



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA



YARA MARIA GARBELOTTO

***PARA ENTENDER A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM ÂMBITO
LOCAL: UM ESTUDO DA FERRAMENTA CLEAR.***

**SÃO PAULO
2017**



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA



YARA MARIA GARBELOTTO

Para entender a participação social em âmbito local: um estudo da ferramenta CLEAR.

Versão revisada (a versão original encontra-se disponível na Faculdade de Saúde Pública).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, da Faculdade de Saúde Pública, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientadora: Dra. Sonia Maria Viggiani Coutinho

SÃO PAULO
2017

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução, total ou parcial, é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

Catálogo da Publicação

Serviço de Documentação

Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo

Garbelotto, Yara Maria.

Para entender a participação social em âmbito local: um estudo da ferramenta CLEAR. / To understand citizen participation at the local level: a study of the CLEAR. tool. Sonia Maria Viggiani Coutinho – São Paulo – 2017.

Versão revisada / N° fls. 151 p.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2017.

GARBELOTTO, Yara Maria. Para entender a participação social em âmbito local: um estudo da ferramenta CLEAR. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.



Janus

Universidade de São Paulo

ATA DE DEFESA

Aluno: 6139 - 1806852 - 1 / Página 1 de 1

Ata de defesa pública de Dissertação do(a) Senhor(a) Yara Maria Garbelotto no Programa: Mestrado Profissional Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, do(a) Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

Aos 21 dias do mês de junho de 2017, no(a) Sala Dino Pattoli realizou-se a Defesa da Dissertação do(a) Senhor(a) Yara Maria Garbelotto, apresentada para a obtenção do título de Mestra intitulada:

"Para entender a participação social em âmbito local: um estudo da ferramenta C.L.E.A.R"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Sônia Maria Viggiani Coutinho	Presidente	SEMVINCULO(FSP)	Não Votante
Liége Mariel Petroni	Titular	UNIFESP - Externo	<u>APROVADA</u>
Pedro Roberto Jacobi	Titular	FE - USP	<u>APROVADA</u>
Renata Ferraz de Toledo	Titular	FMU(FSP)	<u>APROVADA</u>

Resultado Final: APROVADA

Parecer da Comissão Julgadora *

Eu, Carolina Cardoso Bertoni Massucato _____, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as). São Paulo, aos 21 dias do mês de junho de 2017.

Liége Mariel Petroni

Pedro Roberto Jacobi

Renata Ferraz de Toledo

Sônia Maria Viggiani Coutinho
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, o preenchimento do parecer é obrigatório.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Nelson e Ione, minhas raízes,
a quem devo tudo que sou e que ainda posso ser.

Aos meus filhos, Théó e Isabela, que tanta alegria me proporcionam
e que souberam entender as ausências dessa mãe que trabalha e estuda.

Ao Washington, marido, amigo, confidente,
por você eu aceito a vida como ela é.

AGRADECIMENTOS

À minha família, um agradecimento especial pelo amor, apoio e paciência: pai, mãe, tia Ayako, Paula, Gute, Patrícia, Wash, Théo, Bela, Gabi e Carol.

À minha orientadora, Prof^a. Dra. Sonia Maria Viggiani Coutinho, pelo apoio e incentivo, pela dedicação e carinho nesta jornada de aprendizagem.

À Prefeitura de Barueri e à Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. Aos prefeitos Gil Arantes e Rubens Furlan, e aos secretários de meio ambiente Aparecido Pires de Castro, Eduardo Assarito e Marco Antonio de Oliveira (Bidu), que possibilitaram e apoiaram minha participação neste programa de pós-graduação. Sem o reconhecimento de que a pesquisa científica e as reflexões acadêmicas contribuem para nossas práticas profissionais, nada disso teria sido possível.

Aos professores Pedro Roberto Jacobi, Renata Ferraz de Toledo e Liège Mariel Petroni, que contribuíram imensamente com novas reflexões e ponderações sobre diversos aspectos desta pesquisa.

Aos colegas da Secretaria de Meio Ambiente e em especial aos amigos do Departamento de Planejamento Ambiental, minha segunda família: Adriana, Ana Maria, Ari, Bassan, Iracema, Leny, Lucimara, Marcelle, Solange, Thiago, Walter.

Aos professores pesquisadores que integraram a oficina para adequação e validação da ferramenta CLEAR, pela oportunidade de diálogo e compartilhamento de ideias: Gabriela Marques Di Giulio, Leandro Luiz Giatti, Maria da Penha Vasconcellos, Mary Lobas Dias de Castro, Pedro Roberto Jacobi e Samia Sulaiman.

Aos integrantes do grupo de coordenação de Barueri, imprescindíveis para a etapa empírica deste trabalho, pela dedicação e comprometimento: Ana Paula Rodrigues Silva, Aparecido Pires de Castro, Fernando de Souza Monteiro, Marisa Alonso, Orlando Mello Jr., Vanessa Souza.

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, cuja amizade e apoio foram fundamentais para tornar esta caminhada mais leve e enriquecedora.

Às minhas eternas amigas do Colégio Equipe, cuja distância não reduz a importância: Bárbara, Caju, Clarinha, Claudinha, Denise, Nina.

A todos “aqueles que passam por nós, não são nós, não nos deixam nós. Deixam um pouco de si, levam um pouco de nós” (Antoine de Saint-Exupéry).

EPIGRAFE

“Todos os conhecimentos são contextuais,
e o são tanto mais quanto se arrogam não sê-lo.
Não há nem conhecimentos puros, nem conhecimentos completos,
há constelações de conhecimentos.”

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

GARBELOTTO, Y. M. **Para entender a participação social em âmbito local: um estudo da ferramenta CLEAR**. 2017. 151 p. Dissertação (Mestrado Profissional) em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Nas últimas décadas, os governos municipais brasileiros vêm adotando uma abordagem participativa na elaboração, implementação e monitoramento de diversas políticas públicas setoriais. Por indução das esferas governamentais superiores, por financiamento de órgãos internacionais, ou pela autonomia jurídica que lhes foi concedida pela Constituição de 1988, os municípios brasileiros criaram ou reproduziram diversos mecanismos de participação social: ouvidorias, conselhos municipais, conferências temáticas, orçamentos participativos, audiências públicas, etc. Porém, o êxito desses mecanismos - no sentido de incluir os atores que estão à margem dos processos decisórios - não depende unicamente de sua institucionalização. Diversos fatores interferem na decisão de indivíduos e de organizações sociais em ocupar estes espaços governamentais. Se há interesse em lograr êxito com essa abordagem, é importante compreender como estes fatores atuam no território e o que o governo municipal pode fazer para aprimorar suas práticas. Um diagnóstico correto é o primeiro passo, e o uso de uma ferramenta específica - desenhada para o poder público e focada nas iniciativas governamentais de participação - pode auxiliar no aperfeiçoamento das práticas correntes e na seleção de melhores estratégias. Em não se encontrando instrumentos brasileiros com estas características, a adaptação de instrumentos estrangeiros pode ser uma alternativa. Com esse cenário, o objetivo dessa pesquisa é validar uma ferramenta analítica, elaborada pela União Europeia, voltada ao diagnóstico das iniciativas governamentais de participação: a ferramenta CLEAR. Para tanto, utilizou-se de: *i*) levantamento bibliográfico e documental para embasamento conceitual; *ii*) adaptação transcultural da ferramenta, incluindo oficina com especialistas para validação do conteúdo; *iii*) estudo de campo para aplicação teste da ferramenta. O estudo de campo ocorreu em Barueri, município do Estado de São Paulo, e a análise centrou-se nas iniciativas participativas da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. Constatou-se que a ferramenta é amigável para adaptação ao contexto nacional. O processo de diagnóstico exige conhecimentos técnicos qualificados e um tempo médio de seis meses para conclusão, mas promove uma reflexão positiva entre seus participantes, fomentando a revisão das práticas participativas em curso. Os resultados gerados pela aplicação-teste em Barueri indicam que a ferramenta CLEAR pode ser válida para o contexto brasileiro, mas recomendam-se mais experiências para ajustes finos à nossa realidade sociocultural.

Palavras-chave: participação social, governo local, políticas públicas, adaptação transcultural, ferramenta CLEAR, Barueri/SP.

ABSTRACT

GARBELOTTO, Y. M. **To understand citizen participation at the local level: a study of the CLEAR tool.** 2017. 151 p. Professional Master's Degree Thesis – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Since the 1990s, several initiatives to improve citizen participation have been created by local authorities in Brazil. Councils that monitor and propose public policies, thematic conferences that make recommendations of public policies, participatory processes for the definition of part of a municipality's budget and public hearings to consult the population on certain topics are the most widespread examples. However, getting people to participate is not a simple task. Several factors interfere in the decision of individuals and social groups to participate. Local authorities can strengthen citizen participation, but they need to better understand the obstacles as well as the possible boosters that exist in their localities. A good assessment is the first step. Using a specific tool can help analyze various dimensions of engagement, which contribute to selecting better strategies. As there are not any tools available in Brazil at the moment, foreign instruments may be a viable alternative. This dissertation aims to validate an analytical tool, which was developed by the Council of Europe to assess processes related to public participation at the local level: the CLEAR tool. Therefore, this study relied on: *i*) bibliographical and documental research; *ii*) cross-cultural adaptation, which was done by translating and developing a workshop with experts; *iii*) pilot project in Barueri, a city in the state of São Paulo. The pilot project focused on participatory initiatives of the municipality's environmental department: Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. The study demonstrates that the self-assessment process requires qualified technical knowledge and takes an average time of six months. On the other hand, it provides an opportunity for collective reflection, regarding current practices. The CLEAR tool proved to be valid for the Brazilian context, but further experiments are needed to ensure fine adjustments to our sociocultural reality.

Keywords: public policies, citizen participation, local democracy, CLEAR tool, Barueri/SP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Ciclo de Vida da Política Pública.....	31
Figura 2	Representação do modelo analítico Cubo da Democracia.....	34
Figura 3	Perfil CLEAR do município de Bratislava (Eslováquia).....	56
Figura 4	Perfil CLEAR do município de Málaga (Espanha).....	56
Figura 5	Perfil CLEAR do município de Utrecht (Holanda).....	57
Figura 6	Perfil CLEAR de três municípios europeus.....	58
Figura 7	Localização do Município de Barueri/SP.....	61
Figura 8	Deslocamentos pendulares na Região Metropolitana de São Paulo.	66
Figura 9	Equipamentos públicos vinculados a SEMA Barueri.....	68
Figura 10	Grupo de Coordenação da ferramenta CLEAR em Barueri.....	87
Figura 11	Distribuição dos questionários por bairros de Barueri.....	89
Figura 12	Distribuição dos questionários por gênero e faixa etária em Barueri	90
Figura 13	Distribuição das respostas pelas unidades da SEMA.....	91
Figura 14	Tempo de trabalho dos servidores na SEMA.....	91
Figura 15	Entrega do relatório final ao Secretário de Meio Ambiente.....	94
Figura 16	Perfil CLEAR da SEMA Barueri.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese das principais características das instituições participativas...	38
Quadro 2	As dimensões da ferramenta CLEAR e suas variáveis.....	49
Quadro 3	Municípios europeus que participaram do teste-piloto da CLEAR.....	52
Quadro 4	Quadro-resumo de três municípios europeus que aplicaram CLEAR.	54
Quadro 5	Regras de criação/tradução de itens de um instrumento de medida....	74
Quadro 6	Modelo de quadro para análise dos resultados.....	79
Quadro 7	Modelo de quadro para cálculo de desempenho dos resultados.....	80
Quadro 8	Principais adequações feitas no roteiro-base da ferramenta CLEAR..	84
Quadro 9	Melhorias possíveis e recomendações para a SEMA Barueri.....	93
Quadro 10	Síntese do processo de aplicação da ferramenta CLEAR em Barueri	98
Quadro 11	Análise da situação atual na dimensão C.....	99
Quadro 12	Análise da situação atual na dimensão L.....	100
Quadro 13	Análise da situação atual na dimensão E.....	101
Quadro 14	Análise da situação atual na dimensão A.....	102
Quadro 15	Análise da situação atual na dimensão R.....	102
Quadro 16	Quadro-resumo da SEMA Barueri.....	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Pontuação atribuída às dimensões CLEAR em três municípios europeus.....	55
Tabela 2	Estimativa do tamanho da amostra com nível de confiança de 95%	77
Tabela 3	Distribuição da população de Barueri por gênero e faixa etária.....	77
Tabela 4	Distribuição da população de Barueri por bairro.....	78
Tabela 5	Cálculo de desempenho das dimensões CLEAR na SEMA.....	105
Tabela 6	Cálculo de proporção de cada dimensão CLEAR no perfil da SEMA	105

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AREA – Associação Residencial e Empresarial Alphaville
CDLR – Comitê Europeu para Democracia Local e Regional
CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Barueri
CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente
EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S. A.
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIEB – Fundação Instituto de Educação de Barueri
FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRS – Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
PIB – Produto Interno Bruto
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEMA – Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
Objetivo geral	22
Objetivos específicos.....	22
Breve apresentação dos métodos adotados.....	22
Organização da dissertação	23
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL	24
1.1 Duas reflexões sobre participação	24
1.2 Análise de políticas públicas.....	26
1.3 Instituições participativas nos municípios brasileiros.....	34
1.4 Variáveis e condicionantes da participação social.....	42
CAPÍTULO 2 – A FERRAMENTA CLEAR.	47
2.1 Origem e embasamento conceitual	47
2.2 O processo de autodiagnóstico.....	51
2.3 A experiência em municípios europeus	52
CAPÍTULO 3 – O MUNICÍPIO DE BARUERI/SP	61
3.1 Caracterização socioeconômica	61
3.2 A Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente.....	67
CAPÍTULO 4 – ABORDAGEM METODOLÓGICA	72
4.1 Levantamento bibliográfico e documental.....	72
4.2 Adaptação transcultural do roteiro-base	73
4.3 Estudo de campo	75
4.4 Análise e interpretação dos dados.....	81
CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	83
5.1 Adaptação transcultural	83
5.2 Estudo de campo: processo de aplicação da ferramenta.....	86
5.3 Estudo de campo: resultados obtidos com a ferramenta.....	98
CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	111
APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	125
APÊNDICE B – Questionário aplicado à população	126
APÊNDICE C – Questionário aplicado aos servidores da SEMA.....	130
APÊNDICE D – Questões atendidas por banco de dados.....	137
APÊNDICE E – Questionário aplicado ao grupo de coordenação.....	141
ANEXO A – Roteiro-base CLEAR.....	144
ANEXO B – Página inicial do Currículo Lattes da autora.....	150
ANEXO C – Página inicial do Currículo Lattes da orientadora.....	151

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2015, a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, de Barueri, organizou seu terceiro encontro municipal para apresentar os resultados de mais um ano de trabalho dentro do Programa Cidades Sustentáveis¹. Mais do que um momento de prestação de contas, os encontros eram concebidos desde o início como uma oportunidade de ampliar o diálogo com a população e convidar mais interessados a integrar o processo de execução do Programa na cidade.

Todos os preparativos foram previstos como nos anos anteriores, com presença de um convidado externo para fazer uma palestra e também de breves apresentações de boas práticas, para tornar a programação mais atrativa. Foi feita a divulgação no Jornal Oficial e no portal da Prefeitura; convites impressos e digitais foram enviados a todos os possíveis interessados para ampla divulgação. Escolheu-se um local no centro da cidade com acesso fácil, via transporte público, e estacionamento para os veículos particulares. A novidade era de que, por solicitação de diversos atores envolvidos, o evento não seria durante o dia, em horário de trabalho, mas sim à noite, para que mais gente pudesse participar.

Esse foi o evento que registrou o menor número de participantes, dos quatro realizados entre 2013 e 2016. No ano seguinte, o evento voltou a ocorrer durante o dia.

Situações como essa podem ser interpretadas pelo poder público como o simples desinteresse da população em participar. Afinal, é reconhecido que somente a existência de espaços participativos não é garantia suficiente para que os atores preferenciais participem de fato, uma vez que eles podem optar por não se envolver (CORTES, 2007).

Porém, a não participação individual ou de organizações sociais - em espaços promovidos pelo poder público pode também ser reflexo de um pragmatismo da sociedade em investir em outros espaços que retornem melhores resultados para suas demandas (EMPINOTTI, 2011), ou mesmo de processos de exclusão (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Estas três situações cotidianas ilustram níveis distintos de problemas relacionados à participação, que Modesto (2005) identificou como apatia, abulia e acracia.

Apatia política é a falta de estímulo para a participação. Relaciona-se à falta de informação, de vias de comunicação diretas e ágeis, falta ou excessiva demora de resposta às solicitações ou críticas, falta de tradição participativa.

¹*Programa desenvolvido pela Rede Nossa São Paulo, baseado na elaboração e monitoramento de indicadores e metas municipais. As prefeituras interessadas se vinculam voluntariamente por meio da assinatura de uma Carta Compromisso. Mais informações em: <www.cidadessustentaveis.org.br>.*

Abulia política é a recusa em participar. Está vinculada ao ceticismo quanto à manifestação ser efetivamente levada em consideração pela administração pública, bem como pela falta de reconhecimento e estima coletiva para atividades participativas.

Acracia política significa não poder participar. Diz respeito ao baixo grau de escolarização, à ausência da prática de conversão de solicitações orais em solicitações formalizadas, à falta de esclarecimentos dos direitos e deveres nos processos administrativos, à complexidade e prolixidade excessiva nas normas administrativas.

O enfrentamento a cada uma dessas situações requer, do poder público, respostas específicas. Como saber identificar, no encontro de dezembro de 2015, a resposta mais adequada?

Em outras palavras: em havendo interesse, por parte do poder público, de fazer funcionar os espaços de diálogo e participação - sejam eles permanentes e deliberativos, como os conselhos gestores de políticas públicas, sejam eles eventuais e consultivos, como os encontros do Programa Cidades Sustentáveis - há algo que possa ser feito?

O questionamento está na gênese desta pesquisa, percebendo-se não se tratar de uma questão trivial, seja pela diversidade de espaços participativos criados nos últimos anos ou pelo contingente de pessoas e organizações que tem sido mobilizado para ocupar tais espaços.

Passados quase 30 anos desde a consagração da participação social como princípio constitucional, a multiplicidade de iniciativas governamentais envolvendo os espaços participativos compõe uma realidade inevitável para os governantes dos municípios brasileiros (AVRITZER, 2009; PIRES et al., 2011).

Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) indicam que inúmeras administrações públicas e municípios têm conduzido nas últimas décadas processos participativos variados, de caráter permanente e não permanente, listando como mais conhecidas os conselhos gestores, conferências temáticas, ouvidorias, audiências públicas, fóruns e mesas de negociação.

Somente em relação aos conselhos gestores, os dados oficiais revelam que praticamente todos os municípios brasileiros possuem conselho de políticas públicas de saúde (presente em 99,7% dos municípios) e conselho de direitos da criança e do adolescente (98,4%). Grande parte dos municípios possui conselho de educação (87,5%) e mais da metade possui conselho de meio ambiente (63,7%) (IBGE, 2013, 2015).

Frente a esses números, alguns autores estimam que existem, no país, mais pessoas envolvidas diretamente em conselhos gestores do que vereadores eleitos (AVRITZER, 2008; PIRES; VAZ, 2012).

Ventura (2016) indica que grandes contingentes são mobilizados também nas conferências temáticas, que são o mecanismo nacional de participação geralmente precedido de etapas estaduais, regionais e municipais. Estimativas apontam que, entre 2003 e 2010, cerca de 5 milhões de brasileiros participaram desses espaços.

Para além da diversidade de iniciativas e do contingente mobilizado, há de se considerar também as inovações apresentadas pelas administrações municipais do país

neste campo. Autores apontam o Brasil como referência mundial na criação de inovações participativas (ABERS, 2016; VENTURA, 2016), e uma das experiências mais citadas na literatura nacional a esse respeito é a do orçamento participativo, cuja experiência em Porto Alegre/RS, no final dos anos 1980, ganhou notoriedade mundial após ter sido selecionada para se apresentar na Conferência Habitat II ² (AVRITZER, 2003; JACOBI; TEIXEIRA, 1996; TEIXEIRA, 2012).

Constata-se que existem, no Brasil, dezenas de milhares de órgãos governamentais que utilizam de alguma forma a participação social, localizadas nos diferentes níveis de governo, nas diferentes políticas públicas e em diversos contextos políticos e regionais (AVRITZER, 2011).

Naturalmente, o tema ganhou também a agenda de pesquisa, e “muito se tem escrito, discutido e prescrito neste campo” (CRANTSCHANINOV, 2013, p.13).

Uma pesquisa simples no banco de teses e dissertações da Universidade de São Paulo, por exemplo, com a expressão “participação social” retorna mais de 9.000 entradas. Uma consulta mais específica, por palavras-chave, ainda assim retorna 140 produções, entre dissertações, teses de doutorado e teses de livre docência (USP, 2017).

É quase temerário, como afirma Crantschaninov (2013, p. 13), dissertar sobre participação. Para a autora, “levantar novamente este assunto e se propor a dissertar sobre ele garantem interlocuções diversas, mas também se corre o risco de redundância”.

Afinal, o que pode haver de novo em dissertar sobre participação e gestão pública?

Para o Prof. Edson Sadao Iizuka³, inovação não é necessariamente trazer um tema inédito, mas também trazer um novo olhar sobre temas já trabalhados.

Nesse sentido, a maior parte da literatura delimita o estudo sobre participação pelo formato específico do mecanismo analisado, indicando novas possibilidades e reiterando problemas persistentes (COSTA; OLIVIERI; TEIXEIRA, 2012; LAVALLE, 2011).

Há ainda vasto material sobre o entendimento das condicionantes da participação em instituições participativas (AVRITZER, 2009; EMPINOTTI, 2011; GIARETTA, 2011; RENNÓ, 2003; VAZ, 2013).

Considerando que o poder público em geral e os governos municipais em específico podem promover e reforçar a participação em seus territórios (CONSELHO DA EUROPA, 2008; FREY, 2004), mais do que isso, considerando que “os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos

²*Conferência do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, realizada em junho de 1996 em Istambul, Turquia.*

³*Prof. do Centro Universitário FEI. Palestrante da Mesa Redonda “Dimensões intraorganizacionais no setor público: planejamento governamental, inovação na administração municipal e gestão de pessoas”, II Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes e Ciências Humanas – EACH/USP, 29 de setembro de 2016.*

governos locais de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação” (JACOBI; TEIXEIRA, 1996, p. 127), constata-se que uma primeira resposta ao questionamento inicial desta Introdução é: sim, há algo que pode ser feito.

Impelir as pessoas a participar, porém, não é uma tarefa simples, uma vez que a decisão de participar envolve uma profusão de variáveis e condicionantes (GIARETTA, 2011; VAZ, 2013).

Neste contexto, essa dissertação pretende trazer um novo olhar para a temática da participação social: o de compreender como as variáveis e os condicionantes atuam no território municipal e como o poder público pode usar essas informações para aprimorar suas iniciativas de participação.

De acordo com Buarque (2008), compreender a realidade atual e os fatores internos e externos que estão influenciando o objeto de estudo, significa fazer um diagnóstico. Para o autor, o diagnóstico - enquanto etapa de um processo de planejamento - deve ser seletivo na definição das informações mais relevantes para explicar a situação atual, identificando os principais fatores determinantes da realidade observada.

É reconhecido que existem diversas metodologias participativas de diagnóstico, mas não se encontrou, na literatura nacional consultada, uma metodologia de diagnóstico desenhada especificamente às iniciativas governamentais de participação.

Em termos de ferramentas analíticas, foram encontrados dois estudos.

O primeiro, coordenado por Leonardo Avritzer (2009), constrói um índice de participação municipal (IPM) a partir da avaliação de quatro dimensões: densidade (quantidade de instituições participativas no município); diversidade (variações de métodos e áreas); durabilidade (em gestões de governo); e capacidade deliberativa (pelas características dos regimentos internos dos conselhos e da capacidade dos representantes de manifestar nas reuniões). Com este índice, o autor apresenta um balanço qualitativo do desempenho das instituições de participação. O objetivo é sistematizar a comparação entre experiências participativas.

Um segundo estudo, de Alexander Vaz (2013), consiste em uma análise da propensão individual de inserção em instituições participativas, partindo de características socioeconômicas e políticas. O autor considera três mecanismos de participação: conselhos gestores, conferências temáticas e orçamentos participativos. E constrói um modelo preditivo baseado em cinco dimensões. Destas, uma é a variável dependente: práticas participativas (se o indivíduo participa ou não de alguma instituição). As demais são independentes: perfil individual (renda, escolaridade, cor, gênero); associativismo (participação do indivíduo em associações e organizações da sociedade civil); envolvimento político (grau de envolvimento em atividades políticas como partidos, sindicatos e passeatas); contexto (localização nas regiões brasileiras). O objetivo é prever a probabilidade média de dado indivíduo em participar das instituições participativas consideradas.

Trata-se de estudos relevantes, mas que não têm em seu escopo nem a pretensão de realizar um diagnóstico nem o entendimento do poder público enquanto agente de influência na participação.

Na busca por instrumentos estrangeiros, encontrou-se uma ferramenta analítica desenvolvida pelo Comitê Europeu para Democracia Local e Regional (CDLR), desenhada especificamente para governos locais mapearem os fatores existentes em seus territórios que incidem sobre suas iniciativas participativas: a ferramenta CLEAR. (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Em havendo um instrumento estrangeiro, não se deve desconsiderar o fato do CDLR integrar o Conselho da Europa, instituição com longa tradição no fortalecimento da democracia local e da participação, envolvida em diversas atividades teóricas e empíricas nesses campos (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Não se deve desconsiderar também o vínculo histórico-cultural existente entre a Europa e a América, em especial os países latino-americanos.

Milani (2008, p. 553-555) aponta que as sociedades latino-americanas e europeias apresentam profunda variação em termos de cultura política, confiança nas instituições, respeito às normas sociais e construção da cidadania. Porém,

em ambas as regiões, por razões diferentes, vive-se uma crise da democracia representativa, tanto em termos de confiança dos cidadãos nas instituições políticas quanto à capacidade das administrações públicas tornarem-se pertinentes e efetivas de acordo com as necessidades dos cidadãos. Além disso, sabe-se que, na América Latina, a democracia e a administração pública sempre foram pensadas em referência a processos históricos e cristalizações institucionais da Europa.

Bertero (2004, p.48-50) aponta a cultura nacional como um aspecto fundamental a determinar o modelo de administração (pública e privada) adotado em um país, e observa a proximidade do Brasil com alguns países europeus:

Por exemplo, características como o individualismo e o racionalismo, traços distintivos da cultura norte-americana, fazem com que o estilo de gestão daquele país seja marcado pelo empreendedorismo e pelos métodos racionais de gestão. Por sua vez, o Japão é comumente citado pelos valores coletivistas de sua cultura, que são associados a métodos de gestão baseados no consenso e a uma grande ênfase no planejamento. [...] o Brasil não é singular. Em seu estudo, nosso país aparece ao lado de outros países latino-americanos e também da Europa mediterrânea, como Portugal, Espanha, Itália e Grécia. Ou seja, nosso país não ocupa uma posição isolada [como os Estados Unidos ou o Japão]. Estamos sempre juntos de outros países, com os quais partilhamos alguns traços culturais.

Selecionada a ferramenta, o território escolhido para uso experimental foi o município de Barueri, na Região Metropolitana de São Paulo, uma vez que a literatura consultada não retornou registros de uso da ferramenta CLEAR em território brasileiro.

O fato de a autora ser funcionária do executivo municipal foi determinante para sua escolha, uma vez que os programas de mestrado profissional visam a formação de profissionais para o aperfeiçoamento de processos e produtos em atendimento às demandas geradas pelo mundo do trabalho (FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA, 2015). Ainda dentro deste entendimento, as iniciativas governamentais analisadas centraram-se àquelas vinculadas à Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, por ser este o órgão de atuação da autora.

Em termos práticos, ser um integrante prévio do campo de estudo possibilita agilidade à coleta, sistematização e análise dos dados e das informações necessárias no decurso da pesquisa. Mas, principalmente, favorece o retorno da pesquisa na prática da administração municipal.

Em termos conceituais, Secchi (2010) indica que o compartilhamento transversal de características político-administrativas entre o governo como um todo e suas políticas setoriais possibilita o uso de uma ferramenta como a CLEAR em um único órgão do governo.

De acordo com o autor, o estudo de soluções para problemas públicos, o comportamento dos atores políticos, os métodos de tomada de decisão e os obstáculos para implementação das decisões tomadas, são todos essencialmente semelhantes independentemente do setor de intervenção.

Por fim, vale registrar, ainda nesta Introdução, que todo o trabalho que resultou nesta dissertação foi conduzido como bem advertiu Norberto Bobbio (apud MODESTO, 2005, p. 8).

Estudar as normas estimuladoras da participação cidadã com o entusiasmo dos que desejam a sua plena realização, mas com a consciência serena de que, no plano dos fatos, há muito terreno a percorrer.

OBJETIVO GERAL

Fazer adaptação transcultural e usar experimentalmente uma ferramenta analítica voltada à compreensão dos fatores de engajamento social atuantes em uma municipalidade, possibilitando ao poder público local moldar suas iniciativas de participação.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conhecer as práticas participativas mais empregadas pelos municípios brasileiros.
- Conhecer os principais modelos teóricos que analisam a predisposição individual e coletiva à participação.
- Conhecer os procedimentos relacionados ao uso da ferramenta CLEAR e as experiências realizadas em municípios europeus.
- Analisar o uso e os resultados gerados pela ferramenta junto a um órgão executivo municipal, para aperfeiçoamento ao contexto nacional.

BREVE APRESENTAÇÃO DOS MÉTODOS ADOTADOS

Esta é uma pesquisa orientada para as políticas públicas, voltada ao seu aperfeiçoamento (SECCHI, 2016).

Pode ser classificada como pesquisa qualitativa aplicada, com orientação pragmática, buscando a aplicação do conhecimento em um determinado contexto (ZIONI; SOUZA, 2005).

A coleta de dados deu-se por meio de um levantamento bibliográfico e documental, adaptação transcultural com consulta a especialistas e estudo de campo com a aplicação de questionários.

A análise dos resultados foi feita por triangulação de dados, processo em que se articulam os dados empíricos, a literatura consultada e o contexto mais amplo da realidade (MARCONDES; BRISOLA, 2004).

ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

O Capítulo 1 apresenta os conceitos que permeiam toda a dissertação. Inicialmente, apresenta o campo de análise de políticas públicas e suas dimensões de análise. Posteriormente, traz o processo histórico de concepção dos formatos institucionais de participação, com foco nos governos municipais. Por último, apresenta as teorias mais disseminadas sobre a propensão ao engajamento social. O Capítulo 2 apresenta a ferramenta CLEAR, com seu contexto de desenvolvimento, seu embasamento conceitual e as experiências desenvolvidas em municípios europeus. O Capítulo 3 apresenta o município de Barueri/SP, com suas principais características socioeconômicas, e seu órgão gestor de meio ambiente, instituição na qual foi aplicada a ferramenta CLEAR. O Capítulo 4 traz a abordagem metodológica adotada, partindo da caracterização e delineamento da pesquisa, passando pela apresentação do objeto de estudo, pelos levantamentos de literatura e documental, explicitando as técnicas de coleta de dados e a indicação do método usado na análise dos resultados. O Capítulo 5 contém a apresentação e análise dos resultados, criando um diálogo triangulado entre os autores consultados, os resultados obtidos e o contexto de realização da pesquisa. Finalmente, no Capítulo 6 apresentam-se as considerações finais sobre os principais resultados encontrados, as possibilidades de uso da ferramenta CLEAR nos municípios brasileiros e apontam-se caminhos para novas pesquisas na área.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL

1.1 DUAS REFLEXÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO

O primeiro desafio que se impõe a quem decide estudar o tema da participação é delimitar o que se entende por este termo.

A definição pragmática do dicionário, no qual a participação é o ato ou efeito de participar, tomar parte ou fazer parte de algo, como um grupo ou atividade (HOUAISS, 2010) satisfaz a necessidade do entendimento cotidiano, no âmbito familiar e nos círculos de amizade e de trabalho.

Porém, no âmbito das teorias acadêmicas e das práticas políticas, definir participação é tarefa mais complexa, uma vez que o termo se consolidou e se expandiu associado a uma grande elasticidade em termos de significado (NOGUEIRA, 2013).

Por mais que existam inúmeras categorias dedicadas a especificar as diferentes fisionomias da participação (popular, social, cidadã, política, pública, crítica, etc.), o termo se repõe constantemente e uma mesma categoria pode ter significados bastante distintos (NOGUEIRA, 2013).

De maneira geral, o que se compreende hoje como participação tem suas raízes no ideário participativo dos anos 1960, como uma categoria prática a orientar a ação e a mobilização social, vinculadas aos princípios de emancipação popular (LAVALLE, 2011).

Tais práticas emergentes da sociedade civil, ao longo do processo de redemocratização do país, foram sendo incorporadas no discurso oficial e transformadas em procedimentos institucionais (VENTURA 2016).

Diversos mecanismos e processos participativos foram criados e institucionalizados pelo poder público a partir de então, tanto no âmbito do governo federal quanto nos governos municipais, onde a diversidade e difusão desses processos indica que eles já conformam realidade inevitável a gestores e formuladores de políticas (FONSECA et al., 2013; VAZ, 2013).

Este processo também foi influenciado por estratégias de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, que passaram a colocar a participação como condição básica para o desenvolvimento da democracia (CRANTSCHANINOV; MEDEIROS, 2012).

A partir da década de 1990, quando a produção acadêmica buscou caminhos para avaliar tanto a qualidade da nova democracia quanto as novas instituições participativas, a participação enquanto categoria da teoria democrática ganhou fôlego no Brasil (LAVALLE, 2011).

Na medida em que o termo participação representa, simultaneamente, uma categoria da prática política, um procedimento institucionalizado e uma categoria da teoria democrática (aqui, com peso variável segundo as correntes teóricas e os autores), gera-se uma multidimensionalidade, ou polissemia de significados, que dificulta sua conceituação (LAVALLE, 2011).

Talvez mais importante do que buscar um conceito definitivo seja aceitar a participação como uma representação social e que, como toda representação, adquira um significado diferente para cada ator envolvido, e para cada ator há uma construção histórica diferente (CARVALHO, 1998).

No domínio específico deste trabalho, com base em Secchi (2010), delineou-se o entendimento de participação como a ação intencional de atores não governamentais, individuais ou coletivos, que influencia uma etapa ou todo o ciclo de vida de uma política pública.

Alinhado a esse entendimento, os diferentes espaços institucionais (conferências temáticas, audiências públicas, conselho gestores, orçamentos participativos, plebiscitos, referendo) por meio dos quais os atores externos ao governo interferem na condução de políticas públicas podem ser agrupados sob o conceito abrangente de instituição participativa (BORBA, 2011).

Adotadas as definições, um segundo desafio imposto aos estudos sobre participação refere-se à forte carga normativa com a qual o conceito se enraizou no Brasil.

Os ideais participativos que mobilizaram a ação coletiva no país, a partir dos anos 1960, desenvolveram-se como uma ideia-força, normativamente carregada de sentidos, e influenciaram fortemente os estudos sobre processos participativos, tanto nas análises de teoria democrática quanto nas pesquisas sobre instituições participativas (LAVALLE, 2011).

Também na literatura sobre movimentos sociais e participação, no começo dos anos 1990, assumia-se uma relação automática entre participação e melhoria da qualidade da democracia (AVRITZER, 2009).

Nas análises da teoria democrática, as correntes teóricas favoráveis à participação baseiam-se no pressuposto de que a participação é um ingrediente essencial a um modo de vida democrático, no qual o exercício da democracia requer um envolvimento contínuo com os cidadãos (ANTERO; SALGADO, 2013).

Autores como Jürgen Habermas tornaram-se referência desta corrente, ao defender que a participação tem valor em si mesmo (apud SECCHI, 2010), e pressupondo um princípio de deliberação amplo nos governos que se querem democráticos, afirmando que só são válidas as regras que contam com concordância de todos os indivíduos participantes (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Nas análises sobre instituições participativas, Lavallo (2011, p. 39) chama a atenção para o fato de que, de maneira geral, a literatura também opera a participação como um bem – por ser boa a participação. Para o autor, este entendimento resulta em uma dedução de que todas as coisas boas vão juntas:

Tudo se passa como se fosse pertinente esperar que, uma vez introduzida a participação, os efeitos de alcance variável se correlacionem sempre em soma positiva, alinhando, virtuosamente, formação do cidadão, auto percepção da sua capacidade de agir,

desenvolvimento de uma identidade política ampla, senso de pertencimento à sociedade, legitimação das instituições políticas, efeitos distributivos, racionalização das políticas, capital social, fortalecimento da sociedade civil e bom governo.

Ao contrário do que afirma Nogueira (2013), o avanço das experiências empíricas e das pesquisas na área não tornou a abordagem da participação e da gestão participativa mais abrangente. De forma geral, ainda não se ultrapassou o patamar em que prevalece o elogio da participação como valor e as proclamações unilaterais das vantagens da gestão participativa.

Superar o segundo desafio significa suspender o sentido da participação como um valor em si e trabalhar a participação como causa de efeitos desejáveis (LAVALLE, 2011).

No campo das políticas públicas, onde a participação é um procedimento institucionalizado, isso consiste em assumir que o nível ideal de participação é circunstancial, ou seja, depende de variáveis relacionadas às dimensões que caracterizam uma política pública: atores envolvidos, tipo de política em discussão, fase do Ciclo de Vida e contexto institucional (SECCHI, 2010).

Por circunstancial, entende-se que a participação não pode ser assumida como uma estratégia universal ou uma panaceia para políticas públicas (DEMO, 1988; GUIVANT e MACNAGHTEN, 2011).

1.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo de políticas públicas, enquanto área de conhecimento, nasce nos Estados Unidos na segunda metade do século XX (SOUZA, 2006; DI GIOVANNI, 2009).

Durante a Segunda Guerra, cientistas sociais colaboraram com o governo por meio de pesquisas relativas aos países envolvidos no conflito e no perfil dos soldados americanos, estabelecendo um vínculo entre governo e pesquisadores com o objetivo de fornecer subsídios para a ação do governo (DI GIOVANNI, 2009).

Posteriormente, a proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e decisões do governo sobre questões públicas se expande a outras áreas do governo, incluindo a política social (SOUZA, 2006).

Resulta desse processo histórico um campo de pesquisa acadêmica cujo pressuposto é de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

Em paralelo, nos países europeus, o estudo das políticas públicas sempre esteve subordinado ao estudo da ciência política, sem ganhar autonomia até a década de 1980. Nestes países, a expressão “política pública” é traduzida como linha de ação ou linha de conduta, o que talvez revele alguma reserva em relação aos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados nos Estados Unidos (DI GIOVANNI, 2009).

Estas visões diferenciadas refletem as duas faces do estudo de política pública: de um lado, a do planejamento aparentemente racional e neutro; de outro, a resultante das ações dos atores envolvidos visando a defesa de seus interesses e valores (RUA, 2009).

As duas faces, que nos países de língua inglesa se diferenciam nos termos *policy* e *politics*, nos países de língua latina são identificadas pelo mesmo termo - “política”.

É importante diferenciar “política” (*politics*) enquanto atividade ligada à obtenção e manutenção do exercício do poder, e enquanto procedimento que expressa relações de poder destinadas à resolução pacífica de conflitos, da “política” (*policy*), que é a orientação para decisão e ação - conceito abstrato que se concretiza por meio de leis, regulamentos, programas, obras, impostos e taxas, etc. O entendimento de política pública vincula-se ao último uso de “política” (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013; RUA, 2009; SECCHI, 2010, 2016).

O que se extrai destas observações é que cada sociedade tem um padrão de política pública, seja no sentido dos modos de conceber e fazer, seja no sentido dos problemas percebidos a serem enfrentados (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013). Trata-se de um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade (DI GIOVANNI, 2009).

Não há, portanto, um conceito único nem melhor sobre o que seja política pública. As definições existentes, porém, conduzem sempre a atenção para o local onde os debates em torno de ideias, preferências e interesses ocorrem: os governos (SOUZA, 2006).

No Brasil, a área de estudos de políticas públicas nasce entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, momento em que os desafios da democratização definiram as agendas de pesquisa. A proximidade entre agenda política e objeto de pesquisa é um traço característico deste campo de estudo, em que a fronteira que separa a análise científica do juízo normativo é muito tênue (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Os estudos de políticas públicas podem ocorrer por meio de duas abordagens, que se diferenciam pela origem de elaboração da política pública (SECCHI, 2010).

De acordo com a abordagem tradicional ou Estatista, a dimensão “pública” é dada pelo caráter jurídico do elaborador, de modo que os atores estatais possuem exclusividade na elaboração e execução destas ações (RUA, 2009). A política, enquanto diretriz de ação, é pública porque é elaborada pelo poder público.

A abordagem Multicêntrica atribui a dimensão “pública” à natureza do problema enfrentado, independente de quem elabora ou executa a ação, de modo que é pública toda política direcionada a enfrentar um problema público. Essa abordagem entende que qualquer ator social pode estabelecer políticas públicas. Dentro dessa abordagem, as políticas geradas pelo poder público são denominadas “políticas governamentais”, e constituem o subgrupo mais importante do conjunto de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Para Secchi (2010), uma descrição completa de um fenômeno de política pública deve abranger cinco dimensões: dimensão de atores, de conteúdo, temporal, espacial e comportamental.

Os atores são indivíduos, coletividades ou organizações que influenciam o conteúdo e os resultados da política pública, e cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política (DI GIOVANNI, 2013; RUA, 2009).

De acordo com Secchi (2010, p.77):

A palavra ‘ator’ é importada das artes cênicas para as ciências políticas, porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Nesse sentido, há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam. Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político.

Os atores podem ser individuais ou coletivos, sendo geralmente categorizados entre governamentais (políticos eleitos, designados politicamente, servidores de carreira, juízes) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, organizações do terceiro setor, destinatários das políticas públicas, etc.) (RUA, 2009).

Uma categorização criada em estudos de reforma de governo é a chamada Tríade do Nexo Político, formada por três categorias principais: políticos (eleitos e seus indicados – cargos de confiança e comissionados), burocratas (servidores selecionados por concurso público) e sociedade civil (externos à administração pública) (SECCHI, 2010).

Esta categorização, que coloca em separado os burocratas⁴, alinha-se ao entendimento já consagrado na literatura da área sobre a relevância dos *street-level bureaucrats*, traduzido como burocratas de nível de rua (RUA, 2009; FERREIRA; MEDEIROS, 2016) ou burocratas de linha de frente (SECCHI, 2016).

A percepção do valor destes agentes para o sucesso ou fracasso de uma política pública ganhou força a partir dos trabalhos de Lipsky, na década de 1980, e gerou um novo foco no campo das pesquisas de implementação de políticas públicas, a partir da perspectiva destes burocratas (apud FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

Segundo Crantschaninov (2013, p.68), pesquisas orientadas com a visão dos agentes baseiam-se na análise de interface:

⁴De acordo com Secchi (2010), o termo burocracia pode ter três conotações: *disfunção procedimental (conotação popular)*, *modelo organizacional (conotação administrativa)* e *corpo de funcionários públicos concursados (conotação das ciências políticas)*. Esta última conotação é a utilizada neste trabalho.

A análise de interface é uma resposta à linha de pensamento ortodoxa que acredita que o processo de implementação de uma política pública poderia ser linear, ou seja, acontecer exatamente conforme acordado em seu planejamento original. Esta nova perspectiva visa “desconstruir” a implementação como algo que pode ser completamente controlado pelos que a planejam, de forma racional, sem considerar que a implementação é concretizada por agentes com concepções próprias sobre aquela política.

É reconhecido que as escolhas diárias feitas por estes servidores a respeito de como executam seu trabalho - como interpretam as regras e como fazem a alocação de recursos - moldam os resultados da política pública em que atuam, influenciando no sucesso ou fracasso da mesma (CRANTSCHANINOV, 2013; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; SECCHI, 2016).

A análise de cada política pública deve sempre considerar que, durante seu processo, as relações entre os atores se dão sob a forma de ajustamentos mútuos, de modo progressivo e incremental, mesmo que se saiba, de antemão, da existência de uma perene assimetria de poderes entre eles (DI GIOVANNI, 2013).

A dimensão de conteúdo de uma política pública pode ser analisada por meio de modelos explicativos, ou tipologias.

Muitos modelos foram desenvolvidos, e talvez o mais conhecido seja o de Theodore J. Lowi, que formulou uma tipologia baseada no impacto esperado da política na sociedade (SECCHI, 2010). Para ele, cada tipo de política pública encontra diferentes meios de rejeição ou apoio, resultando em diferentes disputas pelos atores envolvidos (SOUZA, 2006). A Tipologia de Lowi classifica as políticas públicas em Regulatórias, Distributivas, Redistributivas ou Constitutivas:

- a) Políticas Regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. O Código Ambiental, os códigos de trânsito e as regras de segurança alimentar são exemplos deste tipo de política. Tem forte potencial de gerar conflito entre os atores beneficiados e prejudicados;
- b) Políticas Distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade. São exemplos: as campanhas de vacinação, a alocação de escolas, hospitais e estradas, e a distribuição de medicamentos. Raramente geram rejeição ou conflito, devido sua natureza de ampliação dos benefícios, e também porque é praticamente impossível desagregar o seu custo;
- c) Políticas Redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias. São exemplos os programas de reforma agrária, as cotas raciais para acesso ao

ensino superior, as políticas de benefícios sociais ao trabalhador. Estas políticas têm potencial para gerar fortes conflitos, já que fica muito claro, entre os atores envolvidos, quem ganha e quem perde;

- d) Políticas Constitutivas: são as políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. É uma política estruturadora, que molda a dinâmica política das três tipologias anteriores. Exemplos são as regras da participação da sociedade civil em decisões públicas, criação e modelagem de novas instituições, e modificações no sistema eleitoral. Podem provocar conflitos entre os atores diretamente interessados, uma vez que têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente (quem manda e quem faz).

Outra tipologia organiza uma matriz em que se cruza o conhecimento para a elaboração e a implementação da política pública com a intenção do formulador de política pública (*policymaker*) em implementá-la. Conhecida como Tipologia de Gustafsson, possui quatro categorias (SECCHI, 2010):

- a) Políticas reais são as que incorporam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento para resolvê-lo;
- b) Políticas simbólicas são aquelas em que o formulador de políticas até possui condições de elaborá-las, mas intimamente não demonstram interesse em colocá-las em prática;
- c) Pseudopolíticas são aquelas em que o formulador tem interesse e gostaria de vê-la funcionando, mas não possui conhecimento para estruturá-la adequadamente;
- d) Políticas sem sentido são as elaboradas sem conhecimento específico ou sem alternativas reais de solução, além de serem vazias de intenção de efetivá-las.

Estes modelos, como diversos outros disponíveis na literatura especializada, contribuem para o processo de análise de políticas públicas ao capturar a essência do conteúdo em meio a descrições muitas vezes extensas de análise. Porém, vale ressaltar que as políticas públicas geralmente agregam características de duas ou mais categorias dentro de uma tipologia (SECCHI, 2010).

A análise da dimensão temporal de uma política pública pode ser feita com auxílio do modelo denominado Ciclo de Vida da Política Pública, ilustrado na Figura 1.

Figura 1. Ciclo de Vida da Política Pública.



Fonte: Elaboração própria, com base em Saravia (2013) e Secchi (2010).

Cada etapa comporta diferentes atores, coalizões, processos e ênfases, e podem ser resumidas da seguinte forma (SARAVIA, 2013):

- a) Identificação do problema: estudo e explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de problema público;
- b) Formação de agenda: inclusão do problema percebido na lista de prioridades do Poder Público, induzindo e justificando uma intervenção pública legítima;
- c) Análise e formulação de alternativas: etapa em que se identificam e delimitam as possíveis alternativas para redução, minimização ou eliminação do problema, incluindo a avaliação dos custos e efeitos de cada alternativa e o estabelecimento de prioridades;
- d) Tomada de decisão: momento de seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, explicitando a decisão adotada, geralmente por meio de uma norma jurídica;
- e) Implementação: organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução da política;
- f) Monitoramento: processo sistemático de supervisão da implementação, cujo objetivo é fornecer informações para eventuais correções;

- g) Avaliação e ajustes: mensuração e análise dos efeitos produzidos, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas, desejadas e não desejadas;
- h) Extinção (SECCHI, 2010): políticas públicas podem ser extintas quando o problema público é resolvido, ou quando as avaliações indicam que os problemas de implantação são insuperáveis, ou quando a política se torna inútil pelo natural esvaziamento do problema.

A dimensão espacial, também chamada de contexto institucional, tem sido bastante enfatizada nas teorias atuais sobre políticas públicas, por demonstrar que não só os indivíduos ou grupos influenciam o processo, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006).

As regras formais são as constituições, estatutos e códigos legais, competências, regulamentos e regimentos internos de onde se desenvolve a política pública; são as “regras escritas”. Já as regras informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças e os valores que moldam o comportamento dos atores onde se desenvolve a política pública; são as “regras não escritas” (SECCHI, 2010).

Estas variáveis culturais têm forte influência sobre como se desenvolvem as relações sociais e, por consequência, as dinâmicas políticas. Os formuladores de políticas se organizam e agem de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (SOUZA, 2006).

Para Rua (2009), o conjunto de normas formais e informais constituem as regras do jogo que regem o processo de interação dos atores, e variam consideravelmente de uma sociedade para outra e de um regime político para outro.

Dentro da mesma sociedade, a participação dos atores varia de acordo com a organização em que se encontra. Quanto mais fragmentada a gestão, ou quanto mais centralizada a liderança, menor é a participação dos atores (PETRONI et al., 2012).

Di Giovanni (2009, p.28) identifica essa dimensão como dimensão simbólica. O autor chama a atenção para as relações entre as culturas nacionais e a produção científica na área, revelando que

o campo das *policies* é um universo povoado por valores, não apenas no sentido das interferências ideológicas na produção do conhecimento científico sobre elas, mas também na sua própria concretização empírica. Em outras palavras, as *policies* são realidades sociais orientadas por valores (*value oriented*). Por outro lado, e ao mesmo tempo, são orientadas por conhecimentos racionais (saberes) desenvolvidos na prática de mais de meio século de intervenções do gênero. Ou seja, existe um acervo, herdado do século XX, de ferramentas de intervenção e conhecimentos, que jogam importante papel de contraponto racional nesse universo tão complexo.

A última dimensão de análise é a comportamental, e refere-se ao estilo da política pública, ou seja, aos procedimentos operacionais de condução do processo.

E, nesse sentido, o tema da participação é de especial interesse, pois é uma das formas mais evidentes de classificar estilos de políticas públicas. Existem estilos mais participativos e menos participativos (SECCHI, 2010).

Assumindo que o nível de participação de uma política pública é circunstancial, Fung (2006) busca auxiliar na compreensão do gradiente participativo de uma política por meio de um esquema analítico denominado Cubo da Democracia, que sintetiza em três eixos os elementos considerados principais de um processo participativo.

O eixo Participantes refere-se à acessibilidade, a quem pode participar do processo, de acordo com os critérios de seleção dos participantes, que varia de nenhum critério (abertura total à participação) até os critérios técnicos de seleção. Alguns processos participativos estão abertos a todos os que desejam se envolver, enquanto outros convidam apenas representantes de grupos de interesse.

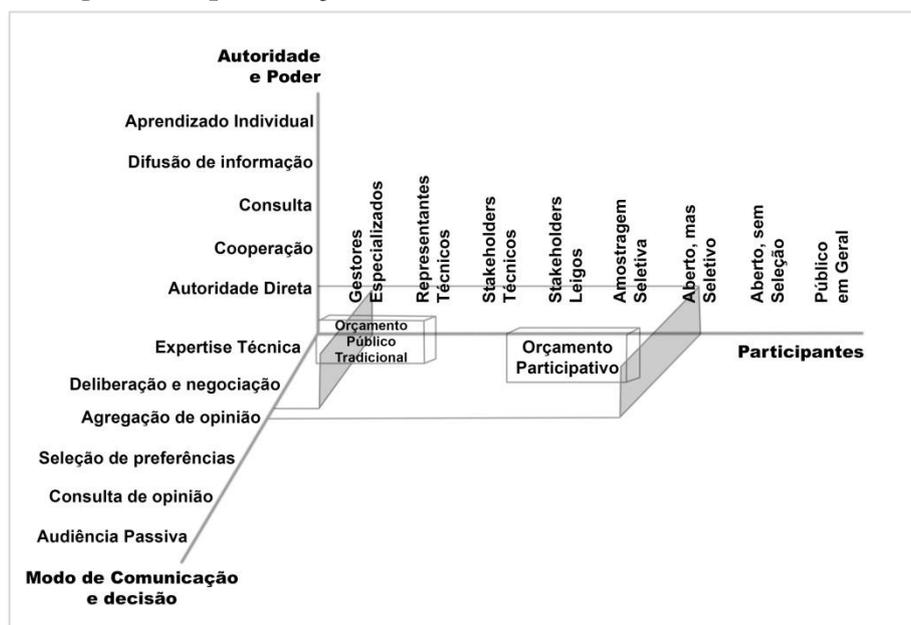
O eixo Modo de Comunicação e Decisão refere-se à interação entre os atores, ao modo como são compartilhadas as informações e as tomadas de decisões, e varia de pouco intensas (p. ex., apenas ouvir) a mais intensas (p. ex., *expertise* técnica). Em muitas reuniões públicas, os participantes simplesmente recebem informações de funcionários que anunciam e explicam políticas públicas. Um conjunto muito menor de espaços é deliberativo, no sentido de que os participantes tomam posições, exprimem suas razões e, por vezes, mudam de opinião no decorrer dos diálogos.

O eixo Autoridade e Poder refere-se à influência, à conexão entre as discussões do processo e a tomada de decisão, variando de nenhuma influência (as decisões já estão tomadas) até a máxima influência (os participantes são os responsáveis pela decisão final).

De acordo com Fung (2006), as três dimensões constituem um espaço em que qualquer mecanismo de participação pode ser plotado, produzindo uma forma tridimensional que permite a caracterização do desenho institucional e a comparação entre mecanismos diferentes.

A Figura 2 ilustra uma comparação entre a elaboração tradicional de um orçamento público e a experiência do orçamento participativo brasileiro. No âmbito do Cubo da Democracia, o orçamento participativo altera o grupo de atores que estão autorizados a tomar decisões. Também desloca o local da tomada de decisão, saindo dos órgãos financeiros especializados para uma estrutura de participação aberta que oferece oportunidades mais igualitárias para a influência política.

Figura 2. Representação do modelo analítico Cubo da Democracia.



Fonte: adaptado de FUNG, 2006, p. 72, tradução nossa.

Retomando o entendimento de participação deste trabalho - ação intencional de atores não governamentais, individuais ou coletivos, que influencia uma etapa ou todo o ciclo de vida de uma política pública -, compreende-se que uma política pública é conduzida de maneira participativa quando possibilita a concretização desta ação ou, em outras palavras, quando abre oportunidades para a interferência de atores externos ao governo. O grau de oportunidade participativa ofertada aos atores não governamentais varia em termos de acesso, interação ou influência (eixos do Cubo da Democracia).

1.3 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

No final do século XX, era recorrente na literatura internacional a afirmação sobre as improbabilidades de criação de canais participativos nos países em desenvolvimento, especialmente os da América Latina. Presumia-se uma fraqueza por parte da sociedade civil, e um ambiente submetido a pactos e acordos informais elitistas, por parte das instituições (CORTES, 2007).

No Brasil, contrariando as suposições e percorrendo caminhos imprevisíveis, foram exatamente os movimentos sociais carregados de ideário participativo que influenciaram a inovação institucional democrática, ao fomentar a inclusão, no texto constitucional, de estratégias participativas no ciclo das políticas públicas (TENÓRIO; COSTA, 1999; LAVALLE, 2011).

A promulgação da Constituição Federal, de 1988, legitimou a participação ao afirmar que a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, e também, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1988). Nos capítulos dos direitos individuais e coletivos, da organização dos

poderes e da ordem social, criou dispositivos à participação direta dos cidadãos ou de representantes comunitários na formulação, planejamento e gestão das políticas públicas (TENÓRIO; COSTA, 1999).

O arcabouço legal do país foi sendo construído aos poucos e de maneira robusta, sempre contemplando a determinação para que em todos os processos decisórios houvesse a presença da sociedade, uma consequência do momento de redemocratização vivido pelo país a partir da década de 1980 (MENDONÇA; SERRÃO, 2014).

A nova Constituição Federal também descentralizou a autoridade política, conferindo maior autonomia às administrações municipais para reestruturar o processo de produção de políticas públicas (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

O movimento municipalista influenciou fortemente esse processo, bem como os valores democráticos pautados na descentralização, resultando no alteamento dos municípios à condição formal de ente da federação (ALMEIDA; PAULA, 2014; PIRES, 2016).

Embora a participação nos processos de gestão municipal seja uma preocupação anterior ao marco histórico da Constituição de 1988, é a partir daí que ela se institucionaliza (TENÓRIO; COSTA, 1999).

Considerando com as dimensões de análise de políticas públicas, o fomento à adoção de abordagens mais participativas nas políticas setoriais traz como justificativas instrumentais:

Na dimensão dos atores, melhora a confiança dos atores não governamentais em relação aos atores governamentais (ANTERO; SALGADO, 2013); promove a inclusão de novos atores (VAZ, 2013); e propicia aprendizagem, por seu efeito educativo (SECCHI, 2016; BRANDÃO; SILVA, 2014; KRELL, 2003).

Na dimensão do Ciclo de Vida, melhora a formulação de alternativas ao incorporar outras opiniões e pontos de vista, reduzindo os riscos e incertezas de problemas complexos (PAULA; KEINERT, 2016; SECCHI, 2016; QUINTAS, 2006; BRANDÃO; SILVA, 2014); legitima a tomada de decisão, reduzindo conflitos nesta fase e na fase de implantação (SECCHI, 2016; CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Na dimensão de conteúdo, dentro da Tipologia de Lowi, promove melhor efetividade de políticas distributivas, ao ampliar o acesso a bens e serviços públicos (DANTAS, 2015). De maneira geral, melhora a eficiência da política pública, ao promover maior racionalização dos recursos públicos (VAZ, 2013).

No Brasil, são dois os formatos principais das iniciativas governamentais de participação: O formato consultivo, onde se encontram os plebiscitos, referendos, audiências e consultas públicas, pesquisas de opinião ou de satisfação, canais de reclamações e sugestões; e o formato deliberativo, onde se encontram as comissões e conselhos setoriais, conferências e fóruns temáticos, orçamentos participativos (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006a; TENÓRIO; COSTA, 1999).

Tenório e Costa (1999) apontam que ambos os formatos podem ser entendidos como momentos de partilha de poder, uma vez que tornam o Estado mais permeável às demandas da sociedade.

Cortes (2011) e Fonseca et al. (2013) sistematizam as principais instituições participativas existentes nos municípios brasileiros em cinco tipologias: mecanismos de participação individual; processos conferencistas; orçamentos participativos; conselhos de políticas públicas e de direitos; audiências públicas.

Os mecanismos de participação individual são aqueles pelos quais o munícipe expressa seu nível de satisfação com bens e serviços ofertados, realizando denúncias, queixas e sugestões. Nessa tipologia encontram-se as ouvidorias, os serviços via telefone ou internet (“disque denúncia”, “fale conosco”), as páginas institucionais interativas na Internet, as pesquisas de opinião. São essencialmente mecanismos de formato consultivo (CORTES, 2011; LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006a; TENÓRIO; COSTA, 1999).

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais indicam que em 2012, 95% dos municípios brasileiros dispunham de algum serviço de atendimento à distância, sendo o mais comum a Internet (88,7%) e o telefone convencional (23,4% possuíam uma linha exclusiva) (IBGE, 2013). Em 2014, 49,2% das prefeituras brasileiras mantinha uma página interativa na Internet (IBGE, 2015).

Os processos conferencistas, constituídos por um mecanismo nacional de participação, são geralmente antecedidos por etapas estaduais, regionais e municipais e possuem um caráter mobilizador mais amplo que outros experimentos (VENTURA, 2016).

Instituídos a partir da década de 1990, esses processos reúnem atores governamentais e não governamentais para discussão de políticas públicas setoriais, sendo que a participação direta das pessoas ocorre somente no nível municipal, pois há escolha de representantes para as demais etapas (CORTES, 2011).

As conferências têm caráter eventual e muitas vezes ocorrem em intervalos irregulares. A 1ª Conferência Nacional de Meio Ambiente, por exemplo, ocorreu em 2003. A 2ª Conferência ocorreu apenas dois anos depois, em 2005. Mas entre a 2ª e a 3ª o intervalo foi de três anos (ocorreu em 2008) e a 4ª Conferência Nacional ocorreu após cinco anos (realizada em 2013) (BRASIL, 2017).

Os Orçamentos Participativos são mecanismos sem obrigatoriedade legal, no qual a sociedade define, junto com os governantes, as prioridades de alocação de recursos financeiros do orçamento público (TEIXEIRA, 2012).

Ao contrário dos conselhos, conferências e audiências públicas, que possuem normatização desde a esfera federal, os orçamentos participativos são criados e normatizados nos municípios, de modo que cada experiência local tem sua especificidade e os arranjos institucionais variam (PAULA; KEINERT, 2016).

A influência dos gestores municipais nesse mecanismo, portanto, é forte, pois a própria existência do processo depende do Executivo municipal (CORTES, 2011). Entre 1989 e 2004, estima-se que mais de 300 mil pessoas participaram de alguma experiência de orçamento participativo no país (VENTURA, 2016).

Os conselhos gestores de políticas públicas são um modelo de instituição participativa incentivado pelo governo federal, na medida em que os processos de

descentralização de políticas setoriais (educação, saúde, assistência social, etc.) condicionam a transferência de recursos financeiros do governo federal à criação de conselhos gestores nas esferas estaduais e municipais (CORTES, 2007; TEIXEIRA, 2012).

Em algumas políticas setoriais, como as ambientais, por exemplo, a existência de um conselho municipal não está condicionada à transferência de recursos financeiros, mas é pré-requisito aos municípios que pretendem exercer o licenciamento ambiental (SÃO PAULO, 2014).

Os conselhos são organizados de acordo com as determinações legais e regulamentações administrativas. Estas últimas geralmente são emitidas pelos ministérios e secretarias estaduais ou municipais, da área de política a que se vincula o conselho, e complementadas por normas estabelecidas internamente (CORTES, 2007).

Uma das principais atividades desenvolvidas pelos conselhos é monitorar o desenvolvimento das políticas públicas, com o objetivo de melhorar constantemente seu alcance e qualidade, além de fiscalizar a adequada aplicação de recursos em tais políticas (TEIXEIRA, 2012).

Em relação às Audiências Públicas, constata-se uma escassez de estudos se comparado aos mecanismos anteriores (FONSECA et al., 2013).

De maneira geral, Fonseca et al. (2013) caracterizam as audiências como: *i*) consultivas, porque apesar de colher opiniões e propostas da população, cabe à administração pública acatar ou não as propostas; *ii*) pontuais, porque são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas; *iii*) presenciais porque possibilita a manifestação oral e/ou escrita dos participantes, sendo ideal que propicie o debate entre os atores e *iv*) coletivas, porque embora seja possível a participação de atores individuais, a audiência pública inclui atores não organizados do processo participativo.

A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados em grupos é uma diferença entre as audiências públicas e os espaços de participação com caráter formalmente representativo – como os conselhos gestores e as conferências temáticas (FONSECA et al., 2013).

O Quadro 1 sistematiza as principais características das instituições participativas apresentadas aqui.

Quadro 1. Síntese das principais características das instituições participativas.

	Formato (consultivo ou deliberativo)	Participação (direta ou representação)	Relações com governo	Permanente ou eventual	Funcionamento Geral
Mecanismos de Participação Individual	Consultivo.	Direta.	Criadas pelo gestor municipal, podendo ser incentivadas pelo gestor federal. Dependem do gestor municipal para a definição do desenho institucional, funcionamento e manutenção.	Pesquisas são eventuais, mas os serviços que recebem denúncias ou proposições tendem a ser permanentes.	Estabelecido por lei ou normas administrativas municipais, mas cada mecanismo define suas normas. Regras formuladas para mecanismos federais tendem a modelar o funcionamento dos mecanismos municipais.
Processo Conferencista	Deliberativo.	Predomina a participação indireta, por meio de representação.	Criadas por regras legais e por atos administrativos. Dependem do gestor municipal para sua realização	Processo eventual de periodicidade variável.	Há regras gerais estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas cada processo define seu próprio regimento. Decisões antecedidas por discussões, que precedem as votações. No nível municipal, escolhem os delegados para os níveis superiores (estadual e nacional) do processo.

(continua)

(continuação do Quadro 1)

	Formato (consultivo ou deliberativo)	Participação (direta ou representação)	Relações com governo	Permanente ou eventual	Funcionamento Geral
Orçamento Participativo	Deliberativo.	Combina participação direta e indireta.	Criadas pelo gestor municipal e dele dependem para definição do desenho institucional, funcionamento e manutenção.	Processo anual.	Regras são estabelecidas ao início de cada processo, com agenda de debates e cronograma de atividades publicizados. Votações podem ser abertas para delegados ou mesmo para os eleitores.
Conselho de Políticas Públicas e de Direitos	Deliberativo.	Predomina a participação indireta, por meio de representação.	Em geral, criadas por regras legais e por atos administrativos, mas podem ser criadas por leis municipais. Dependem do gestor municipal para seu funcionamento e manutenção.	Processo permanente.	Regras gerais são estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas o funcionamento é definido pelo regimento interno de cada conselho. A maioria tem: encontros regulares; núcleos de coordenação formados por conselheiros; decisões por consenso ou votações.
Audiência Pública	Consultivo.	Combina participação direta e indireta.	Em geral, criadas por regras legais e por atos administrativos, mas podem ser criadas por leis municipais. Dependem do gestor municipal para seu funcionamento e manutenção.	Processo eventual, vinculado a um processo decisório específico.	Há regras gerais estabelecidas por lei ou normas administrativas federais, mas cada processo define seu próprio regimento. O processo visa colher opiniões e propostas da população, mas cabe à administração acatar ou não as propostas.

Fonte: Adaptado de Cortes (2011, p. 146-147) e Fonseca et al. (2013).

O que muitos autores observam é que apesar da posição jurídica forte do município brasileiro, sua capacidade de atuação prática é bastante limitada, gerando impasses nos processos de gestão pública municipal (GIARETTA, 2011; KRELL, 2003; MENDONÇA; SERRÃO, 2014).

Constata-se que o processo de descentralização que resultou em maior autonomia para os municípios brasileiros também transferiu para eles uma série de responsabilidades que era centralizada no Estado e/ou na União, e o aumento da complexidade das tarefas para os municípios não foi acompanhado de um incremento nas competências técnicas e administrativas dos mesmos (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, 2009).

Inicialmente, há um contexto histórico, no qual a oferta de participação social do Estado brasileiro é reconhecidamente muito restrita geralmente vinculada a grupos privilegiados e despreparada para trabalhar com transparência, ou seja, para tornar acessíveis as informações, os procedimentos e os processos de tomada de decisão. (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006).

Posteriormente, no contexto das administrações municipais, essa situação pode ser traduzida pela debilidade ou inviabilidade das instituições, no que se refere à sua capacidade institucional, administrativa e/ou financeira (GIARETTA, 2011; NUNES, 2010) e no que se refere aos seus mecanismos de participação (MENDONÇA; SERRÃO, 2014; NUNES, 2010; KRELL, 2003).

Para Antero e Salgado (2013), embora a participação tenha se tornado um ingrediente fundamental na tomada de decisão e execução de políticas públicas, os problemas de participação na prática não são plenamente compreendidos.

Considerando as dimensões de análise das políticas públicas, na dimensão dos atores, os conflitos gerados ocorrem exatamente porque as políticas constitutivas têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente entre os atores envolvidos, entre quem manda e quem faz (SECCHI, 2010).

Para os atores que habitualmente “mandam”, como o Poder Legislativo e o poder político do Estado, a participação representa uma ameaça. Representa também um obstáculo à exclusividade da burocracia estatal, que em tese deveria ter o monopólio do conhecimento administrativo (PAULA; KEINERT, 2016).

Nesta situação, as instituições participativas podem ser descaracterizadas, via cooptação por grupos sociais superincluídos ou via integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial de transformação das relações de poder (SANTOS, 2002).

A burocratização da participação é um exemplo de descaracterização via integração e se dá quando os instrumentos normativos e o aparato jurídico dificultam ou inibem a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação extremamente sutis (MODESTO, 2005; ROMÃO, 2015; SANTOS, 2002).

A consequência direta dessa integração é a reprodução das desigualdades e das relações centralizadoras, com a formação de elites participativas que capturam os recursos (FILGUEIRAS, 2013; MARANHÃO; TEIXEIRA, 2006; EMPINOTTI, 2011).

Em síntese, as regras formais mudam, abrindo possibilidades de influência de atores externos; porém, as regras informais não mudam, neutralizando os potenciais benefícios das políticas participativas.

Outras contestações surgem na dimensão do Ciclo de Vida da Política Pública. Na fase de formulação de alternativas, experiências empíricas indicam que buscar uma solução comum com atores muito diferentes, ou para problemas de maior complexidade com tensões entre os atores envolvidos, acaba resultando em metas ou soluções altamente generalistas (GUIVANT; MACNAGHTEN, 2011).

Nesta dimensão, também se levanta a possibilidade de as políticas participativas levarem à morosidade do processo de tomada de decisão (ANTERO; SALGADO, 2013; SECCHI, 2016), reduzindo a eficiência governamental (PAULA; KEINERT, 2016).

Em termos de influência (um dos eixos do Cubo da Democracia), essas instituições podem se tornar canais esvaziados com pouca importância atribuída pelas administrações municipais, funcionando apenas como mecanismos formais de participação nos quais quem toma a decisão final é o órgão governamental (ANTERO; SALGADO, 2013; CARVALHO, 1998; JACOBI, 2005; KRELL, 2003; MENDONÇA; SERRÃO, 2014).

O cenário atual da abordagem participativa nos municípios brasileiros pode ser sintetizado assim:

- a) Na dimensão de atores, os conflitos gerados entre atores governamentais e não governamentais relacionam-se ao novo equilíbrio de poder, aos recursos disponíveis para participação e aos interesses divergentes, que levam os participantes às instâncias participativas (DEMO, 1988; JACOBI; TEIXEIRA, 1996).
- b) Na dimensão de conteúdo, a política participativa é constitutiva na tipologia de Lowi, influenciando (ou tentando influenciar) as políticas setoriais distributivas (educação, saúde, assistência social, entre outras). Porém, pela tipologia de Gustafsson, a política participativa, que potencialmente seria uma política real, vem se mostrando uma política simbólica (SECCHI, 2010, 2016).
- c) Na dimensão temporal, os desafios encontrados referem-se a três fases específicas: a tomada de decisão, nos estudos *top-down* que enfatizam o formulador como ator central do processo; a de implementação, nos estudos acadêmicos *bottom-up* que enfocam o viés dos burocratas de nível de rua; e a de avaliação, nos estudos que objetivam mensurar e dimensionar a efetividade das políticas participativas (CRANTSCHANINOV; MEDEIROS, 2012; FERREIRA; MEDEIROS, 2016; MARTINS et al., 2008; PIRES, 2011).
- d) Na dimensão espacial, as regras formais estão colocadas, aparentemente, de maneira homogênea para todos os municípios, desconsiderando as regras

informais e, portanto, a cultura política que compõe cada contexto institucional (VENTURA, 2016; ROMÃO, 2015; AVRITZER, 2009).

- e) Na dimensão comportamental, a abordagem participativa incide fortemente sobre o eixo de acessibilidade, ampliando o leque de participantes, e incide com relevância sobre o eixo de interação, abrindo possibilidades de deliberação direta. Porém, praticamente não altera o eixo de influência, criando uma lacuna entre a decisão tomada e a ação realizada. Dos mecanismos apresentados, o Orçamento Participativo aparenta ser a política mais consistente nessa dimensão (FUNG, 2006; SECCHI, 2010).

1.4 VARIÁVEIS E CONDICIONANTES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A diversidade dos formatos de instituições participativas encontrada no Brasil é importante, uma vez que os mecanismos de participação criados pela administração pública devem possibilitar o envolvimento amplo de todos os grupos sociais (JACOBI e TEIXEIRA, 1996).

Algumas pessoas sentem-se mais confortáveis com certas formas de envolvimento tais como reuniões públicas, enquanto outras preferem, por exemplo, o engajamento em discussões virtuais (*on-line*). Algumas pessoas querem falar sobre as experiências de sua comunidade ou bairro, enquanto outras preferem se engajar com base nos seus conhecimentos como usuárias de um serviço específico (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Para Brandão e Silva (2014, p. 45, *itálico do autor*),

É importante refletir sobre o fato de que as formas de participação podem variar. Um sujeito pode colaborar com comentários e sugestões, ser apenas um informante, debater os resultados, contribuir com recomendações ou tomar parte de todas as discussões e deliberações [...]. É necessário enfrentar a questão: *como cada ator participa?* O cuidado a ser tomado está em não cair no desejo de incluir a todos e todas sem considerar a viabilidade dessa intenção, que é variável direta de muitos fatores: a diversidade de atores, a dispersão geográfica dos mesmos, o tempo de maturação da intervenção [...], os recursos físico-financeiros, os espaços e tecnologias de comunicação disponível, entre tantos outros. *Que participação é essencial? Que princípios a orientam?*

Para alguns autores, a presença da sociedade civil é condição para um processo participativo bem-sucedido (AVRITZER, 2011). Outros entendem a presença da sociedade civil como resultado da própria efetividade do desenho institucional

(FUNG; WRIGHT, 2003 apud AVRITZER, 2011; LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006a, 2006b).

Afinal, a decisão de participar envolve uma miríade de variáveis e condicionantes. O que determina o engajamento dos atores no âmbito das políticas participativas? Por que alguns se engajam politicamente para além do momento do voto e outros não? (VAZ, 2013).

Dahl (1972, tradução nossa) sintetizou em seis razões os motivos pelos quais as pessoas não se envolvem com política, e que podem ser atribuídas também à participação em políticas públicas:

- 1) As pessoas são menos propensas a participar se elas entendem que a recompensa obtida com a participação é menor do que a recompensa esperada de outras atividades sociais;
- 2) As pessoas são menos propensas a participar se elas acham que não há diferença significativa entre as alternativas e, portanto, o que ela fizer não importará;
- 3) Um indivíduo é menos propenso a participar se ele entende que o que ele faz não importa, porque de qualquer maneira ele não pode mudar significativamente o resultado final;
- 4) As pessoas são menos propensas a participar se elas acreditam que o resultado será relativamente satisfatório para elas, mesmo sem seu envolvimento;
- 5) Uma pessoa é menos propensa a participar se ela sente que seu conhecimento é muito limitado para ser efetivo;
- 6) Finalmente, quanto maiores os obstáculos colocados no caminho, menos provável é a participação.

As colocações de Dahl (1972) relacionam-se com a teoria da escolha racional, que enfatiza os custos e oportunidade associados ao processo participativo, ou seja, o indivíduo participaria apenas se percebesse necessário seu engajamento para obtenção de benefícios individuais. Caso percebesse que os benefícios viriam independentemente de seu engajamento, imperaria a lógica do *free-rider*, ou seja, de maximização do bem-estar a partir do trabalho e movimento dos outros (GUARNEROS-MEZA, 2007; VAZ, 2013).

Aledo (2006) analisa a dificuldade de efetivar processos participativos destacando a lacuna existente entre discurso e realidade. Considera que, devido às inúmeras variáveis existentes, somente em laboratório seria possível controlar e isolar as variáveis ambientais.

Para o autor, as limitações da participação centram-se em três aspectos: estruturais, operacionais e culturais. Os aspectos estruturais referem-se às estruturas desiguais de poder, às diferenças socioeconômicas entre os participantes, à seleção de representantes não representativos, ao alto custo financeiro, às frustrações de experiências anteriores. Os aspectos operacionais referem-se à hierarquia administrativa, ao excesso de burocracia, à falta de informação, ao uso inadequado de técnicas e métodos. E os aspectos culturais remetem à intenção manipuladora da participação.

Em relação aos aspectos culturais, Bertero (2004, p. 48, *itálico do autor*) recupera os estudos de Hofstede, que apontam que as culturas nacionais podem ser comparadas segundo algumas poucas dimensões principais. Duas podem ser relacionadas à questão da participação social:

Individualismo versus coletivismo. O Brasil fica a meio caminho entre o individualismo [cultura menos participativa] e o coletivismo [cultura mais participativa], o que equivale a dizer que o indivíduo não é considerado exclusivamente responsável por seu sucesso, pois recebe a mediação de sua origem social, que provê uma rede de relações que determina o lugar que ele poderá ocupar na estrutura social ou organizacional. Tal condição pode também explicar a “diluição” dos processos de tomada de decisão, e as dificuldades para aumentar o grau de autonomia dos escalões mais baixos da hierarquia [...]

Distância do poder. O Brasil está entre as culturas consideradas com alta distância do poder. [...] esse tipo de cultura favorece estilos autoritários, cujo poder vem de cima para baixo, com centralização e dificuldades para a delegação.

Alguns modelos teóricos estão consagrados para a análise da decisão de participar (VAZ, 2013).

O Modelo Socioeconômico entende o grau de engajamento e participação como função da posição social em termos de recursos materiais e simbólicos. Os aspectos objetivos dos indivíduos, como maior renda e escolaridade, bem como aspectos subjetivos como atitudes e crenças em relação à sociedade são os determinantes na decisão de participar (VAZ, 2013).

A escolaridade, em específico, é um fator preponderante, tendo em conta que quanto maiores os processos formativos e educativos, maior será a conscientização da sociedade (PETRONI et al., 2012).

Diversos autores concordam que existe uma distribuição desigual, entre atores, dos recursos necessários para a efetivação de seus interesses, além de constatarem que em algumas arenas, certos recursos são mais valiosos, enquanto em outras, outros recursos são mais valiosos (SECCHI, 2010; VAZ, 2013).

Não apenas entre indivíduos, mas a variação entre regiões também é ressaltada. Para Krell (2003), por exemplo, em muitos municípios, o primeiro passo para aumentar

as chances de participação é facilitar o acesso à informação por meio de campanhas educacionais, criação de foros de discussão, etc.

Há o entendimento de que essas habilidades e recursos são comumente encontrados entre segmentos da população com maior nível de educação e emprego – os que possuem melhores condições socioeconômicas (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

No cenário brasileiro, essa dimensão relaciona-se ao questionamento feito por Dantas (2015) sobre o quanto os cidadãos estão e são efetivamente preparados para o exercício e o uso de ferramentas participativas.

Estudos brasileiros corroboram a hipótese e apontam que a consequência desta assimetria é a geração de vieses significativos no tipo de inclusão potencializada pela abordagem participativa adotada (VAZ, 2013).

Santos (2002) ressalta que o acesso à informação diz respeito não apenas à difusão como também e, principalmente, ao conteúdo, uma vez que o acesso à informação depende da inteligibilidade de seu conteúdo. O autor ressalta que nos espaços participativos onde prevalece a linguagem técnica, a informação disponível não significa necessariamente a informação acessível.

O Modelo de Capital Social coloca como questão central que a propensão à participação está ligada muito mais às redes de interação estabelecidas pelo indivíduo ao longo de sua vida e que definiriam sua própria identidade. Caso fosse imbuída em redes sociais propensas ao engajamento social, a formação da identidade seria conformada nesse sentido (VAZ, 2013).

O autor, em seu estudo comparativo de instituições participativas, constatou correlação significativa entre práticas associativas e participação, sugerindo que essa variável é, de fato, forte preditor do engajamento. E constatou variação dentre as instituições: o associativismo é um preditor maior de participação em processos de orçamento participativo depois em conferência temática e, por fim, em conselho gestor.

Secchi (2010) também aponta a relevância desse aspecto na análise de grupo, identificando como nível de coesão. Para o autor, um grupo é coeso quando cada indivíduo se identifica fortemente com os outros membros do mesmo grupo, e detectar o nível de capital social (alto ou baixo) de um grupo em contextos infranacionais contribuiria para se entender as nuances das regras localizadas e das microculturas.

Nesse contexto, Krell (2003, p. 93) afirma que para tornar possível uma participação ativa,

devem ser fortalecidas as organizações da sociedade civil, com o fim de uma melhor mediação das relações conflituosas entre os atores sociais. Essa mudança somente pode ser alcançada através de processos de aprendizagem social que levam a certa cultura de participação.

Este aspecto é considerado por Avritzer (2003), em seu estudo sobre processos de orçamento participativo. Ele constata que cidades de pequeno e médio porte em geral contam com pouca infraestrutura associativa, mas a ausência dessa infraestrutura parece

ser compensada, pelo menos nos casos estudados, pela questão da escala, sendo a participação incentivada diretamente pelo poder público.

No caso de Porto Alegre/RS, cidade de grande porte, a densidade associativa é alta e o autor demonstra que esse capital social é extremamente importante para o sucesso do Orçamento Participativo local.

Por fim, o Modelo de Desenho Institucional aponta que existem elementos e fatos da realidade que constroem a capacidade de engajamento e participação, e são chamadas de estruturas de oportunidade. O núcleo teórico aponta que as regras informais interferem na decisão. Nesse sentido, as instituições podem fomentar a ação coletiva criando “estruturas de oportunidade” política para grupos sociais (VAZ, 2013).

Vaz (2013), em um estudo comparativo de três instituições participativas diferentes, demonstrou que o desenho institucional influencia diretamente no perfil dos atores que participam.

Pires (2011) afirma que ações concretas que visam aperfeiçoar o desenho, as regras e os procedimentos, no interior de mecanismos participativos, contribuem para ampliar tanto sua efetividade quanto a legitimidade desses espaços.

Rennó (2003), em seu estudo sobre engajamento social nos países da América Latina, aponta que a existência de canais e de garantias oferecidas pelas instituições formais é fator preponderante sobre os aspectos vinculados ao modelo de capital social.

Para alguns autores, a decisão de participar advém muito mais do conjunto de oportunidades abertas ao cidadão do que de outros fatores, como condições socioeconômicas ou mesmo interesses específicos (VAZ, 2013).

Uma variável importante dentro desse modelo é a responsividade, ou seja, a capacidade deliberativa de vincular as decisões das instâncias participativas a ações do governo (VAZ, 2013).

Para Quintas (2006), qualquer processo coletivo de mobilização e discussão se esgota, caso não haja consequências práticas com algum retorno palpável que seja percebido pelos seus participantes.

Em seus estudos sobre orçamento participativo, Avritzer (2003) aponta como fator de fortalecimento, ou enfraquecimento da participação, a capacidade financeira do município de implantar os resultados do processo participativo, ou seja, de responder aos munícipes sobre as demandas recebidas.

Percebe-se que em todas as perspectivas apresentadas encontram-se argumentos consistentes e amplamente reconhecidos como fatores determinantes do engajamento político-social (VAZ, 2013).

CAPÍTULO 2 – A FERRAMENTA CLEAR

A ferramenta CLEAR foi desenvolvida a pedido do Comitê Europeu para Democracia Local e Regional e construída a partir das pesquisas teóricas e empíricas de um grupo de pesquisadores do Reino Unido. É uma ferramenta voltada às iniciativas governamentais de incentivo à participação, que fornece caminhos para um processo de autodiagnóstico dos governos locais. Ao contrário das ferramentas de auditoria ou avaliação, o objetivo de um autodiagnóstico não é avaliar diretamente as iniciativas do governo, mas antes auxiliar na identificação das forças e fraquezas das iniciativas adotadas e na reflexão do que pode ser melhorado dentro da realidade do município (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

Sinteticamente, a ferramenta está baseada no entendimento de que as iniciativas governamentais de participação são mais bem sucedidas quando os cidadãos:

- Podem (**Can do**) – dispõem de recursos e conhecimento para participar;
- Gostam (**Like to**) – tem um sentido de corresponsabilidade que reforça a participação;
- São habilitados (**Enabled to**) – detêm os meios que permitem sua participação;
- São convidados (**Asked to**) – são mobilizados por órgãos públicos e organizações civis;
- Obtêm retorno (**Responded to**) – percebem que suas opiniões são levadas em consideração (ANTERO; SALGADO, 2013).

A denominação CLEAR deriva do acrônimo dessas cinco características no original em inglês.

2.1 ORIGEM E EMBASAMENTO CONCEITUAL

Dois estudos publicados, em 2006, pelos pesquisadores Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett e Gerry Stoker fornecem, sinteticamente, o embasamento conceitual da ferramenta CLEAR (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006a; 2006b).

O primeiro estudo é uma análise comparativa entre três pares de áreas (cidades ou distritos) da Inglaterra, divididas por condições socioeconômicas (alta, média ou baixa). O objetivo era entender melhor as diferenças observadas entre os níveis de participação das diferentes localidades.

Os autores constataram que nem o Modelo Socioeconômico nem o Modelo de Capital Social explicavam por completo as diferenças encontradas (CONSELHO DA EUROPA, 2006a).

Concluíram que tanto a pobreza quanto a desigualdade social, bem como a força da comunidade, moldam os níveis de participação, porém não determinam sua existência. E que o modo como as instituições governamentais funcionam e como os

atores governamentais se comportam faz mais diferença sobre a escolha das pessoas por participar ou não, ou seja,

Onde os líderes locais - comunitários ou governamentais – passaram a convidar as pessoas para se envolverem, a dar suporte para o envolvimento e a engajá-las em conversas apropriadas, os níveis de participação aumentaram. Mas nos locais onde a atitude "nós sabemos melhor" prevaleceu, o público permaneceu sem compromisso (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006a, p. viii, tradução nossa).

O segundo estudo procurou compreender a diversidade de fatores que explicam as diferenças de participação e os tipos de estratégias que as autoridades públicas poderiam adotar para aumentar a participação em suas áreas (CONSELHO DA EUROPA, 2006a).

Dois questionamentos são colocados neste artigo, e orientaram a elaboração do quadro CLEAR. O primeiro, após uma discussão mais ampla sobre os processos participativos e o fortalecimento da democracia:

Ao olhar além da teoria democrática para a prática política, as razões por trás do engajamento e do não-envolvimento continuam a ser um enigma. Quando o não-envolvimento está apenas abaixo do desejado e quando ele reflete processos de exclusão? A abordagem desenvolvida neste artigo visa permitir que as autoridades públicas testem sua capacidade de oferecer opções de participação aos cidadãos que desejam aceitá-las. (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006b, p. 283, tradução nossa).

O segundo questionamento aparece após uma explanação sobre o aumento, em diversidade e quantidade, das iniciativas de participação promovidas pelo poder público:

O que está claro é que as autoridades públicas promovem a participação agora mais do que nunca [...]. Mas eles sabem o que estão fazendo? Será que eles entendem o que incentiva a participação e o que é mais provável que afaste os cidadãos? Aparentemente as autoridades públicas desenvolveram um leque muito amplo de técnicas de consulta e formas de engajamento. Mas continua sendo um desafio considerável tornar estas abordagens eficazes. (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006b, p. 285, tradução nossa).

Os autores finalizam o artigo fazendo considerações sobre o desafio de se incentivar a participação, e as variáveis envolvidas na decisão de participar ou não.

Afirmam que fatores estruturais profundamente arraigados atuam fortemente na formação de recursos e de atitudes das pessoas. Mas que o comportamento de políticos e gestores também é importante - e aqui a mudança está mais diretamente nas mãos dos decisores políticos. Reforçam que se as pessoas são convidadas a participar de forma empenhada e consistente, e obtêm respostas às suas contribuições participativas, elas serão muito mais propensas a se envolver (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006b).

A metodologia considera que todos os modelos teóricos que analisam a participação são relevantes, e os reorganiza em cinco grandes dimensões que se inter-relacionam e se complementam, como pode ser visto no Quadro 2 (CONSELHO DA EUROPA, 2008; GUARNEROS-MEZA, 2007).

Quadro 2. As dimensões da ferramenta CLEAR e suas variáveis.

DIMENSÃO	C	L	E	A	R
	Podem participar	Gostam de participar	São habilitadas para participar	São convidadas a participar	Obtém retorno da participação
DESCRIÇÃO	<p>Os recursos para participar contam</p> <p>O recurso individual que as pessoas têm de mobilizar e organizar (fala, escrita e habilidades técnicas, bem como confiança para usá-las) faz diferença.</p>	<p>Sentimento de pertencimento e ligação é uma premissa</p> <p>Comprometer-se em participar requer uma identificação com a entidade pública que é o foco do engajamento.</p>	<p>A participação precisa de oportunidades e canais</p> <p>A infraestrutura social de grupos e organizações faz diferença porque cria ou bloqueia uma oportunidade de participação.</p>	<p>Os cidadãos participam se são chamados</p> <p>Mobilizar as pessoas para participar, solicitando suas contribuições, pode fazer uma grande diferença.</p>	<p>A participação dos cidadãos depende do grau de retorno que eles esperam</p> <p>Quando perguntadas, as pessoas dizem que vão participar se forem ouvidas (não necessariamente atendidas) e capazes de ver uma resposta.</p>
VARIÁVEIS	<p>Nível de instrução</p> <p>Emprego e classe social</p> <p>Demografia</p> <p>Recursos</p> <p>Habilidades</p> <p>Conhecimentos</p>	<p>Identidade</p> <p>Homogeneidade</p> <p>Confiança</p> <p>Cidadania</p>	<p>Tipos de organização social</p> <p>Atividades</p> <p>Infraestrutura social</p>	<p>Formas de participação</p> <p>Estratégia</p> <p>Alcance e Diversidade</p>	<p>Escuta</p> <p>Equilíbrio e priorização</p> <p>Feedback e educação</p>

Fonte: Elaboração própria, com base em Conselho de Europa (2008).

Uma característica importante é que as cinco dimensões não são hierárquicas nem sequenciais. A presença de uma não é condição prévia para as outras e uma participação eficaz não depende necessariamente que todos os componentes estejam presentes, embora, idealmente, eles estivessem. Além disso, o modelo não atribui um peso ou importância específica a nenhuma dimensão em especial: não há um equilíbrio assumido entre as diferentes dimensões, que deva ser esperado ou respeitado em um determinado local (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

A dimensão C (**Podem participar**) aborda os argumentos socioeconômicos sobre variações nos índices de participação. É uma dimensão desenhada basicamente sobre o Modelo Socioeconômico, composta pelas variáveis de escolaridade, emprego e classe social, demografia, recursos, habilidades e conhecimentos.

A dimensão L (**Gostam de participar**) apoia-se no Modelo de Capital Social, focando nos aspectos da percepção dos indivíduos sobre suas relações sociais e sobre o governo em análise. Suas variáveis são aspectos de identidade, homogeneidade, confiança e cidadania.

A dimensão E (**São habilitadas para participar**) está baseada no Modelo de Capital Social e de Desenho Institucional, enfatizando os aspectos das redes coletivas de capital social. Assim, as variáveis dessa dimensão envolvem os tipos e as atividades das organizações sociais existentes, e a infraestrutura social e governamental do território em análise.

A dimensão A (**São convidadas a participar**) é construída com base do Modelo de Desenho Institucional, e tem como objetivo analisar se há uma estrutura institucionalizada de incentivo à participação, e como essa estrutura se organiza. As formas de participação existentes, a estratégia utilizada e o alcance e diversidade dessas estratégias são as variáveis consideradas nesta dimensão.

A dimensão R (**Obtém retorno da participação**) também tem fundamento no Modelo de Desenho institucional, pois supõe que as pessoas participam de forma mais permanente quando recebem um retorno de sua participação. Este retorno por parte do poder público pode não ser positivo no sentido de atendimento à demanda; o importante é haver uma explicação de como a decisão foi tomada e o papel da participação dentro dela. Escuta, priorização e equilíbrio das posições, *feedback* e educação são as variáveis desta dimensão.

O desafio proposto pela ferramenta é de se incentivar a participação por parte do poder público, e a compreensão das variáveis envolvidas na decisão de participar ou não. É incontestável que fatores estruturais profundamente arraigados atuam fortemente na formação de recursos e atitudes das pessoas. Mas o comportamento dos atores governamentais também é importante - e aqui a mudança está mais diretamente nas mãos dos formuladores de políticas públicas. A ferramenta enfatiza que se as pessoas são convidadas a participar de forma empenhada e consistente, e obtêm respostas às suas contribuições, elas serão muito mais propensas a se envolver. Nesse sentido, a ferramenta considera que a presença da sociedade civil é resultado da efetividade da instituição participativa (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2006b).

2.2 O PROCESSO DE AUTODIAGNÓSTICO

A ferramenta é composta por um roteiro-base de questões (Anexo A) e um Guia do Usuário, que detalha as etapas de execução (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

O roteiro-base indica uma série de informações que os responsáveis pelo diagnóstico devem levantar. O modo como essas informações são buscadas e as pessoas envolvidas nesse levantamento variam entre localidades, bem como as técnicas empregadas. O ponto principal é que a ferramenta é adaptável e tem que ser adaptada às circunstâncias locais para permitir que os interessados possam diagnosticar os pontos fortes e as limitações de iniciativas de participação pública em suas áreas, com o objetivo de melhorá-las (ANTERO; SALGADO, 2013).

A ideia de um diagnóstico é entender o que precisa ser feito para garantir que os cidadãos tenham a opção, as capacidades e as oportunidades de participação: a abordagem é feita para permitir aos poderes públicos locais testar a sua capacidade de fornecer opções de participação aos cidadãos que querem participar (CONSELHO DA EUROPA, 2008).

O processo não pretende gerar dados objetivos e padronizados. Os resultados de sua análise não fornecem uma base estatística de comparação direta entre localidades nem pretendem estabelecer algum tipo de classificação ou *ranking* dos diferentes municípios (ANTERO; SALGADO, 2013).

O processo de autodiagnóstico facilita a reflexão e a compreensão da participação local entre aqueles que estão em melhor posição para fazer algo sobre isso. Potenciais usuários da ferramenta, portanto, incluem:

- a) servidores públicos responsáveis pelo envolvimento dos cidadãos;
- b) funcionários eleitos ou nomeados no governo local;
- c) órgãos públicos interessados em apoiar iniciativas de participação;
- d) organizações da sociedade civil local;
- e) cidadãos interessados em melhorar as oportunidades de participação dentro de seu território (ANTERO; SALGADO, 2013).

A premissa dessa ferramenta é que ela atende a duas finalidades: *i*) identificação e compreensão da ponderação entre os fatores que influenciam a participação no território analisado; *ii*) oportunidade de reflexão sobre as características relativas à participação local, e de considerar estratégias para abordar eventuais lacunas detectadas (ANTERO; SALGADO, 2013).

Para Evans e Reid (2013), apesar da ferramenta concentrar-se nas especificidades de cada município, experiências têm mostrado que ela pode ser útil aos municípios que desejam trabalhar juntos e trocar experiências. O foco do compartilhamento, neste caso, não são os dados coletados, mas o intercâmbio de experiências sobre o processo e a forma de realização do autodiagnóstico de cada

município. Naturalmente, a cooperação pode se estender para as boas práticas e inovações encontradas.

2.3 A EXPERIÊNCIA EM MUNICÍPIOS EUROPEUS

Em 2005, o CDLR do Conselho da Europa decidiu testar a abordagem CLEAR em alguns países, visando seu aprimoramento como ferramenta analítica para aplicação em todos os Estados-membros da União Europeia (CONSELHO DA EUROPA, 2006a).

Durante o planejamento da iniciativa, os membros do Comitê se ofereceram para tomar parte no teste-piloto. Assim, os seguintes países participaram do processo: Eslováquia, Espanha, Finlândia, Holanda e Noruega (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Todos, exceto a Finlândia, escolheram cinco municípios nos quais a ferramenta poderia ser testada (Quadro 3). Os municípios que participaram do processo foram selecionados por seus governos centrais e associações de autoridades locais. Os critérios de seleção priorizaram a diversidade de características e experiências. Desta forma, os municípios envolvidos no teste-piloto variaram de grandes centros urbanos a pequenas comunidades rurais; de capitais a cidades do interior; dos municípios com mais de 3 milhões de habitantes àqueles com pouco mais de 1.200 habitantes; de áreas com apenas uma experiência recente de incentivo à participação social àqueles com uma história de longa data de engajamento e atividade política (CONSELHO DA EUROPA, 2006a; GUARNEROS-MEZA, 2007).

Quadro 3. Municípios europeus que participaram do teste-piloto de CLEAR

ESLOVÁQUIA	ESPAÑA	FINLÂNDIA	HOLANDA	NORUEGA
Bratislava	Madri		Utrecht	Askim
Kezmorak	Barcelona	Tampere	Arnhem	Herøy
Vel'Ké Kopusany	Málaga	Hameenlinna	Zoetermeer	Kristiansand
Nesvady	Córdoba	Imatra	Deurne	Vadsø
Závažná Poruba	San Sebastián-Donostia		Dantumadeel	Øvre-Eiker

Fonte: Guarneros-Meza (2007, p. 9).

A equipe acadêmica projetou a ferramenta na forma de um roteiro que continha questões abertas e fechadas para serem respondidas por diferentes tipos de *stakeholders* locais: políticos, funcionários públicos, organizações sociais e cidadãos. A seleção da metodologia para a coleta de dados, bem como a determinação dos *stakeholders* a serem consultados era de livre escolha de cada município (GUARNEROS-MEZA, 2007).

A equipe do projeto visitou cada país entre novembro e dezembro de 2005 para discutir a sua aplicação com os municípios participantes (CONSELHO DA EUROPA, 2006a). Nessas reuniões, foram explicados os objetivos da ferramenta e seu conteúdo. Cada país tinha uma agência de coordenação representada pelo departamento do governo central encarregado dos assuntos regionais e municipais. Essa agência foi

responsável pela tradução da ferramenta e pelo acompanhamento de sua execução em cada um dos municípios participantes (GUARNEROS-MEZA, 2007).

Cada município, em seguida, testou a ferramenta no período de janeiro a abril de 2006, produzindo ao final um relatório completo sobre a sua experiência como parte desse processo (CONSELHO DA EUROPA, 2006a). O Conselho da Europa reuniu e traduziu para o inglês todos os relatórios produzidos, que foram posteriormente enviados à equipe acadêmica para análise (GUARNEROS-MEZA, 2007).

A análise do teste-piloto foi feita em duas etapas: a primeira, analisando a aplicação da ferramenta em si, com objetivo de aperfeiçoá-la enquanto instrumento de diagnóstico (CONSELHO DA EUROPA, 2006a). A segunda, analisando os resultados encontrados pelos municípios, concentrando-se no desenvolvimento de um método de avaliação das informações obtidas (CONSELHO DA EUROPA, 2006b). Ambas as etapas tiveram como base somente os relatórios enviados pelos municípios participantes.

A análise do processo de aplicação da ferramenta explicitou os desafios envolvendo a tradução das questões do roteiro-base, a obtenção de dados primários e secundários bem como o tratamento destes dados. Mas de forma geral, todos os municípios relataram que a ferramenta foi um catalisador útil para autorreflexão dentro do município e entre as organizações parceiras (CONSELHO DA EUROPA, 2006a; GUARNEROS-MEZA, 2007).

A análise dos resultados, por sua vez, não buscou avaliar o município participante, uma vez que os dados fornecidos eram altamente dependentes do contexto e trouxeram uma diversidade de informações que só tinham significado dentro do município, de modo que não seria apropriado comparar os componentes isolados das informações entre os municípios ou tentar interpretar seu significado fora desse contexto (GUARNEROS-MEZA, 2007).

A equipe acadêmica buscou, com a análise dos resultados, desenvolver um procedimento que permitisse aprofundar a reflexão iniciada sobre a participação dentro do município. Para isso, a equipe transportou o conteúdo dos relatórios para um conjunto matricial contendo a resposta dada a cada questão do roteiro-base. O conjunto de matrizes serviu de guia para identificar os pontos-chave no relatório de cada município, permitindo a elaboração de breves resumos de acordo com cada uma das dimensões CLEAR. A ordenação dos dados permitiu à equipe acadêmica entender como cada município estava se comportando em relação a cada componente CLEAR (CONSELHO DA EUROPA, 2006b). Um exemplo desse quadro-resumo, com três municípios participantes, pode ser visto no Quadro 4.

Quadro 4. Quadro-resumo de três municípios europeus que aplicaram CLEAR.

	BRATISLAVA (Eslováquia)	MÁLAGA (Espanha)	UTRECHT (Holanda)
C	Perfil populacional e socioeconômico identificados. As pessoas têm acesso a recursos e competências participativas. Foram identificadas as habilidades em falta.	Perfil populacional e socioeconômico identificados. Os cidadãos têm acesso limitado a recursos e competências (ajuda fornecida). Foram identificadas as habilidades em falta.	Perfil populacional e socioeconômico identificados. Cidadão tem acesso a recursos e competências participativas. Há outras formas participativas de envolver os cidadãos.
L	Há confiança mútua entre as pessoas e destas com o governo do município. As vozes de alguns grupos são mais legítimas que outras e alguns grupos são excluídos.	Não há confiança mútua entre as pessoas e nem destas com o governo do município. Os valores são diferentes e não há espírito comunitário. As vozes de alguns grupos são mais legítimas que outras e alguns grupos estão marginalizados.	Não há confiança mútua entre as pessoas. Não há espírito comunitário forte. As vozes de alguns grupos são mais legítimas que outras e alguns grupos são excluídos.
E	Existem várias organizações voluntárias. Há um voluntariado ativo. Existem organizações “guarda-chuva”.	Há pouca diversidade de organizações voluntárias, com atividades limitadas e baixo nível de influência. Existem organizações “guarda-chuva”. Principal ponto fraco do setor foi identificado. Governo local apoia o voluntariado.	Há um voluntariado ativo e algumas organizações são bastante influentes. Existem organizações “guarda-chuva”. Os pontos fracos do setor foram identificados. Governo local apoia o voluntariado.
A	São promovidas várias formas de participação. A Internet é usada para além da obtenção/prestação de informações. Não existe estratégia de participação. Os tomadores de decisão priorizam algumas formas de participação sobre outras.	Há formas limitadas de participação. A Internet é utilizada para obtenção/prestação de informações. As atividades participativas são fragmentadas. Não há formas suficientes para envolver todos os interesses dos cidadãos. Os tomadores de decisão priorizam algumas formas de participação sobre outras.	São promovidas várias formas de participação. A Internet é utilizada para obtenção/prestação de informações. Há formas suficientes para envolver os cidadãos na participação.
R	Alguns pontos de vista dos cidadãos são levados em conta. Os tomadores de decisão são bons em compreender pontos de vista dos cidadãos. Município é bom em explicar as decisões de cidadãos.	Há procedimentos legais para participação. Opinião dos representantes políticos se sobrepõe às opiniões do cidadão. Os tomadores de decisão não são bons para a compreensão das opiniões do cidadão. Município é bom em explicar as decisões.	Há procedimentos legais para a participação. Os tomadores de decisão entendem os pontos de vista dos cidadãos e o município é bom em explicar as decisões ao cidadão. Estratégia de comunicação foi melhorada para envolver os cidadãos nas decisões. Existe um Programa Cidadão e políticos foram treinados.

Fonte: Conselho da Europa (2006b, p. 27, 34 e 17 respectivamente, tradução nossa).

Finalmente, visando a construção de uma representação visual desse resumo, a equipe acadêmica atribuiu para cada município uma pontuação inicial de 100 e distribuiu esse valor proporcionalmente para cada dimensão CLEAR, utilizando uma formulação típica-ideal⁵ baseada nos critérios: *i*) atendimento às informações solicitadas; *ii*) acréscimos às informações, que auxiliassem a aprofundar a resposta dada; *iii*) impacto da informação para o diagnóstico como um todo. Quanto mais informação, de melhor qualidade e maior relevância para o diagnóstico, maior foi a pontuação atribuída na dimensão, como representado na Tabela 1 (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Tabela 1. Pontuação atribuída às dimensões CLEAR em três municípios europeus.

	BRATISLAVA (Eslováquia)	MÁLAGA (Espanha)	UTRECHT (Holanda)
C	17	15	32
L	28	10	9
E	22	25	14
A	17	30	14
R	17	20	32
SOMA⁶	101	100	101

Fonte: Conselho da Europa (2006b, p. 27, 34 e 17 respectivamente).

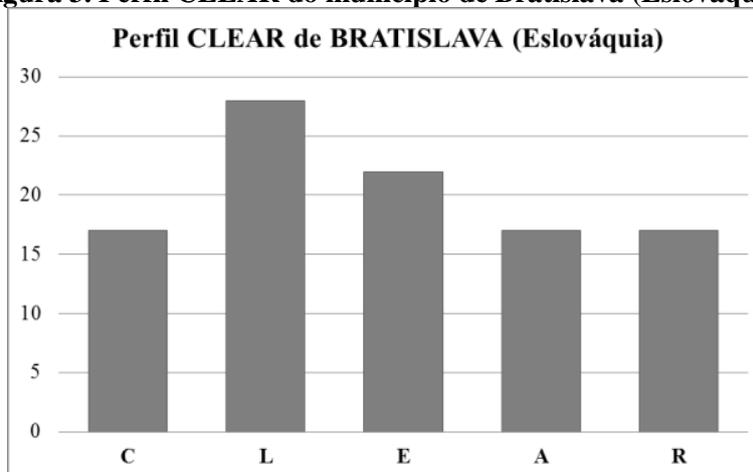
Com estes valores atribuídos, foi construída uma representação visual que os autores denominaram Perfil CLEAR do município. Estes perfis não devem ser confundidos com um procedimento de pontuação pré-determinado (quando se plota diretamente as respostas de um questionário, ou seus índices matematicamente calculados). O chamado Perfil CLEAR é construído a partir das interpretações dos resultados e, portanto, carrega em si os resultados de um processo deliberativo

⁵*Segundo Nascimento e Aires (2013), a formulação de tipos ideais é um procedimento metodológico usado para garantir qualificação científica às ciências histórico-sociais e cumpre duas funções básicas: fornecer um referencial para os fenômenos observados, facilitando sua classificação e comparação, e servir de estrutura para generalizações, permitindo a explicação causal das situações estudadas.*

⁶*A soma pode não ficar em 100% por conta de arredondamento nos cálculos (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).*

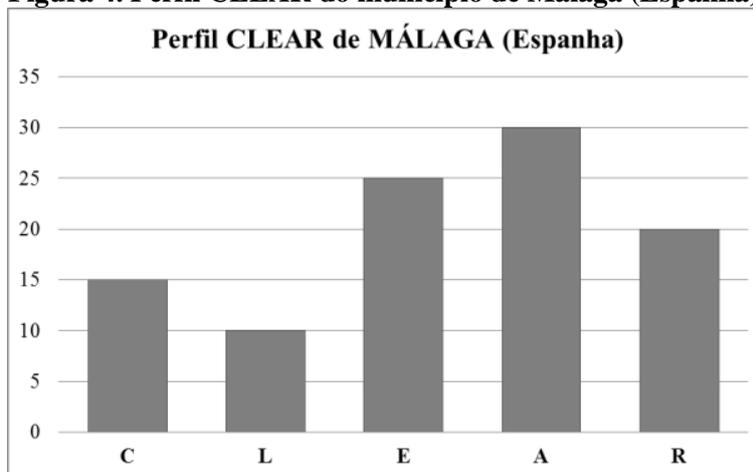
específico para cada município (CONSELHO DA EUROPA, 2008). Exemplos de Perfil CLEAR podem ser vistos nas figuras 3, 4 e 5.

Figura 3. Perfil CLEAR do município de Bratislava (Eslováquia).



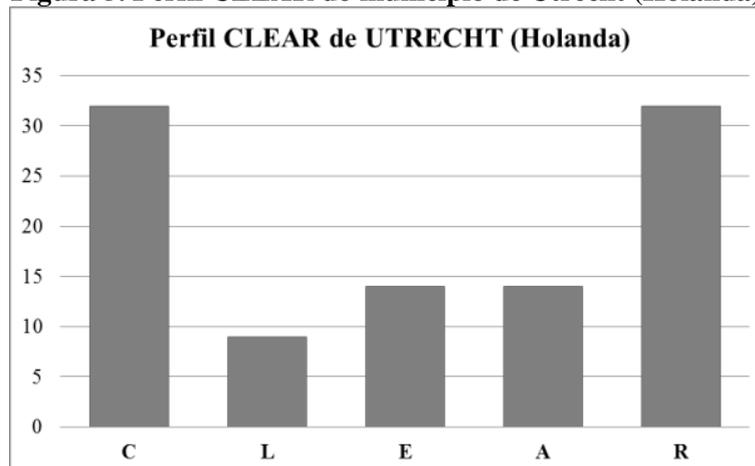
Fonte: Elaboração própria, com base em Conselho da Europa (2006b, p. 27).

Figura 4. Perfil CLEAR do município de Málaga (Espanha).



Fonte: Elaboração própria, com base em Conselho da Europa (2006b, p. 34).

Figura 5. Perfil CLEAR do município de Utrecht (Holanda).



Fonte: Elaboração própria, com base em Conselho da Europa (2006b, p. 17).

Com os 23 perfis elaborados, foram feitas análises comparando os municípios dentro de cada país e uma comparação geral por tamanho de município. Entre os municípios de um mesmo país, as análises mostraram alto nível de variação e muito poucas tendências significativas. Na comparação por tamanho, não se confirmou a hipótese de que esse fator seria uma variável importante, ou seja, a ferramenta é aplicável independentemente do tamanho populacional do município. Essa ausência de tendências não é vista como um problema, pois o pressuposto é que não há um perfil correto a ser atingido, já que cada município tem suas especificidades (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Observou-se uma tendência geral para um foco menor na dimensão **E** (São habilidades), conforme o tamanho da população se reduz. Esta observação está de acordo com a hipótese geral de que a diminuição do tamanho da população está ligada a um quadro menos formal para a atividade de organizações sociais (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Neste momento, há uma tendência de presumir que todas as dimensões da ferramenta deveriam estar distribuídas equitativamente, o que significaria que um município, numa situação ideal, atenderia igualmente bem cada uma das dimensões. No entanto, a suposição esquece dois pontos fundamentais.

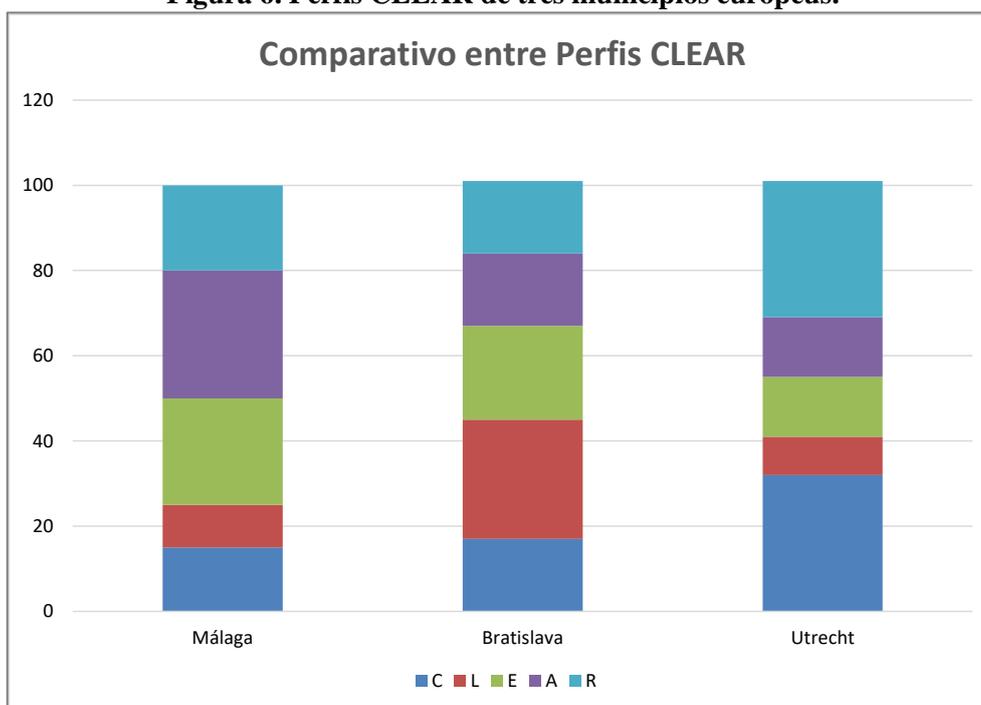
Em primeiro lugar, as cinco dimensões são, em uma análise inicial, consideradas independentes umas das outras, o que permite analisá-las uma de cada vez. Esta independência mútua implica precisamente que os aspectos não são complementares e que todos eles devem ser considerados separadamente.

Em segundo lugar, a metodologia é resultado de uma análise sobre a participação em diferentes municípios e tem, como ponto de partida, o entendimento de que todos os territórios são diferentes entre si. Além disso, tanto a realidade quanto o que pode ser considerado desejável podem variar ao longo do tempo e entre os lugares. Cabe a cada município determinar qual deve ser o seu equilíbrio adequado e para qual fator será dada prioridade de progresso.

Para efeitos comparativos, foram selecionados três municípios europeus: Málaga (Espanha), Bratislava (Eslováquia) e Utrecht (Holanda). O critério de seleção não foi o país de origem nem o tamanho do município, uma vez que a aplicação-piloto feita em 2006 demonstrou não haver tendências significativas nesses quesitos (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Buscou-se analisar tão somente municípios com perfis divergentes entre si, na expectativa de enriquecer a discussão, uma vez que o objetivo principal aqui é a compreensão do funcionamento da ferramenta e seu potencial de uso nos municípios brasileiros, e não os resultados em si obtidos pelos municípios. Até porque, como afirma o Conselho da Europa (2006b), o processo de autodiagnóstico tem uma finalidade de descoberta, e não de avaliação.

Figura 6. Perfis CLEAR de três municípios europeus.



Fonte: Elaboração própria, baseado em Conselho da Europa (2006b).

Considerando que a ferramenta é para o autodiagnóstico e não para a geração de um *ranking* de participação, seja dentro ou entre países, não é viável nem correto buscar uma comparação do tipo “qual município é mais participativo” por meio de seu Perfil CLEAR.

Se entendermos as dimensões menos desenvolvidas, como aquelas nas quais os municípios devem olhar com mais atenção, por significarem aspectos que comprometem a plena participação de todos os munícipes, é possível afirmar que em Málaga, na Espanha, as limitações de acesso e as questões de senso de pertencimento e de confiança são prioridades a serem trabalhadas. Em Bratislava, na Eslováquia, deve-se investir em capacidade institucional, para convidar e responder aos munícipes com mais

eficiência. No município holandês de Utrecht, o foco dos esforços deve ser o fortalecimento do sentimento comunitário e de confiança.

Por outro lado, entendendo que as dimensões mais desenvolvidas representam as forças dos municípios, e que podem ser usadas para aprimorar as dimensões pouco desenvolvidas, pode-se dizer que Málaga apresenta um esforço bastante significativo em convidar à participação. De maneira geral, uma característica marcante dos municípios espanhóis que executaram a ferramenta CLEAR é a variedade de formas com que estão procurando ampliar o envolvimento dos cidadãos. Essa observação parece decorrer do reconhecimento dos recursos limitados que seus municípios têm para se engajar através de meios convencionais (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Em Bratislava, a força centra-se nos vínculos comunitários e de confiança, enquanto que, em Utrecht, ela está nos recursos para participar e no retorno que o município oferece às demandas recebidas.

Nos municípios eslovacos, constatou-se de maneira geral uma boa distribuição de ênfase nos cinco componentes CLEAR entre todos os municípios participantes. As características mais marcantes, no entanto, são as dificuldades relativas que os municípios enfrentam no desenvolvimento de uma sociedade civil forte e atuante (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

Os municípios holandeses em geral percebem baixos níveis de confiança entre os cidadãos (especialmente de confiança no município) e de preocupações com o espírito comunitário. Por outro lado, parecem ser particularmente conscientes da necessidade de encontrar formas inovadoras de envolver os cidadãos e de demonstrar respostas, o que talvez esteja refletindo em uma postura de reação à percepção de baixos níveis de confiança e de espírito de comunidade (CONSELHO DA EUROPA, 2006b).

O Conselho da Europa (2006b) aponta uma limitação com os quadros-resumo e os perfis CLEAR dos municípios europeus, que é o fato desses quadros não mostrarem a informação contextual dos dados, os quais contribuiriam para a compreensão mais apurada das observações colocadas aqui. Todavia, são instrumentos que oferecem algumas comparações e tendências interessantes, além de um embasamento para a análise dos resultados que vierem a ser obtidos em Barueri.

Após a aplicação-piloto, a ferramenta passou por ciclos de revisão e adequação, chegando à sua versão final em novembro de 2008, sendo aprovada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa em março de 2009 e recomendada a todos os Estados-Membros (CONSELHO DA EUROPA, 2009). Em 2011, sua validade e relevância foram reafirmadas no Comitê de Governança (CONSELHO DA EUROPA, 2011).

Durante seu desenvolvimento, pesquisadores envolvidos no processo publicaram trabalhos avaliando a experiência de execução da ferramenta (GUARNEROS-MEZA, 2007), analisando os resultados de municípios participantes (SALCEDO, 2007) e relacionando a ferramenta com outras metodologias usadas na Europa (ADDINK, 2009).

Para além dos documentos gerados no âmbito do desenvolvimento da ferramenta, alguns trabalhos foram publicados posteriormente, apresentando a

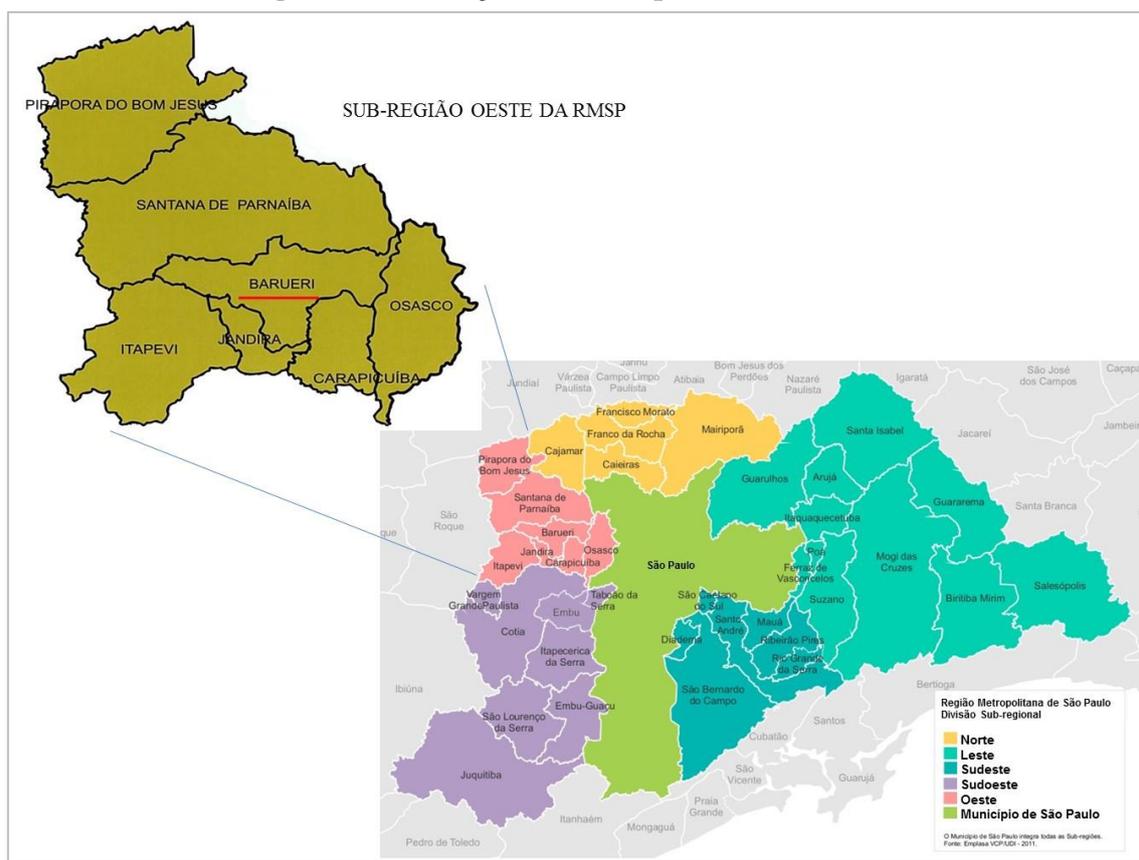
ferramenta e analisando suas potencialidades de aplicação nos governos locais da Letônia (SEIMUSKANE, 2012), Austrália (EVANS; REID, 2013) e Brasil (ANTERO; SALGADO, 2013).

CAPÍTULO 3 – O MUNICÍPIO DE BARUERI/SP

3.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA

O município de Barueri é um dos 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Possui área total de 65,7 km² e população estimada para 2016 em 264.935 habitantes (IBGE, 2016a), resultando em uma alta densidade demográfica: 4.032,5 hab/km². Seu território é 100% urbano, e boa parte dele compõe a extensa mancha urbana conurbada ao Município de São Paulo que envolve também outros municípios da sub-região Oeste da RMSP, como Osasco, Carapicuíba e Santana de Parnaíba (EMPLASA, 2016).

Figura 7. Localização do Município de Barueri/SP.



Fonte: Adaptado pela autora a partir de EMLASA (2016).

Barueri, junto com Osasco, influencia fortemente a dinâmica econômica da sub-região oeste devido às intensas atividades industriais e de serviços. Juntos, estes dois municípios concentram 52% dos estabelecimentos de serviços e 49% dos estabelecimentos industriais locais, somando 79% do Produto Interno Bruto desta sub-região (CONSTANTINO, 2009).

Sozinho, o município também se destaca por seu desempenho econômico. É a 16ª cidade mais rica do país, com um PIB que representa 0,8% de toda riqueza nacional. Entre os 39 municípios da RMSP, possui o 5º maior PIB, com uma participação percentual de 1,45%. Em relação ao PIB *per capita*, ocupa a 11ª posição entre os municípios brasileiros e a 4ª posição entre os municípios paulistas (IBGE, 2016b).

Está entre os municípios com crescimento populacional estável no Estado de São Paulo (BARUERI, 2013). Porém, sua taxa de crescimento anual da população entre 2000 e 2010 foi de 1,46% ao ano (IBGE, 2016a) - significativamente maior que a apresentada pela RMSP, de 0,77% -, o que indica que Barueri continua sendo um foco de atração populacional (DIAGONAL 2013).

O desempenho econômico observado no município se mantém há algumas décadas e é resultado da combinação de três fatores principais, em sua história recente: a construção da rodovia Presidente Castelo Branco, a implantação do empreendimento Alphaville e a redução na alíquota do Imposto Sobre Serviços.

Inaugurada em novembro de 1968⁷, a rodovia estadual Presidente Castelo Branco - SP 280 - foi classificada na época como a maior rodovia da América Latina. Durante sua construção, o governo estadual foi alvo de muitas críticas por aqueles que consideravam a obra cara e desnecessária; porém, hoje a rodovia é a principal ligação entre a Região Metropolitana de São Paulo e o Oeste Paulista, com 302 quilômetros de extensão. Em 2016, registrou um volume diário médio de tráfego de mais de 200.000 veículos somente na região de Osasco e Barueri (SÃO PAULO, 2017a).

Na década de 1970, a proximidade do município com a capital, a recém-implantada infraestrutura viária e a presença de grandes áreas de terras a baixo custo⁸ criaram em Barueri um ambiente propício para o desenvolvimento de um projeto privado de um grande centro empresarial e industrial (BENTO, 2012; GUERRA, 2013; SILVA, 2002).

Com o argumento de que o empreendimento traria recursos financeiros ao município na forma de impostos, a construtora Albuquerque Takaoka, idealizadora do projeto denominado “Alphaville”, pleiteou junto à prefeitura a mudança de zoneamento do local. Assim, em 1973, a Câmara Municipal de Barueri aprovou a Lei de Zoneamento Industrial, que permitiu o surgimento do empreendimento Alphaville – e de outros que vieram posteriormente (COELHO; AMÂNCIO, 2013; GUATELLI, 2012; IBGE, 2016a).

⁷*Sua inauguração aconteceu na verdade em três etapas: 10 de novembro de 1968, com o trecho de São Paulo a Torre de Pedra; 31 de janeiro de 1971, no trecho Torre de Pedra a Avaré; e em abril de 1992, no trecho final (SÃO PAULO, 2016).*

⁸*As terras na futura região de Alphaville, além de não fazerem parte do mercado de terras urbanas, eram terras aforadas pertencentes à União, o que as tornava muito baratas (GUERRA, 2013).*

Foi a construtora que implantou no local, asfalto, galeria de esgotos, rede de água, iluminação pública [...]. Assim, uma área rural foi transformada em urbana e a Prefeitura de Barueri, através de impostos, obterá recursos do próprio local para sua manutenção (Folha de S. Paulo⁹, 1978, apud GUERRA, 2013, p. 219).

A construção do Alphaville Centro Industrial foi iniciada no mesmo ano de 1973. As áreas residenciais foram pensadas posteriormente, para atender às demandas dos executivos que vinham trabalhar nas empresas instaladas no município (ALPHAVILLE URBANISMO, 2016). O primeiro residencial foi entregue em 1979 e seu desempenho de vendas impulsionou a decisão da construtora de apostar na construção de loteamentos residenciais (GUERRA, 2013).

Em pouco tempo, criou-se uma “ilha de urbanidade” em meio a um município até então classificado como cidade-dormitório (GUERRA, 2013; SILVA, 2002), e estes empreendimentos residenciais acabaram por estabelecer um novo padrão de moradia para as classes de alta renda (GUATELLI, 2012). Com o tempo, o empreendimento Alphaville tornou-se um bairro e nos anos seguintes seu modelo urbanístico foi replicado no município, gerando os bairros de Aldeia da Serra em 1981 e do Tamboré em 1988 (BARUERI, 2014).

Por fim, na década de 1990, o Executivo municipal baixou de 3% para 0,5% a alíquota do imposto sobre serviços (ISS) para diversos setores, visando atrair empresas instaladas nos municípios vizinhos, especialmente as da capital. Essa decisão proporcionou um crescimento econômico sem precedentes: somente entre 1994 e 2000, enquanto o aumento de arrecadação de ISS no município de São Paulo foi de pouco mais de 40%, em Barueri foi de 130% (BARCELLOS, 2004; COELHO; AMÂNCIO, 2013; GUERRA, 2013).

A importância relativa da arrecadação de ISS na receita municipal cresceu significativamente a partir deste período, e hoje responde por cerca de 35% da receita total, sendo a principal fonte de arrecadação do município (BARCELLOS, 2004; BENTO, 2012).

Este cenário atual de alta arrecadação possibilita direcionar um volume significativo de investimento para obras públicas, como escolas e unidades de saúde, incluindo a criação e manutenção de espaços livres como praças e *boulevards* (COELHO; AMÂNCIO, 2013; SILVA, 2002). O 1º Censo Nacional das Bibliotecas Públicas Municipais, promovido pelo Ministério da Cultura, apontou Barueri como o município brasileiro com mais bibliotecas públicas municipais em proporção à população (BARUERI, 2010).

Os indicadores econômicos do município acabam por influenciar o desempenho de diversos índices sintéticos – índices que consideram várias dimensões da realidade

⁹“Uma alternativa para a explosão das metrópoles”. *Folha de S. Paulo, São Paulo, 8 jan. 1978. Local, Caderno 2, p.26.*

econômica e/ou social, buscando sintetizá-las em uma única medida (JANNUZZI, 2005).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,786 pontos, situando Barueri na faixa dos municípios de Alto Desenvolvimento, na 87ª posição entre os municípios brasileiros e 47ª entre os municípios paulistas¹⁰.

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) também coloca Barueri no grupo de municípios de alto desenvolvimento, com desempenho de 0,8795 pontos. Esta pontuação coloca o município em 14º lugar entre os municípios brasileiros e 11º entre os municípios paulistas¹¹.

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) classifica o município no Grupo 2, que agrega os municípios bem posicionados na dimensão riqueza, mas com deficiência em um dos outros dois indicadores que compõem o índice (longevidade ou escolaridade)¹². Em 2012, este grupo englobava apenas 82 municípios paulistas.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) classificou Barueri como B (efetiva), mesma categoria de 20 dos 39 municípios da RMSP, e dentro da média estadual¹³.

Porém, uma análise dos indicadores de renda e de desigualdade evidencia grandes disparidades sociais. O índice de Gini para o município subiu de 0,41 em 2003 para 0,62 em 2010, colocando-o na desconfortável posição de 640º entre os 645 municípios paulistas e 5343º entre os 5565 municípios brasileiros (SESI, 2017). No Brasil, o índice de Gini caiu de 0,545 em 2004 para 0,490 em 2014 (BRASIL, 2016)¹⁴.

¹⁰*Dados de 2010. O IDHM é uma adaptação da metodologia do IDH Global feita pelo PNUD Brasil, Ipea e Fundação João Pinheiro. Considera três dimensões de avaliação: longevidade, educação e renda. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano do município. Metodologia completa disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>.*

¹¹*Dados da Edição 2015 (ano-base 2013). O IFDM é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas: Emprego & renda, Educação e Saúde. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo). Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Metodologia completa disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>>.*

¹²*Dados da Edição 2014 (Ranking 2012). O IPRS é um indicador desenvolvido pela Fundação SEADE e inspirado no IDH. Exprime sinteticamente as dimensões riqueza, longevidade e escolaridade dos municípios do Estado de São Paulo, e quando combinados geram uma tipologia que classifica estes municípios em cinco grupos, de 1 (melhor desempenho) a 5 (pior desempenho). Metodologia completa disponível em: <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/iprs/metodologia.pdf>>.*

¹³*Exercício 2015. O IEGM é um indicador concebido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas de 644 prefeituras paulistas. É composto por 7 índices setoriais, consolidados em um único indicador final que varia de A (altamente efetiva) a C (baixo nível de adequação). Metodologia completa disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegmtcesp_0_0.pdf>.*

¹⁴*O índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença de rendimento entre os 20% mais pobres e os 20%*

Campos (2008) exemplifica a desigualdade ao apontar que mais de 60% dos domicílios de Alphaville e Tamboré possuem renda média acima de 15 salários mínimos, enquanto que no restante do município o número cai para 7,3%. Dados do Censo 2010, do IBGE, mostram que grande parte da população não possui rendimento mensal e 52% recebe até um salário mínimo.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) aponta que 26,6% da população de Barueri se encontra em situação de Alta Vulnerabilidade e 0,8% em situação de Muito Alta Vulnerabilidade¹⁵.

Atualmente, o município está dividido em 16 bairros, apresentando forte contraste urbano entre os loteamentos fechados dos bairros de Aldeia da Serra, Tamboré e Alphaville com o restante do município (BARUERI, 2014; BENTO, 2012; COELHO; AMÂNCIO, 2013; CONSTANTINO, 2009; GUATELLI, 2012; SILVA, 2002), o que indica que o crescimento econômico proveniente da arrecadação de impostos não implicou em mudanças significativas nas estruturas social e urbana (GUERRA, 2013).

O mesmo grupo político está à frente do município há mais de 30 anos (TALARICO, 2016). Se por um lado esse fato pode ser visto de forma positiva, como continuidade administrativa (COELHO; AMÂNCIO, 2013), por outro pode resultar em uma monotonia administrativa que inibe inovações na gestão municipal e nos serviços públicos oferecidos.

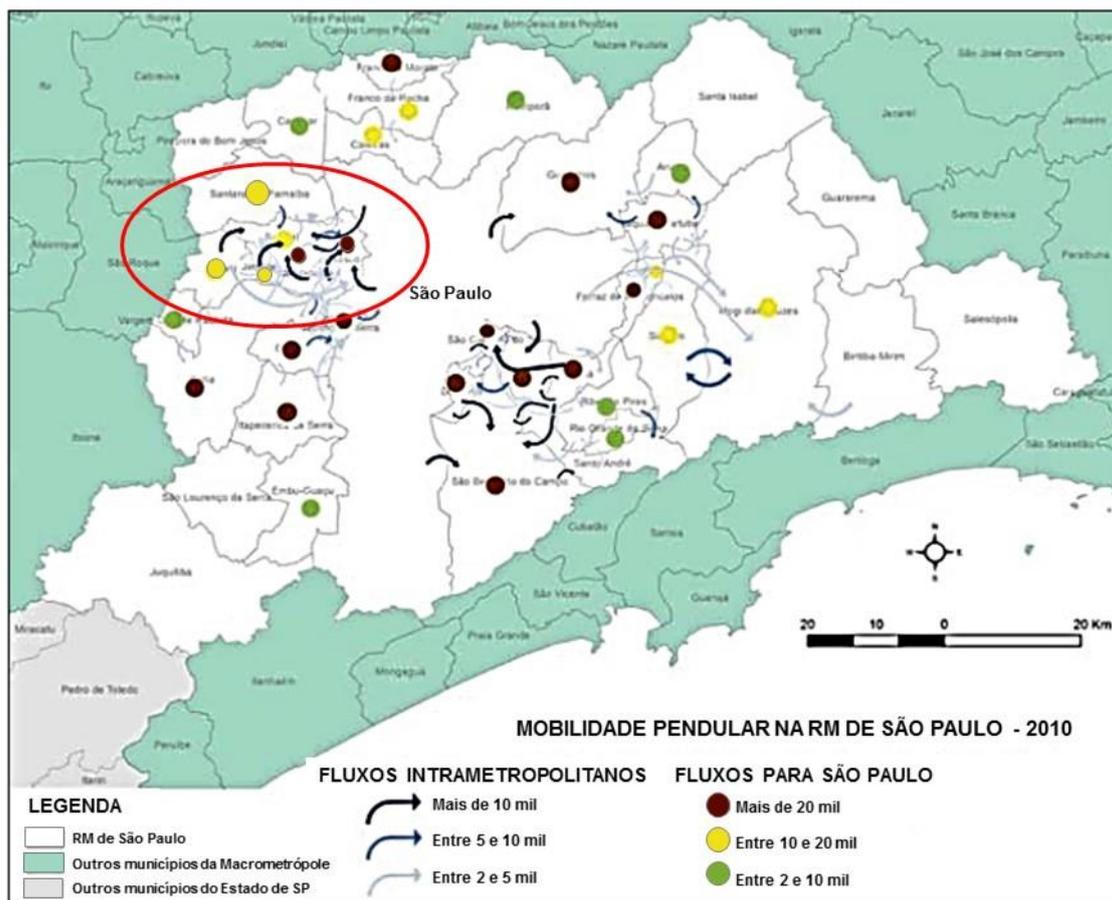
É importante ressaltar que as dinâmicas econômica, demográfica e territorial de um município integrante de uma Região Metropolitana não podem ser compreendidas de maneira isolada. Barueri é um município afetado pelas políticas municipais dos municípios vizinhos e pela expansão da mancha urbana proveniente da capital, bem como pelas suas próprias políticas públicas, que atraem moradores das cidades vizinhas para uso de seus serviços de saúde e educação, e trabalhadores para os núcleos geradores de emprego (BENTO, 2012; DIAGONAL, 2013; SILVA, 2002).

Um exemplo da interação entre os municípios da RMSP é a mobilidade pendular. De acordo com o IPEA (2014), o peso da mobilidade pendular pode ser observado a partir dos fluxos de deslocamentos pendulares daqueles que entram nos municípios para trabalhar, e o município de Barueri é um dos cinco da RMSP no qual se observam mais entradas que saídas; todos os outros 34 apresentam mais saídas do que entradas, como pode ser observado na área destacada em vermelho da Figura 8.

mais ricos, em uma escala de 0 (situação de igualdade) a 1 (extrema desigualdade). Mais informações em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>.

¹⁵*Dados de 2010. O IPVS é um indicador desenvolvido pela Fundação SEADE que divide a população de uma localidade dentro de sete grupos que resumem a maior ou menor vulnerabilidade à qual a população se encontra exposta, a partir de uma gradiente das condições socioeconômicas e do perfil demográfico. Os grupos vão de Baixíssima Vulnerabilidade até Muito Alta Vulnerabilidade. Metodologia completa disponível em: <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>>.*

Figura 8. Deslocamentos pendulares na Região Metropolitana de São Paulo.



Fonte: IPEA (2014, p. 8).

Uma extensa apresentação do município de Barueri se faz necessária para se compreender a especificidade do desenvolvimento vivenciado no território. O que se constata nas últimas três décadas é um alto crescimento econômico promovido pelo setor industrial e de serviços. Contudo, como afirma Bento (2012), o desenvolvimento de um município é algo mais complexo do que somente potencializar suas receitas: é preciso gerar a melhoria das condições de vida para a população.

Nesse sentido, para um município com tantas desigualdades, adotar abordagens participativas em suas políticas públicas é primordial, uma vez que no cerne do entendimento de participação está sua capacidade de incluir atores e demandas antes excluídos.

Bento (2012, p. 96), em pesquisa realizada no município, esbarra diversas vezes na afirmação de que não há uma cultura de participação no município, e busca algumas justificativas:

É interessante observar esta fala muito presente nas entrevistas deste trabalho: a não existência de uma cultura de participação popular. Na verdade, isso pode ser analisado sob três diferentes perspectivas: a

primeira diz respeito a um histórico de condução das políticas em Barueri, se caráter autoritário teria dificultado a formação de uma sociedade civil organizada e restringido a atuação da população nas políticas; o segundo diz respeito a uma falta de identidade da própria população que está dividida entre os moradores dos bairros de Alphaville e Tamboré versus os demais cidadãos baruerienses. Enquanto nas regiões mais ricas da cidade existem organizações empresariais e grupos organizados que atuam na defesa de seus interesses e buscam influenciar o jogo político do município, as regiões mais pobres continuam relegadas a segundo plano, sofrendo com o contínuo desestímulo a mobilização. Por fim, um terceiro motivo para este comportamento poderia decorrer do constante fluxo de pessoas entre Barueri e os municípios vizinhos, especialmente de São Paulo. Como há um constante intercâmbio de pessoas, incluindo indivíduos que moram em um município e trabalham em outro, isto dificultaria a formação de coalizões e a criação de uma identidade com a cidade, comprometendo o processo participativo.

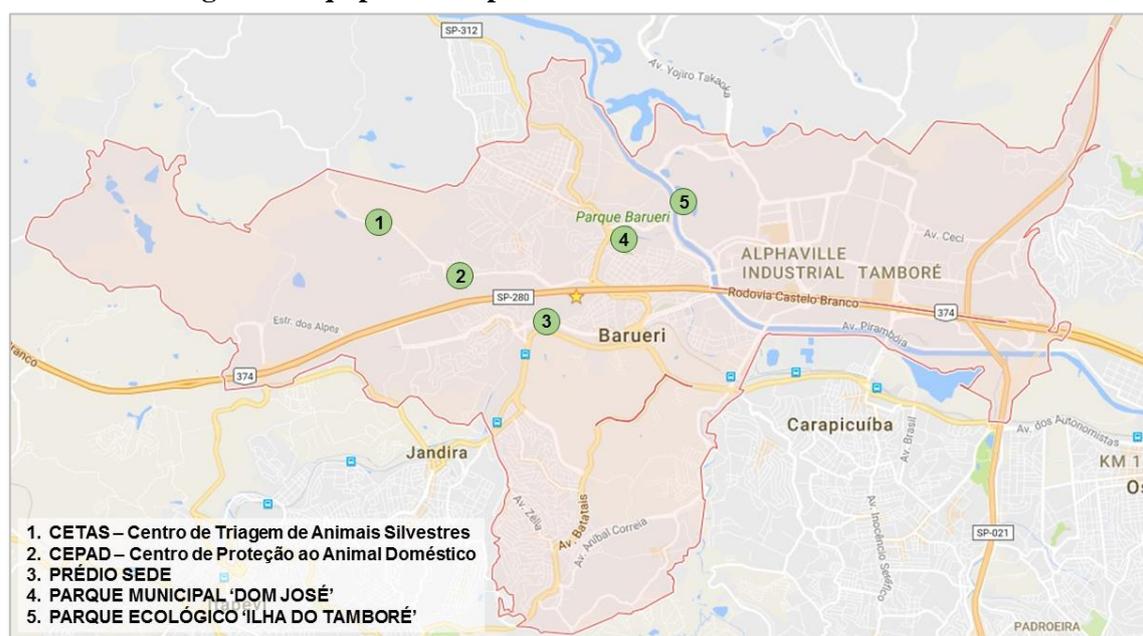
3.2 A SECRETARIA DE RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

A Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri (SEMA) foi criada em 2001, pelo desmembramento da antiga Assessoria de Habitação e Meio Ambiente e é, atualmente, um dos 13 órgãos executivos da administração direta do município.

Com 120 funcionários distribuídos entre o prédio-sede, o Parque Municipal Dom José, o Parque Ecológico, o Centro de Triagem de Animais Silvestres e o Centro de Proteção ao Animal Doméstico (Figura 9), a SEMA atua no desenvolvimento de programas e projetos em educação ambiental, monitoramento de áreas verdes, arborização urbana e fauna silvestre, além do licenciamento ambiental no município e da fiscalização de atividades que geram impactos ambientais (BARUERI, 2017).

Barueri é o único município da Sub-região Oeste da RMSP que mantém um programa porta a porta de coleta seletiva de lixo que atende a todo o território (SÃO PAULO, 2017c). A SEMA foi a responsável pela elaboração do Programa Municipal de Coleta Seletiva de Lixo e sua implantação (BARUERI, 2002); pela orientação aos catadores do antigo lixão para a formação de uma cooperativa de trabalho; e pelo fomento à recuperação da área do antigo lixão, hoje Aterro Municipal (DONADIO, 2006). O Programa está ativo no município há mais de 15 anos (BARUERI, 2017).

Figura 9. Equipamentos públicos vinculados à SEMA Barueri.



Fonte: Elaboração própria, a partir do Google Maps (2017).

A Secretaria foi a articuladora do Fórum da Agenda 21 Local, em 2003 (BARUERI, 2003), e do processo de desenvolvimento da Agenda 21 Escolar, com apoio da Secretaria de Educação para mobilização e capacitação de professores da rede municipal de ensino (BENTO, 2012). Levantamento do Ministério do Meio Ambiente feito em 2009 apontou que em todo o Estado de São Paulo, apenas 31 municípios haviam iniciado a elaboração de uma Agenda 21 Local, sendo 11 municípios da RMSP e destes, dois da sub-região oeste: Barueri e Jandira (BRASIL, 2009).

Foi pioneira nas ações voltadas à gestão da fauna silvestre, que resultaram em 2009, na construção de um Centro de Triagem de Animais Silvestres (CETAS) (BARUERI, 2016a). Este Centro tem o objetivo de atender à demanda de animais silvestres doentes, provenientes de apreensão, entrega voluntária ou vítima de maus tratos no município e região. Após a reabilitação, o animal é encaminhado para as áreas de soltura nas regiões de ocorrência de sua espécie, ou segue para criadouros autorizados pelo IBAMA, ou pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (BARUERI, 2017).

Na sub-região, apenas as Secretarias de Meio Ambiente dos municípios de Barueri e de Santana de Parnaíba estão habilitadas junto ao Conselho Estadual de Meio Ambiente para licenciar empreendimentos e atividades de médio e baixo impacto local (SÃO PAULO, 2017c; BARUERI, 2014). Obter a habilitação significa dispor de um órgão ambiental capacitado, uma equipe multidisciplinar qualificada, um Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo e um sistema de fiscalização ambiental adequado (SÃO PAULO, 2017a).

O desempenho da gestão ambiental desenvolvida pela Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri também pode ser mensurado por meio de alguns índices comparativos.

A nota atual no Programa Município VerdeAzul é de 70,49 pontos, situando Barueri na 2ª posição entre os 39 municípios da RMSP e 1ª posição entre os municípios da sub-região oeste¹⁶. Posições estas que o município vem mantendo desde 2014 (SÃO PAULO, 2017b).

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) avaliou a gestão ambiental do município como B⁺ (muito efetiva), destacando-se entre os municípios da região oeste da Grande São Paulo e acima da média estadual¹⁷.

Como dito anteriormente, um cenário de alta arrecadação no município possibilita investimentos significativos nas diversas áreas da gestão pública, e não é diferente para as políticas públicas de meio ambiente. Coelho e Amâncio (2013, p. 21), por exemplo, em estudo comparativo das ações do poder público na qualificação de espaços livres de Barueri, Jandira e Itapevi, afirmam:

As diferenças de arrecadação são apontadas como principal razão para a melhor qualificação dos espaços livres de Barueri em relação aos municípios de Itapevi e Jandira. O município conta com um parque municipal bem equipado e diversos espaços recreativos, distribuídos de modo mais uniforme em seu território.

Ainda assim, a SEMA empenhou-se nos últimos anos para criar fontes alternativas de renda com recursos oriundos de serviços, taxas de fiscalização e licenciamento, compensação ambiental e parcerias diversas (BARUERI, 2016a). A construção do CETAS e a aquisição de um veículo adaptado para ações de educação ambiental (chamada Base Móvel de Educação Ambiental) são dois exemplos de ações realizadas graças a essas fontes alternativas.

Em termos de instituições participativas de iniciativa da SEMA, percebe-se a realização de audiências públicas vinculadas às consultas públicas dos seguintes Planos Municipais: Plano de Saneamento Básico – setorial limpeza urbana (em 2010), Projeto da Unidade de Recuperação Energética – URE Barueri (2010), Política Municipal de Educação Ambiental (2012), Plano de Saneamento Básico – setorial água e esgoto (primeira versão em 2011, segunda versão em 2013) e Plano de Saneamento Básico – setorial drenagem urbana (2013). As audiências ocorreram em sua maioria na Câmara

¹⁶*Dados do Ciclo 2016. O PMVA é um programa da Secretaria de Estado de Meio Ambiente que avalia a gestão ambiental dos municípios paulistas por meio de 10 diretrizes. A pontuação varia de 0 a 100, sendo este último o melhor desempenho. Os municípios com mais de 80 pontos são certificados. Mais informações em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/>>.*

¹⁷*Exercício 2015. Cf. nota 13.*

Municipal, no período da noite, e as minutas ficaram em média 30 dias disponíveis no portal da Prefeitura para consulta da população (BARUERI, 2017).

Possui o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (COMDEMA), criado em 1996, como parte integrante do Sistema Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (BARUERI, 1996, 1997); porém, com poucas atividades registradas nos primeiros anos de existência e mesmo um extenso período de inatividade até 2011. O Sistema Municipal de Meio Ambiente e a estrutura do Conselho foram reformulados e atualizados pela Lei Municipal nº 2.053/11 e, em maio de 2012, o COMDEMA realizou sua primeira reunião com a nova legislação em vigor, mantendo reuniões mensais e registro constante de suas atividades a partir de então (BARUERI, 2017).

O COMDEMA é um órgão consultivo, deliberativo e de assessoramento do Poder Executivo, composto de 11 representantes da sociedade civil e 11 representantes do poder público. É presidido pelo Secretário da pasta de meio ambiente, com o vice-presidente escolhido entre os pares (BARUERI, 2017).

Desde o mês de janeiro de 2013, a Secretaria coordena o Programa Cidades Sustentáveis no município. Entre 2013 e 2016, o Programa foi executado por meio de um comitê de trabalho formado por representantes de todas as secretarias municipais: o Comitê Barueri Cidade Sustentável. Seus membros governamentais foram nomeados em ato oficial, sendo a última composição instituída pela Portaria nº. 758, de 20 de outubro de 2015 (BARUERI, 2017).

As reuniões do comitê eram abertas à participação de indivíduos e grupos interessados e seus encontros eram divulgados nos meios oficiais de comunicação. Além das reuniões ordinárias, o Comitê organizou, no período citado, quatro encontros para prestação de contas e três seminários temáticos, todos com ampla divulgação e com dois objetivos principais: divulgar os trabalhos em andamento e atrair participantes externos ao governo para as reuniões do Comitê (BARUERI, 2017).

A SEMA possui uma linha telefônica específica, denominada “Linha SOS Verde”, no sistema 0800, que possibilita ligações gratuitas para denúncias, reclamações e sugestões (BARUERI, 2005). O número da linha é divulgado permanentemente nos meios de comunicação e materiais informativos da Secretaria.

Nos mecanismos de iniciativa estadual, a SEMA tem cadeira no Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê e no Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê.

No âmbito das Conferências Nacionais de Meio Ambiente, ela participou apenas da 4ª edição, realizada em 2013. Nesta edição, sediou a Conferência Regional (Decreto Municipal nº 7.645/13) e elegeu delegados que participaram das etapas Estadual e Nacional (Resolução Conjunta SMA/SSRH nº 05/2013).

É possível constatar que a SEMA possui os recursos necessários ao atendimento da população: há equipe técnica qualificada (uma vez que exerce o licenciamento ambiental municipalizado), há equipamentos de lazer e de atendimentos especializados, e há uma diversidade de canais de participação, tanto consultivos quanto deliberativos.

Essa infraestrutura técnica-administrativa é o que possibilita o bom desempenho observado junto aos índices e indicadores oficiais.

Porém, também é visível a predominância dos procedimentos formais na execução das abordagens participativas, que se centram em audiências públicas e grupos colegiados. Como apresentado por Vaz (2013), esses formatos tendem a agregar os segmentos da população de maior escolaridade e renda, o que no caso de Barueri pode gerar processos de exclusão.

Essa predominância talvez possa ser analisada sob a luz da seguinte afirmação de Bento (2012, p. 97), feita em seu estudo sobre a implantação da Agenda 21 em Barueri:

De fato a equipe da secretaria de meio ambiente estava muito envolvida com este projeto e acreditava em seu sucesso. O grande problema era [...] certo despreparo para conduzir um projeto tão diferente dos padrões até então estabelecidos.

O domínio de técnicas adequadas em abordagens participativas é um fator importante (SECCHI, 2016), e constata-se que pode haver um déficit dentro da equipe técnica da SEMA, que seja conhecer e saber usar destas técnicas. Esse déficit pode ser um obstáculo caso se pretenda mudar o formato de condução das políticas ambientais, gerando uma “incapacidade do governo em mobilizar a população e demonstrar a importância e confiabilidade de práticas participativas” (BENTO, 2012).

CAPÍTULO 4 – ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esta é uma pesquisa orientada para as políticas públicas, de cunho prescritivo, ou seja, voltada ao aperfeiçoamento das mesmas (SECCHI, 2016).

Por sua orientação pragmática, voltada para o uso dos conhecimentos, esta pesquisa pode ser classificada como pesquisa aplicada, cujas conclusões visam a solução de problemas de interesse imediato para a sociedade (APPOLINÁRIO, 2012; ZIONI; SOUZA, 2005).

É ainda uma pesquisa de natureza exploratória, uma vez que busca desenvolver e/ou esclarecer conceitos e ideias, com objetivo de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato (GIL, 2008). Neste caso, acerca dos fatores que influenciam a participação das pessoas nas iniciativas governamentais de participação.

Para cumprimento dos objetivos estabelecidos na pesquisa, articularam-se as seguintes técnicas de coleta de dados: levantamento bibliográfico e documental, adaptação transcultural da ferramenta CLEAR com oficina de especialistas, e o estudo de campo, com produção de dados primários.

Para a análise e interpretação dos dados obtidos foram estabelecidos dois grandes eixos: a análise do processo de adequação e aplicação da ferramenta CLEAR, e a análise dos resultados obtidos com o uso da ferramenta.

Na investigação do processo, adotou-se uma abordagem qualitativa, que é considerada útil para focalizar estudos de instituições, grupos e movimentos sociais (ZIONI; SOUZA, 2005). É uma abordagem que se refere à necessidade de levar em consideração a participação e as percepções dos sujeitos envolvidos, considerando as relações e as representações como parte fundamental dos êxitos e limites das ações (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005).

Na investigação dos resultados, adotou-se uma abordagem qualiquantitativa, uma vez que o principal instrumento da ferramenta é um roteiro de questões com esta natureza.

4.1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO E DOCUMENTAL

O levantamento de dados em fontes secundárias ocorreu praticamente ao longo de todo o processo de pesquisa e utilizou-se de fontes bibliográficas e documentais.

Segundo Marconi e Lakatos (2010), o levantamento bibliográfico abrange a literatura tornada pública em relação ao tema em estudo, e tem como finalidade colocar o pesquisador em contato direto com tudo aquilo que já foi escrito sobre o assunto pesquisado. Não deve ser simples repetição do que já foi dito ou escrito, mas propiciar o exame de um tema sob um novo enfoque ou abordagem, buscando conclusões inovadoras.

Caracteriza-se por analisar dados existentes por meio da descrição, avaliação e comparação das teorias e trabalhos empíricos encontrados, produzidos não na própria pesquisa, mas para outros propósitos (FLICK, 2009; GIL, 2008; HILL; HILL, 1998).

No âmbito da participação, o levantamento bibliográfico buscou compreender sua fundamentação conceitual, a consolidação institucional de iniciativas participativas e suas principais características enquanto prática da administração pública municipal. No âmbito de análise teórica da ferramenta CLEAR, buscou-se verificar se a base conceitual e a abordagem metodológica utilizadas, originalmente na Europa, encontram alinhamento com a realidade brasileira. Em ambos os casos, foram usados principalmente bancos de teses e dissertações de universidades e agências de fomento à pesquisa, além de publicações em periódicos especializados.

Para o conhecimento sobre o município de Barueri/SP e sua Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, campo da análise prática da ferramenta CLEAR, realizou-se além do levantamento bibliográfico, o levantamento documental. As principais fontes bibliográficas de dados quantitativos foram as instituições oficiais de estatísticas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). As fontes bibliográficas qualitativas centraram-se em produções acadêmicas desenvolvidas sobre o município, disponíveis em bancos de teses e dissertações e em periódicos especializados.

O levantamento documental, baseado na consulta a documentos no interior de órgãos públicos, ou outros materiais que não receberam ainda um tratamento analítico (GIL, 2008), debruçou-se sobre os diversos Planos Municipais setoriais existentes. O levantamento de dados no âmbito do município e seu órgão municipal de meio ambiente buscou retratar as principais características socioeconômicas que pudessem contribuir para o entendimento da realidade social local e, conseqüentemente, permitir a compreensão do contexto em que se desenvolvem as iniciativas de participação social da gestão ambiental pública local.

4.2 ADAPTAÇÃO TRANSCULTURAL DO ROTEIRO-BASE

O roteiro quali-quantitativo da ferramenta CLEAR foi construído originalmente na língua inglesa e dentro da realidade cultural do Reino Unido, de modo que seu uso em outros países exige uma adequação cuidadosa, que vai além da simples tradução.

Nas diversas áreas da Saúde, onde a adaptação transcultural de instrumentos estrangeiros é uma prática recorrente, já existem alguns procedimentos estabelecidos que normalmente envolvem tradução, retradução e validação (CHOR et al., 2013; GIUSTI; BEFI-LOPES, 2008; MARQUES-VIEIRA et al., 2015).

Considerando a natureza da ferramenta CLEAR, já desenvolvida para ser moldada dentro de cada contexto de uso (CONSELHO DA EUROPA, 2008), e o tempo de exequibilidade desta etapa, a adaptação transcultural consistiu em três etapas: tradução, comparação com o material já traduzido em Antero e Salgado (2013) e oficina com especialistas para adequação e validação de conteúdo.

A tradução foi feita pela autora, seguindo as orientações encontradas em Marques-Vieira et al. (2015) e ilustradas no Quadro 5:

Quadro 5. Regras de criação/tradução de itens de um instrumento de medida.

<ul style="list-style-type: none"> • Usar frases simples e curtas (menos de 16 palavras). • Utilizar a voz ativa em detrimento da voz passiva. • Usar substantivos, em vez de pronomes. • Evitar metáforas e formas verbais complexas. • Acautelar o modo verbal subjuntivo (ex. poderia). 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar advérbios e preposições. • Declinar de formas possessivas, se possível. • Utilizar termos específicos e não genéricos. • Evitar palavras vagas. • Eliminar frases com dois verbos que indiquem ações diferentes.
---	---

Fonte: Ercikan (1998 apud Marques-Vieira et al., 2015, p. 21).

Antero e Salgado (2013, p. 44-52) apresentam uma versão do roteiro-base em seu texto, que foi consultado após a tradução, visando melhorias nos termos mais específicos. Após esta consulta, considerou-se o material apto para a etapa final da adaptação transcultural.

A validade de um instrumento é a sua capacidade em realmente medir aquilo que se propõe a medir (BELLUCCI JR.; MATSUDA, 2012; SCATTOLIN, 2006). Minayo, Assis e Souza (2003) e Marques-Vieira et al. (2015) reportam a relevância de se aferir a validade do instrumento de pesquisa, e apontam que uma das formas de aferição mais utilizadas é a validade de conteúdo, em que o pesquisador, além da revisão teórica, promove discussões internas com especialistas.

Sousa et al. (2015) afirmam que a validade de conteúdo é o pré-requisito para todos os tipos de validade, uma vez que não requer tratamento estatístico e revela a representatividade das perguntas dentro do universo de perguntas possíveis na temática estudada.

Uma estratégia de validação de conteúdo comumente indicada é a colaboração de peritos (BELLUCCI JR.; MATSUDA, 2012; HILL; HILL, 1998; SOUSA et al. 2015). Desta forma, o procedimento de validação de conteúdo consistiu na análise das dimensões e das variáveis do roteiro-base por um grupo de especialistas vinculados à Universidade de São Paulo, atuantes na pesquisa e na docência em áreas envolvendo a temática da participação social.

A seleção dos participantes foi uma amostragem por julgamento, conforme classificação de Appolinário (2012). Neste tipo de amostragem não-probabilística, os sujeitos são escolhidos por serem considerados os mais significativos em uma dada população, e é usada em pesquisas quando se quer a opinião de especialistas em determinado tema.

De acordo com Bellucci Jr. e Matsuda (2012), a quantidade suficiente de peritos para julgamentos deste tipo é de seis participantes. Para garantir este quórum, foram feitas consultas individuais de interesse e disponibilidade de participação a sete especialistas, após o que foram enviados convites por correio eletrônico informando data, horário e local.

O material de análise não foi enviado previamente, mas foi inserido em uma matriz para facilitar as sugestões a cada questão individualmente e foi feita cópia impressa para cada participante, entregue no dia.

A oficina foi elaborada para três horas de duração, sem uso de recursos audiovisuais no intuito de tornar mais ágil o encontro. Organizou-se a programação em três etapas: apresentação oral da origem e do embasamento teórico da ferramenta CLEAR, apresentação e entrega do roteiro-base, e diálogo entre os participantes.

4.3 ESTUDO DE CAMPO

Para a construção dos dados empíricos da pesquisa, utilizou-se o estudo de campo, técnica essencialmente dedicada a essa função nas pesquisas voltadas à produção de conhecimento (MINAYO; ASSIS; SOUZA, 2005).

O estudo de campo difere do estudo de caso, pois este último é entendido como um estudo mais aprofundado e mesmo exaustivo de um ou poucos objetos, permitindo o seu conhecimento amplo e detalhado (GIL, 2008). Como aponta Martins (2008), o desenvolvimento e adequação de uma técnica, método ou modelo aplicados em uma única organização - proposta desta pesquisa - não deve ser entendido como estudo de caso.

Procedimentos prévios ao trabalho de campo incluíram a obtenção de anuência junto ao Secretário Municipal de Meio Ambiente e junto aos colegas da Secretaria para obtenção de dados e disponibilidade para colaboração nas etapas participativas.

Foi obtida também a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (Parecer nº. 1.687.646), uma vez que se previa a aplicação de questionários durante a execução da ferramenta CLEAR.

Durante o estudo de campo, a autora adotou uma postura de mediação, dentro do entendimento de Secchi (2016) no qual a mediação trata de tarefas operacionais (organização do ambiente, agendamento e atas de reuniões, adequação da infraestrutura) e tarefas de facilitação (uso de técnicas para estímulo ao diálogo e ampla participação de todos os presentes).

O estudo de campo teve como fio condutor a aplicação da ferramenta CLEAR conforme as cinco etapas descritas no Guia do Usuário (CONSELHO DA EUROPA, 2008, p. 23-44):

Primeira etapa: esclarecimento dos objetivos que conduzirão o uso da ferramenta, com definição das estratégias que serão usadas e dos *stakeholders* que serão incluídos no processo. Momento de familiarização com a ferramenta.

Em Barueri, esta etapa foi feita por meio de conversa entre a autora e o Secretário de Recursos Naturais e Meio Ambiente.

Segunda etapa: planejamento do trabalho, com três fases principais: ancoragem do projeto no nível político (idealmente, o prefeito ou um conselho municipal poderia aprovar e apoiar a execução do processo), composição de um grupo de coordenação e adequação do roteiro-base ao contexto local. Em relação ao grupo de coordenação, cujo

papel é conduzir todo o processo, a composição mínima deve contar com representantes políticos e servidores públicos, mas recomenda-se a ampliação do grupo com representantes da sociedade civil, pesquisadores (preferencialmente de instituições locais de ensino) e mesmo com consultores externos. O grupo deve ser pequeno para manter-se operacional e não precisa ser formalizado.

Em Barueri, optou-se pela composição ampliada do grupo de coordenação, com representantes da sociedade civil e de instituição de ensino local somando-se aos funcionários públicos locais e ao representante político.

O convite aos potenciais participantes foi feito seguindo uma amostragem por conveniência e por julgamento (APPOLINÁRIO, 2012), amostragens não-probabilísticas nas quais os sujeitos são escolhidos em função de sua disponibilidade para participar e por serem considerados mais significativos dentro da população amostral.

Terceira etapa: aplicação da ferramenta, ou seja, levantamento das informações selecionadas na etapa anterior. Não há prescrição de uma metodologia única, e sim o reconhecimento de que somente quando várias fontes e métodos são cruzados e usados de forma complementar uma visão abrangente e válida do município pode ser obtida. A combinação exata de fontes (bancos de dados, opinião popular, etc.) e métodos (pesquisa documental, entrevista, questionário, grupos de discussão, etc.) a ser usada depende dos recursos disponíveis e do esforço que se quer empenhar no diagnóstico.

Em Barueri, foram definidas três fontes de informações: bancos de dados oficiais; servidores da SEMA; população residente do município, acima de 15 anos.

A coleta de dados secundários contou com apoio do Núcleo de Informações Ambientais do Departamento de Planejamento Ambiental. Havia muitos dados disponíveis, por conta especialmente de dois fatores: o Programa Cidades Sustentáveis, do qual o município é signatário desde 2013 e cuja base de trabalho é uma ampla plataforma digital de indicadores municipais; e a revisão decenal do Plano Diretor Municipal, colocada para consulta pública em novembro de 2016.

Para coleta de dados junto à população e aos servidores, optou-se pelo questionário, construído de acordo com a técnica do funil, segundo a qual cada questão deve relacionar-se com a anterior apresentando maior especificidade (GIL, 2008). Desta forma, uma vez selecionadas as questões que seriam usadas e determinado a quem seriam aplicadas (algumas perguntas foram aplicadas tanto para a população quanto para os servidores, com adequações de linguagem), elas foram reorganizadas em uma ordem lógica, fora de sua dimensão CLEAR original. Para não haver perda de informação, as perguntas mantiveram sua numeração original.

Com as versões preliminares dos questionários, foram feitos 06 testes de cada um, por entrevista. Novas adequações foram feitas em ambos, chegando-se à versão final.

O questionário final para a população foi composto por 13 perguntas abertas e 27 perguntas fechadas (de múltipla escolha ou de seleção de itens pré-definidos) (Apêndice B). Pela natureza e diversidade de perguntas, manteve-se sua aplicação por

meio de entrevista, mesmo após o pré-teste indicar que a extensão do questionário resultava em um alto consumo de tempo para seu preenchimento.

Hill e Hill (1998) afirmam que a representatividade da amostra é o que permite a extrapolação das conclusões para o universo estudado, enquanto Flick (2009) indica que a seleção da amostra e aplicação de questionários deve levar em conta a proporção do universo analisado. Desta forma, houve um cuidado extra no planejamento da quantidade de questionários a serem aplicados e sua distribuição dentro da amostra e do território estudado.

A amostra quantitativa dos questionários da população foi estipulada de acordo com o tamanho da população (Tabela 2). Apesar de inicialmente haver a pretensão de se aplicar 384 questionários, após verificação do tempo exigido para a tarefa, o grupo concordou em reduzir a aplicação para 96.

Tabela 2. Estimativa do tamanho da amostra com nível de confiança de 95%.

Tamanho da população	Precisão da estimativa		
	3%	5%	10%
10.000	964	370	95
50.000	1045	381	96
100.000	1056	383	96
>100.000	1067	384	96

Fonte: Adaptado de Appolinário (2012, p. 130).

A aplicação do questionário seguiu proporção encontrada na população entre gêneros e faixas etárias (Tabela 3) e a distribuição da população por bairros (Tabela 4).

Tabela 3. Distribuição da população de Barueri por gênero e faixa etária.

Faixa etária	Total (hab.)	Gênero	Total (hab.)	Proporção (%)	Quantidade Esperada de questionários (un.)
15 a 19 anos	21.358	Masculino	10.566	6	6
		Feminino	10.792	6	6
20 a 64 anos	150.178	Masculino	72.227	39	37
		Feminino	77.951	43	42
65 anos ou mais	10.610	Masculino	4.551	2,5	2
		Feminino	6.059	3,5	3
TOTAL	182.146		182.146	100,00	96

Fonte: Elaborado a partir de IBGE (2016a).

Tabela 4. Distribuição da população de Barueri por bairro.

Bairro ¹⁸	População total (hab.)	Proporção (%)	Quantidade Esperada de questionários (un.)
Aldeia da Serra	2.913	1,21	1
Aldeia de Barueri	5.296	2,20	2
Alphaville	13.265	5,51	5
Altos	289	0,12	0
Belval	21.090	8,76	9
Boa Vista	8.884	3,69	4
Califórnia	16.058	6,67	7
Centro	7.174	2,98	3
Cruz Preta	13.651	5,67	6
Engenho Novo	22.101	9,18	9
Fazenda Militar	1.348	0,56	0
Imperial	18.465	7,67	8
Jubran	771	0,32	0
Mutinga	11.171	4,64	5
Silveira	58.935	24,48	22
Tamboré	1.083	0,45	0
Votupoca	38.255	15,89	15
TOTAL	240.749	100,00	96

Fonte: Elaborado a partir de IBGE (2016a).

O questionário para os servidores da Secretaria de Meio Ambiente foi composto por 11 perguntas abertas e 17 perguntas fechadas (de múltipla escolha ou de seleção de itens pré-definidos) (Apêndice C). O pré-teste do questionário indicou um nível alto de constrangimento durante seu preenchimento por entrevista, de modo que ele foi adequado para aplicação por autopreenchimento *on-line*, sendo divulgado o acesso por meio do correio eletrônico corporativo.

Quando os questionários são enviados - por correio convencional ou eletrônico - alguns autores alertam para os baixos índices de retorno, que ficam em torno de 25% de devolução (FLICK, 2009; MARCONI; LAKATOS, 2010). De acordo com Appolinário (2012), o critério de senso comum estipula, grosso modo, um número de seis participantes como um valor mínimo, entre 30 e 110 participantes como um valor razoável, e acima disso é um bom valor.

¹⁸De acordo com a Lei Municipal n°. 1709, de 17 de abril de 2008, que dispõe sobre a oficialização dos bairros do município de Barueri.

Com estas informações e considerando o universo de servidores da SEMA em 120 pessoas (BARUERI, 2016b), ficou estabelecido como expectativa de retorno um quantitativo de 30 questionários a serem devolvidos.

Os dois modelos de questionário contaram com um Termo de Consentimento que informava dos objetivos da pesquisa, fornecia os contatos dos responsáveis e colhia assinatura de consentimento. No questionário da população, o Termo estava em folha à parte (Apêndice A), enquanto no questionário dos servidores, estava no início da apresentação, como uma pergunta inicial obrigatória.

Quarta etapa: contempla o processo de análise e interpretação dos resultados, sendo feito com base em uma formulação típica-ideal. A formulação de tipos ideais, segundo Aires e Nascimento (2013), é um procedimento metodológico que fornece um referencial para os fenômenos observados, facilitando sua classificação e comparação, servindo assim de estrutura para generalizações, permitindo a explicação causal das situações estudadas.

No caso da ferramenta CLEAR, a formulação de tipos ideais parte dos resultados obtidos na terceira etapa para estabelecer critérios de definição de pontos de referência em cada uma das cinco dimensões CLEAR. Pontos de referência básicos são: uma situação ideal ou desejável; a situação existente; uma situação viável ou satisfatória; uma situação inaceitável.

A formulação de tipos ideais em Barueri foi feita em uma escala ordinal variando de 1 (pior situação, inaceitável) a 5 (melhor situação, ideal). As análises foram feitas para cada uma das variáveis dentro de cada dimensão, conforme ilustrado no Quadro 6.

Quadro 6. Modelo de quadro para análise dos resultados.

Dimensão	Variável	Resultados	Situação Atual
			1 - 2 - 3 - 4 - 5
C PODEM PARTICIPAR	Nível instrução		
	Emprego e classe social		
	Demografia		
	Recursos		

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

Tendo feita a análise e interpretação dos resultados, o grupo pode elaborar dois materiais de síntese: o quadro-resumo e o perfil CLEAR. O quadro-resumo é somente a transposição, para uma matriz, dos aspectos considerados mais relevantes dentro de cada dimensão (exemplos no Quadro 4, p. 54).

A construção do perfil CLEAR exige a atribuição de valores ordinais para cada dimensão, e a sugestão é partir de um valor total de 100 e distribuir proporcionalmente esse total entre as cinco dimensões, seguindo critérios estabelecidos previamente pelo grupo de coordenação. Com os valores atribuídos, cria-se um gráfico bidimensional em

barras, cujo eixo horizontal contém a identificação da dimensão por sua letra inicial e o eixo vertical contém o valor atribuído (ver exemplos nas Figuras 3, 4 e 5, p. 56-57).

Em Barueri, as informações usadas para o preenchimento da coluna ‘Resultados’ (Quadro 6) foram posteriormente convertidas no quadro-resumo, e os valores obtidos na coluna ‘Situação Atual’ (Quadro 6) foram trabalhados para a construção do perfil CLEAR, que utilizou-se de dois cálculos.

Primeiro, utilizando o valor atribuído no campo ‘Situação Atual’ como uma “nota obtida” dentro de uma “nota máxima possível”. Esta “nota máxima” é a soma dos valores máximos de todas as variáveis dentro de uma dimensão. Lembrando que o valor máximo de cada variável é o valor da situação ideal, ou seja, cinco (5). Ao dividir a “nota obtida” pela “nota máxima”, resulta um valor fracionado que, no caso de Barueri, foi usado como uma “nota de desempenho” da dimensão (Quadro 7).

Quadro 7. Modelo de quadro para cálculo de desempenho dos resultados.

Dimensão	Situação Atual (‘nota obtida’)	Situação Ideal (‘nota máxima’)	‘Nota de Desempenho’
	valor da variável <i>nível de instrução</i>		
	+		
	valor da variável <i>emprego e classe social</i>	5 + 5 + 5 + 5	nota obtida / nota máxima
C			=
PODEM	+	=	x/20
PARTICIPAR	valor da variável <i>demografia</i>	20	=
	+		0,y ou y%
	valor da variável <i>recursos</i>		

Fonte: Elaboração própria, com base em Barueri (2016b).

O segundo cálculo seguiu a orientação do Conselho da Europa (2006b) e, tendo já os critérios estabelecidos e os valores individuais de cada dimensão, buscou colocar o desempenho de cada dimensão proporcionalmente sob um valor comum de 100. Para isso, foi feita uma regra de três simples. Os valores obtidos neste momento foram utilizados para o gráfico.

Quinta etapa: É suposto que o uso da ferramenta irá revelar algumas lacunas ou limitações nos processos participativos atuais, e ainda que não existam soluções-padrão, pode-se neste momento indicar algumas recomendações, dentro da realidade do município autodiagnosticado. Essa última etapa consiste na elaboração destas recomendações.

Finalizado o estudo de campo, elaborou-se um questionário para aplicação junto aos integrantes do grupo de coordenação com objetivo de avaliar o uso da ferramenta e os resultados obtidos. O questionário foi estruturado em onze questões abertas versando sobre sete tópicos e foi encaminhado por correio eletrônico ao final do estudo de campo

(Apêndice E). Os tópicos abordados no questionário eram semelhantes - quando não os mesmos - aos tópicos avaliados pela equipe acadêmica durante a aplicação piloto da ferramenta CLEAR nos municípios europeus (GUARNEROS-MEZA, 2007). O questionário foi elaborado para preenchimento *on line* e seu *link* de acesso foi enviado por correio eletrônico.

4.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Em investigações nas quais os procedimentos analíticos são essencialmente de natureza qualitativa, como é o caso da presente pesquisa, Gil (2008, p. 176) afirma que a principal ferramenta intelectual de análise é a comparação:

Os procedimentos comparativos são usados nos mais diversos momentos do processo de análise. Os dados obtidos, por sua vez, podem ser comparados com modelos já definidos, com dados de outras pesquisas e também com os próprios dados. Esta comparação é que possibilita estabelecer as categorias, definir sua amplitude, resumir o conteúdo de cada categoria e testar as hipóteses.

Com esse entendimento, adotou-se como estratégia de análise comparativa a triangulação de dados, que permite uma maior validade dos dados e uma inserção mais aprofundada dos pesquisadores no contexto da pesquisa. A estratégia atualmente emerge como um aprofundamento da análise qualitativa e significa a sobreposição de uma análise unidimensional (por meio dos indicadores sociais e econômicos) a uma análise multidimensional, ou do contexto (ZIONI; SOUZA, 2005).

Para Minayo, Assis e Souza (2005), denomina-se triangulação o exercício do diálogo entre teórico e prático, em um processo reflexivo que indica ser possível a superação do objetivismo puro. Essa estratégia leva à compreensão que dados subjetivos e dados objetivos são inseparáveis e interdependentes.

Marcondes e Brisola (2004) apontam três aspectos que devem se articular durante a análise: os dados empíricos, ou seja, as informações concretas levantadas com a pesquisa; o diálogo com os autores que estudam a questão; e a análise de conjuntura, que é o contexto mais amplo e abstrato da realidade.

Considerando-se os dois eixos investigativos desta pesquisa, a análise por triangulação baseou-se em dois conjuntos de análise.

Um primeiro conjunto, qualitativo, relacionado ao processo de aplicação da ferramenta, buscou identificar fatores que influenciam o potencial de sua efetividade. Essa análise articulou o processo realizado na SEMA (dados empíricos) ao longo do segundo semestre de 2016, em Barueri (análise de conjuntura), com os processos realizados nos municípios europeus e outros processos semelhantes encontrados na pesquisa bibliográfica (diálogo com autores).

Um segundo conjunto de análise, qualiquantitativo, focou nos resultados obtidos. Essa análise articulou o quadro-resumo, o perfil CLEAR e as propostas de melhorias da SEMA (dados empíricos) com os mesmos materiais dos municípios europeus e materiais semelhantes encontrados em levantamento bibliográfico (diálogo com autores), considerando a diferença de aplicação entre um governo como um todo e em um único órgão do executivo municipal (análise de conjuntura).

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 ADAPTAÇÃO TRANSCULTURAL

O processo de tradução e comparação do material original transcorreu ao longo do segundo semestre de 2015, sendo feitas algumas alterações gramaticais como alteração de voz passiva para voz ativa e algumas exclusões de pronomes. Não houve, nesse momento, inclusão ou exclusão de questões.

A oficina com especialistas aconteceu no dia 22 de fevereiro de 2016, das 9h às 12h, em uma sala do Departamento de Saúde Ambiental da Faculdade de Saúde Pública da USP. Houve a participação de seis especialistas, sendo uma doutoranda e os demais participantes com titulação mínima de doutor.

Uma cópia impressa do roteiro-base traduzido foi entregue a cada participante e a oficina seguiu a programação prevista. Antes de começar o momento do diálogo, foi dado um tempo para que, individualmente, os participantes lessem o material e anotassem suas considerações iniciais.

O embasamento teórico da ferramenta foi reconhecido como consistente e alinhado ao que os especialistas entendem como fatores influentes na participação social junto ao poder público. Alguns questionamentos centraram-se na estrutura em cinco dimensões e na apresentação do roteiro, que em seu formato original induz ao entendimento de que todas as perguntas devem ser feitas e devem ser feitas naquela determinada sequência.

De maneira geral, a interpretação de algumas questões que envolvem termos com significados culturalmente específicos, como confiança, cidadania e mesmo sociedade civil, geraram momentos de reflexão, como já previsto pelo Conselho da Europa (2006a).

Diversas alterações foram feitas com o objetivo de adequar as questões ao contexto nacional (ver Quadro 8). Perguntas sobre taxas de participação em eleições, por exemplo, que fazem sentido em países com voto facultativo, foram adequadas para perguntas sobre índices de abstenções, votos brancos e nulos. O mesmo para questões sobre ocupação profissional: enquanto no roteiro original havia termos como ‘trabalho não qualificado’, ‘trabalho semiquualificado’, ‘trabalho qualificado’ e ‘trabalho profissional’, as alterações trouxeram os termos ‘trabalho formal’ e ‘trabalho informal’.

Houve algumas inserções de índices de uso nacional, como o IDH-M, e a substituição de termos como ‘minorias étnicas’ e ‘organização voluntária e cívica’ por ‘grupos em vulnerabilidade social’ e ‘organização social’.

Constatou-se, porém, que o tempo foi pouco para esgotar todo o diálogo fomentado pelo roteiro, e um segundo encontro teria sido importante para consolidar algumas discussões conceituais iniciadas. Após a oficina, foi feita a adequação ao material, que foi então enviado por correio eletrônico a todos os participantes para nova

análise. Não houve, infelizmente, retorno deste envio, justificado parcialmente pela demora no envio do material, feito somente no início do mês de maio.

Quadro 8. Principais adequações feitas no roteiro-base da ferramenta CLEAR.

0. CONTEXTO	
Texto Original	Texto Final
0.4 Qual é a taxa de participação nas eleições locais (média das últimas 4) em comparação com o média nacional (os números mais atuais, sempre que possível)?	Quais os índices de abstenções, votos brancos e votos nulos das eleições locais (média das últimas 4), em comparação com os índices estadual e nacional?
Assinar uma petição.	Fazer um abaixo-assinado.
1. CAN DO (PODEM PARTICIPAR)	
Texto Original	Texto Final
1.3 Qual é a proporção da força de trabalho nas seguintes ocupações (e como ele se compara com a média nacional)? (no Reino Unido, esta seria distinguidos pelos grupos sociais A B C1 C2 D E). Desempregado / Trabalho não qualificado / Trabalho semiquualificado / Trabalho qualificado / Trabalho profissional.	1.3 Qual é a proporção da força de trabalho nas seguintes ocupações (e como ele se compara com as médias estadual e nacional)? Desempregado / Trabalho informal / Trabalho formal.
	Qual o índice de Gini do município?
1.5 Qual a proporção da população pertence a um grupo étnico minoritário?	1.5 Qual a proporção da população pertence a grupos de alta e muito alta vulnerabilidade social (No Estado de São Paulo, a base de informações é o IPVS)
1.6 Quantos grupos étnicos minoritários significativos existem no município (ou seja, que o município reconhece e inclui em suas comunicações com os cidadãos)?	<i>Excluída</i>
	Qual é o IDHM do município?
1.11 Os cidadãos têm as habilidades necessárias para a participação na vida política (por exemplo, a capacidade de escrever cartas, falar em público, organizar reuniões, etc)?	<i>Excluída</i>
1.12 Os cidadãos têm a competência para utilizar os recursos em sua comunidade (por exemplo, para utilizar os computadores, a Internet, etc.)?	<i>Excluída</i>

(continua)

(continuação do Quadro 8)

1.13 Quais habilidades são escassas?	<i>Excluída</i>
1.14 Até que ponto essas habilidades e recursos estão distribuídos desigualmente pela comunidade? (Ou seja, alguns grupos têm mais acesso a recursos e mais habilidade para usá-los do que outros?)	<i>Excluída</i>
3. ENABLE TO (SÃO HABILITADAS)	
Texto Original	Texto Com Adequações
3.2 Quais das organizações acima têm mais sócios?	<i>Excluída</i>
3.3 Quais têm maior influência sobre a tomada de decisão municipal?	Quais são mais influentes sobre as ações da gestão municipal?
	Quantas/Quais possuem convênio com repasse de verbas provenientes do poder público? (em qualquer esfera)
3.5 O setor de voluntariado e comunitário está ativo?	Quantas organizações realizaram atividades nos últimos 12 meses?
3.6 Até que ponto estas organizações estão aumentando suas filiações na área?	<i>Excluída</i>
3.10 Que tipo de apoio o município dá as organizações voluntárias e comunitárias?	3.10 Que tipo de apoio o município dá às organizações sociais?
4. ASKED TO (SÃO CONVIDADAS)	
4.1 De que forma o município busca envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão? Solicita comentários abertos sobre serviços Realiza pesquisa com “painel de cidadãos” regulamente. Abre reuniões ao público. Permite ao público participar de reuniões. Atrai cidadãos para comitês / reuniões.	4.1 De que forma o município busca envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão? Realiza Audiências Públicas Atrai cidadãos para participar de reuniões e de comitês.
4.5 O município oferece incentivos aos cidadãos para participar? (por exemplo, honorários, presentes, equipamentos de TI, melhorias de serviços, descontos sobre as taxas).	<i>Excluída</i>

Fonte: Elaboração própria.

5.2 ESTUDO DE CAMPO: PROCESSO DE APLICAÇÃO DA FERRAMENTA

O estudo de campo junto à Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri (SEMA) ocorreu entre 23 de agosto e 8 de dezembro de 2016.

A **primeira etapa** cumpriu-se em uma reunião de pouco mais de uma hora entre a autora e o Secretário Municipal de Meio Ambiente, sendo conversado sobre os objetivos gerais da ferramenta CLEAR e os possíveis benefícios do uso da mesma. Foi obtido apoio para o projeto, bem como permissão de uso de salas para reuniões e disponibilidade da equipe do Departamento de Planejamento Ambiental para auxílio no levantamento de dados primários e secundários.

O início da **segunda etapa** pode ser delimitado com a obtenção da anuência formal do Secretário para execução da ferramenta, o que garantiu as condições de trabalho e deu respaldo para as ações que foram realizadas. Esta anuência formalizada só foi solicitada por uma característica específica deste processo, que era o vínculo com um programa de pós-graduação e a necessidade da autorização para o Conselho de Ética permitir a aplicação dos questionários. A ferramenta não exige explicitamente esta formalização, porém, a experiência nos municípios europeus demonstrou que contar com o apoio explícito dos governos centrais foi uma circunstância que beneficiou o processo, resultando em legitimação dos esforços, disponibilidade de recursos e mesmo na produção de dados (CONSELHO DA EUROPA, 2006a). O mesmo foi percebido em Barueri.

Desta forma, constata-se a importância de uma autorização formalizada como procedimento a ser institucionalizado, o que também reduz ou elimina questionamentos sobre uso de infraestrutura, produção de dados e envolvimento de outros servidores ou pastas do executivo em momentos específicos do processo.

Em relação à infraestrutura, entendida aqui em termos de recursos materiais e humanos, trata-se de um fator associado a uma maior percepção de seriedade e comprometimento, por parte dos atores não governamentais, em relação ao governo (FONSECA et al., 2013). Haver salas apropriadas para as reuniões, com equipamento audiovisual adequado e disponibilidade de parte da equipe técnica da SEMA para a etapa de aplicação dos questionários, por exemplo, foram fundamentais para o andamento do processo de autodiagnóstico. Não apenas a adequação física dos recursos disponibilizados foi importante, mas a adequação simbólica, no sentido de que as reuniões ocorriam em ambiente oficial da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, no mesmo andar do gabinete do Secretário, o que reforçava subliminarmente o apoio político ao processo.

Junto com o Secretário, foi feito o mapeamento de atores e redes de apoio, visando a composição do grupo de coordenação. De acordo com a Fundação Prefeito Faria Lima (2009), o mapeamento é importante para se conhecer e articular as pessoas-chave nos ambientes político, social e técnico-científico que poderão apoiar, viabilizar ou colocar obstáculos ao trabalho.

Com o mapeamento, foram levantados os possíveis convidados:

- a) Representante político: o secretário adjunto da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, que havia sido o titular da pasta entre 2013 e 2015 e vereador do município nos anos 2001-2004.
- b) Servidores públicos: uma funcionária do Núcleo de Comunicação e Eventos, responsável pelas campanhas institucionais e pela interlocução com os meios de comunicação locais; e uma analista ambiental, secretária *ad hoc* do COMDEMA.
- c) Sociedade civil organizada: um representante da Associação Residencial e Empresarial Alphaville (AREA) (entidade membro do COMDEMA) e uma representante do grupo Menionas S. A. (entidade membro do Comitê Barueri Cidade Sustentável).
- d) Instituição local de ensino e pesquisa: o coordenador do curso técnico de Serviços Públicos da Fundação Instituto de Educação de Barueri (FIEB).

Houve uma primeira conversa individual com cada convidado, para explicação do projeto e sondagem de interesse e disponibilidade. Após sinalizações positivas, os convidados externos receberam uma carta convite e os convidados internos à SEMA receberam uma mensagem de confirmação por correio eletrônico (Figura 10).

Figura 10. Grupo de Coordenação da ferramenta CLEAR em Barueri.



Da esquerda para a direita: Orlando (AREA), Marisa (Menionas S.A.), Aparecido (Secretário Adjunto da SEMA), Fernando (FIEB), Vanessa (Núcleo de Comunicação e Eventos), Ana Paula (secretária *ad hoc* COMDEMA). Fonte: Arquivo pessoal.

Chama a atenção o fato de ambos os representantes da sociedade civil serem de Alphaville, bairro que possui os melhores indicadores socioeconômicos do município. A representante do grupo Menionas S.A. foi convidada por ser esta organização a única com frequência regular no Comitê Barueri Cidade Sustentável. Por sua vez, o representante do COMDEMA foi indicado por mais de uma fonte, por ser considerado um conselheiro ativo e comprometido.

Se for considerado o desenho deste grupo de coordenação, percebe-se que há semelhanças a um órgão colegiado e, portanto, maior propensão de seleção e engajamento de indivíduos com mais recursos socioeconômicos, como aponta Vaz (2013).

Os relatórios do Conselho da Europa não detalham a composição dos grupos de coordenação nos municípios europeus que aplicaram a ferramenta, mas a composição ampliada sugerida pela ferramenta e seguida em Barueri mostrou-se uma decisão acertada. A incorporação de representantes da sociedade civil enriqueceu o processo com contribuições pertinentes e complementou o olhar dos servidores sobre o tema da participação.

A composição ampliada sugerida pela ferramenta categoriza os atores dentro da Tríade do Nexo Político apresentada por Secchi (2010), ou seja, políticos, burocratas e sociedade civil. Esta composição é relevante, na medida em que se envolveram duas servidoras que atuam diretamente nas questões de participação e, portanto, influenciam as iniciativas analisadas e são influenciadas pelas análises realizadas, retomando o entendimento de que o comportamento dos burocratas de nível de rua molda os resultados da política pública em que atuam, influenciando no sucesso ou fracasso da mesma.

Por integrarem o quadro de servidores efetivos, ambas também contribuem para aumentar a capacidade para governar, uma vez que esta capacidade não depende apenas da força política do prefeito, mas também da experiência adquirida pelos funcionários estáveis de governo, como afirma a Fundação Prefeito Faria Lima (2009).

As primeiras reuniões trataram da apresentação da ferramenta e de seu desenvolvimento, bem como do alinhamento de conceitos vinculados ao processo. Na sequência, iniciou-se a leitura e adequação do roteiro-base ao contexto da SEMA, que resultou na elaboração de dois questionários: um para a população em geral (Apêndice B) e outro para os servidores da SEMA (Apêndice C). Outras informações foram separadas para levantamento em banco de dados oficiais (Apêndice D).

Deve-se lembrar, como indica o Conselho da Europa (2008), que a análise CLEAR é idealmente uma análise multiperspectiva e, nesse sentido, há o entendimento de que uma visão abrangente da situação analisada só pode ser obtida quando diferentes fontes e métodos são cruzados e usados de forma complementar.

Em Barueri, o grupo optou por apenas um método de coleta de dados, o questionário. Grupos focais entre os servidores da Secretaria talvez fosse um método mais indicado, porém a falta de experiência com técnicas participativas interferiu nas escolhas metodológicas do grupo, reforçando o posicionamento de Bento (2012) e de Secchi (2016) sobre a importância do domínio de técnicas participativas.

Aplicar questionário ou mesmo grupo focal entre os conselheiros do COMDEMA e/ou os integrantes do Comitê Barueri Cidade Sustentável também poderia ter sido feito e enriqueceria o processo. Porém, a inexperiência conduziu o olhar do grupo para a população como um todo, deixando de lado *stakeholders* estratégicos.

Pode-se estimar que informações qualitativas importantes ficaram de fora na análise, uma vez que os atores desconsiderados estão vivenciando duas iniciativas deliberativas e permanentes conduzidas pela SEMA, possuindo uma percepção complementar em relação à população em geral, que provavelmente possui mais contato com mecanismos individuais consultivos e eventuais.

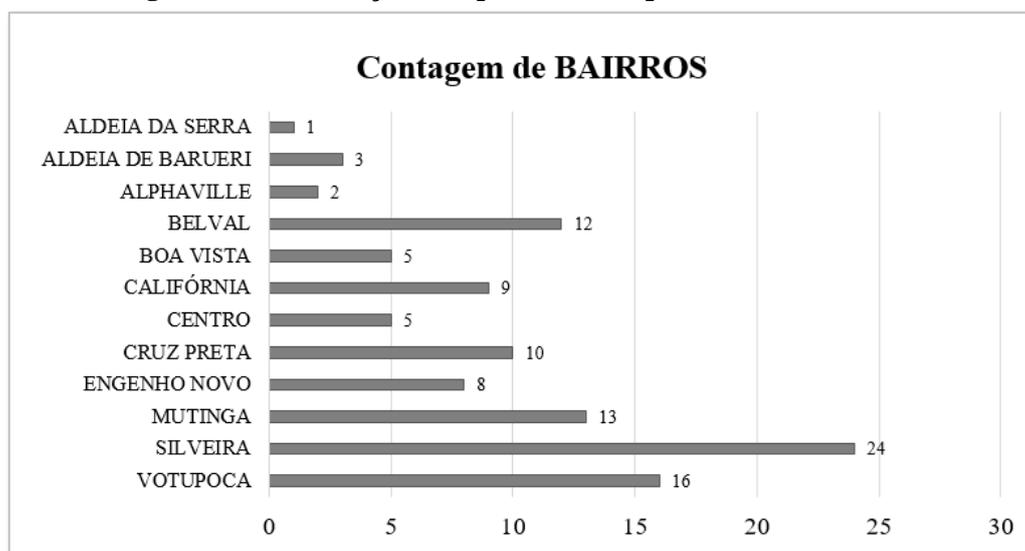
O escopo da ferramenta CLEAR é naturalmente genérico, e uma delimitação cuidadosa para seu uso no governo local é fundamental. Como afirma Gil (2008), a formulação de problemas amplos e genéricos pode tornar inviável a realização da pesquisa, e é uma tendência entre pesquisadores iniciantes. Nesse sentido, percebeu-se tanto a pouca experiência dos membros do grupo de coordenação com metodologias de pesquisa quanto o nível de exigência por parte da ferramenta, com os conhecimentos e habilidades dos profissionais envolvidos.

Em relação aos questionários elaborados, um dos maiores desafios foi o ordenamento das questões, de modo a torná-las coerentes, facilitar o encadeamento de ideias e diminuir perdas ou recusas. Como consequência, as perguntas foram ordenadas pela coerência, e não pela ordem das dimensões. Essa adequação vai ao encontro do entendimento do próprio Conselho da Europa (2008), que afirma que as mesmas não são hierárquicas nem sequenciais.

A **terceira etapa**, de aplicação dos questionários, ocorreu entre 26 de outubro e 10 de novembro de 2016. Além dos membros do Grupo de Coordenação, servidores do Departamento de Planejamento Ambiental colaboraram na aplicação dos questionários junto à população.

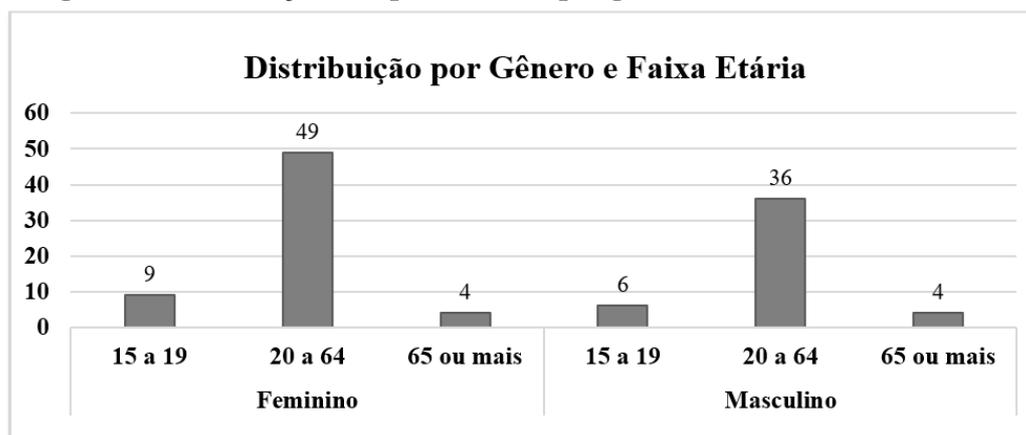
Foram aplicados 108 questionários, cuja distribuição por bairros, gênero e faixa etária atendeu o esperado para a população do município (Figuras 11 e 12).

Figura 11. Distribuição dos questionários por bairros de Barueri.



Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

Figura 12. Distribuição dos questionários por gênero e faixa etária em Barueri.

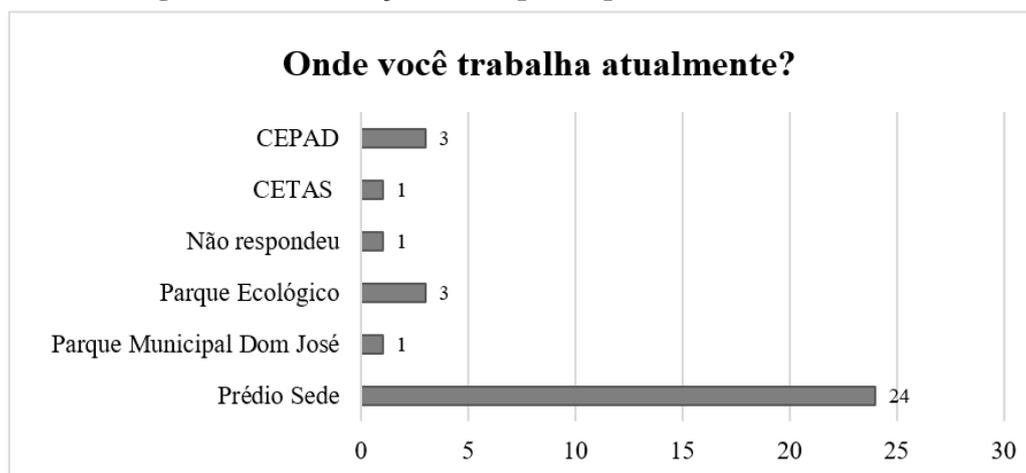


Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

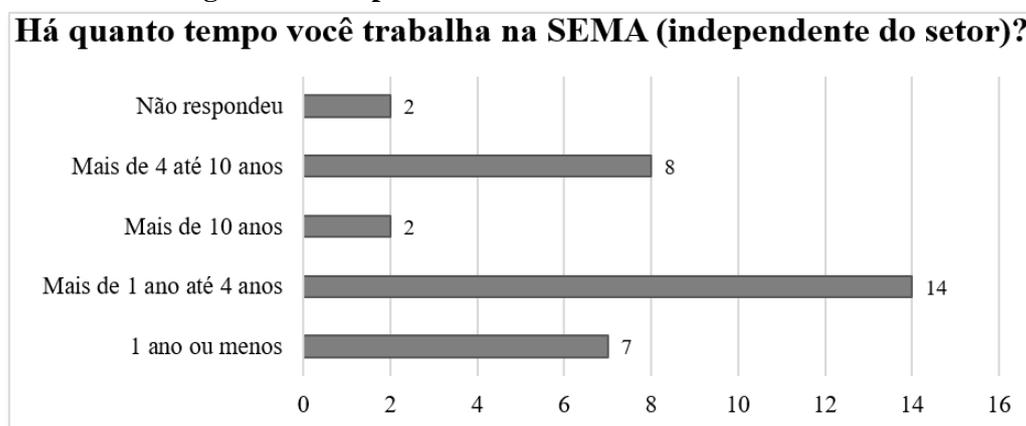
Apesar de toda preocupação anterior de calcular a distribuição dos questionários por bairro, gênero e faixa etária, no momento de ir às ruas o grupo não seguiu nenhuma metodologia. Como a maioria dos entrevistadores é moradora do município, as entrevistas se deram aleatoriamente ou por indicação de amigos e familiares. Dessa forma, tanto os membros do grupo de coordenação quanto os servidores do Departamento de Planejamento Ambiental buscaram os entrevistados em suas casas, em postos de saúde, em praças ou outros prédios públicos como escolas e bibliotecas.

O grupo de coordenação também entendeu que “mais é melhor” e não descartou os questionários excedentes, gerando 12 questionários a mais do que o previsto. Falhas como essa geram distorções nos dados quantitativos e comprometem generalizações, e são consequência da falta de conhecimento em técnicas de pesquisa por parte do grupo de coordenação.

Em relação aos questionários *on-line* disponibilizados aos servidores da SEMA, foram obtidos 33 retornos entre os dias 26 de outubro e 07 de novembro de 2016, quantitativo que atendeu às expectativas. A Figura 13 mostra que todas as unidades vinculadas à SEMA participaram da pesquisa, com ao menos um questionário respondido. A Figura 14 mostra que a maioria dos respondentes tem entre 1 e 4 anos de serviço na Secretaria (podendo ter mais tempo na Prefeitura, atuando em outros órgãos), seguido pelos servidores que tem entre 4 e 10 anos.

Figura 13. Distribuição das respostas pelas unidades da SEMA.

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

Figura 14. Tempo de trabalho dos servidores na SEMA.

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

Pensando na importância da devolutiva enquanto etapa de um processo participativo, no momento em que os dados do questionário dos servidores já estavam tabulados, eles foram organizados e enviados em formato de relatório por correio eletrônico a todos os servidores, com um texto de agradecimento. A devolutiva parcial buscou mostrar a transparência do processo e reforçar os laços de participação dos servidores.

As informações secundárias foram coletadas sem maiores problemas, e o fato do município estar inserido na Região Metropolitana de São Paulo influenciou positivamente, pois diversos indicadores e índices são gerados para esta região. Além disso, o município consegue investir recursos para elaboração de diversos Planos Municipais Setoriais, o que também contribui para obtenção de informações sobre diversas áreas do governo local.

A **quarta etapa**, de análise e interpretação dos resultados, ocorreu entre 10 e 23 de novembro. As respostas obtidas foram inseridas em suas dimensões de origem, para compor o conjunto de informações de cada dimensão da ferramenta CLEAR. Algumas informações nesse momento foram cruzadas entre si (dados da população com dados dos servidores) e com as informações provenientes dos bancos de dados.

Todas as dimensões da ferramenta foram contempladas com informações. O que se percebeu foi que os dados obtidos foram muitos, e o tratamento foi feito de maneira bastante simplificada, basicamente por comparação e complementação. Informações provenientes do questionário da população foram comparadas com informações dos servidores, ou com informações do Plano Diretor. Outras vezes, informações coletadas com o questionário eram balizadas por informações provenientes de bancos como IBGE ou SEADE.

Geraram-se muitas informações, e nem todas puderam ser trabalhadas dentro do tempo de exequibilidade desta pesquisa. Mas, ainda que houvesse tempo, muitas exigiriam um conhecimento de técnicas de tratamento de dados não disponíveis entre os membros do grupo. Este é um aspecto já antecipado pela ferramenta, que aponta que “as informações que os municípios pretendem coletar dependem diretamente dos objetivos delimitados” (CONSELHO DA EUROPA, 2008, p. 34).

Algumas informações não foram utilizadas posteriormente, no momento de análise. Por exemplo, os índices de abstenções, votos brancos e votos nulos das eleições municipais (Apêndice D, questão 0.4). Foram coletadas informações sobre as quatro últimas eleições municipais de Barueri, e de mais quatro municípios de porte semelhante, foi feita média das taxas de abstenção, votos brancos e nulos, estas médias foram tabuladas para comparação por tempo e entre os municípios. Esta sistematização foi apresentada ao grupo de coordenação, no momento de apresentação de dados, mas não foi utilizada para análise de contexto nem em nenhum outro momento.

Situações como esta demonstram que a adequação do roteiro ao contexto específico do município deve ser feita com cuidado, no sentido de entender que as questões trazem informações úteis para se compreender as condicionantes da participação no município, mas sem receio de eliminar questões cujas respostas não serão utilizadas.

A **quinta etapa** consistiu na elaboração de recomendações para cada variável dentro de cada dimensão CLEAR (Quadro 9).

Quadro 9. Melhorias possíveis e recomendações para a SEMA Barueri.

Dimensão	Variáveis	Recomendações
C (Podem participar)	Nível instrução	Não foram identificadas oportunidades de melhoria.
	Emprego e classe social	
	Demografia	
L (Gostam de participar)	Recursos	<i>Wi-Fi</i> aberto nos prédios públicos e parques de responsabilidade da SEMA.
	Identidade	Mais divulgação da existência da SEMA.
	Homogeneidade	Mais divulgação das atribuições.
	Confiança	Aumentar confiança no trabalho.
	Cidadania	Inserir a ‘educação para participação’ nas ações e projetos de Educação Ambiental.
E (São habilitadas)	Tipos de Organização Social	Não foram identificadas oportunidades de melhoria.
	Atividades	
	Infraestrutura Social	
A (São convidadas)	Forma de Participação	Ampliar as formas presenciais de divulgação, visitando igrejas, escolas, etc.
	Estratégia	Criar estratégia de envolvimento da população.
	Alcance e Diversidade	Criar comunicação específica para públicos específicos.
R (Obtém retorno)	Escuta	Fortalecer outros espaços de participação além do COMDEMA.
	Equilíbrio e Priorização	Investir na capacitação dos servidores.
	Feedback e Educação	Inserir a ‘educação para participação’ nas ações e projetos de Educação Ambiental.

FONTE: Barueri (2016b, p. 27).

Ao final do autodiagnóstico, entre 24 de novembro e 05 de dezembro, o grupo de coordenação elaborou um relatório sistematizando o processo realizado, as principais conclusões e as recomendações sugeridas. Para entrega deste relatório foi agendada uma reunião para o dia 8 de dezembro com o Secretário de Meio Ambiente e os diretores e assessores da Secretaria (Figura 15). Foi elaborada uma apresentação visual em que se retomaram os objetivos do processo, as características da ferramenta CLEAR, os métodos utilizados e resultados obtidos. O objetivo de uma devolutiva ampliada, não restrita ao Secretário, foi pensado, levando-se em consideração o momento de realização do autodiagnóstico, como estratégia de enraizamento das propostas no corpo técnico e de assessoramento da Secretaria.

Com a mesma intenção, uma cópia impressa do relatório foi entregue aos representantes da sociedade civil, para que eles pudessem dar um retorno às suas instituições de origem.

Figura 15. Entrega do relatório final ao Secretário de Meio Ambiente.



Da esquerda para a direita: Aparecido, Ricardo (Assessor técnico SEMA), Edson (Diretor do Departamento de Qualidade Ambiental), Loilhana (Presidente do grupo Meninonas S. A.), Yara (autora e Diretora do Departamento de Planejamento Ambiental), Eduardo Assarito (Secretário de Meio Ambiente), Marisa, Orlando, Ana Paula e Ivan (Diretor do Departamento de Biodiversidade). Fonte: arquivo pessoal.

A devolutiva de um processo é um aspecto importante de consideração. De acordo com Fonseca et al. (2013), para que seja possível uma devolutiva formal, é preciso que tenha ocorrido um processo adequado de sistematização das informações e das propostas. O Conselho da Europa (2008) também aponta que a gestão dos arquivos e informações é crucial, entre outros motivos por que melhoram a credibilidade do processo.

Nesse sentido, foi solicitada uma devolutiva do próprio Grupo de Coordenação, por meio de um questionário *on-line* enviado por correio eletrônico após a reunião de 8 de dezembro (Apêndice E). Proporcionalmente, o retorno foi de 50%, acima da média apontada por Marconi e Lakatos (2010), porém em termos absolutos foi um retorno abaixo do esperado. Uma possível justificativa é o período de encerramento do processo, coincidindo com o encerramento do ano e de um governo, o que pode ter gerado um descompromisso imediato dos membros após a entrega do relatório final.

Este questionário não trouxe dados muito relevantes em termos de avaliação da ferramenta, por conta das respostas sempre positivas e pouco críticas.

A primeira questão, sobre seleção, obtenção e uso dos dados quantitativos retornou com percepções positivas de que foram obtidos dados de boa qualidade e em quantidade suficiente. Houve apenas um questionamento quanto à atualidade dos dados de fontes como o IBGE: “Confio bastante nos dados do IBGE, embora me parece estar

sempre desatualizado, quanto ao Plano Diretor me parece estar bem próximo da nossa realidade, mas ambos são bons.”¹⁹

Sobre os dados qualitativos, foram interpretados como fiéis e coerentes à amostragem: “A pesquisa obteve uma amostragem fiel da opinião das pessoas que responderam as pesquisas, tanto da população em geral quanto dos servidores da SEMA”

Sobre os métodos escolhidos para coleta de dados, foram considerados satisfatórios, objetivos e práticos.

Em relação aos respondentes dos questionários, tanto a população em geral quanto os servidores da SEMA, houve o entendimento de que ficou bem representado: “Acredito que a representação foi bem abrangente e positiva, pois alcançou público diversificado”, “Entendo que a abrangência da pesquisa tenha atingido as pessoas necessárias pra ser tratado dentro do conceito do trabalho”.

Sobre a composição do Grupo de Coordenação, uma resposta pode representar a opinião geral: “Grupo heterogêneo composto por servidores municipais e membros da iniciativa privada. Com diferentes formas de pensar, diferentes experiências de vida, mas todos focados num só resultado”.

Questionados sobre as cinco dimensões da participação, entenderam que são fatores inter-relacionados, mas não necessariamente interdependentes, e que todas são relevantes.

O roteiro-base foi considerado como um delineamento inicial, a ser adaptado necessariamente: “inicialmente confuso, mas adaptável à nossa realidade, assim como ocorreu”.

O Perfil CLEAR gerado foi considerado muito bom e esclarecedor, “na minha opinião, ilustra em uma só figura o resultado do trabalho”.

Sobre os possíveis benefícios do uso da ferramenta, o grupo citou o auxílio no entendimento de distorções e na melhoria dos processos. “Acredito que servirá para entendermos que o discurso da SEMA deverá ser adaptado ao público receptor da informação”.

A última questão, aberta para opiniões e sugestões, trouxe a recomendação de se repetir o processo em outras pastas da administração municipal.

O Grupo de Coordenação coloca em suas considerações finais (BARUERI, 2016b, p. 28-29):

O grupo constatou que a ferramenta foi muito útil ao permitir uma autorreflexão das iniciativas de participação social da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente (SEMA) e do contexto em que elas se realizam.

¹⁹*Os textos entre aspas nesta seção referem-se à transcrição literal das respostas obtidas nos questionários.*

Em relação ao contexto territorial, percebemos que o município possui bons índices socioeconômicos e de escolaridade, porém distribuídos de forma desigual entre grupos da população. Há parcela relevante da população em situação de alta vulnerabilidade social. Por outro lado, há equipamentos urbanos em quantidade suficiente para acesso de todos interessados, e com boa distribuição pelo território do município.

A população mora há bastante tempo no mesmo local, criou vínculos afetivos com a cidade e com o bairro, o que resulta em altos níveis de identidade e homogeneidade. Porém, há um sentimento de desconfiança em relação ao governo, uma percepção de exclusão e de falta de representatividade de grupos da população.

Em relação às questões ambientais em Barueri, de forma genérica, os níveis de identidade e homogeneidade por parte da população também são altos, porém percebemos que a infraestrutura social (existência e atuação de organizações ambientais) é praticamente inexistente.

Por fim, em relação às iniciativas da SEMA especificamente, constatou-se que os índices de confiança são bastante altos, e que formas diversas são adotadas para ouvir a opinião dos munícipes. Porém, percebemos que estas formas de envolvimento não são suficientes para atingir todos os diferentes grupos da população, e que nem sempre as opiniões coletadas estão relacionadas a um processo de tomada de decisão.

A SEMA está preocupada em ouvir e dar feedback à população, mas não há uma estratégia ampla de atuação. Há poucos procedimentos formais estabelecidos para assegurar a participação das pessoas, e falta capacitação continuada dos servidores neste tema.

Melhorias podem ser feitas, em curto e médio prazo. Basicamente estas melhorias podem ser implementadas por meio da elaboração de uma estratégia formal de envolvimento da população, um plano de trabalho que englobe duas frentes de atuação: uma visando reforçar a divulgação da existência e das atribuições da SEMA, com formatos específicos para públicos específicos; outra visando habilitar munícipes e servidores para o tema da participação social, com programas educacionais que cubram as lacunas identificadas neste autodiagnóstico.

É consenso no Grupo de Coordenação que a eficácia deste diagnóstico depende do esforço que deve ser feito a partir de agora visando aperfeiçoar os mecanismos institucionais de participação social da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri. Todavia, entende-se que a realização desta autoavaliação possibilitou a criação de um espaço de ação para os formuladores de políticas públicas moldarem procedimentos formais e informais de incentivo e fortalecimento da participação.

Um último aspecto a ser considerado é o momento de realização deste processo de autodiagnóstico, aspecto fundamental tanto para o êxito do processo quanto para assegurar garantias de implantação de suas recomendações de melhorias. Nesta pesquisa, o processo ocorreu no segundo semestre de 2016, período final de um ciclo de governo, marcado pelas campanhas eleitorais para prefeito e vereadores. Este período, como aponta a Fundação Prefeito Faria Lima (2009), é caracterizado pela diminuição de governabilidade e manutenção de uma alta capacidade de governo.

Em Barueri, a situação caracterizou-se, por um lado, pela ausência sistemática ou presença *pro forma* de alguns membros do Grupo de Coordenação ligados ao governo (o que em parte também pode explicar o baixo retorno dos questionários de avaliação) e, de outro lado, de um engajamento dos servidores efetivos e dos representantes da sociedade civil que era resultado de um alinhamento de trabalho que vinha sendo construído já há alguns anos.

Coutinho (2006) relata dificuldade semelhante no processo de reuniões com o Conselho de Cidade em Ribeirão Pires/SP, cuja falta de quórum em reuniões agendadas durante o período eleitoral acabou por resultar em cancelamento das mesmas. Neste estudo de campo, nenhuma reunião chegou a ser cancelada, porém a ausência, por exemplo, de dois membros em um grupo de apenas seis pessoas sempre interfere no desenvolvimento dos trabalhos. Manter o grupo presente e engajado ao longo de quase cinco meses mostrou-se um desafio.

Outra característica em relação ao momento de realização foi o retrabalho para estabelecimento das recomendações feitas, uma vez que, iniciado um novo governo em janeiro de 2017, a capacidade de governo diminuiu e o trabalho realizado teve que ser novamente inserido na agenda da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente.

Por outro lado, deve-se reconhecer que neste caso o processo só se realizou por não estar vinculado ao governo central, e sim a uma pasta setorial.

Em se considerando que a ferramenta foi desenvolvida para o governo como um todo, o momento de execução deve ser bem pensado, evitando-se o último ano de governo pelos motivos acima expostos. Considerando a exigência técnica de sua realização, que será discutida posteriormente, deve-se evitar também sua realização no primeiro semestre de um novo governo, quando a capacidade de governo está reduzida.

O Quadro 10 apresenta uma síntese do processo de aplicação da ferramenta CLEAR.

Quadro 10. Síntese do processo de aplicação da ferramenta CLEAR.

	DESCRIÇÃO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
ETAPA 1 - Aprovação	Reunião entre autora e Secretário de Meio Ambiente	Diálogo acessível	Não houve.
ETAPA 2 - Planejamento	Reunião entre autora e Secretário de Meio Ambiente	Obtenção de anuência formal. Disponibilização de infraestrutura. Mapeamento de atores para grupo de coordenação.	Não houve.
	Reuniões com Grupo de Coordenação	Adequação do roteiro-base.	Um único método de coleta de dados primários. População-alvo muito ampla.
ETAPA 3 – Execução	Aplicação de questionários por entrevista e on-line	Forte engajamento do grupo de coordenação e dos servidores do DPA/SEMA.	Ausência de métodos na aplicação das entrevistas da população.
	Busca em Banco de Dados	Muitas informações disponíveis.	Falta de conhecimento para tratamento dos dados.
ETAPA 4 – Análise e interpretação	Tabulação dos questionários e comparação com informações de bancos de dados	Metodologia de fácil entendimento.	Muitos dados coletados, sem uso posterior.
ETAPA 5 – Recomendações e devolutivas	Elaboração de respostas às lacunas percebidas	Momento de reflexão e fortalecimento do grupo de coordenação.	Devolutivas pouco aprofundadas.

Fonte: Elaboração própria.

5.3 ESTUDO DE CAMPO: RESULTADOS OBTIDOS COM A FERRAMENTA

Importante lembrar aqui que a ferramenta foi desenhada para municípios e, nesta pesquisa, foi aplicada de maneira setorial. Como afirma Secchi (2010), independentemente do setor de intervenção, políticas públicas são desenhadas em contexto institucionais com traços comuns. Os atores políticos comportam-se de maneira semelhante e os conteúdos das políticas públicas podem ser analiticamente reduzidos a poucas categorias gerais.

Desta forma, mesmo considerando que não foi o município todo envolvido nesse processo, percebe-se que a construção dos dois formatos de síntese de resultados

(quadro-resumo e perfil CLEAR) foi viável e que ambos facilitaram em muito o entendimento da situação retratada no processo de autodiagnóstico.

A análise dos dados pelo grupo de coordenação foi feita dimensão a dimensão, analisando uma variável de cada vez. A construção de tipos ideais foi feita em uma escala de cinco situações, considerando o seguinte entendimento: 1 situação pior/inaceitável; 2 situação ruim/abaixo da média; 3 situação mediana; 4 situação boa/acima da média; 5 situação melhor/ideal.

Esta construção é subjetiva, como é característico de uma formulação típica-ideal, e parte do entendimento do grupo de coordenação do que seria cada uma das situações.

Uma vez que o foco da pesquisa é a ferramenta CLEAR e não a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri, optou-se por não trazer os resultados detalhados obtidos com os questionários e bancos de dados, para não gerar interferência na análise do objetivo de pesquisa.

A Dimensão C (**Podem participar**), sintetizada no Quadro 11, possui muitas variáveis dependentes do macrocontexto do município (escolaridade, emprego, classe social, demografia), as quais a SEMA não consegue interferir.

As variáveis sintetizam um perfil já conhecido do município, apresentado no Capítulo 4 deste trabalho, com bons índices socioeconômicos fortemente influenciados pela dinâmica econômica e os indicadores sociais dos bairros de Alphaville, Tamboré e Aldeia da Serra.

O governo de modo geral investe em infraestrutura física, facilitando o acesso a recursos importantes para a participação, como prédios públicos, Internet e telefone, em todo o território.

Quadro 11. Análise da situação atual na dimensão C.

Dimensão	Variável	Resultados	Situação Atual 1 - 2 - 3 - 4 - 5
C PODEM PARTICIPAR	Nível instrução	Perfil de escolaridade identificado, dentro da média para o Estado.	3
	Emprego e classe social	Perfil socioeconômico identificado. Grande desigualdade socioeconômica.	3
	Demografia	26% da população em alta vulnerabilidade social.	2
	Recursos	Bom acesso aos meios e equipamentos públicos para a participação.	4

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

A dimensão L (**Gostam de participar**), sintetizada no Quadro 12, pode ser considerada um ponto forte para os canais participativos da SEMA, uma vez que se constatou haver forte vínculo afetivo das pessoas com seu bairro e com o município. Mesmo reconhecendo que o bairro eventualmente carece de infraestrutura urbana de mobilidade ou de serviços e comércio, as pessoas gostam do local onde moram²⁰. Morar no “município rico” da região é motivo de orgulho para a maioria da população²¹.

Há também um vínculo de confiança entre a população e a SEMA. Enquanto o índice de confiança na Prefeitura como um todo está em torno de 30%, a confiança na SEMA ultrapassa os 70%²². Talvez haja uma influência positiva no sentido de os temas ambientais atualmente serem vistos com ‘bons olhos’, gerando respostas enviesadas às questões de vínculo afetivo relacionadas ao meio ambiente.

Quadro 12. Análise da situação atual na dimensão L.

Dimensão	Variável	Resultados	Situação Atual 1 - 2 - 3 - 4 - 5
L GOSTAM DE PARTICIPAR	Identidade	As pessoas gostam de onde vivem, moram há bastante tempo no mesmo local. As pessoas conhecem o trabalho da SEMA.	4
	Homogeneidade	As pessoas têm valores e prioridades semelhantes para as questões ambientais.	4
	Confiança	As pessoas confiam no trabalho da SEMA. O sentimento de exclusão e falta de representatividade existe.	4
	Cidadania	A participação na sociedade é pouca, restrita a grupos específicos, como os religiosos.	3

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

O desempenho da dimensão E (**São habilitadas para participar**) reflete a fraqueza da estrutura de organizações ambientais no município (Quadro 13). Existem, formalmente constituídas e de conhecimento da SEMA, uma cooperativa de marcenaria

²⁰35,2% de ‘Bastante’ e 48,1% de ‘Muito’ na questão 2.3 (Apêndice B).

²¹29,9% de ‘Bastante’ e 39,3% de ‘Muito’ na questão 2.3a (Apêndice B).

²²Índice de respostas “Sempre” e “Frequentemente” nas questões 2.12 e 2.11a (Apêndice B).

que trabalha com reutilização de *pallets*, uma cooperativa de triagem de material reciclável, algumas organizações protetoras de animais. Apenas para exemplificar, o COMDEMA, que por decisão regimental reserva três cadeiras para organizações ambientais, não conseguiu preencher todas as vagas na última eleição de conselheiros realizada em 30 de março de 2017 (BARUERI, 2017). Este fato reforça o observado anteriormente em Bento (2012), quando a autora trata da ausência de cultura participativa no município.

Essa dimensão trabalha com a hipótese de que, uma vez que a população esteja envolvida em redes sociais propensas ao engajamento social, haveria a conformação de uma postura participativa (VAZ, 2013). Porém as redes mais significativas nas quais a população se envolve são as de cunho religioso²³, e as mais influentes sobre os servidores da SEMA são as organizações governamentais como o Ministério Público, a Ouvidoria Geral do Município e o próprio COMDEMA²⁴.

Quadro 13. Análise da situação atual na dimensão E.

Dimensão	Variável	Resultados	Situação Atual 1 - 2 - 3 - 4 - 5
E SÃO HABILITADAS	Tipos de Organização Social	Quase inexistência de organizações ambientais ativas. Inexistência de organizações tipo ‘incubadora’.	1
	Atividades	As organizações mais influentes sobre a SEMA são governamentais.	1
	Infraestrutura Social	Existe estrutura de apoio, por parte da SEMA, voltada às organizações da sociedade civil. Os meios de comunicação abordam as questões ambientais.	4

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

As dimensões A (**São convidadas a participar**) e R (**Obtém retorno da participação**), esquematizadas respectivamente nos Quadros 14 e 15, são estreitamente vinculadas ao desenho institucional e ao conceito de estruturas de oportunidade. A análise dos dados nestas dimensões demonstrou que apesar da diversidade existente nas

²³60,9% dos respondentes que assinalaram identificar-se com um grupo em específico, na questão 2.1 (Apêndice B).

²⁴Respostas espontâneas obtidas na terceira questão da p. 131 do Apêndice C.

formas de envolver a população, não há uma estratégia ampla, nem uma comunicação institucional elaborada para direcionar os públicos específicos para canais específicos.

Quadro 14. Análise da situação atual na dimensão A.

Dimensão	Variável	Resultados	Situação Atual 1 - 2 - 3 - 4 - 5
A SÃO CONVIDADAS	Formas de Participação	Há diversidade nas formas de participação. Há amplo uso da Internet para envolver os cidadãos.	4
	Estratégia	Atividades participativas priorizam locais oficiais. Atividades participativas são realizadas em iniciativas pontuais. Não há estratégia ampla.	3
	Alcance e Diversidade	As formas de envolvimento são suficientes, mas sem direcionamento aos públicos específicos.	3

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

Quadro 15. Análise da situação atual na dimensão R.

Dimensão	Variável	Resultados	Situação Atual 1 - 2 - 3 - 4 - 5
R OBTÉM RETORNO	Escuta	Há procedimento de escuta, via COMDEMA. Ampla diversidade de mecanismos de escuta e divulgação.	4
	Equilíbrio e Priorização	Os tomadores de decisão da SEMA compreendem e consideram os pontos de vista dos munícipes. A população compreende as decisões tomadas pela SEMA.	4
	Feedback e Educação	A SEMA está capacitada para explicar a tomada de decisão aos munícipes. Não há um programa de educação participativa. A SEMA presta apoio aos servidores para tornar mais eficaz a resposta ao munícipe.	4

Fonte: Adaptado de Barueri (2016b).

Muitos dos canais são pontuais, como as audiências públicas, a conferência regional de meio ambiente e alguns seminários temáticos. O COMDEMA, única estrutura deliberativa permanente, é reconhecidamente uma estrutura que atrai um perfil mais elitizado de participação, como constatam Vaz (2013) e Lavallo (2011). E um resultado significativo foi que o COMDEMA praticamente não foi lembrado pela população quando questionada sobre como influenciar as ações do poder público²⁵.

Se por um lado os chamamentos em geral são muito formalizados, em instalações oficiais e horário comercial, por outro, essa dimensão é uma que a SEMA pode realizar forte investimento, pois as decisões estratégicas de mudanças estão sob sua influência direta.

Mas há uma preocupação e um investimento no retorno aos que participam, e a população que acessa seus serviços reconhece esse empenho. Há um bom canal de diálogo estabelecido entre os munícipes e a SEMA, no que se refere à compreensão e à comunicação das decisões tomadas²⁶.

Essa é uma preocupação relevante, pois como afirma Quintas (2006), qualquer processo coletivo de mobilização e discussão se esgota, caso não haja consequências práticas que seja percebido pelos seus participantes.

As principais sínteses elaboradas para cada dimensão compuseram o quadro-resumo do autodiagnóstico da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri (Quadro 16).

²⁵*Houve uma única citação para a opção “Acionar Conselho Municipal” (0,9%) na questão 0.5 (Apêndice B).*

²⁶*75% de ‘Concorda totalmente’ e ‘Concorda’ na questão 5.6b; 51,1% de ‘Sim’ na questão 5.7a (Apêndice B).*

Quadro 16. Quadro-resumo da SEMA Barueri.

Características	
C	<p>Perfis de escolaridade e socioeconômico foram identificados.</p> <p>Município tem grande desigualdade socioeconômica e parcela significativa da população em alta vulnerabilidade social.</p> <p>Os munícipes têm acesso aos meios e equipamentos públicos para a participação.</p> <p>Alguns grupos da sociedade têm mais acesso aos recursos, e mais habilidades para usá-los, do que outros.</p>
L	<p>As pessoas gostam de onde vivem, moram há bastante tempo no mesmo local, e possuem vínculos afetivos fortes.</p> <p>As pessoas conhecem e confiam no trabalho da SEMA.</p> <p>As pessoas têm valores e prioridades semelhantes para as questões ambientais.</p> <p>O sentimento de exclusão e falta de representatividade existe.</p> <p>A participação na sociedade é pouca, restrita a grupos específicos, como os religiosos.</p>
E	<p>Inexistência de organizações ambientais ativas.</p> <p>Inexistência de organizações tipo ‘incubadoras’.</p> <p>As organizações mais influentes sobre a SEMA são governamentais.</p> <p>A SEMA fornece estrutura de apoio às organizações da sociedade civil.</p> <p>Os meios de comunicação abordam questões ambientais.</p>
A	<p>Há diversidade nas formas de participação.</p> <p>Há amplo uso da Internet para envolver os munícipes.</p> <p>Atividades participativas priorizam locais oficiais.</p> <p>Atividades participativas são realizadas em iniciativas pontuais, sem estratégia geral.</p> <p>As formas de envolvimento são suficientes, mas sem direcionamento específico.</p>
R	<p>Há procedimentos formais de escuta ao munícipe, via COMDEMA.</p> <p>Ampla diversidade de mecanismos de escuta e divulgação.</p> <p>Os tomadores de decisão da SEMA compreendem e consideram os pontos de vista dos munícipes.</p> <p>A população compreende as decisões tomadas pela SEMA.</p> <p>A SEMA está capacitada para explicar a tomada de decisão aos munícipes.</p> <p>Não há um programa de educação participativa.</p> <p>SEMA presta apoio e capacitação aos servidores para melhorar o retorno ao munícipe</p>

Fonte: Barueri (2016b, p. 26).

Na sequência, foram feitos os cálculos para construção do perfil CLEAR da SEMA, indicados nas Tabelas 5 e 6.

Tabela 5. Cálculo de desempenho das dimensões CLEAR na SEMA.

Dimensão	Situação Atual (‘nota obtida’)	Situação ideal (‘nota máxima’)	‘Nota de Desempenho’
C	12	20	0,60 = 60%
L	15	20	0,75 = 75%
E	6	15	0,40 = 40%
A	10	15	0,67 = 67%
R	12	15	0,80 = 80%

Fonte: Elaboração própria, com base em Barueri (2016b).

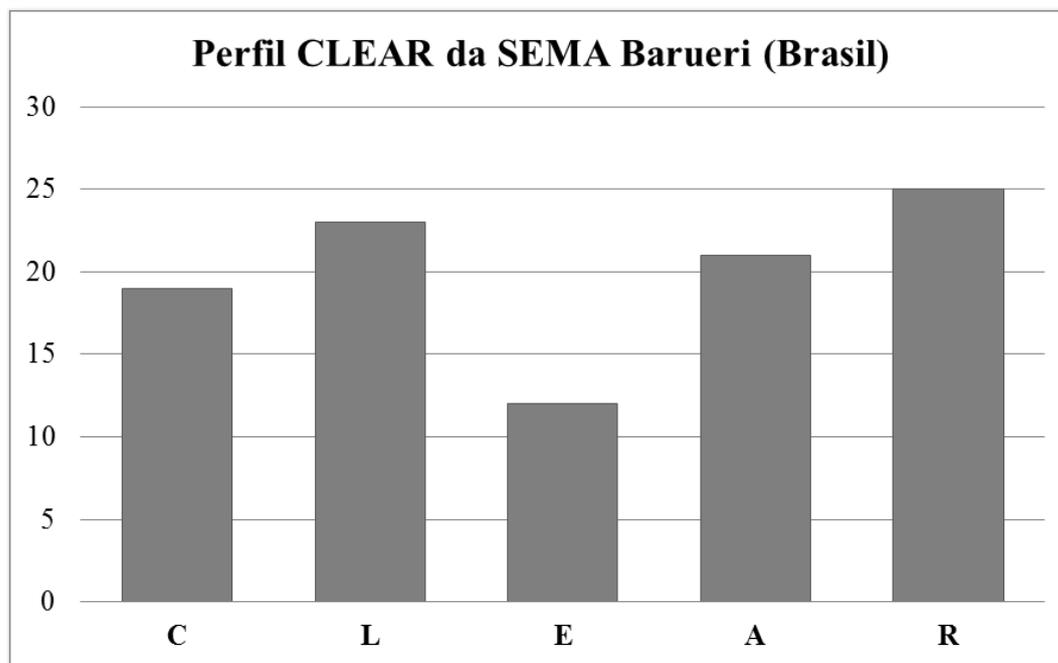
$$\Sigma (\text{notas de desempenho}) = 0,6 + 0,75 + 0,4 + 0,67 + 0,8 = 3,22$$

Tabela 6. Cálculo de proporção de cada dimensão CLEAR no perfil da SEMA

Dimensão	Regra de Três	Valor da Proporcional
C	0,6 ---- w 3,22 ---- 100	19
L	0,75 --- x 3,22 --- 100	23
E	0,4 --- y 3,22 --- 100	12
A	0,67 --- z 3,22 --- 100	21
R	0,8 --- k 3,22 --- 100	25
SOMA		100

Fonte: Elaboração própria, com base em Barueri (2016b).

Com a proporção calculada, elaborou-se o perfil CLEAR da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri (Figura 16).

Figura 16. Perfil CLEAR da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri

Fonte: Barueri (2016b, p. 25).

É importante sempre lembrar, como coloca o Conselho da Europa (2008), que os resultados de uma avaliação CLEAR, apresentados em texto ou em números, são sempre resultados de um processo deliberativo, e não são elaborados com fins comparativos. Devido à natureza adaptável da ferramenta, é muito importante não subestimar estas circunstâncias locais.

Se entendermos as dimensões menos desenvolvidas, como aquelas nas quais os municípios devem olhar com mais atenção por significarem aspectos que comprometem a plena participação de todos os munícipes, pode-se dizer que na Secretaria de Meio Ambiente de Barueri, o foco dos esforços deve ser investido no fortalecimento da infraestrutura socioambiental (mais e melhores organizações ambientais que contribuam para os processos participativos).

Por outro lado, entendendo que as dimensões mais desenvolvidas representam as forças dos municípios, e que podem ser usadas para aprimorar as dimensões pouco desenvolvidas, pode-se dizer que o Perfil CLEAR da SEMA indica fortes vínculos de confiança, e um empenho da Secretaria no retorno aos munícipes.

Os dados da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente não podem ser extrapolados aos municípios brasileiros, mas pode – com alguma limitação – ser extrapolada para o município de Barueri como um todo. Nesse sentido, pode-se afirmar que há uma infraestrutura institucional que busca diversificar as opções de participação, ainda que sem uma estratégia global de engajamento, e responder às demandas das pessoas. Essa estratégia pode ser uma resposta à ausência da infraestrutura social, mas

pode também ser o contrário: não há esforços para fortalecimento e autonomia de organizações sociais exatamente porque o município, grosso modo, consegue atender às demandas dos munícipes diretamente em todo o território.

A análise dimensão a dimensão, apresentada anteriormente, reforça a característica de a ferramenta ter sido desenhada para o governo como um todo.

Como previsto, o processo de autodiagnóstico revelou áreas onde a Secretaria de Meio Ambiente percebeu que pode atuar de modo mais consciente para sanar algumas limitações, e a elaboração das recomendações ou oportunidades de melhoria refletiu essa constatação.

Os resultados trazidos pela ferramenta contribuíram para um novo esforço no sentido de aperfeiçoar o planejamento e execução das iniciativas participativas.

CAPÍTULO 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação é um tema recorrente nos estudos de políticas públicas, nas análises de teorias democráticas e no campo das práticas políticas. Em sua maioria, as pesquisas concentram esforços em entender a participação dentro de políticas setoriais ou de instituições formalmente constituídas. Mais recentemente, tem aumentado os estudos envolvendo o conceito de efetividade destas instituições participativas.

Entendendo como inovação não o tema em si, mas sim a perspectiva adotada, essa dissertação se propôs a enfatizar o caráter instrumental da participação - suspendendo a ênfase em seu valor normativo -, e com esse olhar apresentar uma ferramenta analítica para, caso o governo municipal entenda que a participação é valiosa e útil, contribuir no planejamento de uma abordagem participativa mais adequada à sua realidade.

Retomando brevemente os objetivos traçados para essa pesquisa, percebe-se que foi possível compreender que cada grupo social tem seu modo de conceber e executar políticas públicas, e que adotar uma abordagem participativa significa possibilitar a influência de atores externos ao governo, por meio de maior acessibilidade, melhor interação entre os atores envolvidos e maior influência sobre o processo decisório.

No Brasil, especialmente nos últimos 30 anos, são inúmeras as políticas públicas elaboradas para serem executadas e monitoradas de forma participativa, e alguns mecanismos já estão consolidados. O funcionamento efetivo destes mecanismos, porém, é algo difícil de ser mensurado, e as dificuldades começam no próprio entendimento sobre o que deve ser examinado para avaliar sua efetividade.

Nesse sentido, essa pesquisa focou o aspecto da acessibilidade, entendendo a inclusão de atores originalmente à margem do processo participativo como um êxito do mecanismo participativo e o início de um processo de empoderamento dos participantes.

A inclusão de atores não-governamentais nos mecanismos participativos institucionalizados é influenciada por diversos fatores, sistematizados em três principais modelos explicativos para a predisposição à participação. Estes modelos divergem em função de valorizar as condições socioeconômicas do indivíduo, ou a realidade de redes de relacionamento e vínculos afetivos em que o indivíduo se encontra, ou as oportunidades governamentais oferecidas. A prevalência de um modelo sobre o outro varia conforme o ambiente estudado.

Entender que o poder público local pode influir sobre os fatores que atuam em seu território e liderar um processo de mudança nas abordagens participativas de suas políticas públicas é o pressuposto trazido pela ferramenta CLEAR. A ferramenta incorpora o embasamento teórico dos principais modelos explicativos da participação, e neste campo há um alinhamento entre os estudos europeus e brasileiros, que convergem para os mesmos modelos

O emprego da ferramenta CLEAR junto à Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri mostrou-se um experimento relevante, por possibilitar uma

primeira análise da ferramenta em território nacional e a compreensão de suas exigências em termos de capacitação de quem a utiliza. Algumas generalizações foram feitas no Capítulo anterior, mas devem ser vistas com cautela, uma vez que sua aplicação foi parcial dentro do governo municipal.

Em Barueri, dois fatores críticos do processo foram o escopo do autodiagnóstico e a metodologia de coleta de dados. São dois fatores dependentes de um conhecimento técnico que extrapolou o conhecimento dos membros do grupo de coordenação e que geraram um esforço grande na obtenção de dados secundários e na produção de dados primários que não foram utilizados em toda sua potencialidade.

Em termos dos resultados obtidos, tanto o quadro-resumo quanto o perfil CLEAR trouxeram descobertas interessantes ao grupo de coordenação e estimularam uma reflexão crítica sobre as iniciativas participativas promovidas pela SEMA, gerando um diálogo fértil sobre novas possibilidades de incentivo à participação.

Como consequência, ainda em 2016 o Departamento de Planejamento Ambiental realizou um workshop de metodologias participativas e andragogia para os técnicos e educadores ambientais da SEMA, visando uma primeira capacitação aos seus servidores de linha de frente.

Para 2017, as recomendações geraram um direcionamento de ações e projetos do Departamento de Planejamento Ambiental da SEMA, como a realização de um curso ambiental em uma biblioteca pública, visando a descentralização (os cursos eram realizados somente no prédio sede da SEMA ou em locais centrais do município) e o primeiro edital de chamamento público para instituições da sociedade civil, buscando firmar parceria para realização de cursos de formação.

Foram ações tímidas ainda, mas dentro das possibilidades de um setor da gestão ambiental pública em um período de transição de governo.

Esta pesquisa possui algumas limitações, que precisam ser ressaltadas. A aplicação da ferramenta CLEAR direcionada a uma pasta do executivo municipal e não à sua totalidade, como já mencionado, não permite uma avaliação global do funcionamento da mesma, somente uma indicação de possíveis comportamentos e resultados.

Outra ressalva é a restrição a generalizações, por conta da metodologia adotada de estudo de campo, que é muito interessante para uma aplicação experimental de técnicas e ferramentas, mas que carrega em si muitas particularidades e vieses que podem resultar em generalizações distorcidas.

A coleta de dados primários em Barueri, por exemplo, em que não houve metodologia adotada para aplicação dos questionários à população, gera vieses nos resultados quantitativos que exigem cuidado para seu uso fora do âmbito desta pesquisa.

Por outro lado, novas oportunidades de pesquisas surgem para suprir estas lacunas, como um refinamento da adaptação transcultural da ferramenta CLEAR, uma vez que agora já se possui indicações de seu uso no país; e a aplicação da ferramenta no governo municipal de Barueri ou outro município, para se obter informações mais consistentes do processo e dos resultados gerados.

Pode-se ousar propor algumas ações de maior amplitude, como a elaboração de um manual ou guia de uso da ferramenta para o país, e a criação de uma plataforma *on-line* que contenha o embasamento conceitual e o roteiro-base da ferramenta CLEAR, para estimular sua aplicação nos municípios brasileiros, gerando novas experiências e bases comparativas.

Esta plataforma poderia conter também relatos padronizados dos municípios que já utilizaram a ferramenta, bem como um banco de dados com a descrição de experiências participativas de âmbito municipal. O próprio Conselho da Europa fez recomendação semelhante, ao final do processo de construção e uso experimental da ferramenta CLEAR, visando criar uma rede de compartilhamento de experiências.

Finalizando estas considerações, vale ressaltar que o principal efeito desejado com uma possível validação da ferramenta CLEAR em território nacional é a redução do déficit participativo: a compreensão de quais variáveis influenciam a participação de indivíduos e grupos sociais em um dado território possibilita o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação já existentes e a criação de novos mecanismos, mais adequados à realidade local.

Mecanismos participativos enraizados na gestão pública brasileira - como os conselhos, audiências e conferências - já foram bastante estudados e indicam que há vieses nos perfis dos participantes. É importante ampliar a diversidade de mecanismos e ajustar seu funcionamento à realidade de cada município.

A ferramenta CLEAR pode ter uma função de fortalecimento da democracia participativa, na medida em que aparenta conseguir fornecer um diagnóstico confiável para os gestores públicos em relação às suas iniciativas de participação. Seria mais um passo, por pequeno que seja, de um longo caminho a percorrer em busca da plena realização da participação social.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada**: a relação entre sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Texto para discussão. 52 p.).

ADDINK, G. H. **Local and Regional Level Participation in Europe**. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2009. (Report).

ALEDO, A. Desigualdad y grandes obras públicas: la ampliación del Canal de Panamá. **Portularia**, Huelva, v. 6, n. 2, p. 59-87, 2006.

ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, p. 39-59, jan./jun. 2014.

ALPHAVILLE URBANISMO. Disponível em: <<http://www.alphaville.com.br/institucional/historia>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (Org.) **Participação Social**: textos para discussão. Brasília: IABS, 2013.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência**: filosofia e prática da pesquisa. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-60.

_____. (Coord.) **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. FINEP: Belo Horizonte, 2009. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 39-82.

BARCELLOS, S. H. M. F. S. L. **Efeitos da tributação sobre organizações e localização de firmas no setor de serviços**. 2004. 68 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

BARUERI. Disponível em: <<http://portal.barueri.sp.gov.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

_____. **Barueri é o 1º no ranking nacional de bibliotecas, aponta Fundação Getúlio Vargas**. Disponível em: <<http://www.barueri.sp.gov.br/?pg=informativoLista&ID=11756>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

_____. **Decreto Municipal nº 4.150**, de 20 de agosto de 1997. Regulamenta a Lei nº 968, de 3 de dezembro de 1996. Disponível em: <<https://portal.barueri.sp.gov.br/cidadao/servicos-cidadao/consulta-leis-decretos>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Decreto Municipal nº 5.335**, de 6 de outubro de 2003. Convoca o Fórum da Agenda 21 de Barueri. Disponível em: <<https://portal.barueri.sp.gov.br/cidadao/servicos-cidadao/consulta-leis-decretos>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Decreto Municipal nº 7.971**, de 10 de setembro de 2014. Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de médio e baixo impacto pelo município. Disponível em: <<https://portal.barueri.sp.gov.br/cidadao/servicos-cidadao/consulta-leis-decretos>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Lei Municipal nº 968**, de 3 de dezembro de 1996. Cria o sistema municipal de meio ambiente e desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <<https://portal.barueri.sp.gov.br/cidadao/servicos-cidadao/consulta-leis-decretos>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Lei Municipal nº 1.320**, de 2 de setembro de 2002. Dispõe sobre a instituição do programa de coleta seletiva de materiais recicláveis e dá outras providências. Disponível em: <<https://portal.barueri.sp.gov.br/cidadao/servicos-cidadao/consulta-leis-decretos>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Lei Municipal nº 1.514**, de 6 de junho de 2005. Dispõe sobre a instalação da linha telefônica SOS Verde. Disponível em: <<https://portal.barueri.sp.gov.br/cidadao/servicos-cidadao/consulta-leis-decretos>>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. Secretaria de Planejamento e Urbanismo. **Plano Diretor de Barueri** – revisão 2014. Barueri: SPU, 2016a.

BARUERI. Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. **Participação Social e Política Pública**: análise da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri. Barueri: SEMA, 2016b. (Relatório de Trabalho).

_____. Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. **Plano Municipal de Saneamento Básico**: plano setorial de água e esgoto. Barueri: SEMA, 2013.

_____. Secretaria de Serviços Municipais. **Plano Municipal de Saneamento Básico**: plano setorial para limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Barueri: SSM, 2014.

BELLUCCI JR., J. A.; MATSUDA, L. M. Construção e validação de instrumentos para avaliação do acolhimento com classificação de risco. **Rev. Bras. Enfermagem**, Brasília, 65(5), p. 751-757, set. out. 2012.

BENTO, F. S. **Participação popular ou participação tutelada?** Análise do desenvolvimento da Agenda 21 local em Barueri. 2012. 128 p. Dissertação (Mestrado Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BERTERO, C. O. Gestão à brasileira. **GV Executivo**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 47-52, ago. out. 2004.

BOBBIO, N. **Las ideologias y el poder em crisis**. Barcelona: Ariel, 1988.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. pp. 65-76. (Diálogos para o Desenvolvimento, v.7).

BRANDÃO, D.; SILVA, R. R. Avaliação Educadora. In: FERRARO Jr., L. A. (Org.). **Encontros e Caminhos**: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores. Brasília: MMA/SAIC/DEA, 2014. p. 39-48. v.3.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. **Fazenda divulga relatório sobre a distribuição da renda no Brasil**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/maio/200bspe-divulga-relatorio-sobre-a-distribuicao-da-renda-no-brasil>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Local**: resultados selecionados. Brasília: MMA, 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Cadernos de Formação**. Brasília: MMA, 2006. (v. 1: Política Nacional de Meio Ambiente).

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: Metodologia de planejamento. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAMPOS, A. C. M. A. **Alphaville-Tamboré e Barra da Tijuca**: as ações programadas e a estruturação do sistema de espaços livres. 2008. 526 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Pólis, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

CHOR, D. et al. Questionário do ELSA-BRASIL: desafios na elaboração de instrumento multidimensional. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, 47 (Supl 2), p.27-36, 2013.

COELHO, L. L.; AMÂNCIO, M. L. T. Análise comparativa das ações do poder público na qualificação de espaços livres nos municípios de Barueri, Itapevi e Jandira. **Paisagem e Ambiente: Ensaios**, São Paulo, n. 31, p. 9-24, 2013.

CONSELHO DA EUROPA. **How was it for you?** A report on the CLEAR road test. Tampere: 2006a. (Relatório preparado para a Conferência do Conselho da Europa “Tools for strengthening democratic participation at local level”).

CONSELHO DA EUROPA. **Comparing participation**: Results from the CLEAR road test. Tampere: 2006b. (Relatório preparado para a Conferência do Conselho da Europa “Tools for strengthening democratic participation at local level”).

_____. Committee of Ministers. **Recommendation Rec (2009) 2 on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level**. 2009. Disponível em: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d1979>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CONSELHO DA EUROPA. European Committee on Local and Regional Democracy. **CLEAR Tool: Final Version**. Strasbourg: CDLR, 2008.

_____. Governance Committee. **Resolution 326 (2011) Citizen participation at local and regional level in Europe**. 2011. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1854777&Site=&direct=true>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CONSTANTINO, W. **A porção oeste da Região Metropolitana de São Paulo no contexto do desadensamento da metrópole**: o surgimento de uma nova centralidade em Osasco. 2009. 146 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 137-149. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7)

_____. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 125-143.

COUTINHO, S. M. V. **Análise de um processo de criação de indicadores de desenvolvimento sustentável no município de Ribeirão Pires – SP**. 2006. 187 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CRANTSCHANINOV, T. I. **Burocracia e participação popular na prática**: uma análise do cotidiano de dois orçamentos participativos através de seus implementadores e suas interfaces. 2013. 112 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

CRANTSCHANINOV, T. I., MEDEIROS, A. K. Democratização na construção de políticas públicas: conferências municipais populares nos processos de formulação. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2012.

DAHL, R. A. **Modern Political Analysis**. 2nd ed. New Delhi: Yale University, Prentice-Hall of India Private Limited, 1972.

DANTAS, H. Reforma política e mecanismos de participação cidadã: desafios e limites. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 107-122, 2015.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1988.

DI GIOVANNI, G. Atores. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1, p.105-107.

_____. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas: UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas, 2009. (Caderno de Pesquisa n. 82).

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. 2 v.

DIAGONAL. **Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários**: diagnóstico da situação habitacional do município de Barueri. São Paulo: Diagonal Consultoria, 2013. (Relatório Técnico, v. 2).

DONADIO, F. N. **O Lixo em Barueri**: Alternativa Ambiental e Social. 2006. 90 p. Dissertação (Mestrado em Jornalismo) – Faculdade de Comunicação e Filosofia, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

EMPINOTTI, V. L. E seu eu não quiser participar? O caso da não participação nas eleições do Comitê de Bacia do Rio São Francisco. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XIV, n. 1, p.195-211, 2011.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (EMPLASA). **Nova RMSP**: reorganização da Região Metropolitana de São Paulo consolida novo sistema de gestão. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011.

_____. **Visão da Metrópole**: subsídios para a elaboração do PDUI Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016.

ERCIKAN, K. Translation effects in international assessments. **International Journal of Educational Research**, n. 29, p. 543-553, 1998.

EVANS, M.; REID, R. **Public Participation in an Era of Governance**: lessons from Europe for Australian local government. Sydney: Australian Centre of Excellence for local Government, University of Technology, 2013.

FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA. Programa de Pós-Graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade. **Produção de trabalhos científicos em mestrados profissionais**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP, 2015.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, artigo 7, 2016.

FILGUEIRAS, C. A. C. Participação Popular. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1. p. 157-162.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de Pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso Editora, 2009.

FONSECA, I. F. et al. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 64 (1), p. 7-29, jan./mar. 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Capacidades Institucionais**. Grandes Obras na Amazônia – aprendizados e diretrizes. São Paulo: FGV/IFC, 2016. (Documento referência para consulta pública).

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Um método para governar**. 2ª ed. São Paulo: CEPAM/UNICAMP, 2009.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Informações dos Municípios Paulistas**. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, p. 66-75, dez. 2006. (Special issue).

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.) **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

GIARETTA, J. B. Z. **Participação social e gestão ambiental municipal no Brasil**: desafios e condicionantes. 2011. 157 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GIUSTI, E.; BEFI-LOPES, D. M. Tradução e adaptação transcultural de instrumentos estrangeiros para o Português Brasileiro (PB). In: **Pró-Fono Revista de Atualização Científica**, Barueri, v. 20, n. 3, p. 207-210, jul.-set. 2008.

GUARNEROS-MEZA, V. Why do citizens participate (or not) in official schemes? Reflections on the implementation of a self-diagnostic tool for local government. In: **CINEFOGO CONFERENCE**, fev. 2007, Bristol.

GUATELLI, M. T. **Residências em Alphaville, nos municípios de Barueri e Santana de Parnaíba**. 2012. 170 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GUERRA, M. F. **Vende-se qualidade de vida**. Alphaville Barueri – implantação e consolidação de uma cidade privada. 2013. 262 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

GUIVANT, J. S.; MACNAGHTEN, P. O mito do consenso: uma perspectiva comparativa sobre governança tecnológica. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XIV, n. 2, p. 89-104, 2011.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**. Cambridge: MIT Press, 1995.

HILL, M. M.; HILL, A. **Investigação empírica em Ciências Sociais: um guia introdutório**. Lisboa: Dinâmia/Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 1998.

HOUAISS, A. **Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2010.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

HOFSTEDE, G. **Cultures and Organizations: software of the mind**. London: McGraw-Hill, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil de Barueri**. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/barueri/panorama>>. Acesso em: 11 out. 2016a.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios: 2010-2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016b.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADA. **Governança Metropolitana no Brasil**. São Paulo: Emplasa/IPEA, 2014. (Relatório de Pesquisa 1.2: análise comparativa das funções públicas de interesse comum).

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, 2003.

_____. Governança institucional de problemas ambientais. **Política e Sociedade**, São Paulo, n. 7, p. 119-137, 2005.

JACOBI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 10, v. 3, p. 119-128, 1996.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação e programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 56 (2), p. 137-160, 2005.

KRELL, A. J. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42 (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. Dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010. 275 p.

LOWNDES, V., PRATCHETT, L.; STOKER, G. **Locality Matters: making participation count in local politics**. Londres: IPPR, 2006a.

_____. Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework. **Social Policy and Society**, United Kingdom, v. 5, n. 2, p. 281-291, 2006b.

MARANHÃO, T. A.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, M. C. (Org) **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 109-119.

MARCONDES, N. A. V.; BRISOLA, E. M. A. Análise por triangulação de métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**, São José dos Campos, v. 20, n. 35, p. 201-208, 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARQUES-VIEIRA, C. M. A. et al. Construção, adaptação transcultural e adequação de instrumentos de medida. **Enformação**, Lisboa, pt. 1, p. 19-24, 2015.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.

MARTINS, M. F. et al. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, abr. jun. 2008.

MENDONÇA, G. M.; SERRÃO, M. A. Controle social no licenciamento ambiental. In: FERRARO Jr., L. A. (Org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. Brasília: MMA/SAIC/DEA, 2014. p. 81-89 (v. 3).

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio, jun. 2008.

MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.) **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MODESTO, P. **Participação popular na administração pública: Mecanismos de operacionalização**. SADireito, 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19909-19910-1-PB.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

NASCIMENTO, G. G.; AIRES, J. D. M. O sentido da objetividade do conhecimento nas ciências sociais para Max Weber. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, ano 7, ed.15, p. 24-34, jan. abr. 2013.

NOGUEIRA, M. A. Participação Política. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1. pp. 152-157.

NUNES, M. R. **A atuação dos conselhos municipais do meio ambiente na gestão ambiental local**. 2010. 158 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PAULA, A. P. P.; KEINERT, T. M. M. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p.744-758, 2016.

PEIXOTO, D. J. O. **A participação da sociedade na tomada de decisão da gestão ambiental municipal**: uma análise qualitativa. 2013. 231 p. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

PETRONI, L. M. Gestão de pessoas e sustentabilidade nas organizações. **3º Seminário Transformare**. Piracicaba, 2012.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão n. 1707, 60 p.)

PIRES, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 347-364.

PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

PIRES, V. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. XVII, n. 3, p. 125-146, 2016.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. 2ª ed. Brasília: IBAMA/MMA, 2006. (Série Educação Ambiental. Coleção Meio Ambiente.)

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 21, p. 71-82, nov. 2003.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Ideias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Depto de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SALCEDO, T. G. CLEAR: el estudio de la participación ciudadana en el ámbito local. Los casos de Córdoba y Tampere. **Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico**, Madrid, v. 1, n. 2, p. 179-186, 2007.

SANTOS, A. D. (Org.) **Metodologias participativas**: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, B. S. (Org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Logística e Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Volume diário médio das rodovias (VDM)**. Disponível em: <<http://www.der.sp.gov.br/WebSite/Acessos/MalhaRodoviaria/VolumeDiario.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2017a.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Deliberação CONSEMA Normativa 01/2014**. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2014/01/DelNormativa01.pdf>>. Acesso em: 27 jan 2017.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Programa Município VerdeAzul**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/>>. Acesso em: 27 jan. 2017b.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: <<http://iegm.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2017c.

SARAVIA, E. Ciclo de Vida da Política Pública. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013. v. 1, p. 143-145.

SCATTOLIN, F. A. A. Qualidade de vida: a evolução do conceito e os instrumentos de medida. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, Sorocaba, v. 8, n. 4, p.1-5, 2006.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

_____. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEIMUSKANE, L. Self-assessment options for citizen participation in local governments. In: NEW CHALLENGES OF ECONOMIC AND BUSINESS DEVELOPMENT, 2012, Riga. **Proceedings...**Riga: University of Latvia, 2012. p. 624-632.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA - SESI (Paraná). Relatórios Dinâmicos – monitoramento de indicadores. **Perfil Municipal Barueri**. Disponível em: <<http://www.relatoriosdinamicos.com.br/cuidesemais/perfil/BRA003035065/barueri---sp>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

SILVA, A. G. **Município de Barueri**: segregação espacial e clientelismo político na metrópole paulistana. 2002. 123 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SOUSA, L. M. M. et al. Fidelidade e validade na construção e adequação de instrumentos de medida. **Enformação**, Lisboa, pt. 2, p. 25-32, nov.-dez. 2014/jan. 2015.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, ano 8, p. 20-45, 2006.

SOUZA, D. V.; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 76-85, 2003.

TALARICO, P. Barueri pode eleger o mesmo prefeito pela 5ª vez. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 set. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/09/1816431-barueri-pode-eleger-mesmo-prefeito-pela-5-vez.shtml>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO Jr., J. C. **A administração pública deliberativa**: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço público. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para discussão. 40 p.)

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. (Coleção Práticas de Gestão. Série Gestão Pública).

TENÓRIO, F. G.; COSTA, F. L. **Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública**: entre práticas e representações sociais. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1999. (Cadernos EBAP n. 93).

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 25 maio 2017.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 63-106, 2013.

VENTURA, T. Democracia e participação. Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.14, n. 3, p. 705-720, 2016.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p 210-238.

ZIONI, F.; SOUZA, D. V. Pesquisa social: métodos aplicados ao saneamento. In: PHILIPPI Jr., A. **Saneamento, Saúde e Ambiente**: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri: Editora Manole, 2005. p 599-622.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO

Estamos convidando você a participar, voluntariamente, de uma pesquisa sobre Participação Social e Políticas Públicas.

Esta pesquisa está sendo conduzida pela Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri, por meio de um Grupo de Coordenação formado por representantes do município e da sociedade civil.

Sinta-se à vontade para tirar suas dúvidas a qualquer momento. Durante o preenchimento do questionário, caso você sinta constrangimento ou desconforto, pode deixar de participar do estudo.

Suas respostas serão mantidas em sigilo, e você poderá solicitar novas informações ao setor responsável sempre que quiser:

Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente / Depto de Planejamento Ambiental
Av. Henriqueta Mendes Guerra, 1124, Jardim São Pedro
(11) 4199.1500 / sema.planejamento01@barueri.sp.gov.br
Contato: Yara M. Garbelotto

Eu, abaixo assinado, fui informado(a) dos objetivos da presente pesquisa e esclareci minhas dúvidas, concordando em participar deste estudo.

Barueri, ____ de _____ de 2016.

Assinatura

REGISTRO DE PARTICIPAÇÃO

Obrigado por participar, voluntariamente, desta pesquisa sobre Participação Social e Políticas Públicas!

Esta pesquisa está sendo conduzida pela Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri, por meio de um Grupo de Coordenação formado por representantes do município e da sociedade civil.

Suas respostas serão mantidas em sigilo, e você poderá solicitar novas informações ao setor responsável sempre que quiser:

Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente / Depto de Planejamento Ambiental
Av. Henriqueta Mendes Guerra, 1124, Jardim São Pedro
(11) 4199.1500 / sema.planejamento01@barueri.sp.gov.br
Contato: Yara M. Garbelotto

Eu, abaixo assinado, informei dos objetivos da presente pesquisa e esclareci as dúvidas do respondente, que concordou em participar voluntariamente deste estudo.

Barueri, ____ de _____ de 2016.

Assinatura

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO À POPULAÇÃO

Gênero: F M Outro **Faixa Etária:** 15 a 19 20 a 64 65 ou +

1ª Parte: a cidade e o bairro

2.2 Há quanto tempo você mora em Barueri? _____

2.2a Onde você passa a maior parte de seu dia?

- Em Barueri, no meu bairro ou nas proximidades
 Em Barueri, fora do meu bairro
 Fora de Barueri, estudando ou trabalhando

2.3 Você gosta de morar em Barueri?

- Bastante Muito Médio Pouco Muito Pouco

2.3a Você sente orgulho de ser morador de Barueri?

- Bastante Muito Médio Pouco Muito Pouco

2.1 Em Barueri, você se identifica mais com...

- Seu bairro
 A cidade como um todo
 Um grupo específico: religioso
 esportivo
 da escola/do trabalho
 associação de bairro
 outro: _____

1.8c Quando você quer entrar em contato com a Prefeitura, quais meios você usa?

- Telefone Email / portal da Prefeitura
 Rede Social (Facebook, Twitter..) Ouvidoria
 Ganha Tempo APP Barueri
 direto na SEMA ou Prefeitura Outro: _____

0.5 Quando você quer influenciar alguma ação ou decisão da Prefeitura, o que você faz?

- Fazer um abaixo-assinado
 Organizar manifestação
 Acionar os meios de comunicação
 Acionar um funcionário da Prefeitura
 Acionar um político local
 Acionar o Conselho Municipal competente
 Entrar em contato com a Secretaria responsável
 Acionar algum grupo ou entidade (ONG, Rotary, Igreja, Associação de bairro, etc)
 Outro: _____

2.15/2.16 Você se sente bem representado pelo governo da cidade?

- Sempre Frequentemente Às vezes Raramente Nunca

2.12 Você confia na prefeitura para tomar decisões que são de interesse da cidade como um todo?

- Sempre Frequentemente Às vezes Raramente Nunca

2.15/2.16 Você se sente de algum forma excluído(a) das decisões da Prefeitura?

- Sempre Frequentemente Às vezes Raramente Nunca

2.0 Em que bairro de Barueri você mora? _____

2.4 Você gosta do bairro em que mora?

- Bastante Muito Médio Pouco Muito Pouco

2.8/2.9 Sua família já recebeu ajuda ou apoio de seus vizinhos?

- Sempre Frequentemente Às vezes Raramente Nunca

2.10 Existe confiança entre sua família e seus vizinhos?

- Bastante Muito Médio Pouco Muito Pouco

2.13 Você participa de algum grupo ou associação no seu bairro/comunidade? (Igreja, grupo esportivo, associação cultural, etc)

- Sim Não

2.14 Você acha que poderia ajudar de alguma forma na melhoria do seu bairro?

- Bastante Muito Médio Pouco Muito Pouco

2.14a Como você acha que poderia ajudar? _____

2ª Parte: meio ambiente

3.x Você acha importante ter ONGs de meio ambiente na cidade?

- Sim Não Não sei

3.1a Você conhece alguma ONG de meio ambiente atuante em Barueri?

- Sim Não

0.10a Quais são as duas questões ambientais que mais chamam a sua atenção?

0.10b Entre os temas abaixo, marque os 3 que mais chamam a sua atenção.

- Água
- Arborização (plantio de árvores, manutenção, quantidade)
- Lixo/Resíduos
- Coleta Seletiva
- Poluição (do ar, do solo, sonora, das águas, etc)
- Animais silvestres
- Animais domésticos
- Fiscalização
- Licenciamento ambiental
- Educação ambiental

5.7c Você já viu, pela cidade, campanhas com algum desses temas?

Sim Não Não sei

0.12 Você já usou/participou de algum destes serviços:

- Adoção de cão ou gato
- Castração de cão ou gato
- Curso ou palestra de meio ambiente
- Doação de muda de árvore
- Entrega/Apreensão de animal silvestre
- Evento ambiental (Semana de Meio Ambiente, Dia da Água, Passeio de Bicicleta...)
- Licenciamento ambiental
- Poda ou corte de árvore
- Outro: _____

2.4a Você sabia que Barueri tem uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente?

Sim (*vai para questão seguinte*) Não (*vai para 2.4d*)

2.4b Você conhece o trabalho da Secretaria de Meio Ambiente? Pode dar um exemplo?

Sim (*vai para questão seguinte*) Não (*vai para 2.4d*)

Exemplo: _____

2.4c O que você achou do trabalho/serviço? (*vai para 1.10*)

Excelente Muito Bom Razoável Ruim Péssimo

2.4d Você gostaria de conhecer o trabalho da Secretaria de Meio Ambiente? (*vai para 2.7a*)

Sim Não Não sei / Indiferente

1.10 Você já participou de alguma atividade/evento da Secretaria de Meio Ambiente? Se sim, como ficou sabendo? _____

1.8b Você já solicitou algum serviço ou fez alguma reclamação/denúncia para a Secretaria de Meio Ambiente? Se sim, como fez? _____

5.6b Em relação às decisões tomadas pela Secretaria de Meio Ambiente, você:

Concorda Totalmente Concorda Indiferente Discorda Discorda Totalmente

2.11a Você confia na atuação da Secretaria de Meio Ambiente para tomar decisões que são do interesse da cidade como um todo?

Sempre Frequentemente Às vezes Raramente Nunca

5.7a Você acha que a Secretaria de Meio Ambiente se preocupa em ter uma boa comunicação com a população?

Sim Não Não sei

0.11a Pensando em melhorar o trabalho da Secretaria de Meio Ambiente em Barueri, marque os 3 itens que você considera mais importantes:

- Mais técnicos da área de meio ambiente
- Mais educação ambiental
- Menos funcionários
- Mais participação das pessoas

- Mais leis ambientais
- Menos burocracia
- Mais divulgação
- Outro: _____

2.7a O que você espera de uma secretaria de meio ambiente? _____

2.7b Quais devem ser as prioridades de uma secretaria de meio ambiente? _____

2.17 Na sua opinião, o que faria as pessoas se comprometerem mais com o meio ambiente?

Obrigado pela contribuição!

----- X ----- X -----

ENTREVISTADOR(A): _____ **DATA:** _____

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS SERVIDORES DA SEMA

PERGUNTAS RESPOSTAS 33

Seção 1 de 3

Formulário de Percepção - servidores SEMA

Estamos convidando você, servidor da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri, a participar, voluntariamente, de uma pesquisa sobre participação social e políticas públicas. Esta pesquisa está sendo realizada por um Grupo de Coordenação formado por representantes do município e da sociedade civil. Não pediremos sua identificação e todas as suas respostas serão trabalhadas de maneira sigilosa. Você pode deixar de participar a qualquer momento, mesmo que não tenha finalizado todo o formulário. Sua contribuição é muito importante, e levará pouco mais de 15 minutos para completar o roteiro. Fique à vontade para solicitar mais informações, se sentir necessidade, junto ao Departamento de Planejamento Ambiental ou pelo sema.planejamento01@barueri.sp.gov.br. Muito obrigado!

Consentimento *

Li o texto acima e concordo em participar

Há quanto tempo você trabalha na SEMA (independente do setor)?

Texto de resposta curta

Onde você trabalha atualmente?

Texto de resposta curta

Quanta autonomia você tem para tomar decisões em seu setor?

Muita

Pouca

Nenhuma/Não sei

Considerando seu trabalho na SEMA, quais fontes de informação são mais importantes para você tomar uma decisão?

- Chefia imediata / secretário
- Consulta pública / opinião popular
- Documentos governamentais (de qualquer esfera)
- Publicações técnicas
- Técnicos subordinados e/ou colegas
- Outro...

Considerando os itens abaixo, quais deles influenciam mais o seu trabalho, na hora de tomar uma decisão?

- Abaixo-assinado
- Manifestação
- Pressão da mídia (jornais, revistas, etc)
- Solicitação de um colega da SEMA
- Solicitação de um político local
- Solicitação do Conselho Municipal de Meio Ambiente
- Solicitação via Protocolo da Prefeitura
- Solicitação de algum grupo/entidade (ONG, Rotary, Igreja, Associação de bairro, etc.)
- Outro...

Existem organizações - fora a Prefeitura - que influenciam o seu trabalho? Quais? (por exemplo, Câmara, Judiciário, empresas, ONGs, Ministério Público...)

Texto de resposta longa

Quanto essas organizações interferem no seu trabalho, especialmente na hora de tomar uma decisão?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito Pouco

Você conhece alguma ONG de meio ambiente atuante em Barueri?

- Sim
- Não

Quais são as principais características (boas ou ruins) destas organizações?

Texto de resposta longa

Estas organizações são suficientes para abordar as questões ambientais da cidade?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito Pouco

Qual a forma mais usada pelo munícipe para participar das atividades vinculadas ao seu setor?

- Presencialmente
- Internet / email / APP Barueri
- Intermediário (vereador, colega da SEMA, vizinhos, familiares, etc)
- Telefone
- Ofício/Memorando/Protocolo
- Outro...

A participação dos munícipes junto à SEMA pode ser considerada:

- Muito alta
- Alta
- Média
- Baixa
- Muito baixa

Como você avalia essa participação para o trabalho da SEMA?

Texto de resposta longa

Pensando na SEMA como um todo, quais são os principais temas que levam as pessoas a procurar a Secretaria?

Texto de resposta curta

Você considera que há grupos da população que são excluídos das ações participativas da SEMA? Se sim, quais?

Texto de resposta longa

Sobre quais grupos da população você considera que a SEMA direciona suas ações participativas?

Texto de resposta longa

Na sua opinião, a mídia local influencia a participação das pessoas nas questões ambientais de Barueri?

Texto de resposta curta

Na sua opinião, a mídia regional/nacional influencia a participação das pessoas nas questões ambientais de forma geral?

Texto de resposta curta

Como você toma uma decisão quando a opinião dos técnicos ou dos colegas é diferente da opinião da população?

Texto de resposta longa

Você se considera capacitado para compreender e levar em consideração a opinião dos munícipes?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito pouco

Você considera que a SEMA está capacitada para compreender e levar em consideração a opinião dos munícipes?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito pouco

Você considera que a SEMA está capacitada para explicar aos munícipes como uma certa decisão foi tomada?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito pouco

Na sua percepção, até que ponto os munícipes compreendem e aceitam as decisões tomadas pela SEMA?

- Compreendem e aceitam
- Compreendem, mas não aceitam
- Indiferentes
- Não compreendem, mas aceitam
- Não compreendem, e não aceitam

Você percebe esforços por parte da SEMA em melhorar a comunicação de suas decisões à população?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito pouco

Na sua opinião, a SEMA providencia capacitação para que você saiba responder à população?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito pouco

O Conselho Municipal de Meio Ambiente influencia o seu trabalho, especialmente na hora de tomar uma decisão?

- Bastante
- Muito
- Médio
- Pouco
- Muito pouco

Pensando em aprimorar o trabalho da SEMA, cite os três fatores que seriam prioritários:

- Menos burocracia
 - Aumento do quadro de técnicos
 - Capacitação/treinamento dos funcionários
 - Aumento da participação social
 - Melhoria da legislação ambiental (quantidade, qualidade, aplicabilidade)
 - Parceria público-privada
 - Redução das atribuições (por exemplo, por meio de transferência de serviços para outras secretarias)
 - Outro...
-

APÊNDICE D – QUESTÕES ATENDIDAS POR BANCO DE DADOS

0. O CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO EM BARUERI

0.1 Qual é a população de Barueri?

0.1a Qual é a área total do município?

0.1b Qual a origem geográfica da população?

0.1c Qual o tempo de emancipação do município? É possível resgatar o histórico de fundação da cidade?

0.2 Quais são os principais serviços sob responsabilidade da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente (SEMA)?

0.3 Quais são as principais características do município (atividades econômicas, posição regional, etc.)?

0.4 Quais os índices de abstenções, votos brancos e votos nulos das eleições locais (média das últimas 4), em comparação com os índices estaduais e nacional?

Muito Alto Acima da média Na média Abaixo da média Muito Baixo

1. PODEM PARTICIPAR

O nível de instrução

1.1 Qual o perfil de escolaridade da população? (percentagem da população com 10 anos ou mais, distribuída nas categorias: sem instrução/fundamental incompleto, fundamental completo, ensino médio completo, superior completo)

Muito Alto Acima da média Na média Abaixo da média Muito Baixo

1.1a Qual o índice de evasão escolar do ensino fundamental?

Muito Alto Acima da média Na média Abaixo da média Muito Baixo

1.1b Qual o índice de evasão escolar do ensino médio?

Muito Alto Acima da média Na média Abaixo da média Muito Baixo

1.1c Como está o Ideb em relação à meta projetada? E em relação à média estadual?

1.1d Qual o ENEM do município?

Emprego / desemprego

1.2 Qual é a taxa de desemprego local em comparação com as médias estadual e nacional?

Muito Alto Acima da média Na média Abaixo da média Muito Baixo

Classe social

1.3 Qual é a proporção da força de trabalho nas seguintes ocupações? Como se compara com as médias estadual e nacional?

- Desempregado
- Trabalho informal
- Trabalho formal

1.3a Qual o índice de Gini do município?

Demografia

1.4 Qual é o perfil etário da população no município?

1.5 Qual a proporção da população pertence a grupos de alta e muito alta vulnerabilidade social? (No Estado de São Paulo, a base de informações é o IPVS)

1.7a Qual o perfil de estrutura familiar do município? Como isso influencia a participação no município?

1.7b Qual a população flutuante do município? Como isso influencia a participação no município?

1.7c Qual é o IDHM de Barueri?

1.7d Qual é o IPRS de Barueri?

Recursos

1.9 Considerando outros recursos que podem atuar como canal de participação (jornal local, estação de rádio, estação de TV, redes sociais, revistas, etc), é possível quantificar? Estes recursos demonstram interesse pelas questões ambientais locais?

3. SÃO HABILITADAS PARA PARTICIPAR

Tipos de organização social (ONGs, OSCIP, etc.)

3.1 Quantas organizações de caráter ambiental existem na cidade e são ativas (isto é, realizaram atividades nos últimos 12 meses)?

3.1a Quantas organizações sociais existem na cidade e trabalham com questões ambientais?

3.1c Quantas e quais possuem convênio com repasse de verbas provenientes da SEMA?

3.3a Quais as interferências do Ministério Público na obtenção de respostas?

3.3b Quais as interferências do Conselho Municipal de Meio Ambiente na resposta à população?

Infraestrutura social

3.8 Existem organizações sociais que atuam especificamente para dar suporte ao desenvolvimento ou crescimento de organizações locais? (p. ex., incubadoras sociais)

3.9 Se existem, estas organizações “guarda-chuva” tem recursos e capacidades suficientes para alcançar uma série de organizações?

3.10 Que tipo de apoio a prefeitura dá às organizações sociais?

- Ajuda financeira
- Apoio com as equipes técnicas municipais
- Permissão de uso de instalações municipais
- Acesso a outros recursos municipais
- Acesso aos tomadores de decisão
- _____

3.10a Que tipo de apoio a SEMA dá às organizações ambientais?

- Ajuda financeira
- Apoio com as equipes técnicas municipais
- Permissão de uso de instalações municipais
- Acesso a outros recursos municipais
- Acesso aos tomadores de decisão
- _____

4. SÃO CONVIDADAS A PARTICIPAR

Formas de participação

4.1 De que forma a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) busca envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão?

- Realiza pesquisas de opinião
- Realiza Audiências Públicas
- Convida para participar de reuniões / comitês / comissões
- Disponibiliza consulta pública a documentos
- Outro: _____

4.2 A SEMA procura usar a internet para o engajamento?

- Publica as agendas, relatórios e outros materiais online?
- Disponibiliza e-mail dos departamentos e/ou servidores?
- Usa meios eletrônicos (e-mail, SMS, whatsapp, twitter) para divulgação de consultas públicas, informações, agendas e eventos?
- Outro: _____

Estratégia

4.3 A SEMA conta com uma estratégia de envolvimento ou são iniciativas mais pontuais?

4.4 A SEMA colabora com organizações de consultoria pública ou de engajamento da população?

4.6 As atividades participativas são normalmente realizada em instalações oficiais? A SEMA já experimentou outros locais menos comuns para abordar a participação (por exemplo, as casas, escolas, supermercados)?

Alcance e diversidade

4.7 Estas formas de engajamento são suficiente para alcançar todos os diferentes segmentos da comunidade (grupos de jovens, idosos, etc.)?

4.8 Em que base as diferentes formas de participação são usadas (por exemplo, há formas específicas para atingir determinados grupos)?

4.9 Os tomadores de decisão priorizam os resultados provenientes de formatos participativos em detrimento de outros formatos?

5. RETORNO DA PARTICIPAÇÃO

Escuta

5.1 Quais são os procedimentos adotados pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) para assegurar que a voz do cidadão é considerada na tomada de decisão?

5.2 Que mecanismos a SEMA utiliza para alimentar os resultados de consultas especiais ou iniciativas de participação no processo de tomada de decisão?

Equilíbrio e priorização

5.3 Como as opiniões dos cidadãos se equilibram com as opiniões dos profissionais e membros eleitos, especialmente nos pontos de divergência?

Feedback e educação

5.6 Até que ponto os cidadãos compreendem e aceitam as decisões tomadas pela SEMA?

5.7 Que esforços a SEMA está fazendo para melhorar a comunicação de suas decisões aos cidadãos?

5.8 A SEMA conta com um programa de educação dos cidadãos em relação à participação?

5.9 A SEMA providencia suporte a políticos e/ou diretores para que eles aprendam a responder de forma mais eficaz à participação?

5.x Há um procedimento padrão para a resposta às demandas da população?

APÊNDICE E – QUESTIONÁRIO APLICADO AO GRUPO DE COORDENAÇÃO

PERGUNTAS

RESPOSTAS

3

Avaliação da metodologia CLEAR

Chegamos ao fim do nosso processo de autodiagnóstico! Antes que entremos em ritmo de férias, peço a vocês por favor que escrevam um pouco como foi conhecer e usar esta metodologia.

OS TIPOS DE DADOS COLETADOS

A metodologia recomenda o uso de dois tipos de informações: quantitativas e qualitativas. Seguimos a recomendação, coletando e analisando os dois tipos de dados.

Os dados quantitativos vieram de fontes oficiais (ex.: IBGE), de pesquisas anteriores (ex.: Plano Diretor de Barueri) e dos questionários aplicados. Qual sua opinião sobre a seleção, obtenção, uso e a análise destes dados?

Texto de resposta longa

Os dados qualitativos - que se referem a opiniões, percepções, expectativas, etc. - vieram basicamente dos questionários aplicados, e do Plano Diretor de Barueri. Qual sua opinião sobre a seleção, obtenção, uso e a análise destes dados?

Texto de resposta longa

OS MÉTODOS PARA COLETA DE DADOS

A metodologia deixa em aberto a escolha de qual ou quais métodos usar para coleta de dados. Usamos mais de um método: fontes oficiais (IBGE, INEP, Fundação SEADE, etc), pesquisas anteriormente realizadas (Plano Diretor de Barueri), questionário em papel e questionário on-line

Qual sua opinião sobre os métodos escolhidos? Reflita sobre as escolhas feitas, os impactos no trabalho e os resultados obtidos.

Texto de resposta longa

OS RESPONDENTES

A metodologia deixa em aberto a escolha do público-alvo, já que depende dos objetivos estabelecidos por cada Grupo de Coordenação, em cada local. Nós escolhemos dois grupos distintos: a população em geral e os servidores da SEMA.

Qual sua opinião sobre a aplicação do questionário com a população? Como foram as reações antes, durante ou depois da aplicação? A população foi bem representada?

Texto de resposta longa

Qual sua opinião sobre a aplicação do questionário com os servidores? Caso você tenha tido contato com algum deles, como foram as reações? Os servidores foram bem representados?

Texto de resposta longa

OBSERVAÇÕES

Escreva sua opinião sobre os temas abaixo, com a maior sinceridade possível, pois é importante entendermos se a metodologia CLEAR foi satisfatória em Barueri, se é adaptável à realidade brasileira e replicável em outros contextos.

A composição do nosso Grupo de Coordenação

Texto de resposta longa

Os 5 fatores-chave da participação (poder, gostar, ser habilitado, ser convidado, ter resposta)

Texto de resposta longa

O questionário-base (aquele primeiro roteiro, a partir do qual selecionamos quais informações iríamos usar)

Texto de resposta longa

O Perfil Gráfico obtido

Texto de resposta longa

Possíveis benefícios do uso da metodologia

Texto de resposta longa

Espaço aberto a outras opiniões, contestações, sugestões, etc.

Texto de resposta longa

ANEXO A – ROTEIRO-BASE CLEAR²⁷

0. O CONTEXTO DA PARTICIPAÇÃO NO MUNICÍPIO

Antes de analisar as cinco dimensões, é necessário reunir informação situacional sobre a natureza da participação no local e alguma indicação de iniciativas que o município já está tomando para incentivar os cidadãos.

0.1 Qual é a população do município?

0.2 Quais são os principais serviços sob responsabilidade do município?

0.3 Quais são as principais características do local (por exemplo, rural/urbano, atividades econômicas, posição regional, etc.)?

0.4 Qual é a taxa de participação nas eleições locais (média das últimas 4) em comparação com o média nacional (os números mais atuais, sempre que possível)?

0.5 Qual é a forma de participação com maior probabilidade de ser usada pelas pessoas na tentativa de influenciar as políticas públicas? É possível fazer um ranking? (Assinar uma petição/Protesto (manifestação, etc)/Contatar os meios de comunicação/Contatar um servidor municipal (funcionário)/Contatar um político local/Responder a uma consulta municipal/Outro).

0.6 Para quais formas de engajamento político os tomadores de decisão estão mais propensos a responder? (Petição/Protesto (manifestação, boicote)/Pressão da mídia/O contato de um servidor municipal (funcionário)/O contato de um político local/Os resultados de uma consulta municipal/Outro)

0.7 Quais grupos o município considera menos engajados ou mesmo excluídos do processo político? (por exemplo, os jovens, os idosos, as famílias monoparentais, pessoas com deficiência, minorias étnicas)

0.8 Sobre quais grupos o município direciona suas iniciativas de participação? (Por exemplo, população como um todo, os usuários de serviços específicos, jovens, idosos, famílias monoparentais, pessoas com deficiência, minorias étnicas)

0.9 Quão ativa você considera a participação política em sua cidade, se comparado com a situação nacional?

0.10 Quais são as principais questões que desencadeiam a participação na localidade?

1. PODEM PARTICIPAR

As perguntas são projetadas para ajudar os municípios a explorar os pontos fortes e as limitações dos cidadãos a partir da perspectiva socioeconômica que tradicionalmente dominam as explicações para as variações das taxas de participação local.

O nível de instrução

1.1 Qual é o nível de escolaridade de evasão escolar em comparação com a média nacional? (Muito Alto/Acima da média/Média/Abaixo da média/Muito baixo)

²⁷ *CONSELHO DA EUROPA, 2008, p. 12-22, tradução nossa.*

Emprego / desemprego

1.2 Qual é a taxa de desemprego em comparação com a média nacional? (Muito Alto/Acima da média/Média/Abaixo da média/Muito baixo)

Classe social

1.3 Qual é a proporção da força de trabalho nas seguintes ocupações (e como ele se compara com a média nacional)? (Desempregado/trabalho não qualificado/ trabalho semiquualificado/trabalho qualificado/trabalho profissional)

Obs.: Outra maneira de fazer esta pergunta seria: qual é a proporção de trabalhadores profissionais e qualificados em comparação com trabalhadores semi ou não qualificados, em comparação com a média nacional?

Demografia

1.4 Qual é o perfil etário da população no município?

1.5 Qual a proporção da população pertence a um grupo étnico minoritário?

1.6 Quantos grupos étnicos minoritários significativos existem no município (ou seja, que o município reconhece e inclui em suas comunicações com os cidadãos)?

1.7 Existem outros fatores demográficos que podem ser significativos para a participação (por exemplo, estrutura familiar, concentração de estudantes, população flutuante)?

Recursos

1.8 Os cidadãos têm acesso fácil a recursos adequados para a participação política?

O que pode ser considerado particularmente relevante: Fácil acesso a um local de reunião (centro comunitário, prefeitura, etc); Fácil acesso a fotocópia ou outra forma de reprodução de materiais; Fácil acesso a um computador com software apropriado; Fácil acesso à internet banda larga.

1.9 Existem outros recursos dentro da comunidade que pode atuar como um canal para engajamento político? (Por exemplo, jornal local, estação de rádio, estação de TV, etc, que mostrem interesse pelas questões políticas locais)

1.10 As pessoas têm tempo para participar? Quais são os principais fatores que restringem a disponibilidade de tempo das pessoas?

Habilidades / Conhecimento

1.11 Os cidadãos têm as habilidades necessárias para a participação na vida política (por exemplo, a capacidade de escrever cartas, falar em público, organizar reuniões, etc)?

1.12 Os cidadãos têm a competência para utilizar os recursos em sua comunidade (por exemplo, para utilizar os computadores, a Internet, etc.)?

1.13 Quais habilidades são escassas?

1.14 Até que ponto essas habilidades e recursos estão distribuídos desigualmente pela comunidade? (Ou seja, alguns grupos têm mais acesso a recursos e mais habilidade para usá-los do que outros?)

2. GOSTAM DE PARTICIPAR

As perguntas desta seção focam especialmente o sentido de identidade e comunidade que existe na região e os 'estoques' de capital social associados (em termos de confiança e reciprocidade).

Identidade

2.1 Qual é o principal ponto de identidade das pessoas? (Selecione um da lista abaixo ou classifique-os em ordem de importância).

O bairro dentro do município

Uma comunidade de interesse/identidade que se estende por vários bairros (por exemplo, comunidade étnica ou identidade cultural)?

A unidade administrativa do município (por exemplo, vila/cidade)?

Uma área maior do que o município (por exemplo, região/sub-região)?

O Estado-nação

2.2 Quão bem as pessoas no mesmo bairro se conhecem?

2.3 Quanto os cidadãos se identificam com o município (ou seja, tem sentimento de identidade)?

2.4 Como as pessoas se sentem em relação à área em que vivem? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

Homogeneidade

2.5 A comunidade é estável, com um forte senso de história e tradição? (Pode ser medido pela análise do tempo em que as pessoas vivem no mesmo endereço ou por uma sensação mais informal de quão homogênea é a comunidade).

2.6 Esta similaridade de identidade estende-se por toda a comunidade (ou seja, as pessoas são basicamente as mesmas - e se não, onde estão as principais divergências)?

2.7 Os valores e prioridades são os mesmos em toda a comunidade - e se não, onde estão as divergências principais?

Confiança

2.8 As pessoas desta comunidade são mais propensas a serem solidárias umas com as outras ou são mais suscetíveis a colocarem seus próprios interesses em primeiro lugar? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

2.9 A maioria das pessoas desta comunidade tentam ser justas ou elas vão tentar tirar proveito de outros, dada a chance? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

2.10 Quanto os cidadãos confiam uns nos outros? (Por exemplo, um cidadão emprestaria uma pequena quantidade de dinheiro, equivalente a uma passagem de ônibus, para outro?) (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

2.11 Quanto os cidadãos confiam no município para tomar decisões que são de interesse da comunidade como um todo? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

2.12 Quanto os cidadãos confiam no governo nacional para tomar decisões que são do interesse da comunidade como um todo? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

Cidadania

2.13 Existe um espírito de comunidade forte que apoia a ação da comunidade?

2.14 As pessoas possuem senso de responsabilidade para com a comunidade?

2.15 Existem grupos ou setores da comunidade suscetíveis a se sentirem excluídos?

2.16 Existe um sentimento no município que as vozes de alguns grupos são mais legítimas do que a de outros?

3. SÃO HABILITADAS PARA PARTICIPAR

As perguntas desta seção focam sobre a existência e a filiação em grupos de apoio à participação política, e a existência de uma “infraestrutura cívica” que possa incentivar o desenvolvimento de tais grupos e garantir que eles permaneçam conectados com os tomadores de decisão locais.

Tipos de organização cívica

3.1 Que tipos de organizações existem e são ativos na região? (Se for possível quantificá-las, ainda melhor) (Ex.: Juventude, Meio Ambiente, Direitos dos animais / proteção, Paz, Direitos humanos / humanitários, Bem-estar social (por exemplo, alojamento), Médicos (por exemplo, associações de doentes), Esportiva / Hobby, Pais / professor, Moradores / bairro, Baseado em Etnia, Cultural, Com base religiosa / igreja, Outros)

3.2 Quais das organizações acima têm mais sócios?

3.3 Quais têm maior influência sobre a tomada de decisão municipal?

3.4 Esta gama de organizações voluntárias e comunitárias é suficiente para abordar todas as questões políticas nas quais os cidadãos podem querer se envolver?

Atividades

3.5 O setor de voluntariado e comunitário está ativo? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações).

3.6 Até que ponto estas organizações estão aumentando suas filiações na área?

3.7 Até que ponto as organizações voluntárias e comunitárias buscam influenciar as decisões ao nível municipal? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

Infraestrutura cívica

3.8 Existem organizações de voluntários ou comunitárias específicas para dar suporte ao desenvolvimento ou crescimento de organizações civis no local (por exemplo, organizações “guarda-chuva”, tais como os Conselhos para Serviço Voluntário)?

3.9 Estas organizações “guarda-chuva” tem recursos e capacidades suficientes para alcançar uma série de organizações?

3.10 Que tipo de apoio o município dá as organizações voluntárias e comunitárias? (Ajuda financeira/Apoio com as equipes municipais/Use de instalações municipais/Acesso a outros recursos municipais/Acesso aos tomadores de decisão)

3.11 Quais são os principais pontos fracos do setor de voluntariado e comunitário na região?

3.12 Qual o papel que a mídia local desempenha em relação à participação?

4. SÃO CONVIDADAS A PARTICIPAR

Esta seção faz perguntas sobre as formas pelas quais o município busca se envolver com os cidadãos, a variedade de iniciativas que ele mantém, e a maneira pela qual ele comunica essas iniciativas para o público.

Formas de participação

4.1 De que forma o município busca envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão?

Solicita comentários abertos sobre serviços

Realiza questionários / pesquisas de opinião

Realiza pesquisa com “painel de cidadãos” regulamente

Abre reuniões ao público / Permite ao público participar de reuniões
 Atrai cidadãos para comitês / reuniões
 Realiza reuniões públicas
 Consulta pública a documentos
 Organiza fóruns locais / de vizinhança / Organiza outros tipos de fórum
 Realiza grupos focais
 Mantém júris populares / painéis de cidadãos
 Organiza eventos de consulta (por exemplo, exercícios de cenários futuros)
 Outros

4.2 O município procura usar a internet para o engajamento, por meio de:

Publicação de todas as agendas, relatórios e outros materiais online?
 Fornecimento de endereços de e-mail dos membros eleitos?
 Realização de consultas on-line?
 Uso de meios eletrônicos para alertar os cidadãos para consultas?
 Realização de fóruns de discussão on-line?
 Outros

Estratégia

4.3 O município conta com uma estratégia de engajamento ou são iniciativas mais pontuais?

4.4 O município colabora com outras organizações de consultoria pública ou de engajamento da população?

4.5 O município oferece incentivos aos cidadãos para participar? (por exemplo, honorários, presentes, equipamentos de TI, melhorias de serviços, descontos sobre as taxas)

4.6 As atividades participativas são normalmente realizada em instalações oficiais? O município já experimentou locais menos comuns para incentivar a participação (por exemplo, as casas dos cidadãos, escolas, supermercados)?

Alcance e diversidade

4.7 Estas formas de engajamento são suficiente para alcançar todos os diferentes segmentos da comunidade (grupos de jovens / idosos, minorias étnicas, etc.)?

4.8 Em que base as diferentes formas de participação são usadas (por exemplo, há formas específicas para atingir determinados grupos)?

4.9 Os atores políticos dão prioridade aos resultados provenientes de formatos participativos sobre os outros formatos (por exemplo, aqueles que produzem preferências quantitativas)?

5. OBTÉM RETORNO DA PARTICIPAÇÃO

Este conjunto de perguntas questiona como diferentes mensagens são ponderadas pelos formuladores de política e como as visões conflitantes são priorizadas. Também examina como as informações sobre as decisões tomadas retornam aos cidadãos.

Escuta

5.1 Quais são os procedimentos para assegurar que a voz do cidadão é considerada na tomada de decisão?

5.2 Que mecanismos são utilizados para alimentar os resultados de consultas especiais ou iniciativas de participação no processo de tomada de decisão?

Equilíbrio e priorização

- 5.3** Como as opiniões dos cidadãos se equilibram com as opiniões dos profissionais e membros eleitos, especialmente nos pontos de divergência?
- 5.4** Quão capazes são os tomadores de decisão para compreender e considerar a opiniões dos cidadãos? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)

Feedback e educação

- 5.5** Quão bom é o município para explicar aos cidadãos as razões para a decisão e as maneiras pelas quais os pontos de vista dos cidadão foram levados em conta? (sugestão: escala de Likert, com 5 graduações)
- 5.6** Até que ponto os cidadãos compreendem e aceitam as decisões tomadas pelo município?
- 5.7** Que esforços o município está fazendo para melhorar a comunicação de suas decisões aos cidadãos?
- 5.8** O município conta com um programa de educação dos cidadãos em relação à participação?
- 5.9** O município providencia suporte a políticos e/ou diretores para que eles aprendam a responder de forma mais eficaz à participação?

ANEXO B – PÁGINA INICIAL DO CURRÍCULO LATTES DA AUTORA



Yara Maria Garbelotto

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2324521106073039>
Última atualização do currículo em 23/03/2017

Bióloga, mestranda pela Faculdade de Saúde Pública - USP no programa Ambiente, Saúde e Sustentabilidade. Desde 2008 é diretora do Departamento de Planejamento Ambiental da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri/SP. É responsável por elaborar e coordenar programas e projetos em sustentabilidade urbana; articular ações e iniciativas junto aos demais órgãos públicos municipais, estaduais e federais; coordenar a interface dos programas e projetos com empresas, ONGs e demais parceiros; manter relacionamento com os meios de comunicação social para divulgação dos trabalhos. Possui especialização em Educação Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública - USP e aperfeiçoamento em Educação Ambiental pela UNIFESP. Tem experiência como professora da educação básica, EJA e de cursos técnico-profissionalizantes na área ambiental. **(Texto informado pelo autor)**

Identificação

Nome	Yara Maria Garbelotto 
Nome em citações bibliográficas	GARBELOTTO, Y. M.

Endereço

Endereço Profissional	Prefeitura de Barueri (SP), Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. Avenida Henriqueta Mendes Guerra, 1124 Vila São João 06401160 - Barueri, SP - Brasil Telefone: (11) 41991500 URL da Homepage: www.barueri.sp.gov.br
------------------------------	--

Formação acadêmica/titulação

2015	Mestrado profissional em andamento em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade. Faculdade de Saúde Pública - USP, FSP%20-%20USP, Brasil. Título: , Ano de Obtenção: . Orientador: Sonia Maria Viggiani Coutinho. Palavras-chave: participação social; políticas públicas; gestão ambiental; gestão pública. Grande área: Ciências da Saúde
2003 - 2004	Especialização em Ecoturismo. Faculdade SENAC de Turismo e Hotelaria, FSTH, Brasil. Título: Proposta de Manejo da Travessia da Serra Fina (SP/MG/RJ): levantamento e mapeamento parcial da trilha.
2000 - 2001	Especialização em Educação Ambiental. Faculdade de Saúde Pública - USP, FSP%20-%20USP, Brasil. Título: Prainha Branca Cidadã - Projeto de intervenção em educação ambiental na Prainha Branca, Guarujá, litoral paulista.
2014 - 2014	Aperfeiçoamento em Ed. Ambiental. (Carga Horária: 180h). Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil. Título: A Percepção Ambiental como diagnóstico para planejamento da Educação Ambiental em Barueri. Ano de finalização: 2014.
1995 - 1998	Graduação em Licenciatura Plena. Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
1994 - 1998	Graduação em Ciências Biológicas. Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

Formação Complementar

2016 - 2016	Guia para a produção de conteúdos EAD. (Carga horária: 20h). Ministério do Meio Ambiente (DF), MMA, Brasil.
2016 - 2016	

ANEXO C – PÁGINA INICIAL DO CURRÍCULO LATTES DA ORIENTADORA



Sonia Maria Viggiani Coutinho

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/8890287717199406>

Última atualização do currículo em 22/05/2017

Possui graduação em Direito, mestrado em Saúde Pública e doutorado em Ciências, linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão Ambiental, todos pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado pela Universidade de São Paulo, com Bolsa Fapesp. Professora responsável da disciplina HSA 5759 oferecida nos Programas de Pós-Graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade; Saúde Global e Sustentabilidade e Saúde Pública (FSP/USP). Orientadora pontual do Programa de Pós-Graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade. Pesquisadora e coordenadora executiva da Rede SIADES - Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável. Pesquisadora do Núcleo de Apoio à Pesquisa em Mudanças Climáticas - NapMC/ INCLINE, do Grupo de Pesquisa Modos de Vida, Sustentabilidade e Dinâmicas Contemporâneas e do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa em Avaliação de Sustentabilidade (NIPAS- UTFPR). Pesquisadora colaboradora da Divisão Científica de Gestão, Ciência e Tecnologia Ambiental (IEE/USP). Atua na área de Ciências Ambientais, Saúde Pública e Interdisciplinar, principalmente nos seguintes temas: políticas públicas e gestão ambiental, indicadores de sustentabilidade, direito ambiental e urbanístico, legislação ambiental, cidades, saúde e mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável, interdisciplinaridade e redes acadêmicas. **(Texto informado pelo autor)**

Identificação

Nome Sonia Maria Viggiani Coutinho 
Nome em citações bibliográficas COUTINHO, SMV

Endereço

Formação acadêmica/titulação

2007 - 2011	Doutorado em Ciências. Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Título: Redes acadêmicas para pesquisa e capacitação em meio ambiente e desenvolvimento sustentável, Ano de obtenção: 2011. Orientador:  Tadeu Fabrício Malheiros. Bolsista do(a): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq, Brasil.
2004 - 2006	Mestrado em Saúde Pública (Conceito CAPES 6). Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Título: Análise de um processo de criação de indicadores de desenvolvimento sustentável no Município de Ribeirão Pires - SP, Ano de Obtenção: 2006. Orientador:  Tadeu Fabrício Malheiros. Bolsista do(a): Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil.
2003 - 2003	Especialização em Direito Ambiental. (Carga Horária: 460h). Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Título: Uso e ocupação do solo e a municipalização do licenciamento ambiental no Estado de São Paulo: aplicação aos municípios de Santo André e São José dos Campos. Orientador: José de Ávila Aguiar Coimbra.
2001 - 2001	Aperfeiçoamento em civil. Escola Superior de Advocacia, ESA, Brasil. Título: Código Civil. Ano de finalização: 2001.
2000 - 2000	Aperfeiçoamento em Direito Ambiental. Universidade de São Paulo, USP, Brasil. Ano de finalização: 2000.
1980 - 1984	Graduação em Direito. Universidade de São Paulo, USP, Brasil.