

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FABIANA DA SILVA BENTO

PARTICIPAÇÃO POPULAR OU PARTICIPAÇÃO TUTELADA?

Análise do desenvolvimento da Agenda 21 local em Barueri

SÃO PAULO

2012

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FABIANA DA SILVA BENTO

PARTICIPAÇÃO POPULAR OU PARTICIPAÇÃO TUTELADA?

Análise do desenvolvimento da Agenda 21 local em Barueri

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO

2012

Bento, Fabiana da Silva.

PARTICIPAÇÃO POPULAR OU PARTICIPAÇÃO TUTELADA? Análise do desenvolvimento da Agenda 21 local em Barueri / Fabiana da Silva Bento. - 2012.

128 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Participação social – Barueri (SP). 2. Políticas públicas – Barueri (SP). 3. Política ambiental – Barueri (SP). 4. Clientelismo. 5. Agenda 21. I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352

FABIANA DA SILVA BENTO

PARTICIPAÇÃO POPULAR OU PARTICIPAÇÃO TUTELADA?

Análise do desenvolvimento da Agenda 21 local em Barueri

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

Data da aprovação: ___/___/_____

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira
(orientador) – FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves – FGV-EAESP

Prof. Dr. Maria Isabel Gonçalves Correa Franco -
USP

SÃO PAULO

2012

Ao meu mestre e exemplo,

Meu querido avô Jeferson.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer meu orientador Marco Antonio Carvalho Teixeira, sem ele este trabalho não teria existido. Foi durante nossas aulas que esta ideia emergiu e graças ao seu interesse, entusiasmo e apoio se tornaram esta dissertação de mestrado. Neste processo pude conviver com uma pessoa extremamente atenciosa, preocupada e generosa que me ofereceu mais que sua orientação acadêmica, mas sua amizade. Ao amigo Marquinho, meu desejo que nossa parceria permaneça por muitos anos.

Ao querido professor Mário Aquino Alves, companheiro desde os tempos da graduação, pela sua valiosa contribuição ao meu trabalho, especialmente durante o processo de qualificação. Agradeço também pela aproximação nestes últimos dois anos, período em que se mostrou uma pessoa extremamente sensível e atenciosa. Agradeço pela preocupação e apoio que sempre me ofereceu, sua amizade é algo inestimável.

À professora Maria Isabel Franco, cujo trabalho demonstra a grande pessoa que é. Desde nosso primeiro encontro sempre mostrou interesse em construir este trabalho, preocupou-se mais em ajudar do que em avaliar, sempre me recebendo e atendendo aos meus chamados. Sua preocupação e atenção são grandes responsáveis do direcionamento deste trabalho, foram suas ponderações que me indicaram o caminho. Agradeço pela ajuda em todos os momentos.

Aos professores Martha Farah e Peter Spink, minha admiração e gratidão pelos ensinamentos. Nossas conversas também me mostraram o caminho, suas ponderações e indicações de leitura foram essenciais. À Maria Irene Stocco Betiol, agradeço o aprendizado e carinho, nosso trabalho conjunto foi fundamental para minha formação.

A todos os entrevistados, obrigada pela confiança e disposição em contribuir com este trabalho. Foram vocês que possibilitaram meu contato com o município de Barueri e suas narrativas construíram a análise deste caso. Fiquei muito admirada com a empolgação de vocês ao participarem deste trabalho, espero ter

correspondido às expectativas em mim depositadas. Também agradeço a CAPES pela bolsa de estudos que permitiu a realização do mestrado.

Aos meus amigos de todas as horas Lara Fabris Chamma, Manoela A. Poletto Alves, Pedro Piffer, Sandra Takahashi, Marcele Escobar, Armando Canado, Daniel Dennes, Fernanda Vieira e Carol Rondinelle. Obrigada pelas visitas surpresa, almoços, jogatinas na casa da San, telefonemas e o apoio incondicional que me prestaram nos momentos difíceis. A amizade de vocês é algo precioso! Aos amigos do mestrado, obrigada pelo companheirismo, cumplicidade e confiança. Eu sabia que encontraria ótimos profissionais nesta caminhada, mas fiquei muito contente por ter encontrado pessoas tão incríveis. Faço menção especial à Manuela Maia, espero poder contar sempre com nosso bate papo entre cafés, momentos em que sempre dávamos muitas risadas e conseguíamos avançar em nossos projetos.

A minha família, não tenho palavras para expressar tamanha gratidão! Aos meus pais, Francisco e Marlei, que sempre possibilitaram minha dedicação aos estudos, obrigada pelo suporte, apoio e paciência. Ao meu irmão Jeferson, obrigada pelas risadas! Só você consegue levantar meu astral, mesmo quando me atormenta até eu sair do sério. Valeu por não desistir de mim. Aos meus tios Luciana e João Sciola, obrigada pela parceria. Aos meus avós, Neusa e Lourival pelo carinho em todas as horas. À minha avó, Luzia, pela paciência, companheirismo e por nossas longas conversas que me deram suporte para continuar a caminhada. Mas, nada seria possível sem meu avô, Jeferson, pessoa responsável pela minha formação e meu caráter.

Vô, espero que o senhor goste deste trabalho, sua opinião é a mais importante (Não conta pra ninguém, ok?). Eu, a cada palavra que lia ou escrevia, sempre pensava em nossas conversas e me perguntava qual seria sua opinião a respeito. Como tudo que faço em minha vida, levo o que o senhor me ensinou comigo. Quero que avalie meu trabalho, só espero que não pegue muito pesado comigo! Eu sei que o senhor ficou meio chateado desde que eu parei de desenhar, mas, sabe, nossas aulas fazem bastante falta. Acho que isso me desanimou um pouco. Em compensação continuo me dedicado aos estudos de astronomia e história, só me fazem falta seus comentários. É complicado ao aprendiz continuar seus trabalhos sem seu mestre, eu sei que isso é necessário em algum momento,

mas demora para acostumar. Espero que goste dos caminhos que tenho seguido, estou me esforçando para fazer o melhor. Ao meu mestre, que me ensinou tudo, até o sentido da palavra Saudades.

“O senhor poderia me dizer, por favor, qual o caminho que devo tomar para sair daqui?”

“Isso depende muito de para onde você quer ir”, respondeu o Gato.

“Não me importo muito para onde...”, retrucou Alice.

“Então não importa o caminho que você escolha”, disse o Gato.

(Lewis Carroll, Alice no país das Maravilhas)

RESUMO

Esta dissertação discute a questão da participação popular em políticas públicas tendo como base a análise do caso da Agenda 21 local em Barueri. Parte-se da revisão teórica sobre a participação, desde a emergência do tema entre os movimentos sociais na Europa, até a chegada da discussão ao Brasil. A partir desta revisão são tratados aspectos teóricos do clientelismo político, visando contrapor a prática política existente e legitimada com os dilemas da implantação de ações participativas. A investigação foi realizada sob a perspectiva de campo-tema, sendo construída a partir da leitura de narrativas. O que se observa é uma dificuldade em promover mudanças no formato de condução das políticas em Barueri oriunda da incapacidade do governo em mobilizar a população e demonstrar a importância e confiabilidade de práticas participativas. Este trabalho busca demonstrar quais foram as falhas e dilemas deste processo e propõe formas de se avaliar e discutir a implantação da participação popular como nova prática política.

Palavras-chave: Participação popular – Clientelismo político – Política ambiental – Agenda 21 – Barueri – Narrativas – Campo-tema.

ABSTRACT

This thesis discusses the popular engagement issue in public policies and it is supported by the analysis of the local Agenda 21 in Barueri. It is based on the theoretical review about this participation, since the existence of the subject among social movements in Europe until it has been discussed in Brazil. From this review it is possible to broach theoretical aspects of the political bargaining with a view to offset the existing and legitimated political practices towards the dilemma originated from the implementation of participatory actions. The study has been conducted under the perspective of field-subject and it has been supported by readings. It has been observed the difficulty in promoting changes into the way policies have been addressed in Barueri, which demonstrates the government's inability to mobilize the population and emphasizes how important and reliable participative practices are. This work intends to point out the failures and dilemmas found in this process and it suggests ways to evaluate and discuss the implementation of popular participation as a new political practice.

Key words: Popular engagement – Political bargaining – Environmental policy – Agenda 21 – Barueri – Readings – Field-subject

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. REFERÊNCIAL TEÓRICO	19
1.1. TEORIAS DA PARTICIPAÇÃO.....	19
1.1.1. A gênese da participação	19
1.1.2. Democracia e Participação	23
1.1.3. A Participação Popular	25
1.1.4. O Contexto Brasileiro.....	34
1.1.5. A Constituição De 1988	36
1.1.6. Instituições Participativas.....	42
1.2. PERSPECTIVAS SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR	45
1.3. CLIENTELISMO POLÍTICO	52
1.4. POLÍTICA AMBIENTAL	56
2. METODOLOGIA	67
3. BARUERI – CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL	77
3.1. AGENDA 21 EM BARUERI – ADESÃO A PROPOSTA.....	86
3.2. DESENVOLVIMENTO DA AGENDA 21	90
3.3. AGENDA 21 ESCOLAR.....	93
3.4. MUDANÇA DE GOVERNO, MUDANÇA NA AGENDA 21.....	99
3.5. ESTAGNAÇÃO	103
4. QUE PARTICIPAÇÃO?	107
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS	119

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o processo de participação popular presente no desenvolvimento da Agenda 21 local em Barueri. Para tal intento, serão utilizadas as narrativas de atores envolvidos no processo de construção desta ação bem como daqueles que estão diretamente relacionados a ela mesmo que não sejam atuantes no processo. O objetivo desta dissertação é analisar como a questão da participação popular é percebida pelos diferentes atores e em que isto implica na construção de políticas públicas.

A participação popular é um tema que vem despertando o interesse de estudos no Brasil desde a constituição de 1988 e ganhou força após o sucesso de iniciativas de orçamento participativo. Se em dado momento a discussão emerge porque a participação popular é vista como uma alternativa as mazelas do modelo de democracia representativa, na seqüência fica evidente a necessidade de aprofundar a discussão em torno dos tipos de participação possíveis, quais atores podem participar e como esta participação pode ser complementar ao modelo representativo vigente.

Meu interesse pelo tema surgiu ao longo de minha graduação. A proximidade com textos de várias matérias me possibilitou conhecer casos interessantes de construção de políticas públicas e surgimento de agendas de políticas que, mesmo quando não atingiam seus objetivos, mostravam pontos importantes a serem trabalhados e revelavam como a relação governo/população era fundamental durante todo o processo. Isto ficou mais evidente para mim quando, em uma aula de “Políticas Públicas brasileiras pós 1988”, debatia com o Professor Marco Antonio C. Teixeira (meu orientador de mestrado) o texto de Brian Wampler e Leonardo Avritzer “Públicos Participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”¹. Minha inquietação era quanto a capacidade de a participação popular de fato tornar-se um processo deliberativo. O próprio texto acima citado discutia aspectos de ações de Orçamento Participativo em que o sucesso ou fracasso de práticas

¹ WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. **Públicos Participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático**. In Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo, COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). Editora 34, 2004.

participativas poderia estar relacionado a alguns fatores como o tipo de associações envolvidas, o grau de extensão das novas práticas e a disposição dos atores políticos para reformar as instituições de acordo com essas novas práticas. Minha preocupação era em torno de um tema não tratado pelo texto: será que também não existem outras questões implicadas no sucesso ou fracasso das iniciativas de participação popular como, por exemplo, o tipo de política a ser tratada ou aspectos históricos da comunidade em questão? Os casos bem sucedidos que conhecia até então eram, majoritariamente, referentes à alocação de recursos conforme as necessidades da população. Alocação de parte dos recursos me parece um tema mais próximo dos cidadãos, pois estava diretamente associado ao cotidiano das comunidades e à pressão exercida pelas novas associações surgidas no período de redemocratização, além disso, dizia respeito ao atendimento das demandas da população por parte do governo. Era um movimento em que, claramente, o poder Executivo abria suas portas à população e permitia que esta estabelecesse as prioridades de ação, modificando as práticas já existentes.

Decidir sobre fatores que afetam seu cotidiano me parece ser um tema mais propício ao engajamento da população uma vez mostrada a possibilidade de alcançar resultados reais. Propor mudanças mais profundas seria algo mais desafiador. Achei necessário buscar outras políticas em que a participação era fundamental, mas em que havia certo distanciamento da população com o tema discutido a fim de verificar se minha percepção estava correta. Seria possível trazer para o debate e proposição de soluções um grupo de atores mais distanciado do tema? E se, além disso, tratássemos de processos de ruptura? Como seria possível romper com práticas já estabelecidas?

A escolha da Agenda 21 como pano de fundo para o desenvolvimento deste trabalho não foi aleatória. A Agenda 21 é um dos resultados da conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Seu principal objetivo foi avaliar quais as ações necessárias para tornar possível um desenvolvimento econômico e social que permitisse a proteção ao Meio Ambiente, atuando de forma multissetorial e chamando atenção à necessidade de atuação conjunta dada a perspectiva de que a “comunidade global” é reflexo/resultado das ações e escolhas feitas em cada localidade. Neste sentido, a participação popular contribuiria no desenvolvimento de diagnósticos mais precisos

dada a proximidade do cidadão com seu meio, possibilitaria a construção de saídas mais adequadas à população envolvida e ganharia força ao manter a comunidade como aliada no processo. Porém, este é um caso que considero desafiador, uma vez que se baseia numa mudança do formato de produção e consumo vigentes em prol da Sustentabilidade, o que exige mudanças importantes na postura dos governos que optam desenvolver esta agenda. A Agenda 21 propõe uma ruptura com o formato atual de organização econômica e social pensando nas gerações futuras ao mesmo tempo em que necessita de uma forte coalizão para seu desenvolvimento. Vejo neste objeto o ponto que me motivou a estudar participação popular: Quem delibera e participa da construção de políticas que são mais distanciadas do cotidiano da população? E se essa política necessita da atuação direta da população para ser bem sucedida, será que ela sobrevive às dificuldades? Será que o governo dá espaço para que as mudanças ocorram?

Meu passo seguinte foi buscar informações em publicações e congressos relevantes à área de Administração Pública no Brasil, método escolhido por influência da leitura da Dissertação de Mestrado de Lúcio Nagib Bittencourt². O intuito era encontrar ações de Agenda 21 local no Brasil ou discussões a respeito do tema que pudessem contribuir significativamente para o desenvolvimento deste trabalho. Foram usadas como base de dados os anais dos Encontros da ANPAD (EnANPAD) e dos Encontros de Administração Pública e Governança (EnAPG) disponíveis on-line. Também foram consultados os Cadernos da EBAPE, os Cadernos de Gestão Pública e Cidadania e a Revista de Administração Pública (RAP). Os dados obtidos foram os seguintes:

TABELA 1 - Produção acadêmica sobre sustentabilidade em ações governamentais no Brasil

TIPO	NOME	ANO	AUTOR(ES)	TÍTULO	ABORDAGEM
Revista	Revista de Administração Pública	2011	Rafael D'Almeida Martins; Leila da Costa Ferreira.	Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho	Problematiza o tema

² BITTENCOURT, Lúcio Nagib. **O que há de público na política pública?** Análise do processo de elaboração do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos a partir das narrativas. FGV – EAESP, 2010.

				velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local?	
Congresso	EnANPAD	2008	Luis Felipe Nascimento	O Insustentável Sustentável	Problematiza o tema
Congresso	EnANPAD	2008	Cínthia Maria Souza e Silva; Kilner Guilherme Ferreira; Larisse Christine de Oliveira Ferreira	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá: Uma Percepção da Gestão Ambiental acerca da sustentabilidade	Ressalta a importância da gestão participativa
Revista	Cadernos de Gestão Pública e Cidadania	2008	Damião Felipe Clemente Filho; Luis Paulo Bresciani	O planejamento e a Gestão para o Desenvolvimento sustentável: O caso da cidade de Jundiá	Demonstra como políticas públicas conciliam desenvolvimento e sustentabilidade
Congresso	EnANPAD	2007	Estela Najberg; Nelson Bezerra Barbosa	Condicionantes para a Implementação de uma Política Ambiental – o Caso do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte	Demonstra as dificuldades de implementação do modelo
Congresso	EnANPAD	2007	Adriana Marques Rossetto; Carlos Ricardo Rossetto; Eliane Salete Filippim	Instrumento para a Gestão dos Aspectos Socioambientais do Desenvolvimento Local	Propõe indicadores para o monitoramento da sustentabilidade

Congresso	EnAPG	2006	Haroldo Clemente Giacometti; José Américo Martelli Tristão; Virgínia Talaveira Valentini Tristão	Desenvolvimento Local, Restrições Ambientais e Orçamento Participativo: A Experiência de Ribeirão Pires	Relata um caso em que o Orçamento Participativo foi usado como meio para viabilizar uma política de desenvolvimento sustentável
Revista	Revista de Administração Pública	2006	Adriana Marques Rossetto; Dora Maria Orth; Carlos Ricardo Rossetto.	Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS).	Propõe indicadores para o monitoramento da sustentabilidade
Congresso	EnAPG	2004	Carlos Alberto Cioce Sampaio.	Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável: Estudo Comparativo de Municípios	Relata casos bem sucedidos em que há participação popular em prol do desenvolvimento sustentável
Congresso	EnAPG	2004	Pedro Carlos Schenini; Esperidião Amin Helou Filho; André Coimbra Felix Cardoso.	Ações de Sustentabilidade na Gestão Pública	Avalia um caso de gestão pública sustentável
Congresso	EnAPG	2004	Luiza Maria Bessa Rebelo; Giuvania Terezinha Lehmkuhl; Daniel a Althoff Philippi; Rolf Hermann Erdmann.	O Exercício da Intersetorialidade na Condução da Agenda 21	Agenda 21 em Florianópolis
Congresso	EnANPAD	2002	Maria Suzana Moura; Rocio Castro; Vanessa Paternostro Melo; José Albertino Carvalho Lordelo; Ludmila Meira.	Desenvolvimento Local Sustentável: o Que Sinalizam as Práticas	O que é sustentabilidade nos projetos de desenvolvimento implementados

Congresso	EnANPAD	2001	Dinah dos Santos Tinôco; Eleonora B. M. T. Beaugrand; João Matos Filho	O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó: Uma Experiência de Planejamento Participativo e de Implantação de um Sistema de Gestão no Rio Grande do Norte	Relata casos bem sucedidos em que há participação popular em prol do desenvolvimento sustentável
Congresso	EnANPAD	2001	Jose Carlos Barbieri; Allene Carvalho Lage.	Conceitos, Problemas e Pontos de Partidas Para Políticas de Desenvolvimento Sustentável	Problematiza o tema

Fonte: elaboração própria

A maior parte dos resultados encontrados sobre o tema da sustentabilidade é referente a iniciativas empresariais e, portanto, foram excluídos do quadro de referência acima. Uma parcela bem menor, os 14 trabalhos listados no quadro acima, trata deste tema no âmbito governamental e levantam questões importantes, porém sempre trabalham a questão no campo da discussão teórica e retratam poucos avanços quanto às iniciativas. Cabe ressaltar que, destes trabalhos, boa parte se situa em torno do debate sobre as possibilidades do desenvolvimento de ações de sustentabilidade e da necessidade de novas alternativas ao tratamento da questão, não havendo grande discussão em torno de casos de Agenda 21 em si. Se minha pesquisa ficasse restrita a busca de trabalhos que tratassem diretamente da Agenda 21 local (como me propus neste trabalho) teria encontrado apenas um resultado.

Parece-me evidente a necessidade de investigação mais profunda sobre um caso de Agenda 21 local para o entendimento das questões de participação popular sobre o tema. Além disso, é interessante observar o não avanço desta iniciativa. Mesmo quando a minha busca era feita de forma mais difundida em torno de casos de Agenda 21 local em sites de busca mais ampla (como o Scielo) acabava me deparando com ações de Agenda 21 escolar e não conseguia localizar insumos para o desenvolvimento do meu trabalho. Porque em um país com 5.565 municípios, no ano em que a Eco 92 completa 20 anos e em que existem formatos

institucionalizados para a participação popular ainda não conseguimos avançar neste tema?

De acordo com o informativo do ministério do Meio Ambiente (2009)³ até o dia 31 de Julho de 2009 houve apenas 101 respondentes ao questionário de processos de Agenda 21 em execução no país. Em São Paulo existem 24 casos relatados, sendo Barueri um deles.

O caso de Barueri é extremamente interessante por se tratar de um município rico, porém com grandes problemas de desigualdade social. Além disso, há um histórico de condução de políticas de forma clientelista, o município é conhecido pelo caráter centralizador de suas ações. O que levaria um local com tais características a desenvolver uma prática que preza a mudança e a participação? Como esta questão chega à Barueri? Como se dá o processo participativo (falhas/acertos)? De que tipo de prática participativa estamos falando?

A Análise de Barueri proporciona o entendimento da necessidade de planejamento em municípios que sofrem de um crescimento acelerado e vivem em situação de codependência com municípios de seu entorno, valorizando a importância da ação de Agenda 21 local. Além disso, Barueri explicita a dificuldade de mudanças em práticas políticas existentes, decorrentes de antigos formatos legitimados por muitos anos, o que demonstra a necessidade de preparo dos governos para a condução de políticas participativas e mudanças em seus formatos institucionais.

Para responder estas questões este trabalho foi dividido em cinco capítulos, cabendo ao primeiro discutir os aspectos teóricos mais relevantes. Nele serão tratados os principais autores sobre participação popular em contexto nacional e internacional, buscando deixar clara a emergência, evolução e apropriação do tema no contexto brasileiro. Também este capítulo trará a discussão sobre Clientelismo político, dada a sua relevância em Barueri. Não será possível dar continuidade aos esforços de entendimento do caráter da participação nas ações promovidas em Barueri se não houver entendimento sobre o formato das ações desenvolvidas no

³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Informativo da Pesquisa de Avaliação de Agenda 21**. Número 2 Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/boletimpesquisan2_18.pdf última Visualização: 30/09/2011

município até o momento da implantação da Agenda 21. Por fim, há uma seção dedicada ao entendimento das políticas ambientais no Brasil, como este campo se consolidou e de que forma as ações tem se desenvolvido.

O capítulo dois traz a abordagem metodológica deste trabalho. Fiz esta pequena inversão inicial entre o capítulo teórico e metodológico por considerar que será mais fácil compreender a escolha feita após conhecer o escopo teórico. Na metodologia trago a abordagem de campo-tema trabalhada por Peter Spink e Barbara Czarniawska.

Na sequência discuto as características do município de Barueri e as etapas da construção e desenvolvimento da Agenda 21. Aproveito este capítulo para trazer algumas problematizações sobre este processo e o depoimento dos entrevistados.

Finalizando, os capítulos quatro e cinco buscam responder as questões levantadas no início deste trabalho, trazendo a discussão em torno do modelo participativo desenvolvido em Barueri, os limites encontrados e avanços necessários.

1. REFERÊNCIAL TEÓRICO

1.1. TEORIAS DA PARTICIPAÇÃO

Este tópico traz o debate em torno das teorias sobre a participação desenvolvidas no cenário internacional e nacional. Ele foi incluído neste trabalho com o intuito de demonstrar de que forma os discursos em torno do tema foram constituídos e, assim, tornar possível uma análise de como as decisões políticas puderam ser afetadas pela perspectiva do engajamento social como fator fundamental ao desenvolvimento de políticas públicas.

Ele está dividido em seis seções, cabendo à primeira uma análise mais geral sobre o tema, demonstrando como o termo participação ganhou espaço nas discussões políticas a partir dos movimentos estudantis em 1968. A segunda seção retoma os autores clássicos que trataram sobre o tema e discorre sobre a questão da participação junto às questões da democracia, sendo na terceira parte aprofundado o papel da participação popular. Por fim, há uma breve revisão do contexto brasileiro no que diz respeito aos movimentos sociais e a emergência do debate em torno dos benefícios da participação, seguida por uma análise sobre a discussão do tema a partir da constituição de 1988 e as instituições participativas surgidas neste ínterim.

1.1.1. A gênese da participação

A análise do papel da participação política e seu impacto nas ações governamentais dependem, primeiramente, de uma clara delimitação do conceito de participação tratado e quais seus impactos esperados.

A construção do termo participação na teoria democrática contemporânea, especialmente dos modelos participativos do hemisfério Norte⁴, decorre do trabalho

⁴ Com destaque ao trabalho de autores Estadunidenses.

de alguns autores durante as décadas de 1970 e 1980, sendo suas principais referências Carole Pateman, C. B. Macpherson e Benjamin Barber. Estes autores consideram como o grande fator motivador para a emergência da teoria participativa nesta ocasião a onda de reivindicações promovida pelos estudantes durante a década de 1960, principalmente na França.

O movimento estudantil na década de 1960 tinha duas metas centrais: discutir a hierarquia acadêmica e a estrutura universitária vigente, fatores que aproximavam a educação ao trabalho, ou seja, tornavam a educação um instrumento para a racionalização tecnocrática da gestão, vista como algo necessário à reformulação administrativa do capitalismo francês.

O movimento toma as ruas com a meta de demonstrar seu descontentamento com a estrutura acadêmica conservadora (especialmente na relação aluno-professor), a disciplina rígida e os currículos escolares antiquados. As reivindicações eram contra a imposição de valores e tradições da sociedade burguesa, em busca de maior democracia no ambiente acadêmico, culminado com a deslegitimação da universidade no modelo vigente.

Com a adesão dos operários, o movimento ganha corpo e consegue promover a maior greve geral da Europa, possibilitando transformações políticas comportamentais.

De acordo com Groppo (2006), os movimentos estudantis buscavam discutir a politização da vida universitária e a situação do modelo de produção capitalista. Estes grupos traziam consigo propostas de co-gestão e autogestão, reivindicando a ampliação do direito à universidade ao mesmo tempo em que denunciavam sua funcionalização. A maior luta era pela defesa da autonomia da universidade frente aos poderes político e econômico, revelando seu falso isolamento. A universidade e a indústria estavam a serviço dos ideais capitalistas e o movimento buscava maior espaço para os indivíduos expressarem seus anseios e lutarem por seus direitos contra a hegemonia capitalista. De acordo com Rippert (2006):

Um grupo de trabalhadores da Renault escreveu um panfleto que dizia: "se queremos aumento salarial e melhores condições de trabalho, se não queremos ser constantemente ameaçados pelos patrões, então nós

trabalhadores precisamos lutar por uma transformação estrutural na sociedade [...] Como trabalhadores, nós devemos nos esforçar para controlar o curso das nossas ações. Nossas reivindicações são similares a aquelas dos estudantes. Tanto a administração da indústria como a da universidade deveriam ser democraticamente controladas por aqueles que ali trabalham." (RIPPERT, 2006)

Com o avanço do movimento na discussão além da questão universitária, a proposta passa então a englobar a questão da auto-organização social e “apresentava ao mundo uma nova prática política: a autogestão social generalizada”. (PINTO, 2008, p.5)

A prática da auto-gestão proposta pelo movimento é oriunda da organização preconizada pelo Grupo Verdade Operária⁵ e o intelectual marxista russo Alexander Bogdanov:

Bogdanov e o Grupo Verdade Operária lutaram dentro dos acontecimentos da Revolução Russa por uma outra prática revolucionária: o autonomismo conselhistas, isto é, uma forma de gestão social pautada pela democracia direta, cujas representações haveriam de se realizar sob o poder direto delegado e não sob o poder delegado de representação tal como nas democracias das sociedades capitalistas. (PINTO, 2008, p.2)

Neste sentido, a autogestão significava a submissão das decisões de controle e gestão aos interesses e desejos dos indivíduos que compunham a sociedade, recusando as instituições da sociedade capitalista. Isto implicava em mudanças no modelo de gestão, especialmente nas questões de representação e hierárquicas:

Há duas determinações advindas dessa essência: primeiro, supera-se a distinção entre tomadores de decisões e executores; segundo, estabelece-se que cada unidade de ação tem autonomia decisória, negando a interferência externa na gestão, impedindo o exercício de vontades alheias às coletividades. (GROPPO, 2006, p.9)

O movimento estudantil impacta diretamente na discussão das possibilidades de organização social, na criação de novas formas centradas na solidariedade entre os indivíduos e é neste contexto que o tema da participação emerge. Além disso,

⁵ O Grupo Verdade Operária era dissidente à política do Partido Bolchevique na Rússia, criticando a burocratização na gestão do partido em defesa da autonomia proletária. Como a partir de 1921 foram proibidas manifestações de facções dissidentes dentro do partido Bolchevique, o Verdade Operária constituía um dos grupos dissidentes externos.

Macpherson (1978) ressalta que o lema do movimento estudantil ganha espaço dentro dos discursos políticos, o que leva a necessidade de análise sobre suas potencialidades e viabilidade.

Pateman (1992) argumenta que, em princípio, o termo participação era empregado por diferentes grupos em diferentes circunstâncias, sendo que as teorias democráticas predominantes à sua época possuíam grande preocupação com os perigos da ampla participação popular e política, vendo a participação como algo perigoso a estabilidade do sistema democrático. Isto faz com que seus contemporâneos rejeitem as ditas “teorias clássicas” que acreditavam no ideal do máximo de participação do povo.

A autora destaca trabalhos desenvolvidos a época que demonstravam que o ideal do máximo de participação do povo enfrentava sérias dificuldades e problemas quando postos em prática, com isto demonstra a visão negativa acerca da participação existente na época. Para ela, o colapso da república de Weimar e a introdução de regimes totalitários no pós-guerra baseados na participação das massas (mesmo que de maneira forçada pela intimidação) associavam o conceito de participação ao de totalitarismo, levando a preocupação com a estabilidade do Estado democrático. A democracia não era o alvo dos questionamentos, mas a ênfase na participação. Soma-se a estes fatos uma série de investigações empíricas realizadas sobre atitudes e comportamentos políticos que só ressaltavam os temores:

Os dados obtidos em amplas investigações empíricas sobre as atitudes e comportamentos políticos, realizadas na maioria dos países ocidentais nos últimos vinte ou trinta anos, revelaram que a característica mais notável da maior parte dos cidadãos, principalmente os de grupos de condição sócio-econômica baixa, é uma falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas. E mais: constatou-se que existem atitudes não-democráticas ou autoritárias amplamente difundidas também entre os grupos de condição sócio-econômica baixa. (PATEMAN, 1992, p.11)

A conclusão da autora para este fato é a de que os trabalhos desenvolvidos até então haviam sido influenciados negativamente por dois fatores: Pela experiência soviética, o que impactava numa percepção distorcida da participação, e pelos trabalhos de teóricos da época que ressaltavam os perigos da participação

especialmente na estabilidade do sistema democrático. Se a participação era algo questionável, o sistema democrático nunca esteve em discussão e qualquer fator que pudesse comprometer seu desenvolvimento era visto com temor. Esta argumentação era sustentada pela perspectiva de que a participação deveria se restringir ao processo eleitoral, etapa necessária a manutenção dos regimes democráticos.

1.1.2. Democracia e Participação

A discussão do tema da participação passa então a necessitar de uma delimitação sobre o que os teóricos com quem a autora dialoga consideravam como democracia, quais os elementos que a compõem e o que deve ser controlado para a manutenção do sistema.

Pateman (1992) considera a obra de Schumpeter como extremamente importante neste contexto, sendo este autor muito influente no desenvolvimento e disseminação do conceito da “Doutrina Clássica”. Em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, ele analisa o papel desta doutrina da democracia e detecta sua limitação no que diz respeito à percepção de uma vontade geral do povo.

Diferentemente do que pressupunham os utilitaristas, Schumpeter (1961) não admite a existência de uma vontade geral do povo que poderia ser expressa de forma independente e racionalmente construída. O autor admite que existam limitações para a expressão das próprias vontades individuais e que, mesmo utilizando a discussão racional como meio de transformar tais desejos individuais em vontade geral do povo, não chegaríamos a tal intento:

Repetiremos, por conseguinte, que, mesmo se as opiniões e desejos do cidadão isolado fossem uma condição perfeitamente independente e definida que pudesse ser usada pelo processo democrático, e se todos agissem nela baseados com racionalidade e rapidez ideais, não se seguiria necessariamente que as decisões políticas produzidas por esse processo, baseado na matéria-prima dessas vontades individuais, representariam coisa alguma que, convincentemente, pudesse ser chamada de *vontade do povo*. E não é apenas possível, mas, em todos os casos em que as vontades individuais estão muito divididas, muito

provável que as decisões políticas produzidas não sejam aquilo que o *povo deseja realmente*. (SCHUMPETER, 1961, p.305)

Os cidadãos, mesmo quando analisam a situação de forma racional, agem de forma egoísta. Para o autor, o cidadão típico tende a argumentar e analisar as situações da mesma forma que o faz em sua esfera de interesses, estando vulnerável a impulsos irracionais ou a influência de grupos.

Em suma, Schumpeter (1961) critica a participação e propõe como alternativa a competição entre os indivíduos para que adquiram o poder através do voto do povo, ou seja, elegendo representantes. A participação não teria papel central e os únicos meios de participação abertos ao cidadão seriam o voto e a discussão.

O que Pateman (1992) detecta é que esta abordagem negativa sobre a participação e o desenvolvimento desta noção da “Doutrina Clássica” admitida por Schumpeter leva ao desenvolvimento de muitos trabalhos posteriores que darão maior ênfase a questão da estabilidade do sistema político. São exemplos de tais abordagens trazidas por Pateman (1992) em seu texto as obras de Berelson (1954), Dahl (1956a e b), Sartori (1962) e Eckstein (1966). Pateman (1992) constrói seu texto demonstrando como as argumentações destes quatro autores se preocupam com a estabilidade democrática e com formas de manter os sistemas democráticos vigentes longe de possíveis perigos.

A análise destes quatro autores leva Pateman (1992) a estabelecer, em linhas gerais, o que seria a teoria contemporânea da democracia, caracterizada por cinco itens:

1. A competição pelo voto do povo em eleições periódicas e livres, assegurando que a maioria exerce controle sobre os líderes;
2. Igualdade política através do sufrágio universal e existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes;
3. Participação restrita à escolha daqueles que tomam as decisões como meio para os indivíduos protegerem seus interesses privados;
4. Para conservar a estabilidade do sistema, o nível de participação não deveria crescer acima do mínimo necessário para manter o sistema

eleitoral funcionando. A participação direta da população deveria estar restrita ao processo eleitoral;

5. O treinamento social necessário ao método democrático pode se dar em estruturas de autoridade existentes variadas e não governamentais.

Tendo clara esta delimitação da democracia que dá ênfase a centralidade do voto em detrimento a participação direta, a autora passa então a argumentar as limitações do modelo e o papel da participação que fora ignorado até então.

1.1.3. A Participação Popular

Pateman (1992) busca demonstrar que esta construção dos autores acima referidos sobre o que é a teoria contemporânea da democracia não ficou isenta a críticas, sendo um de seus problemas a incompreensão dos ideais do modelo clássico. A autora afirma que só quando tivermos compreensão adequada sobre este mito será possível saber se a revisão normativa da democracia se justifica ou não.

Para resolver este impasse a autora faz uma revisão dos trabalhos de outros teóricos clássicos que tratam o tema da participação de forma mais abrangente do que o descrito pelos teóricos contemporâneos. Ela começa sua revisão analisando as obras de Rousseau, por considerá-lo a principal referência no tema, seguido por J. S. Mill e G. D. H. Cole por enquadrarem o tema num contexto moderno.

A teoria de Rousseau se apóia na necessidade de participação de cada cidadão na tomada de decisão. Para que o modelo participativo funcione, Rousseau defende uma série de condições econômicas necessárias, sendo uma delas a manutenção de certa independência econômica e condição de igualdade de forma que as diferenças existentes não conduzam a uma desigualdade política.

Estabelecida a igualdade econômica seria possível que cada cidadão, enquanto indivíduo igual e independente, pudesse se agrupar para a tomada de decisão, agindo de forma interdependente. Conforme cita Pateman: “a situação

participativa é tal que cada cidadão seria impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros, ou da maioria”. (PATEMAN, 1992, p.36)

A independência e a igualdade garantiriam a cada cidadão a oportunidade de votar em favor de seus próprios interesses, não dependendo de ninguém para votar ou opinar ao mesmo tempo em que os benefícios e encargos seriam igualmente compartilhados.

Um temor oriundo desta necessidade da manutenção de igualdade entre os indivíduos decorre do surgimento e atuação de grupos organizados, uma vez que podem fazer prevalecer suas vontades particulares. A solução proposta então por Rousseau é que, uma vez não sendo possível evitar a atuação das associações organizadas, é preciso que estas organizações sejam numerosas e de poder político o mais igual possível, reproduzindo a situação de participação dos indivíduos.

Portanto, a fim de se ter o perfeito enunciado da vontade geral, importa não haja no Estado sociedade parcial e que cada cidadão só manifeste o próprio pensamento. [...] Pois se houver sociedades parciais, será necessário multiplicar o seu número e prevenir a desigualdade entre elas, como fizeram Sólon, Numa e Servius. Tais precauções são as únicas adequadas para que a vontade geral esteja sempre esclarecida e o povo de modo nenhum se equivoque. (ROUSSEAU, 1762, p.42)

Para Pateman (1992) a obra de Rousseau tem dois pontos fundamentais: o fato de a participação ocorrer na tomada de decisão, a fim de proteger os interesses privados e assegurar um bom governo, e seu caráter educativo, uma vez que leva os indivíduos a considerar assuntos mais abrangentes do que seus próprios e imediatos caso deseje a cooperação dos outros. Ao participar o indivíduo se capacita para tal.

Outro ponto destacado pela autora quanto à participação é sua capacidade de tornar as decisões coletivas mais facilmente aceitas pelos indivíduos decorrente da sensação de pertencimento a uma comunidade.

Além disso, Pateman (1992) aponta para a relevância do caráter educativo da participação tratado também por J. S. Mill e G. D. H. Cole, mas enquadrado por estes dois autores num sistema político moderno.

J. S. Mill desenvolve sua teoria a partir de uma mescla de diversas influências o que o leva a ter uma visão até certo ponto ambígua sobre os fundamentos participativos e as propostas mais práticas. Mill assume que um dos maiores perigos à democracia reside no temor de que um grupo detenha o poder e o use em seu favor, o que torna necessário criar mecanismos contra esse mal. Para tanto o autor defende a utilização de um modelo que mescle a representação com práticas participativas.

Em *“Considerations on Representative Government”*, o autor demonstra preocupação com a questão da representatividade parlamentar, uma vez que esta está baseada no voto por localidade, o que implicaria na sub-representação (ou no extremo a não representação) das minorias.

Se a princípio o governo centralizado era visto como a esperança de união de toda a população e como meio para que os indivíduos se libertassem de seus mestres, num segundo momento este modelo passa a implicar na sub-representação das minorias e na “incapacidade” para resolução de questões pontuais.

Alguns interesses ganham espaço no governo central através das relações que, progressivamente, este governo estabelece com as localidades, mas, para que de fato tais relações impliquem em ações torna-se necessário estabelecer instituições representativas provenientes das localidades que sirvam como instrumentos auxiliares na administração dos assuntos gerais da nação.

Mill não concorda com a assunção de Bentham (1843) de que um bom governo depende apenas da administração dos assuntos da sociedade, ignorando a importância das instituições políticas para o avanço mental da comunidade. Neste aspecto, as instituições políticas são fundamentais, pois tem caráter educativo. É pelo caráter educativo das instituições que Mill considera o governo popular democrático idealmente o melhor. São as instituições populares participativas que permitem o desenvolvimento de um espírito público ativo.

Ao se ocupar apenas de seus interesses privados, os indivíduos passam a ignorar os interesses coletivos, focando apenas na competição e, de certa forma, comprometendo seu próprio bem-estar. Ao tomar parte nos assuntos públicos os

indivíduos ampliam seus horizontes e não mais se limitam a atender seus próprios interesses, mais uma vez demonstrando a relevância do caráter educativo da participação.

Pateman destaca a influência exercida por Tocqueville na obra de Mill, mas não traz algumas considerações sobre a obra do próprio autor. Porém, não podemos ignorar a importância de Tocqueville no que diz respeito a discussão em torno do caráter educativo da participação. Para o autor é na atuação dos indivíduos em pequenas cidades e distritos que a opinião pública se forma e garante a manutenção de um governo livre, sendo as assembleias e conselhos a força das nações livres uma vez que:

*Town-meetings are to liberty what primary schools are to science; they bring it within the people's reach, they teach men how to use and how to enjoy it. A nation may establish a system of free government, but without the spirit of municipal institutions it cannot have the spirit of liberty.*⁶
(TOCQUEVILLE, 1889, p.65)

Tocqueville afirma que existem objetos que por sua própria natureza são provinciais, uma vez que afetam apenas determinadas localidades e que, portanto, devem ser tratados localmente. Pode-se concluir que para este autor o local e a descentralização de determinadas atividades pode ser algo natural – algumas questões são pertinentes à província e podem ser melhores discutidas em âmbito local.

Um dos prováveis motivos para que Pateman (1992) e mesmo Macpherson (1978) não tenham considerado a obra de Tocqueville como referência às discussões sobre participação diz respeito ao contexto específico em que foi escrito. Macpherson (1978) afirma que o trabalho a ser desenvolvido pelos autores que discutem o tema da participação deve compreender como um sistema participativo pode atuar numa sociedade moderna, como isto é possível e até que ponto é desejável. Não interessaria, neste caso, rever modelos antigos e dizer que funcionavam em determinados contextos.

⁶ Reuniões cidadinas são à liberdade o que escolas primárias são à ciência; Elas trazem ao alcance do povo, elas ensinam os homens como usa-las e aproveitá-las. Uma nação pode estabelecer um sistema de governo livre, mas sem o espírito das instituições municipais não podem ter o espírito de liberdade. (Tradução nossa)

Para Pateman (1992) o que interessa reter sobre a análise da obra de J. S. Mill é o fato de a participação possibilitar ao indivíduo a tomada de consciência de sua situação frente à sociedade e de sua responsabilidade sobre seu próprio bem-estar, lembrando sempre que existem contradições na obra de Mill e que não é possível compreender como esta participação poderia se concretizar na prática.

O que de fato chama a atenção de Pateman (1992) sobre a obra de Mill é sua contribuição sobre o papel da participação em associações comunitárias, das formas cooperativas de organização que também proporcionariam um meio de aprendizado para a atuação em grupo:

Da mesma maneira que a participação no governo local é uma condição necessária para a participação a nível nacional, devido a seu efeito educativo ou 'aperfeiçoador', assim também Mill sugere que a participação no 'governo' do local de trabalho teria o mesmo impacto. (PATEMAN, 1992, p.51)

A autora entende que Mill é um importante teórico da participação porque vê a sociedade como um conjunto de sistemas políticos cujas estruturas de autoridade também têm um efeito importante sobre as atitudes dos indivíduos que estão inseridos nelas, sendo necessária ao desenvolvimento dos indivíduos a democratização das estruturas de poder em todos os sistemas políticos. Isto é relevante ao trabalho de Pateman porque dá subsídios a sua investigação subsequente, onde ela avalia a participação no local de trabalho, em especial um caso de autogestão de trabalhadores na Iugoslávia⁷.

É neste contexto que a autora inclui em seu trabalho uma análise sobre a obra de G. D. H. Cole, considerando apenas os primeiros escritos do autor em que ele considera que a indústria será a responsável pela possibilidade de uma forma de governo democrática. Pateman afirma que a teoria de Rousseau é a base da teoria participativa democrática, mas Cole transpõe as análises de Rousseau a um contexto moderno, estudando quais os motivos que mantêm os homens em associações e como estas suplementam e complementam as ações dos homens enquanto indivíduos isolados.

⁷ Em PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Cole desenvolve uma teoria de associações onde, para um indivíduo se autogovernar, ele precisa participar da tomada de decisão das associações em que é membro. Como as associações devem ser livres para controlar seus próprios assuntos e iguais em termos de poder político o indivíduo consegue se autogovernar. Para garantir sua liberdade individual é preciso que os homens participem da organização e da regulamentação das associações que lhe afetam diretamente.

O autor acredita que as formas de representação existentes são enganosas porque pressupõem que um indivíduo possa ser representado como um todo e para todos os propósitos ao invés de o ser para uma função bem definida e porque ao escolher seu representante o homem comum não tem outra opção exceto deixar que outros o governem.

O caráter educativo da participação também é destacado por Cole ao assumir que o Estado moderno é muito grande, o que torna necessário capacitar o indivíduo a participar de áreas alternativas da sociedade. O destaque dado ao papel da indústria decorre do fato de os indivíduos passarem a maior parte de sua vida nela, vivendo mais intensamente relações de subordinação em suas dependências. Porém também há uma preocupação com as desigualdades sociais na obra de Cole, alegando que grandes desigualdades afetariam o processo de participação.

Pateman (1992) busca, ao rever a obra destes autores, traçar uma teoria participativa da democracia. A afirmação central desta teoria é a de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. As instituições representativas a nível nacional não são suficientes para a democracia, pois o treinamento social precisa ocorrer em outras esferas, desenvolvendo as qualidades necessárias dentro do processo de participação, sendo a principal função da participação nesta teoria seu caráter educativo: “A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. (PATEMAN, 1992, p.61)

Para haver um governo democrático a autora defende a existência de uma sociedade participativa onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados, permitindo a participação em todas as áreas.

É possível perceber na construção da análise da autora e na seleção dos autores (Rousseau, J. S. Mill e G. D. H. Cole) a influência do movimento estudantil. É nítida a importância dada à participação na esfera do trabalho, esfera considerada a mais próxima do indivíduo e com a qual ele possui mais afinidade. De qualquer forma, a participação defendida por Pateman (1992) têm caráter educativo para a população e é algo necessário dentro das esferas de decisão, porém a autora não deixa claro como este processo de participação deveria ocorrer.

Neste sentido a obra de Macpherson (1978) representa um avanço. O autor tem interesse em averiguar o futuro de um sistema de governo com mais participação nas nações liberal-democráticas do ocidente, investigando como um governo liberal-democrático poderia tornar-se mais participante e até que ponto esta participação é desejável.

De qualquer forma, o autor defende que a “incapacidade” dos cidadãos nos estratos inferiores da sociedade para articular suas vontades e torná-las efetivas é causa e efeito da diferenciação de classe na participação política. Assim:

Isso não quer dizer que um sistema com mais participação por si afastaria todas as iniquidades de nossa sociedade. Quer apenas dizer que a baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política. (MACPHERSON, 1978, p.98)

Macpherson (1978) adota um modelo misto em que, em nível nacional, haja um sistema representativo e não democracia completamente direta. Ele assume que existem questões específicas (referentes a taxas de inflação, nível de desemprego, investimentos, etc.) que necessitam da atuação dos governos. Alguém deve formular questões e um organismo governamental decidiria sobre as questões a serem feitas.

O modelo proposto seria um sistema piramidal, em que a democracia direta ocorre na base e a democracia por delegação em cada nível posterior à base. Para tornar este sistema democrático é preciso que os encarregados das decisões em cada nível sejam responsabilizados em relação aos que os elegeram sob pena de não reeleição.

Além disso, Macpherson (1978) admite que não basta discutir sobre a proposta de democracia participativa adotada, mas qual o processo que permitirá à sociedade adotar tal modelo. São duas as proposições do autor:

- 1- Mudança de consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidores, ao ver-se e agir como executores. Esta mudança permitiria aos indivíduos superar a apatia em relação à política.
- 2- Grande diminuição da desigualdade social e econômica que inviabilizam as mudanças necessárias.

Ocorre que os “pré-requisitos” à participação acabam por gerar um círculo vicioso:

Ora, se essas duas mudanças na sociedade – a substituição da imagem do homem como consumidor, e uma grande redução da desigualdade social e econômica – são pré-requisitos da democracia participativa, parece que temos caído num círculo vicioso. Porque é improvável que qualquer desses dois requisitos sejam satisfeitos sem uma participação democrática muito maior que agora. (MACPHERSON, 1978, p. 103)

A Conclusão do autor é a de que a melhor forma de lidar com esta situação é através da atuação dos indivíduos. Pessoas atuantes adquirem experiência de participação no processo decisório, conseguindo perceber até que ponto sua participação é efetiva. Neste caso a atuação dos trabalhadores também é destacada como crucial ao modelo: A participação dos trabalhadores faz com que atuem como produtores e não como consumidores ou apropriadores. Eles estão no controle, não para obter salário mais alto ou maior parcela do produto, mas para tornar seu trabalho produtivo mais significativo para eles.

O que Macpherson (1978) deixa claro em seu estudo é a necessidade de uma nova abordagem a questão da participação como forma de lidar com as limitações:

Assim, o problema da democracia participativa em grande escala parece insolúvel. É insolúvel se nós simplesmente tentarmos tirar cópias heliográficas do sistema político proposto sem prestar atenção às mudanças na sociedade, e na consciência que as pessoas têm de si mesmas, o que com um pouco de reflexão veremos deve preceder ou acompanhar a consecução de alguma coisa como democracia participativa. Quero sugerir agora que o problema central não é de como

uma democracia participativa deve atuar, mas de como podemos nos chegar a ela. (MACPHERSON, 1978, p.101)

O autor destaca que o impacto da crise na década de 1970 e a falha da “terapêutica Keynesiana”⁸ (que fora bem sucedida nos anos 1930) trazem a tona a questão dos custos da apatia política e a reprodução da situação de desigualdade. Esta mudança de consciência contribui então para o aumento da participação na política e torna a perspectiva de uma sociedade mais democrática algo possível.

Em suma, os autores que tratam da participação trazem ao centro da discussão a necessidade de práticas de participação direta além do voto eleitoral, sem, no entanto, desconsiderar a necessidade da representação. A proposta gira em torno da necessidade de articulação entre a democracia participativa e democracia representativa.

Além disso, há a questão da diminuição da desigualdade social como empecilho a atuação política, sendo a participação necessária a superação da situação de desigualdade e importante enquanto didática à prática política (Caráter já preconizado por autores como Rousseau, J. S. Mill e Tocqueville). A atuação direta permite ao cidadão se conscientizar sobre sua situação perante a comunidade e caminhar para além da lógica de consumidor.

Se fosse necessário definir os principais traços do que podemos chamar de teoria Participativa do Norte diríamos que ela implica na convivência entre participação e representação de forma que:

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (domínio exclusivo em nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa em nível local. (SANTOS e AVRITZER, 2003, p.76)

⁸ Proposta desenvolvida pelo economista John Maynard Keynes para possibilitar a recuperação dos países afetados pela grande Depressão, em 1929. A escola Keynesiana prevê a intervenção do Estado na economia como forma de conduzir a um sistema de pleno emprego e proporcionar o adequado funcionamento do mercado.

Assim, há uma separação do que seria o espaço adequado para as práticas participativas como forma de complementação ao modelo democrático tradicional. O que acontece no Brasil, no entanto, é diferente. De acordo com Santos e Avritzer (2003) nos países periféricos e semi-periféricos prevalece um modelo complementar entre a participação e a representação, modelo em que há uma articulação mais profunda entre elas, podendo coexistir no mesmo espaço as duas práticas. Nesta proposta a participação pode substituir parte do processo representativo “tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2003, p.76) e tem papel central no processo de tomada de decisão.

Cabe agora compreender as especificidades da participação no Brasil, em grande parte influenciada pelo contexto de seu surgimento: o processo de redemocratização e a Constituição de 1988.

1.1.4. O Contexto Brasileiro

Assim como podemos considerar o movimento estudantil em 1968 como o evento que culmina com a abertura de espaços para a discussão sobre a participação política no hemisfério norte, no Brasil o período entre as décadas de 1970 e 1990 foi crucial para a emergência deste tema.

Sader (1988) considera que, durante o período entre 1978 e 1985 (ou seja, entre as greves do ABC e a vitória de Tancredo Neves), novos personagens entram em cena no Brasil, contribuindo para a transição rumo a uma nova forma de sistema político. O autor considera tais personagens como novos atores devido seu posicionamento e forma de ação, sem que teorias prévias os tivessem designado ou constituído como tal, revalorizando as práticas sociais presentes no cotidiano popular e que, até então, estavam ofuscadas pelas modalidades dominantes de representação.

Movimentos populares nos bairros de periferia em São Paulo, o Movimento sindical e as greves promovidas neste período além do aparecimento das comunidades de base podem ser vistos como sinalizadores da emergência destes novos sujeitos que entram na cena política reivindicando seus direitos.

Estes atores, antes excluídos do cenário oficial, passam a alterar a dinâmica estabelecida e abrem espaço para a discussão em torno das potencialidades dos movimentos sociais e de ações desenvolvidas fora da institucionalidade estatal. De acordo com Jacobi (1999):

A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, no final dos anos 70, implica na constituição, com muitos percalços, de uma esfera societária autônoma. O surgimento da sociedade civil brasileira está indissolivelmente vinculado não apenas à emergência de movimentos sociais, mas ao processo pelo qual atores sociais modernos e democráticos surgiram, adquiriram uma nova identidade democrática e passaram a pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova concepção acerca da moderna institucionalidade democrática. (JACOBI, 1999, p.33)

O que, a princípio, se tratavam de pequenas mobilizações entre grupos a fim de demonstrarem sua resistência e expressarem suas necessidades, passam a serem vistas como um sinalizador da crise dos modelos existentes para a representação das relações entre Estado e sociedade em nosso país.

De acordo com Weffort (1984)

Na verdade, a descoberta de que havia algo mais para a política além do Estado começa com os fatos mais simples da vida dos perseguidos. Nos momentos mais difíceis, eles tinham de se valer dos que se encontravam à sua volta. Não havia partidos aos quais se pudesse recorrer, nem tribunais nos quais se pudesse confiar. Na hora difícil, o primeiro recurso era à família, depois aos amigos, em alguns casos também aos companheiros de trabalho. (WEFFORT, 1984, p.93)

É a ausência de espaços institucionalizados para a reivindicação de direitos, e até mesmo pela não abertura para a existência de direitos, que permite o surgimento de movimentos operários e populares em busca de autonomia e promoção de mudanças na ordem estabelecida.

Era o 'novo sindicalismo', que se pretendeu independente do Estado e dos partidos; eram os 'novos movimentos de bairro', que se constituíram num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma 'nova sociabilidade' em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os 'novos movimentos sociais', que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. De onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos

coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para sua inteligibilidade. (SADER, 1988, p.35-36)

São estes os grupos que passam a se organizar em torno da construção de uma nova ordem necessária à inclusão de suas demandas. No processo de redemocratização e construção da nova carta constitucional há uma difundida percepção sobre a possibilidade de inovação através da participação ampliada de atores sociais no processo de tomada de decisão, além da descentralização de competências entre as esferas federativas visando uma melhor vocalização das demandas ao mesmo tempo em que permite co-responsabilizar a sociedade civil na gestão pública. Estes atores passam a ser reconhecidos como interlocutores válidos e conseguem, a partir de 1988, exercer pressão sobre a arena política, ampliar seu espaço de inserção e influenciar a formação das agendas (JACOBI, 1999).

1.1.5. A Constituição De 1988

De acordo com Farah (2001), até os anos 1980 as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro eram caracterizadas pela centralidade decisória na esfera estatal, cabendo aos estados e municípios apenas a execução destas ações. A fragmentação institucional presente impedia a coordenação das ações a fim de promover resultados efetivos, sendo a maioria das ações executadas de forma setorial. Até então não havia atuação da sociedade civil no processo de formulação e implementação das políticas, nem no controle da ação governamental. Esta situação só sofre alterações significativas durante o processo constituinte.

Neste período muitos dos movimentos surgidos no período anterior se mobilizaram a fim de promover a institucionalização da participação popular no Estado, promovendo significativas mudanças nas práticas políticas. De acordo com Farah (2001):

As propostas enfatizadas naquele momento foram a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. (...) A descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada

para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal. (FARAH, 2001, p.125)

A constituição abre espaço para práticas participativas através de legislação específica, além de a população passar a interferir diretamente na construção da nova carta constitucional enviando emendas ou participando ativamente das audiências públicas.

De acordo com Dagnino (2004), o reestabelecimento da democracia permitiu à sociedade levar seu projeto ao âmbito do Estado, cedendo espaço a uma aposta na possibilidade de ação conjunta para o aprofundamento democrático através da criação de espaços públicos onde o poder pudesse ser partilhado com a sociedade.

O modelo que se estabelece gira em torno da democratização dos processos decisórios como forma de garantir a equidade dos resultados das políticas. De acordo com Souza (2004):

Desde a promulgação da Constituição de 1998, as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Entre esses compromissos estavam o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. (SOUZA, 2004, p.27)

O que se observa é a defesa da descentralização administrativa como forma de permitir o empoderamento das comunidades locais no processo decisório. Esta descentralização não se restringe a uma delegação técnica/administrativa, mas de natureza política porque está diretamente associada à participação da sociedade como forma de aproximá-las do governo, permitindo, por um lado, maior controle das ações, por outro, uma melhor canalização das demandas da população, conforme argumenta Nogueira (1997).

A decisão em prol da descentralização também foi, em grande parte, influenciada pela crise fiscal que impactava diretamente sobre a capacidade de o Estado em lidar com as demandas crescentes da população. Desta forma o governo federal optou em um primeiro momento em transferir para os demais entes

federativos algumas atribuições, sem que houvesse um debate em torno da transferência de receitas.

A crise fiscal implicava numa nova percepção do Estado em que a descentralização era necessária para promover a eficiência no setor público, introduzindo regras de “comportamento privado” no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos ‘usuários-contribuintes’.” (AFFONSO, 2000, p.128 – 129)

Cabe ressaltar que esta noção de descentralização sofreu algumas mudanças ao longo dos anos sem que, no entanto, isto implicasse em desprezo à adoção de tais ações. Prova disso é a percepção da descentralização como novo paradigma para eficiência no setor público (AFFONSO, 2000) durante o período da Reforma do Estado nos anos 1990. Esta nova perspectiva dialogava com o ideário neoliberal e via na descentralização administrativa uma oportunidade de redução do tamanho do Estado, aumentando a eficiência e eficácia do gasto público. As práticas desenvolvidas neste período trouxeram novas interpretações sobre a noção de participação popular e a forma de condução do Estado, para além da percepção democrática.

O que ocorria nos países recém saídos de ditaduras militares era uma percepção de que a descentralização era uma dimensão essencial à democracia, o que romperia com práticas clientelistas até então existentes, práticas em que o governo central beneficiava localidades de acordo com seus próprios interesses.

Neste contexto pode-se observar o aumento das transferências de recursos e de competências aos municípios, consolidando um modelo federativo em que todos os entes possuem o mesmo *status* legal e partilham funções. A municipalização de alguns serviços não se limitou a transferência de sua implementação, mas o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e controle das ações, conforme relata Souza (2004).

Este modelo não avaliava, porém, a grande disparidade existente no país. De acordo com Affonso (2000), não foram consideradas a falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir tais responsabilidades, não houve debate em

torno do acompanhamento destas experiências, havendo excesso ou insuficiência de controle, além da “incongruência entre a descentralização, a qual pressupõe o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público, e a política de estabilização macroeconômica.” (AFFONSO, 2000, p.129)

Quanto a defesa de um modelo participativo, a descentralização era vista como capaz de redistribuir competências, atribuições e poder político-econômico, contribuindo para melhoria na qualidade de governança e proporcionando gastos mais efetivos. (MELO, 1996)

A participação era valorizada como contraponto a centralização governamental, associada ao modelo de governo do período ditatorial. A centralização era vista como uma prática não democrática em que havia ausência de transparência nas decisões e levava a ineficácia das políticas. Para Souza (2004), as organizações multilaterais tendem a compreender a participação como a incorporação da voz de segmentos marginalizados do processo decisório através de políticas nacionais que induzirão os indivíduos a buscar associações e organizações não governamentais como forma de influenciar as decisões que lhes dizem respeito. No Brasil, porém, a participação é vista como forma de permitir aos grupos anteriormente excluídos atuarem diretamente no jogo político, alterando sua condição política e social. Esta seria a noção de *empowerment*.

Em outra direção está a noção de participação como *empowerment*, o que significa que pessoas ou grupos anteriormente excluídos do processo decisório tomam consciência da sua exclusão e, como resultado, passam a participar do jogo político como forma de modificar sua condição política e social. (SOUZA, 2002, p.439)

O que se observa a partir da constituição é a eclosão de novas institucionalidades que preveem a participação popular como forma de interferir nas decisões políticas. Algumas destas institucionalidades estavam previstas na própria constituição, outras, porém, influenciadas pelo novo contexto, surgem da iniciativa popular e de governos de esquerda como a experiência dos Orçamentos Participativos.

A participação neste contexto pode ser definida como:

Deve se enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade (JACOBI, 1999, p.37)

Havia um debate em torno da capacidade de influência sobre os processos decisórios, sendo a participação um instrumento importante para o fortalecimento da sociedade civil, possibilitando a redistribuição de poder a quem geralmente não tem acesso. (JACOBI, 1999)

Para que tal processo ocorra, torna-se necessário relações mais diretas e transparentes, que reforcem os laços de solidariedade e possibilitem o questionamento da ordem estabelecida. Porém:

Para tanto é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos – grupos comunitários, movimentos sociais, e na medida do possível, atores sociais desarticulados, mas motivados para o engajamento em práticas participativas – que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira. Isto cria, portanto, as condições de romper com as práticas tradicionais – populismo, autoritarismo, clientelismo, assistencialismo, mandonismo, patrimonialismo e privatização da política nas suas diversas acepções. (JACOBI, 1999, p.38)

Isto nos leva a questionar o real papel de instituições ditas participativas, porém induzidas pelo Estado. De acordo com Costa & Cunha (2010):

Numa formação social marcada por extremas desigualdades e por tradição de clientelismo e despotismo, as práticas de estadania⁹ podem se tornar sustentáculos da manutenção das desigualdades, na medida em que o Estado, arvorando-se em suposto defensor do bem comum e antecipando demandas, retira o poder de instâncias como os partidos políticos, principais defensores dos interesses difusos e menos organizados. Acaba, assim, mais facilmente capturado pelos interesses mais bem organizados de grupos privilegiados. (COSTA & CUNHA, 2010, p.546)

O que se observa é a necessidade de que as demandas partam da própria população, uma vez que a intervenção do Estado nos processos participativos pode corroborar com a dependência da sociedade pelo aparato estatal e promover a

⁹ Entende-se por Estadania a cidadania outorgada pelo Estado ou por ele induzida, conforme expressão de José Murilo de Carvalho em seu livro *Desenvolvimento da cidadania no Brasil* (1995)

captura desta ferramenta pelos interesses pessoais e eleitores. Caso o Estado estimule a participação popular isto não deve ocorrer de forma isolada, são necessárias ações complementares para o combate a situação de desigualdade, possibilitando real engajamento da sociedade e transmitindo a população confiança sobre as possibilidades de tal mecanismo.

Responsabilizar o Estado pela definição de cidadania e das características de atuação da sociedade torna-o “principal responsável por estabelecer quais os caminhos aceitáveis de participação cívica, quem deve participar, como deve se dar a participação e que resultados esta participação deve produzir” (COSTA & CUNHA, 2010, p.547), o que acaba por gerar uma participação tutelada e sem capacidade de promover as benesses que lhe são atribuídas. Para possibilitar uma participação popular real é necessária a atuação em diversas frentes, superando as barreiras existentes e levando em consideração as peculiaridades de cada grupo social. A participação não é um mecanismo que pode ser transplantado para qualquer espaço sem que sejam considerados o histórico e características da sociedade em questão. Para que ela seja viável e interessante é preciso atenção a determinados aspectos da população, incluindo ações para minimização da situação de desigualdade.

A existência de espaços participativos não garante necessariamente melhora nas relações entre sociedade e governo, transparência e aumento dos laços de solidariedade. Se as peculiaridades de cada grupo social não forem tratadas, os indivíduos mais ativos serão justamente aqueles que detêm maior riqueza e informação e, portanto, não promoverão mudanças no jogo político, podendo até estabelecer novas práticas clientelistas.

A participação não está garantida pela existência de tais instituições, dado que correm o risco de cooptação e de se tornarem ferramentas para a legitimação de práticas já estabelecidas. De qualquer forma, as últimas décadas promoveram uma multiplicação destas instituições, multiplicação pautada na perspectiva de que estas iniciativas são capazes de promover melhorias nas condições da população.

1.1.6. Instituições Participativas

Pode-se entender como instituições participativas as diferentes formas de incorporação dos cidadãos no processo decisório sobre políticas. Há uma variedade de instituições participativas com desenhos institucionais diferenciados, das quais Avritzer (2008) destaca três: Os Conselhos de Políticas, os Planos Diretores Municipais e o Orçamento Participativo.

Conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001, p.7). Eles são criados por iniciativa do próprio Estado, mas devem ter em sua composição membros do poder público e da sociedade, conforme determinação legal prévia. A principal finalidade do conselho de políticas públicas é garantir a gestão democrática das políticas através da participação popular no processo de planejamento e execução destas. Existem conselhos de caráter deliberativo, ou seja, suas decisões devem ser acatadas pelas autoridades responsáveis, e os de caráter consultivo, aqueles que indicam os anseios da sociedade.

A experiência de conselhos no Brasil é anterior a constituição de 1988, tendo se integrado à Agenda política brasileira ainda na década de 1970 através da experiência dos conselhos comunitários criados pelo poder público para negociar as demandas dos movimentos populares emergentes. Teixeira (1996) relata a experiência em 1979 em São Paulo:

Já em 1979, em São Paulo, um decreto do prefeito criava um “conselho comunitário”, formado por associações de classe, entidades, movimentos religiosos e associações de bairros. Posteriormente, ele foi estruturado por administrações regionais, para discutir o orçamento municipal e captar demandas e reivindicações das diversas regiões, que, no entanto, eram atendidas segundo os critérios da administração. (TEIXEIRA, 1996, p.20)

O autor também relata o papel do Conselho Popular, iniciativa dos próprios movimentos sem uma estrutura formal e que desempenhava ações diretas sem o apoio institucional, como importante para o embasamento no processo constituinte

da discussão em torno da questão da participação social no controle, fiscalização e proposição de ações governamentais.

A Constituição possibilita que grupos até então marginalizados conquistem seu espaço na discussão de assuntos de seu interesse, ampliando o envolvimento da sociedade na gestão pública. Ao institucionalizar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como uma das formas de participação popular, a Constituição viabiliza a atuação destes grupos. Este modelo começa a ser implantado em algumas áreas do governo, começando pelos espaços em que havia maior mobilização popular.

A princípio, por força da Lei Orgânica da Saúde (LOS), são estabelecidas as competências dos Conselhos de Saúde, dando a eles caráter permanente e deliberativo. Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social também representa importante marco regulatório para a existência de Conselhos gestores, estabelecendo os Conselhos de assistência social como instâncias deliberativas, valorizando o caráter descentralizado e participativo também na assistência social. A partir destes marcos os conselhos passam a integrar diversas ações governamentais em múltiplas áreas, variando seu formato:

Seus formatos variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, etc.) (GOMES, 2003, p.40-41)

De qualquer forma, conselhos são vistos como ferramentas importantes para participação porque permitem aos cidadãos “não só a capacidade de expressar suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do programa (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*)”. (SOUZA, 2004, p.38)

O Plano Diretor Municipal está previsto na Constituição Federal no Artigo 182 e foi posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Ele é um instrumento

obrigatório aos municípios com mais de vinte mil habitantes e deve ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo a base para a política de desenvolvimento municipal.

O Estatuto da Cidade é a lei que determina as diretrizes gerais da política municipal. Cabe a ele “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

Como durante o processo constituinte o município passa a ser visto como espaço estratégico para a promoção de mudanças, o Plano Diretor e o Estatuto tornam-se ferramentais para o tratamento dos anseios da sociedade. De acordo com Silva Júnior (2006):

Ao longo do tempo, as lutas e reivindicações de diferentes setores da sociedade resultaram na formulação de novos conceitos de desenvolvimento e da necessidade de planejar o crescimento das cidades como forma de garantir o fortalecimento econômico, a valorização das potencialidades locais, a cooperação social, a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida. (SILVA JÚNIOR, 2006, p.7)

Este instrumento não é um plano de governo dos prefeitos, mas um pacto entre governo e cidadãos para o desenvolvimento do município, devendo estar inserido em um contexto em que haja outras práticas participativas de acompanhamento e controle pela sociedade para que de fato se concretizem.

Quanto aos Orçamentos Participativos, estes surgem no contexto do Brasil democrático apesar de não terem sido previstos na constituição. Nele há a livre entrada de qualquer cidadão que passa a decidir diretamente sobre a alocação de recursos municipais, elegendo delegados e conselheiros para o processo orçamentário.

Apesar de ser uma iniciativa inovadora e amplamente conhecida, especialmente pela experiência de Porto Alegre, entre 1978 e 1988 algumas experiências precursoras ocorreram em municípios brasileiros:

As principais experiências de participação popular em administrações municipais aconteceram no Brasil a partir da década de 70. Em 1978 algumas cidades como Lajes (SC) e Boa Esperança (ES) criaram uma relação entre prefeitura e população, que apresentava indícios de

orçamento participativo, porém não era chamado desta forma, isto estimulou muitas outras cidades a criarem organizações como associações de bairro, amigos de bairro, de moradores, etc. A partir daí, a população passou a ter oportunidade de participar nas decisões de gastos. (SILVA, 2004, p.31)

Com a ascensão de partidos de esquerda às prefeituras o Orçamento Participativo ganha corpo como tal e se consolida como mais uma prática para a tomada de decisão.

De modo geral, o que se constata é uma infra-estrutura bastante diversificada em sua forma e desenho, mas que tem como premissa básica a noção de que a participação é instrumento fundamental para um governo mais democrático e igualitário, cabendo à população o papel de decidir diretamente sobre seus interesses.

Avritzer (2008) analisa que estes três modelos participativos variam de diversas formas: “na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p.44), fato que impacta na efetividade deliberativa dos desenhos. Como discutido anteriormente, se outros aspectos não forem tratados durante a adoção de modelos participativos, a situação de desigualdade se manterá também neste espaço, não alterando o jogo político e possibilitando que novas práticas de dependência política surjam, como é o caso do clientelismo.

1.2. PERSPECTIVAS SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR

É possível perceber uma série de mudanças ao longo da história sobre a viabilidade e relevância da adoção de modelos participativos. A princípio o que se nota é uma perspectiva mais pessimista, muito influenciada pela Teoria das Elites, teoria que defende a restrição da atuação política como forma de garantir a manutenção da democracia.

Os primeiros autores que trataram do tema foram Gaetano Mosca (1923), Vilfredo Pareto (1917) e Robert Michels (2001). Seus trabalhos dialogavam com os teóricos do século XVIII sobre a viabilidade de um modelo democrático em que houvesse soberania absoluta dos cidadãos. Estes autores consideravam que a participação popular era mais adequada às cidades-estado antigas, pois quanto maior a atuação de uma grande massa, maior a possibilidade de instabilidade no sistema democrático. Além disso, suas análises demonstravam a contínua formação de uma elite política dirigente, o que demonstraria um processo de “evolução” natural da participação direta para um modelo representativo.

Mosca (1923) estabelece, através de um método de análise histórica, que há em toda sociedade uma minoria detentora do poder, os governantes, em detrimento de uma maioria, a dos governados. Esta divisão não ocorre de forma arbitrária, na realidade a minoria dos governantes exerce este poder porque são, de fato, mais organizados. “Esse é o ponto de partida fundamental para a teoria das elites: a constatação de uma lei histórica inescapável que divide os homens em governantes e governados”. (PERISSINOTTO, p.25, 2009)

O autor admite que é difícil compreender os motivos de uma minoria comandar a maioria (*è piuttosto difficile l'ammettere come un fatto costante e naturale, che le minoranze comandino alle maggioranze anziché queste a quelle*), mas isto é sustentado pela capacidade de organização da elite, constituindo um grupo homogêneo e solidário, frente a uma maioria desorganizada (*Nel fatto é fatale la prevalenza di una minoranza organizzata, che obbedisce ad unico impulso, sulla maggioranza disorganizzata*). O poder da elite governante está justamente em enfrentar cada indivíduo que compõe a maioria de forma isolada, conseguindo impor sua vontade (*La forza di qualsiasi minoranza è irresistibile di fronte ad ogni individuo della maggioranza, il quale si trova solo davanti alla totalità della minoranza organizzata*). A capacidade de organização da elite decorre justamente do fato de ser uma minoria, o que possibilita a formação de uma coalizão (*nello stesso tempo sarà ai primi molto più facile l'agire di concerto e l'avere un'intesa, i perché son cento e non mille*). (GAETANO, 1923)

Nesse sentido a obra de Pareto (1917) complementa a análise de Mosca (1923) ao afirmar que as desigualdades entre os indivíduos contribuem para a

formação da elite política. O processo de formação das elites é algo inevitável e, historicamente, sujeito a uma sucessão entre os grupos que exercem este papel de dominação.

Este processo de sucessão das elites discutido por Pareto (1917) permite a Michels (2001) realizar um estudo sobre esta dinâmica dentro dos partidos políticos. Michels (2001) escolhe os partidos políticos justamente por seu caráter democrático e igualitário, porém verifica que os próprios partidos estavam sujeitos ao processo de formação de elites, concentrando os poderes num grupo de pessoas. O autor observa que o processo de elitização ocorre em qualquer ambiente, mesmo em organizações democráticas e igualitárias, o que constituiria a “lei de ferro das oligarquias”.

Michels (2001) chama atenção a formação natural de líderes mesmo em ambientes democráticos, uma vez que:

The practical ideal of democracy consists in the self-government of the masses in conformity with the decisions of popular assemblies. But while this system limits the extension of the principle of delegation, it fails to provide any guarantee against the formation of an oligarchical camerilla. Undoubtedly it deprives the natural leaders of their quality as functionaries, for this quality is transferred to the people themselves. The crowd, however, is always subject to suggestion, being readily influenced by the eloquence of great popular orators; moreover, direct government by the people, admitting of no serious discussions or thoughtful deliberations, greatly facilitates coups de main of all kinds by men who are exceptionally bold, energetic, and adroit¹⁰. (MICHELS, 2001, grifo nosso)

Esta perspectiva sobre os limites da democracia tratada na Teoria das Elites contribui com a consolidação de uma preocupação com os perigos da ampla participação popular e política. Pateman (1992) destaca que estes teóricos foram muito influentes, focando o debate na escolha entre organização e democracia.

¹⁰ O ideal prático da democracia consiste no autogoverno das massas em conformidade com as decisões de assembleias populares. Mas, enquanto este sistema limita a extensão do princípio de delegação, ele não oferece qualquer garantia contra a formação de um grupo oligárquico. Sem dúvida, priva os líderes naturais de suas qualidades como funcionários, qualidade transferida às próprias pessoas. A multidão, entretanto, está sempre sujeita à sugestão, sendo facilmente influenciada pela eloquência dos grandes oradores populares. Além disso, o governo direto do povo, não admitindo sérias discussões ou deliberações atenciosas (com debate mais profundo), facilita muito golpes de todos os tipos de homens que são excepcionalmente corajosos, energéticos e hábeis. (Tradução Nossa)

Assim, embora a democracia, enquanto governo do povo meio do máximo de participação de todo o povo, ainda possa ser um ideal, sérias dúvidas, postas em evidência em nome da ciência social, parecem ter se levantado quanto à possibilidade de se colocar esse ideal em prática. (PATEMAN, p.10-11, 1992)

Deste modo nasce a perspectiva pessimista da participação, perspectiva trabalhada por Berelson (1954), Dahl (1956a e b), Schumpeter (1961), Sartori (1962) e Eckstein (1966). Estes autores discutem a participação como algo perigoso a estabilidade do sistema democrático, os indivíduos tendem a agir de forma egoísta e auto-interessada e, por isso, os únicos meios de participação popular deveriam ser o voto e a discussão.

Avritzer (1999) acrescenta a este debate sobre uma visão pessimista da participação popular as análises de Weber (1978) e Schmitt (1926). O autor considera que Weber critica a perspectiva de soberania tanto como participação quanto vontade geral, uma vez que detecta a impossibilidade da participação dado o modelo burocrático em que é necessária a democracia a existência de um funcionalismo especializado. Weber (1978) opta por uma forma de administração burocrática alinhada com um crescimento econômico e ampliação da cidadania política e social em detrimento de uma gestão participativa. Avritzer (1999) também considera que Schmitt (1926) traz ao debate sobre os limites da participação três importantes questões: o aumento da complexidade da administração estatal, o que impacta no conceito de soberania popular; a entrada de interesses específicos em um espaço desenhado para a argumentação racional; e o problema do efeito da sociedade de massas sobre a institucionalidade política.

Estas discussões de Weber (1978) e Schmitt (1926) também contribuem a formação de uma perspectiva pessimista sobre a participação, pois trazem ao debate a necessidade de compatibilização entre a existência de uma sociedade de massas com a manutenção de um sistema democrático.

Cabe lembrar que a participação era questionável porque influenciava na estabilidade e manutenção do sistema democrático e a democracia era algo que deveria ser preservado a qualquer custo, mesmo que isto implicasse na restrição da soberania.

O que leva ao questionamento desta perspectiva pessimista é, segundo Avritzer (1999), é a terceira onda de democratização que estabelece a democracia em países da América do Sul e do leste Europeu.

Na terceira onda, em vez de encontrarmos a democracia ameaçada por mobilização de massa, o que vemos são formas de ação coletiva de natureza democrática (...) à medida que as novas democracias foram se consolidando minimamente, um segundo fato importante veio à tona: a importância das formas públicas de prestação de contas e de transparência nas novas democracias. (AVRITZER, p.2, 1999)

Neste trabalho consideramos a relevância do movimento estudantil como fator impulsionador dos trabalhos de Carole Pateman (1992) e C. B. Macpherson (1978). Estes autores retomam clássicos que tratam sobre a democracia e a participação popular como Rousseau (1762), J. S. Mill (2001 e 2004) e G. D. H. Cole na tentativa de redirecionar o debate para um contexto moderno em que possam coexistir práticas participativas em um sistema democrático.

Estes autores inauguram a perspectiva otimista da participação, perspectiva que vê a participação como algo necessário ao aprendizado dos cidadãos, espaço em que os indivíduos tomam consciência de sua situação frente a sociedade e assumem a responsabilidade sobre seu próprio bem-estar.

Para esta perspectiva a participação popular possibilita que diferentes grupos influenciem a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas, permitindo a melhoria das ações governamentais e incorporação de setores antes marginalizados.

Na linha Otimista também se insere o processo de redemocratização brasileiro, responsável por adotar a participação como algo necessário ao processo de descentralização e democratização. São autores representantes desta linha: Farah (2001), Dagnino (2004), Souza (2004), Nogueira (1997), Jacobi (1999).

A participação deixa então de representar um perigo a democracia e passa a ser entendida como uma forma de superação das práticas centralizadoras e clientelistas do Governo Federal durante o regime militar. Ela torna-se meio para o empoderamento da população, permitindo que suas opiniões e desejos possam ser

expressos ao mesmo tempo em que torna viável um maior controle sobre as ações do governo.

Ao longo das últimas décadas o que se verifica, porém, é que, apesar da adoção de algumas práticas participativas em determinados espaços, isto não permitiu melhoras substanciais no padrão de vida da população nem a ruptura com formas antigas de patronagem e clientelismo político.

Isto não decorre de uma concepção errada sobre a participação (os otimistas não supervalorizaram a capacidade de tal mecanismo), o grande problema é que não foram considerados os meios necessários para a adoção de tal modelo, relegando a culpa das falhas ao despreparo da população:

A proposta da integração dos grupos 'marginalizados' parte do princípio de que a maioria da população, em razão da sua pobreza, encontra-se 'fora' da sociedade. É como se a dificuldade de acesso aos produtos e serviços básicos fosse uma decorrência da ignorância e passividade dessas populações 'marginais', ou para utilizar um termo mais atualizado, os excluídos, isto é, aqueles que estão 'fora', por sua própria culpa, precisando ser animados, incentivados, esclarecidos, para poderem participar dos benefícios do progresso econômico e cultural. (VALLA, p.9, 1998)

Mais uma vez, a adoção de modelos participativos pelos governos leva a um novo questionamento da participação popular. Não mais se rejeita a perspectiva de que a participação é algo relevante e que deve ser estimulado, mas passa a ser necessário trazer novos aspectos ao debate: quem participa? Participa com relação a que assunto? Qual a viabilidade e extensão destas práticas? Surge então uma terceira perspectiva sobre a participação: a Perspectiva problematizadora.

Uma visão otimista entende que dificilmente se faz, ou se fará, política, governo sem participação popular. Por outro lado, parece estar havendo também uma super valorização da idéia de participação, uma overdose de participação. Não tendo intenção, neste momento, de teorizar a questão, vale apenas mencionar que com a participação rompe-se a idéia da administração tradicional de que "quem governa é só o governo", passando a incluir no ato de governar também a comunidade. No entanto, essa visão de participação popular ainda é muito restrita, pois subentende-se que quem participa majoritariamente são os "pobres". Não só restrita mas carregando todas as suspeitas que pairam quando a participação

envolve esses grupos (clientelismo, riscos de cooptação, instrumentalização, etc.). Não há, no geral, uma idéia de envolver a comunidade de uma forma mais ampla. Verifica-se em alguns casos que a população de maior poder aquisitivo considera a participação uma iniciativa importante e demonstra alguma mobilização para encontros e reuniões considerando uma iniciativa importante, mas revela uma resistência à prática efetiva, como na coleta seletiva de lixo. Aí fica a desconfiança maior com a possibilidade de participação popular, pois no momento em que estes "pobres" têm sua demanda específica atendida, tornam-se "menos pobres" e a idéia da participação esvanece-se. (PINHO & SANTANA, p.26-27, 2001)

Esta perspectiva problematizadora traz ao debate a necessidade de se pensar modos de transição para a implantação de práticas participativas. A simples existência de instituições participativas não garante que mudanças ocorram. É preciso pensar meios de aproximação da população com o governo (e vice-versa), formação de laços de solidariedade e confiança, ações para redução de desigualdades sociais e econômicas, enfim, construir uma análise sobre um modelo que permita a adoção das práticas participativas, promovendo mudança de consciência da população e rompendo com o círculo vicioso de práticas estabelecidas.

Práticas participativas têm sido estimuladas pelos governos, algumas logram êxito, mas muitas falham por não considerar aspectos importantes da população. O caráter histórico de determinado grupo, sua experiência em atuar/pressionar o governo, aspectos de suas práticas políticas já estabelecidas e características socioeconômicas de uma população são fatores importantes para o sucesso destas práticas. É preciso discutir em que ponto falham estas ações, uma vez que este estímulo inicial é fator fundamental para o rompimento do círculo vicioso problematizado por Macpherson (1978). "A luta por participação é a maior condição para a conquista de mais participação" (DIAS, p.51, 2007) e o sucesso destas iniciativas é o ponto de partida para a implantação de um modelo participativo concreto. Este será o objeto de interesse deste trabalho.

1.3. CLIENTELISMO POLÍTICO

Compreender a noção de clientelismo político é ponto fundamental para discussão sobre os limites e oportunidades da participação no contexto brasileiro, especialmente no caso de Barueri.

O termo clientelismo surge em estudos antropológicos como forma de compreender as relações de poder pessoal existentes. Nestes estudos o foco eram os aspectos subjetivos da questão, como a reciprocidade da relação, seu caráter afetivo e a desigualdade entre as partes. Ao final da década de 1950, os cientistas políticos motivados pela possibilidade de estudo das sociedades “em desenvolvimento” se apropriam do termo e passam a usá-lo como uma “explicação para os ‘desajustes’ entre o desenvolvimento econômico-social e a falta de estabilidade das instituições políticas”. (AVELINO, 1994, p.226)

O interesse dos cientistas políticos, até então, era compreender o impacto de tal ação no sistema político como um todo, o que possibilitou a expansão dos estudos sobre o tema. De acordo com Avelino (1994), o modelo de análise que se seguiu assumia a perspectiva de desenvolvimento político, ou seja, partia da premissa de que as sociedades passavam por estágios de desenvolvimento, partindo de modelos tradicionais caracterizados pela dependência de recursos pessoais do patrono, e sofriam um processo de transição até chegarem ao estágio desenvolvido. Durante o período de transição é que as relações entre cliente e patrono se voltariam a um aspecto mais mercantil, o que caracterizaria a noção de clientelismo como a conhecemos “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”. (CARVALHO, 1997, p.3)

A sociedade sofreria uma transição, deixando relações mais pessoais em prol do fortalecimento de instituições impessoais e universais, o que caracterizaria o sistema político desenvolvido (AVELINO, 1994). Nesta análise de transição de etapas, a perspectiva clientelista dialoga diretamente com as relações coronelistas já existentes. Enquanto o coronelismo diz respeito a um sistema político baseado em

compromissos recíprocos em que a figura do coronel representa o poder privado dotado de prestígio social que se associa ao Estado em busca da manutenção de seu poder (LEAL,1975), a política clientelista teria caráter mais competitivo e suas relações seriam mais frágeis e instrumentais.

Ela sobrevive a partir de sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o *broker*. E seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos. (AVELINO, 1994, p.227)

Enquanto o Coronelismo diz respeito a um sistema em que a barganha se dá entre o governo e os coronéis, em que o Estado garante o poder do coronel sobre seus dependentes e o coronel propicia seu apoio ao governo garantindo votos, a prática clientelista diz respeito a uma barganha entre políticos e sua clientela: “As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população”. (CARVALHO, 1997, p.4)

Nesta perspectiva de transição, os chefes políticos perderiam sua capacidade de controlar os votos da população, deixando de ser interessantes ao governo, que por sua vez passa a negociar diretamente com os eleitores. (CARVALHO, 1997)

Há, porém, um problema nesta perspectiva sobre a transição de etapas para a construção de uma sociedade moderna. Esta abordagem acaba por gerar uma série de dicotomias (particular X universal, desorganização X organização, fragmentação X agregação, etc.) que impossibilita uma análise mais adequada sobre as possibilidades da prática clientelista e sua passagem para um espaço universalista e representativo (AVELINO, 1994). É preciso considerar que tal prática também cria relações de solidariedade em sociedades em que é rara a confiança entre os atores, pois “Permite introduzir uma medida de segurança e previsibilidade no que seria, de outra forma, um mundo mais ou menos Hobbesiano”. (AVELINO, 1994, p.228)

Compreende-se que os avanços democráticos se desenvolvem a partir de práticas políticas já arraigadas e que, ao invés de erradicá-las, as transforma. É preciso ter em mente que as transformações ocorrem em espaços concretos, em que há uma realidade política, econômica e social, e que a mudança só será viável se puder dialogar com as práticas estabelecidas.

No clientelismo a vitória eleitoral é que possibilita o acesso ao poder e, conseqüentemente, a reprodução da classe política. Ela se estabelece ao promover benefícios à população que, por sua vez, vê nesta prática uma forma segura de conseguir realizar seus interesses.

O requisito fundamental para o êxito da relação clientelista é a manipulação dessa esperança de futuros benefícios. Do lado do cliente, a relação permite ter alguma esperança frente a necessidades futuras; do lado do patrono, a habilidade de manipular a esperança permitirá ampliar o máximo possível sua clientela com uma quantidade limitada de benefícios. (AVELINO, 1994, p.229)

De fato, ao controlar as fontes de benefício, o grupo político que assume o poder consegue regular a competição política, reduzindo a competição na relação clientelística. Esta situação se estabiliza ao longo do tempo, o que reduz os custos para a manutenção da clientela e ampliação da base de ação. Controlar a “máquina eleitoral” permite que determinado grupo consiga garantir uma baixa competitividade entre patronos (grupos políticos diferentes), como poderá ser observado mais adiante.

Além disso, a concessão de benefícios reforça a expectativa da população sobre a continuidade da relação clientelística, proporcionando segurança e dificultando mudanças no *modus operandis* do governo. Isto é o que trona a compreensão da prática clientelista tão importante para a promoção de mudanças, uma vez que “A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectivas a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso”. (AVELINO, 1994, p.231)

O que se verifica é um contexto de desigualdade política e social que se consubstancia em situação de pobreza e direitos de cidadania negociados

(OTTMANN, 2006, p.159), isto permite que práticas clientelistas sobrevivam dado que políticas de bem-estar são necessárias. Mesmo quando novos espaços são abertos para a atuação da população eles são vistos com desconfiança, incapazes de suprir as necessidades destes grupos já acostumados com a troca de favores historicamente estabelecida.

Ignorar por completo que tal prática exista e não considerá-la durante a transição para um modelo mais “democrático”, torna a busca por alternativas inviável. Normalmente a “solução” dada à existência de práticas de “patronagem política” é a criação de espaços democráticos voltados à participação popular (OTTMANN, 2006). O que se verifica, porém, é a ascensão dos líderes comunitários que passam a exercer o papel de mediadores entre a população e os recursos do governo nestes espaços participativos, aproximando mais a população das decisões sem, no entanto, eliminar as clientelas (OTTMANN, 2006).

Dessa forma, práticas políticas “tradicionais” e “modernas” se interligavam e geravam um ambiente político ambivalente, em que os representantes comunitários não simplesmente encaminhavam expectativas clientelistas, mas as legitimavam como demandas por direitos de cidadania. (OTTMANN, 2006, p.169)

A análise deve levar em consideração que existem continuidades entre a prática clientelista e um sistema institucionalizado, pois ignorar isto inviabilizaria a possibilidade de transformações. Além disso, Avelino (1994) ressalta que grande parte dos problemas enfrentados pelo processo de redemocratização decorre de incertezas geradas pelo processo. Se é preciso promover rupturas no modelo clientelista estabelecido, de outro é preciso possibilitar a população outros meios de conseguir suprir suas necessidades. Como pôde ser visto na discussão da obra de Macpherson (1978), é preciso discutir qual modelo permitirá a sociedade adotar práticas participativas e isto inclui a diminuição das desigualdades e mudança de consciência do povo.

Para que a população possa utilizar espaços de participação direta ela precisa confiar que tais meios proporcionarão resultados efetivos, afinal “a desarticulação da rede de clientelas, em nome de uma política universalista, precisa resolver satisfatoriamente o problema do fluxo de benefícios, das esperanças

individuais e da confiabilidade” (AVELINO, 1994, p.231). Não dialogar com a realidade de uma sociedade inviabiliza a continuidade do processo de mudanças.

1.4. POLÍTICA AMBIENTAL

Até aqui este trabalho se dedicou ao tratamento dos aspectos políticos que influenciaram o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil. A ênfase recai na discussão sobre a participação popular, suas possibilidades e obstáculos a serem superados, incluindo os dilemas da realidade brasileira. Nesta seção o foco passa ao desenvolvimento da política ambiental com ênfase ao caso brasileiro e desenvolvimento da Agenda 21. O intuito é demonstrar como a revisão sobre a participação popular se encaixa com o desenvolvimento das políticas ambientais, também sofrendo influência dos debates nacionais e internacionais e variando ao longo das décadas entre as perspectivas sobre participação e relevância do aspecto ambiental.

Os primeiros dados sobre a preocupação internacional com a questão ambiental datam da década de 1960 quando nos Estados Unidos surge um movimento em prol de regulação federal na área, motivado pela discussão em torno dos efeitos colaterais no uso de pesticidas e da poluição sobre o meio ambiente. Neste período são aprovadas nos Estados Unidos leis de regulação sobre a qualidade do ar (*Clean Air Act*), qualidade das águas (*Clean Water Act*) e controle de substâncias tóxicas (*Toxic Substance Control Act*), fatores que contribuíram para a criação da Agência de Proteção Ambiental (EPA) e consolidação da questão ambiental como um tema relevante.

A comunidade internacional, então estimulada pelo debate sobre os riscos da degradação ambiental, passa a se mobilizar em torno das conseqüências do modelo econômico vigente e suas limitações sobre o desenvolvimento. Como resultado deste processo em 1968 é criado o Clube de Roma, grupo de cientistas, economistas, políticos, chefes de estado e de associações internacionais que se reúnem para debater assuntos relacionados à política, economia internacional e meio ambiente. Durante este período encontros mundiais passam a promover a

discussão em torno da temática ambiental, o que possibilita a publicação do relatório “Os limites do Crescimento” pelo Clube de Roma e a realização da Conferência de Estocolmo em 1972.

O relatório “Os limites do Crescimento” foi responsável por uma análise detalhada sobre o crescimento populacional, as formas de utilização dos recursos naturais e condução do desenvolvimento econômico dado a manutenção do modelo vigente. O relatório concluía que o planeta não suportaria o ritmo de crescimento populacional porque havia uma sobrecarga na utilização dos recursos naturais e um grande impacto ambiental decorrente do aumento da poluição. Neste contexto a Conferência de Estocolmo busca estabelecer princípios internacionais a fim de orientar a preservação e melhoria das condições ambientais.

É neste contexto que a questão ambiental torna-se uma questão política no Brasil (LOUREIRO & PACHECO, 1995, p.138). A Conferência de Estocolmo representa um ponto de inflexão importante para o mundo no debate sobre os rumos do desenvolvimento, também impactando na discussão sobre a condução de políticas no Brasil. O país estava em pleno processo de desenvolvimento industrial, de forma que:

O país assumiu publicamente o desprezo por políticas de preservação ambiental, argüindo que ‘o problema ambiental do terceiro mundo é a fome’, sendo necessário, portanto, ampliar os programas até então implementados e não ‘constrangi-los’. (MÜLLER, 2010, p.2)

A postura assumida pelo Brasil e outros países em desenvolvimento frente à conferência de Estocolmo defendia a manutenção de um desenvolvimento acelerado em detrimento das questões ambientais, o que não impediu que os meios de comunicação e a opinião pública se mobilizassem em torno do tema. De acordo com Lopes (2006):

Embora o governo brasileiro tenha se pronunciado contra a preocupação e os controles ambientais da conferência – com receio de um cerceamento internacional do processo de industrialização levado a efeito no país desde os anos 1930 e 1940, e continuado pelo regime militar, que na ocasião vinha apostando tudo no efêmero milagre econômico brasileiro de então – ele, no entanto, não deixou de criar logo no ano seguinte uma secretaria de meio ambiente, subordinada ao Ministério do Interior. (LOPES, 2006, p.37)

É possível observar que, até então, não havia no país propriamente uma política ambiental. As ações estavam restritas ao âmbito do “fomento à exploração dos recursos naturais, o desbravamento do território, o saneamento rural, a educação sanitária e os embates entre os interesses econômicos externos.” (VIEIRA, 2006, p. 79-80) A Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) pelo governo brasileiro na década de 1970 permite que a questão ambiental ganhe espaço na estratégia de desenvolvimento nacional, buscando conciliar as atividades da Secretaria com o desenvolvimento econômico do país, como podemos ver no artigo 1º, parágrafo 1º, do Decreto nº 73.030 de 30 de Outubro de 1973, decreto que cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente: “A Atividade da SEMA se exercerá sem prejuízo das atribuições específicas legalmente afetas a outros Ministérios”.

De um lado a SEMA era uma oportunidade ao país “para a captação de financiamentos internacionais para os quais as garantias ambientais eram necessárias” (LOPES, 2006, p.37), de outro, representava a demanda por controles ambientais de um grupo minoritário e disperso, porém relevante, cujas reivindicações eram sobre assuntos pontuais e específicos como:

Manifestações de protesto contra o acordo nuclear Brasil-Alemanha, a poluição em Cubatão, o desflorestamento na Amazônia, o uso abusivo de agrotóxicos, denúncias da destruição de outros recursos naturais por parte de grupos econômicos poderosos ou ainda mobilizações para a conservação de reservas florestais e preservação de espécies em extinção. (LOUREIRO & PACHECO, 1995, p. 138)

Ainda na década de 1970, também alguns estados brasileiros criam agências para o tratamento da questão ambiental. Estas iniciativas ocorrem nos estados cujo processo de desenvolvimento e industrialização era mais acentuado e, portanto, com problemas mais severos de degradação ambiental, como São Paulo e Rio de Janeiro. Neste processo cria-se a figura do licenciamento ambiental sobre atividades, obras e serviços que possam ter impacto ambiental, consolidam-se normas e procedimentos sobre a questão ambiental e há uma progressiva criação de novas especialidades técnicas profissionais (LOPES, 2006). De acordo com Vieira (2006) o modelo que se desenvolve após a Conferência de Estocolmo era

baseado em uma entidade nacional enxuta, em que a execução das ações ocorria de forma descentralizada em órgãos estaduais de meio ambiente em estados de maior desenvolvimento. Esta característica de condução das políticas ambientais só sofre alteração significativa em 1981.

Em 1981 é sancionada a Política Nacional de Meio Ambiente cuja meta é compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente através de normas e procedimentos ao uso e manejo de recursos naturais que orientam a ação não só do governo federal, mas também dos demais entes federativos através do Sistema Nacional do Meio ambiente (SISNAMA). De acordo com Lopes (2006), constitui-se no nível federal um processo semelhante ao que já ocorria em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o que permitiu que demandas institucionais de ambientalistas e técnicos ganhassem força. São estes os embates em torno da questão ambiental que ganham espaço após o processo de redemocratização e que possibilitam que em 15 de março de 1985 fosse criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

O processo de redemocratização culmina com a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, havendo nela um capítulo dedicado ao meio ambiente e que permite a construção de uma institucionalidade ambiental. Um fato importante na constituição é a adoção de competências concorrentes para a política ambiental. De acordo com Stefanello (2003):

Diante da grande relevância do meio ambiente, e da necessidade de fixação de medidas protetivas, a Constituição Federal de 1988 reservou um Capítulo para a sua regulamentação, impondo ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, sendo de competência comum da união, Estados, e Municípios sua proteção, combatendo a poluição em qualquer de suas formas e a preservação da fauna e da flora. (STEFANELLO, 2003, p.2)

A Constituição permite aos entes federados, especialmente ao poder local, desempenhar um papel central no contexto federativo, porém, “a divisão entre direitos e deveres (...) não foi suficientemente detalhada, aguardando emendas constitucionais para ser efetivada”. (SCARDUA & BURSZTYN, 2003, p.297) O que ocorre na seqüência é um vácuo institucional e administrativo que impede o avanço das ações. De acordo com Loureiro & Pacheco (1995):

Configurou-se, assim, um processo contraditório, em que de um lado proliferam instituições, órgãos e conselhos ambientais, e de outro definham as demais políticas públicas, tanto em termos de seus resultados efetivos, quanto de desativação de agências. Assim, a 'formatação' institucional crescente na área ambiental não se faz acompanhar de políticas efetivas, já que em seu conjunto as políticas públicas estão em crise no país. (LOUREIRO & PACHECO, 1995, p.141)

Na verdade, o processo de descentralização iniciado pela Constituição não previa alguns riscos associados a descentralização nem considerava a grande disparidade existente entre os estados e municípios brasileiros, não considerando a capacidade de cada um para lidar com suas novas atribuições. Isto permitiu que, em alguns casos, as oligarquias locais presentes nos municípios controlassem o funcionamento da administração local em favor de seus próprios interesses.

Se por um lado a Constituição Federal do Brasil traz avanços ao elevar os municípios à condição e unidade federada e estabelecendo a repartição de competências, isto também implicou em mais obrigações sem que, no entanto, fosse acompanhada de um incremento na capacidade institucional, administrativa e financeira para cumprir essas atribuições (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

Mesmo antes da Constituição já era possível observar a preferência do governo pelas ações descentralizadas, uma vez que já era notória a efetividade da política local no trato da questão ambiental. Porém, este é um processo marcado por avanços e retrocessos.

Dado que a descentralização envolve diferentes esferas de governo e que, em última instância, o ente federado tem a prerrogativa de querer ou não assumir outras atribuições além daquelas já designadas na Constituição Federal, a implementação do SISNAMA tem sofrido atrasos na sua implementação. Isto porque as diferentes interpretações acerca da necessidade ou não de se ter uma lei complementar para regulamentar alguns artigos da CF brasileira ainda são apontadas por alguns juristas como um entrave para que a descentralização da gestão ambiental brasileira venha a ocorrer de fato. (SCARDUA & BURSZTYN, 2003, p.304)

Soma-se a esta dificuldade enfrentada pelo governo na condução da política ambiental os problemas de representatividade e participação que ocorrem nesta área. A questão ambiental é interdisciplinar, porém o debate mantém-se em torno

dos ambientalistas, como se fossem os únicos interlocutores capazes de representar a sociedade. (SCARDUA & BURSZTYN, 2003)

É neste contexto que em 1992 ocorre no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), representando um marco importante para o debate ambiental e constituição de muitas entidades e ONGs. Durante esta conferência emerge a questão do Desenvolvimento Sustentável como uma nova diretriz para a condução das políticas ambientais no mundo.

O Desenvolvimento Sustentável é proposto no relatório de Brundtland, relatório publicado pela ONU em 1987 cujo objetivo era propor estratégias ambientais de longo prazo para se obter um desenvolvimento sustentável via cooperação entre os países, uma vez que parte da consideração de que o planeta é um só e finito e os esforços precisam ser comuns a todos “independente da existência de atores sociais implicados na responsabilidade da degradação ambiental, a busca de soluções seria uma tarefa comum à toda humanidade.” (LAYRARGUES, 1997, p.4)

Nele o Desenvolvimento sustentável é definido como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades” (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987, p.5). Esta perspectiva torna-se um marco importante de inflexão sobre a noção de desenvolvimento, uma vez que revela a necessidade em se tratar a questão ambiental de forma associada às questões sociais e econômicas, agindo de forma transversal.

A preocupação com o tratamento da questão ambiental não se limita mais às ações de preservação. Para possibilitar o Desenvolvimento Sustentável seria necessário primeiramente atender as necessidades básicas de todos os indivíduos e dar oportunidades para o desenvolvimento individual, pois a pobreza era considerada uma das principais causas aos problemas ambientais. As ações precisariam, a partir desta nova definição, agir de forma integrada, tratando de aspectos sociais, econômicos e ambientais de forma conjunta.

Durante a CNUMAD o debate girou em torno de ações para a promoção do Desenvolvimento Sustentável, discutindo questões como o consumo e o estilo de vida da sociedade atual e como estas questões implicam no meio ambiente. Foram produzidos documentos com o intuito de repensar o tratamento da questão ambiental nas próximas décadas.

A Agenda 21 foi um destes documentos produzidos durante a CNUMAD e teve como objetivo avaliar quais ações seriam necessárias para conciliar Desenvolvimento econômico e social à proteção ambiental. Este documento foi estruturado em quatro seções que abordavam os seguintes temas: a importância do tratamento das questões econômicas e sociais (como o combate à pobreza e à miséria, mudanças no padrão de consumo, promoção da saúde pública e melhoria da qualidade dos assentamentos humanos); conservação dos recursos naturais; revisão dos instrumentos de gestão, financeiros e jurídicos necessários ao cumprimento da proposta; e a aceitação do conteúdo da Agenda pelos países presentes na conferência. De acordo com Lopes (2006):

Na realização da conferência destacam-se a reunião paralela das ONGs e associações populares, por um lado; e, por outro, o compromisso de governos signatários com a Agenda 21, um enorme documento composto de quatro seções, 40 capítulos e dois anexos, dispendo de objetivos, atividades e considerações sobre os meios de implementação, de um planejamento de uma cooperação internacional e de ações nacionais e locais em vista do desenvolvimento, do combate à pobreza e da proteção ao meio ambiente. (LOPES, 2006, p.40)

Isto desencadeia o processo de construção da Agenda 21, tanto nos países signatários quanto em diversas localidades pelo mundo. Para que o projeto da Agenda 21 pudesse ser levado adiante era necessário promover uma mobilização da população em torno de um novo padrão de desenvolvimento. De acordo com Jacobi (1999):

A idéia de sustentabilidade implica na prevalência da premissa de que é preciso estabelecer uma limitação definida nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos. Isto também implica em uma política de desenvolvimento na direção de

uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e, muito menos, o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento. (JACOBI, 1999, p.42)

Para que a Agenda conseguisse alcançar seus objetivos era necessário desenvolver uma consciência na sociedade sobre as implicações do modelo de desenvolvimento em curso. Isto se daria através de um estímulo a participação, vista como uma ferramenta capaz de promover a educação dos indivíduos e de possibilitar a mobilização social em prol da mudança, além da construção de sistemas de informações e adesão de instituições sociais como facilitadores do processo de construção de uma sociedade sustentável (JACOBI, 1999).

A possibilidade de comprometimento público dos diversos atores sociais envolvidos potencializa a articulação de políticas públicas dentro de uma perspectiva de consolidar uma abordagem estratégica de desenvolvimento social, participativa, Inter setorial e sustentável do ponto de vista socioambiental. (JACOBI, 1999, p.44)

No Brasil, a primeira fase para a construção da Agenda 21 começou em 1996, sendo o documento concluído em 2002. Este processo foi conduzido pela comissão de políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional – CPDS, criada em 1997 por Decreto Presidencial e composta pelos ministérios do Meio ambiente, Planejamento, Orçamento e Gestão, Ciência e Tecnologia, Relações exteriores, além da própria Presidência da República, Fórum Brasileiro das ONGs e Movimentos Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Fundação Movimento Onda Azul, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável e Universidade Federal de Minas Gerais.

De acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente esta primeira etapa teve o envolvimento de cerca de 40 mil pessoas em todo o Brasil, uma vez que “a Agenda 21 não é um documento de governo, mas um produto de consenso entre os diversos setores da sociedade.” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004, p.8, grifo nosso) Neste momento o objetivo era redefinir o modelo de desenvolvimento nacional, introduzindo o conceito de sustentabilidade

A Agenda 21 estabelece algumas ações para a promoção da sustentabilidade, valorizando a integração e a parceria. O objetivo 17 da Agenda 21 trata sobre a governança e a ética para a promoção da sustentabilidade, valorizando a descentralização e uma prática federalista cooperativa. São recomendações:

1. Fortalecer o federalismo cooperativo e definir as competências entre o Governo
2. Federal, os estados e municípios, levando em conta o seu tamanho, renda e condições institucionais na configuração espacial brasileira. Elaborar lei complementar para o artigo 23 da Constituição Federal, que regula o tema.
3. Instituir o princípio de subsidiariedade que determina prioridade para ações de
4. Interesse da sociedade civil e, pela ordem, a ação municipal, estadual e federal quando o ente situado em nível espacial inferior, não for capaz de exercer suas funções, adequadamente.
5. Regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal para fortalecer a cooperação intermunicipal, por meio de estímulo aos consórcios que integram as microrregiões, possibilitando o desenvolvimento de planos de desenvolvimento sustentável, que identifiquem a sua vocação produtiva, atentas à integridade de seus recursos naturais e às exigências do meio ambiente urbano.
6. Capacitar lideranças sociais para o desenvolvimento sustentável e preparar o terceiro setor para uma atuação mais informada tecnicamente e isenta politicamente no quadro municipal brasileiro.
7. Capacitar e racionalizar as competências e a ação dos conselhos, integrando suas áreas de competência para a otimização de recursos humanos em nível local.
8. Aperfeiçoar os mecanismos de controle social, transparência e o acompanhamento dos compromissos públicos assumidos pelos governos. (AGENDA 21 BRASILEIRA, 2004, p.75)

É possível notar uma preocupação com a manutenção de um sistema articulado, mas que proporcione a execução de ações voltadas as peculiaridades locais, em que cada espaço possa buscar caminhos próprios na condução de suas ações contando com a atuação de variados atores.

A preocupação de imprimir ao processo um caráter amplo, participativo e espacialmente representativo, esteve presente em todas as etapas dessa construção. Por amplo, se entende a abordagem de um espectro significativo de temas de interesse estratégico. Por participativo, a consulta e o envolvimento de setores representativos da opinião pública informada e de organizações formais da sociedade civil. E por espacialmente representativo a consideração das particularidades do território nacional, permitindo que todas as unidades da federação e regiões expressassem sua visão e expectativa e que os diferentes biomas brasileiros fossem contemplados. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2004, p.8)

A partir de 2003 a Agenda 21 Brasileira entrou em fase de implementação, sendo levada à condição de Programa do Plano Plurianual. Neste momento “uma nova demanda emerge para os Estados e Municípios que possuem suas potencialidades e problemas específicos e dessa forma necessitam refletir, a partir de referenciais locais, seus projetos de mudança.” (KÜSTER, 2004, p.19) Assim surge a necessidade de desenvolvimento das Agendas 21 Locais. Para o Ministério do Meio Ambiente brasileiro:

A Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve tanto a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2010).

Neste sentido, cabe a cada localidade desenvolver estratégias para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo políticas ambientais e instrumentos de gestão. A Agenda 21 local também é um instrumento de planejamento para o desenvolvimento sustentável, sendo seu principal desafio a construção de cenários e estratégias de ação acordadas entre sociedade e governo. A adoção de um regime de co-responsabilidade pressupõe:

Planejamento voltado para a ação compartilhada, na construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; condução de um processo contínuo e sustentável; descentralização e controle social e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2010)

Desta forma é indispensável uma adequada percepção da realidade a fim de possibilitar o debate entre os envolvidos e a construção dos planos de ação, o que nos remete a necessidade de uma avaliação adequada. Assim, a participação social torna-se fator estratégico à construção destes cenários, uma vez que a população é vista como detentora de informações capazes de proporcionar a busca de melhores alternativas e são peças fundamentais para a execução e controle das metas acordadas.

Cabe ao Poder Local a tarefa de fomentar políticas que estimulem a participação dos indivíduos dentro de uma perspectiva Inter setorial reforçando diálogos que estimulem uma compreensão dos processos a partir dos seus componentes sociais, econômicos, ecológicos, espaciais e culturais. (JACOBI, 1999, p.44)

Ela parte da perspectiva de que é necessário manter um controle social sobre as ações de governo, cabendo a cada cidadão atuar diretamente desde a definição de assuntos relevantes até a execução das ações. A participação é considerada uma ferramenta importante para evitar retrocessos e distorções nas políticas “Isto porque, as elites locais no exercício do poder tendem, algumas vezes, ao paternalismo e ao desenvolvimento de práticas clientelistas, comprometendo a qualidade ambiental” (SCARDUA & BURSZTYN, 2003, p.307) e é sabida a dificuldade encontrada pelos diversos entes federados em seguir as diretrizes federais decorrentes do processo de descentralização dada suas peculiaridades institucionais e aspectos históricos.

Torna-se, portanto, fundamental ao desenvolvimento da proposta de Agenda 21 promover uma adequada participação e cooperação em todas as etapas do processo.

2. METODOLOGIA

Este trabalho foi desenvolvido dentro da perspectiva metodológica de campo-tema, abordagem escolhida por possibilitar a percepção das redes de sentidos que permeiam a questão da participação popular em políticas públicas, objeto de estudo deste trabalho.

Quando se opta por desenvolver uma pesquisa de campo, parte-se da premissa de que é necessário ao pesquisador ir ao lugar onde se dá o objeto de interesse da pesquisa, coletar e analisar dados utilizando um determinado método. Nesta perspectiva, o pesquisador só consegue desenvolver sua análise quando tem contato com seu objeto de pesquisa, fato que ocorre no campo, no lócus da pesquisa. Antes disso o pesquisador é considerado estranho ao tema, é como se ele só pudesse coletar as informações necessárias quando em contato com o lugar onde ocorre seu objeto de estudo. As informações estariam lá, disponíveis e prontas a serem coletadas, como fatos indiscutíveis.

A perspectiva de campo-tema em que se baseia este trabalho parte de premissas diferentes. O campo não é visto como um lugar específico, separado e distante em que precisamos nos deslocar para estarmos inseridos nele e executar nossa pesquisa. O Campo é o argumento no qual estamos inseridos, ou seja:

Campo é o campo do tema, o campo-tema; não é o lugar onde o tema pode ser visto – como se fosse um animal no zoológico – mas são as redes de causalidade intersubjetiva que se interconectam em vozes, lugares e momentos diferentes, que não são necessariamente conhecidos uns dos outros. Não se trata de uma arena gentil onde cada um fala por vez; ao contrário, é um tumulto conflituoso de argumentos parciais, de artefatos e materialidades. (SPINK, 2003, p.36)

Isto quer dizer que, quando realizamos uma “pesquisa de campo”, nós não estamos nos deslocando ao lugar em que ocorre o objeto de nosso interesse, nós já estamos em campo desde o momento em que escolhemos o tema em que vamos trabalhar. Não há um campo independente, “ao relatar, ao conversar, ao buscar mais detalhes também formamos parte do campo; parte do processo e de seus eventos no tempo.” (SPINK, 2003, p.25)

O campo, portanto, não é o lugar, é o método. O foco se desloca para a compreensão da construção de sentidos a respeito do tema, processo em que o pesquisador também está inserido. Não há um local onde podemos buscar fatos, mas há uma oportunidade e interesse em entrecruzar narrativas de diversos atores a respeito do tema de interesse e desenvolver a nossa própria narrativa sobre o assunto, refletindo sobre uma experiência e nos inserindo dentro do campo-tema.

Como o objetivo deste trabalho é compreender a discussão em torno da participação popular no desenvolvimento de políticas públicas, esta metodologia de pesquisa se mostra muito adequada. A perspectiva de campo-tema permite que tenhamos contato com diversas materialidades a fim de entrecruzá-las, “juntando os fragmentos para ampliar as vozes, argumentos e possibilidades presentes.” (SPINK, 2003 p.37) Neste trabalho partimos da análise sobre a importância da participação popular, tema que emerge na década de 1960 nos países do hemisfério Norte e que, quando em contexto nacional, assume outras características sem, no entanto, deixar de exaltar a importância deste mecanismo para a condução das políticas. Esta perspectiva também passa a compor a questão ambiental através dos movimentos ambientalistas e se torna parte integrante das propostas para a construção da Agenda 21 sofrendo, mais uma vez, algumas alterações e mudanças nos seus argumentos. Ocorre, porém, que existem uma série de práticas arraigadas sobre a forma de condução das políticas no Brasil e concepções sobre como a população deve ser “tratada” no desenvolvimento destas ações, o que gera conflitos entre as práticas. Percebemos, então, que se torna de extrema importância para a compreensão deste tema tanto a perspectiva teórica e suas alterações ao longo do tempo, quanto os desafios enfrentados na prática de condução de políticas participativas.

Ao tratar a participação utilizando-se do referencial de campo-tema compreendemos que existem micro-lugares – espaços do cotidiano de cada ator envolvido no tema e que estão interconectados – em que são produzidos e negociados os sentidos do tema, sendo de fundamental importância ao pesquisador se conectar aos “fluxos constantes de pessoas, falas, espaços, conversas e objetos, de assumir-se como também *actante*, parte de um processo contínuo de negociação, resistência e imposição de sentidos coletivos.” (SPINK, 2008, p.71)

O trabalho do pesquisador torna-se, neste sentido, construir sua própria narrativa sobre o tema, uma maneira de assumir sua posição dentro do campo-tema com o intuito de contribuir com os debates. Para Spink (2003):

Se o processo de pesquisa não é um processo de achar o real ou uma investigação para descobrir a verdade mas, ao contrário, é uma tentativa de confrontar, entrecruzar e ampliar os saberes, precisamos também buscar meios e formas de narrar e veicular nossos estudos que incluem e não excluem; que apóiam os debates e não afastam e excluem os debatedores. (SPINK, 2003, p.38)

Construir nossa própria narrativa sobre o tema implica conhecer e analisar as diversas narrativas existentes sobre o tema, não de forma a buscar meras relações de causa e efeito, mas a fim de interpretar e desconstruir as histórias existentes. Neste ponto o trabalho de Czarniawska (2000; 2004) é extremamente relevante. A autora desenvolve um modelo de análise de narrativas com o objetivo de coletar as histórias sobre determinado assunto, investigar o quê e de que forma elas tratam este tema, desconstruindo o texto e possibilitando ao pesquisador construir sua própria narrativa e contrapor as diferentes histórias coletadas, contribuindo com a geração de conhecimento sobre o tema. (CZARNIAWSKA, 2000)

A construção destas narrativas não ocorre, porém, de forma individual e desconexa. As narrativas são construídas a partir das relações entre os diferentes indivíduos e de acordo com o repertório de histórias consideradas legítimas. Assim, torna-se de extrema importância conhecer a evolução de um tema ao longo do tempo e a forma como ele é tratado pelas pessoas para que possamos compreender as narrativas em torno dele.

To understand a society or some part of a society, it is important to discover its repertoire of legitimate stories and find out how it evolved – this is what I have called above a history of narratives. (...) In the process of socialization or, as anthropologists call it, enculturation, young people were helped to attribute meaning to their lives by relating them to the legitimate narrative of the society to which they belonged.¹¹ (CZARNIAWSKA, 2004, p. 8-9)

¹¹ Para entender a sociedade ou parte da sociedade é importante descobrir seu repertório de histórias legítimas e descobrir como ela evoluiu – Isto é o que eu chamei de história das narrativas. (...) No processo de socialização ou, como os antropólogos chamam isto, aculturação, jovens são auxiliados a atribuir significado às suas vidas relacionando-as as narrativas legítimas da sociedade a que pertenciam. (Tradução Nossa)

No caso da participação popular o que podemos perceber é um amplo referencial sobre a evolução do tema associado à luta pela democracia no Brasil, fato que exerce grande influência na construção de narrativas sobre o tema. Ocorre, porém, que também há uma série de práticas legitimadas por sua longa existência e que possibilitam a construção de outras narrativas que entram em confronto com a noção de participação popular, como poderemos observar no caso da cidade de Barueri. Observar como estas duas narrativas coexistem e convivem será o foco deste trabalho.

Enquanto no campo-tema da participação popular em políticas públicas existe uma série de publicações nacionais e estrangeiras, práticas associadas a luta pela redemocratização brasileira e a introdução do tema na questão ambiental via movimentos ambientalistas que embasam as discussões sobre participação, há também um outro campo-tema sobre a forma de condução de políticas na cidade de Barueri. Apesar de se entrecruzarem em determinado momento, eles possuem diferentes histórias que legitimam suas práticas, o que gera conflitos. É importante ressaltar que a análise de narrativas é extremamente importante para elucidar aspectos que muitas vezes permanecem escondidos em torno de um tema.

Gabriel speaks here in tune with Jerome Bruner, who pointed out that ‘The function of the narrative is to find an intentional state that mitigates, or at least makes comprehensible, a deviation from a canonical cultural pattern’ (1990:49-50). Thus stories might not tell all about work-world, but they do tell a lot.¹² (CZARNIAWSKA, 2004, p.42)

O processo de entrevistas é uma forma que proporciona ao pesquisador ter contato com estas narrativas. Cabe lembrar que o campo-tema não fala por si só, o autor é quem proporciona essa comunicação e isto ocorre sob suas condições. (CZARNIAWSKA, 2000) Existem negociações entre a intenção do leitor e a intenção do texto cabendo ao pesquisador “to take the authorial responsibility for the narrative

¹² Gabriel fala aqui em sintonia com Jerome Bruner, que assinalou que “a função da narrativa é encontrar um estado natural que atenua, ou ao menos torna compreensível, um desvio no padrão cultural canônico” (1990:49-50). Assim as histórias podem não dizer tudo sobre o mundo trabalhado, mas elas dizem muito. (Tradução Nossa).

they concocted, and also to admit the existence of opposition from the interlocutors, if they are aware of it.” (CZARNIAWSKA, 2000, p.19)

Desta forma, o método proposto por Czarniawska (2000; 2004) começa com a coleta das narrativas através do processo de entrevistas seguida pela leitura das narrativas em três etapas: a primeira diz respeito a explicação, ou seja, a reprodução sobre o que diz o texto; a segunda seria a explanação, processo em que é preciso questionar o texto em busca do porquê e de que forma o texto diz o que diz; por fim, a exploração é a reconstrução da narrativa pelo próprio pesquisador, gerando sua própria história.

The triad begins with the simplest step – the rendering of a text in a reader’s vocabulary (‘what does this text say?’), continues with various ways of explaining it (‘why does this text say what it does?’ or ‘how does this text say what it does?’), and ends with a step that is closer to writing than to reading: ‘what do I, the reader, think of all this?’¹³ (CZARNIAWSKA, 2004, p. 60)

Como primeiro passo para a execução deste trabalho foi preciso então recorrer ao processo de entrevistas como forma de contatar as narrativas presentes naquela localidade. O processo de entrevista é parte importante deste trabalho, pois “During an interview, an interviewee may retell narratives that circulate on a given site of practice, or the interview itself may become a site for a narrative production.” (CZARNIAWSKA, 2004, p.50)

A construção deste trabalho foi feita em duas etapas, num primeiro momento foi feito contato com a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri com o intuito de levantar informações a partir de documentos e publicações oficiais que pudessem nortear este trabalho. Era preciso observar quais eram as primeiras narrativas em torno da construção da Agenda 21 em Barueri que apareceriam como “história oficial” para, então, localizar os atores relevantes deste processo e conhecer suas próprias narrativas.

¹³ A tríade começa com um simples passo – a compreensão de um texto pelo leitor (“o que é que este texto diz?”), continua com várias formas de explicá-lo (“por que este texto diz o que ele diz?” ou “como ele diz o que ele diz?”), e termina com um passo que está mais próximo da escrita do que da leitura: “o que eu, o leitor, penso sobre tudo isso?” (Tradução Nossa).

Feita esta primeira análise, foi feito contato com a atual coordenadora da Agenda 21 em Barueri, Yara Garbelotto. Ela foi escolhida como ponto de partida para o desenvolvimento deste trabalho, narrando, a partir de sua perspectiva, a história de formação da Agenda 21 no município, os desafios enfrentados e os atores considerados relevantes neste processo. O objetivo era, a partir destes relatos iniciais, detectar a rede de atores que ao longo dos anos deram suporte para a criação e execução da Agenda 21 no município, localizando as principais referências a serem contatadas.

Neste primeiro relato ficou claro que conhecer as três coordenadoras da Agenda 21 em Barueri era fundamental para reconstruir a história desta ação. Estas pessoas foram centrais na execução da ação e deixaram suas marcas pessoais na condução desta política, indicando os rumos a serem seguidos.

É interessante observar que as três responsáveis pela coordenação da Agenda 21 em Barueri, mesmo atuando em diferentes períodos, estiveram presentes no projeto em seu início em 2003. Tânia Mara, a primeira coordenadora e responsável pela implantação desta proposta, esteve presente da criação do projeto até o ano de 2006, quando se afastou da prefeitura devido sua candidatura como vereadora na cidade; Leny Spessotto, a segunda coordenadora do projeto, acompanhou a Agenda 21 desde sua criação em 2003, atuando como integrante da secretaria de saúde na defesa da melhoria das práticas ambientais como prevenção e melhoria da saúde, até o ano de 2007 quando se licencia da prefeitura. Assume então Yara Garbelotto, bióloga que compõe os quadros da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri desde sua criação, permanecendo até os dias de hoje. Podemos observar que estas três pessoas são peças fundamentais sobre a condução do projeto ao longo destes oito anos, conhecendo as diferentes etapas e desafios enfrentados pela ação, não podendo ser excluídas do processo de entrevistas.

Cabe ressaltar que como este trabalho teve como interesse analisar a questão da participação popular na condução de políticas públicas, desde o início da pesquisa foi feito um esforço para identificar atores da sociedade que pudessem dar seu depoimento sobre a construção, importância e desafios enfrentados pela Agenda 21 em Barueri. Sempre foi considerada de extrema importância na

construção desta pesquisa a presença dos mais variados atores prestando seu depoimento sobre a Agenda 21 na cidade, de forma que diversas percepções pudessem ser captadas. Era uma meta confrontar as diferentes perspectivas dos atores para melhor compreender os desafios da Agenda 21 local, em especial a questão da participação popular, e verificar quais pontos necessitavam serem melhor desenvolvidos. Como o objetivo da análise de narrativas é realizar uma leitura inspirada, sem a definição de métodos como forma de acessar dados, mas uma preocupação em contatar uma variedade de narrativas, “an ample bag of tricks”, a variedade de fontes de narrativas parece algo extremamente relevante. (CZARNIAWSKA, 2000)

Através da análise de notícias e documentos oficiais, além do conteúdo das entrevistas, buscou-se criar uma listagem de atores relevantes que poderiam ser entrevistados. Era pedido aos entrevistados que sugerissem pessoas que consideravam importantes para a condução da Agenda 21 em Barueri, processo que muitas vezes acabava circulando em torno dos mesmos nomes. Quando questionados sobre atores além do âmbito governamental havia um desconforto por parte dos entrevistados, promovendo uma escolha aleatória de prováveis entrevistados. De fato, não havia um parâmetro que indicasse atores relevantes para além do governo de Barueri.

Na busca de outros atores que pudessem ir além da perspectiva da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, foi contatado o vereador Agnério Néri, escolhido por ser representante da oposição¹⁴ (o que poderia trazer uma nova perspectiva de análise) e presidente da comissão de meio ambiente. Em entrevista, o Vereador contribuiu com uma visão peculiar sobre a condução das políticas em Barueri, relatando que o caso da Agenda 21 não era muito diferente do que acontece no geral das ações no município: ações centralizadas na prefeitura, sem oposição governamental e sem participação popular na tomada de decisões, o que tornava o uso do termo participação uma ferramenta para legitimação das práticas governamentais. Isto revela um aspecto de poder na construção destas narrativas, de forma que:

¹⁴ Agnério Néri Ferreira foi o primeiro vereador de Barueri eleito pelo PT (Partido dos Trabalhadores) na história do Município.

What is more, other people or institutions concoct narratives for others without including them in a conversation; this is what power is about. Some people decide about other people's jobs, their livelihoods, their identities. But even as puppets in a power game, people are still co-authors of history – that other enacted dramatic narrative in which they are also actors.¹⁵ (CZARNIAWSKA, 2004, p.8)

Desta forma, ao acatar esta forma de condução como algo válido e legítimo, a população de Barueri e co-autora desta narrativa sobre a condução de políticas públicas na cidade. Não agir também é uma forma de agir.

Ainda em busca de narrativas mais variadas, foi contatada a Cooperyara, cooperativa de catadores existente em Barueri desde 2002 e que é amplamente reconhecida (noticiada) como um ator importante no município. O contato com este grupo se mostrou muito peculiar: em visita a cooperativa (acompanhada pelo Vereador Agnério Néri) tivemos nossa entrada no espaço da cooperativa barrada por seguranças que atuam no aterro sanitário. Após muita insistência para, ao menos, conhecer o espaço e o pessoal que lá atua, o Vereador Agnério acionou a polícia militar que permitiu nossa visita ao aterro. Mesmo assim, nossa visita foi acompanhada por funcionários da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente e nos foi avisado que nenhuma gravação poderia ser feita. Mais uma vez, meus esforços em sair do âmbito da prefeitura se mostraram infrutíferos. Além disso, foi curioso observar que funcionários da prefeitura eram responsáveis pela “administração” da cooperativa, que, ao que parece, enfrenta problemas em sua condução.

Esta experiência também proporcionou a construção de uma narrativa sobre a atuação da Cooperativa. Dado que uma narrativa é construída de forma coletiva e que o leitor – o pesquisador – é parte da construção desta narrativa, considero que esta experiência na Cooperyara foi também uma oportunidade de ver o que estava ocorrendo, entender o porquê daquela situação e, por fim, construir a minha própria versão dos fatos, compondo assim parte importante desta pesquisa.

¹⁵ Além disso, outras pessoas ou instituições compõem narrativas para os outros sem incluí-los em uma conversa; isto é o poder. Algumas pessoas decidem sobre os trabalhos dos outros, seus modos de vida, suas identidades, mas, mesmo como bonecos em um jogo de poder, estas pessoas ainda são coautores da história – na narrativa dramática ordenada por outros, estes também são atores. (Tradução Nossa)

Em seguida foi feito contato com Cilene Bittencourt, atual Secretária de Administração de Barueri e que, no início do desenvolvimento da Agenda 21 na cidade, estava na Secretaria de Educação. É interessante observar que, quando na Secretaria de Educação, Cilene colaborou com uma parceria com a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente que proporcionou a condução da Agenda 21 escolar e, agora na Secretaria de Administração, auxilia na condução do projeto Barueri Sustentável. Haveria uma disposição e interesse deste ator em desenvolver este tipo de projeto? Isto seria parte relevante para a introdução destas políticas no município? Era necessário contatar este ator e ouvir sua narrativa sobre estas experiências, mas Cilene Bittencourt não quis dar entrevistas. Após uma breve conversa, ela afirmou não ser a pessoa mais indicada para falar sobre a Agenda 21 em Barueri, recomendando, inclusive, que fosse realizado contato com Tânia Mara. Após insistir em questionar sobre a parceria com a secretaria de educação no início das atividades da Agenda 21, Cilene acabou recomendando a realização de uma entrevista com Maria Helena, representante da Educação Ambiental da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. Mais uma vez voltávamos ao ponto de partida: A Secretaria de Meio Ambiente.

É interessante observar que por mais que fosse feito um esforço em levantar novas referências além do âmbito da prefeitura, especialmente da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, as narrativas, contatos recomendados, histórias, notícias, etc., sempre voltavam ao mesmo ponto. Parece que há uma narrativa construída em torno da Agenda 21 no município que legitimou a existência deste projeto durante algum tempo, porém, como o modo de condução das políticas em Barueri é algo mais consolidado, esta ação acabou não avançando.

Pode-se notar o choque entre a história interna sobre a condução de políticas em Barueri com a história externa sobre como as políticas devem ser participativas e a importância das políticas ambientais. Conforme afirma Czarniawska (2004):

The point I was trying to make in this chapter is that long-lived narratives, especially stories, are sediments of norms and practices and, as such, deserve careful attention. Each workplace, each group and community has a contemporary and historical repertoire of stories, sometimes divided into 'internal stories' and 'external stories', sometimes stories spread abroad

with a hope of their return in a more legitimate form – for example, via mass media (Kunda, 1992)¹⁶ (CZARNIAWSKA, 2004, p.45)

Fica Evidente a importância da utilização desta metodologia para a análise do caso de Barueri e discussão da questão da participação popular em políticas públicas, pois possibilita a contraposição destas diferentes perspectivas que coexistem em um mesmo campo-tema.

¹⁶ O ponto que estava tentando desenvolver neste capítulo é que narrativas de longo prazo (existentes há muito tempo), especialmente histórias, são sedimentos de normas e práticas e, como tais, merecem atenção especial. Cada local de trabalho, cada grupo e comunidade têm um repertório contemporâneo e histórico de histórias, às vezes divididas em “histórias internas” e “histórias externas”, às vezes as histórias se espalham com a esperança de que retornarão de forma mais legítima – por exemplo, através dos meios de comunicação.

3. BARUERI – CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL

A base de análise deste trabalho é o município de Barueri, integrante da Região Metropolitana de São Paulo e localizado a 26 km da capital paulista. De acordo com o índice FIRJAN de desenvolvimento Municipal (IFDM)¹⁷ Barueri é considerado de Alto desenvolvimento, sendo seu índice de 0,9303¹⁸, ou seja, o primeiro lugar entre os municípios do país.

Quanto as suas características, Barueri possui uma população de 240.749 pessoas¹⁹ e uma área de 66.141 km², estando entre os dez municípios com maior crescimento populacional no Estado de São Paulo. Se comparadas a receita municipal com sua despesa, Barueri arrecada quase duas vezes mais do que gasta. Além disso, seu PIB é de 26.994.700 mil reais²⁰, o 16º maior do país, e o PIB percapita de R\$ 102.013,46²¹.

Porém, apesar da aparente riqueza do município, é possível observar que seu índice de Gini²² medido em 2003 pelo IBGE²³ é de 0,41, ou seja, apesar de menor do que o calculado para a cidade de São Paulo, que é de 0,45, é um resultado ruim se comparado com os demais municípios do Estado, como se pode observar na tabela 2. Apesar da alta arrecadação tributária e crescimento recente, o município

¹⁷ O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual feito pela Federação de indústrias do estado do Rio de Janeiro. Este índice busca demonstrar, através de uma escala de 0 a 1, o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. Para o cálculo deste índice são consideradas três áreas: Emprego e Renda, Educação e Saúde, sendo os dados base para cálculo do indicador obtidos em publicações oficiais disponibilizadas pelo ministério do Trabalho, Educação e Saúde.

¹⁸ FIRJAN Edição 2011 – Ano base 2009

¹⁹ IBGE – Censo 2010

²⁰ IBGE – MUNIC 2008

²¹ IBGE – MUNIC 2008

²² Coeficiente utilizado para calcular a desigualdade na distribuição de renda de uma população, sendo o mais próximo de 0 a completa igualdade e de 1 a completa desigualdade. Ele é mensurado a partir de uma comparação entre o incremento percentual da população com o incremento percentual da renda.

²³ Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios brasileiros 2003. IBGE @cidades.

sofre com um alto nível de desigualdade e incidência de pobreza. Barueri apresenta incidência de pobreza de 45,46%²⁴, um dos maiores do Estado.

Tabela 2 – Índice de Gini para municípios de São Paulo

Colocação	GINI	Número de Municípios
1º	0,29	1
2º	0,32	1
3º	0,33	5
4º	0,34	13
5º	0,35	14
6º	0,36	32
7º	0,37	51
8º	0,38	90
9º	0,39	80
10º	0,4	93
11º	0,41	86
12º	0,42	67
13º	0,43	43
14º	0,44	34
15º	0,45	19
16º	0,46	11
17º	0,47	5
TOTAL		645

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE/2003

A tabela 2 mostra que Barueri ocupa a décima primeira colocação no que se refere à desigualdade de distribuição de renda nos municípios paulistas, estando em pior situação que outros 380 municípios. Também é interessante observar, a fim de comparação, que o município de São Caetano do Sul (também pertencente a região metropolitana de São Paulo, com características de distribuição populacional e desenvolvimento econômico semelhantes às de Barueri e considerado pelo IFDM como município de alto desenvolvimento, ou seja, diretamente comparável a Barueri) tem incidência de pobreza de 12,18% e índice de Gini de 0,36, o que reitera

²⁴ Mapa de Pobreza e Desigualdade – Municípios brasileiros 2003. IBGE @cidades

a observação de que há um problema nítido referente a acentuada situação de desigualdade da população em Barueri que torna sua situação específica.

A desigualdade existente no município também pode ser observada através dos dados do censo 2010 do IBGE, em que a distribuição de classes de rendimento nominal mensal demonstra que grande parte da população não possui rendimento mensal e 52% da mesma recebe até um salário mínimo.

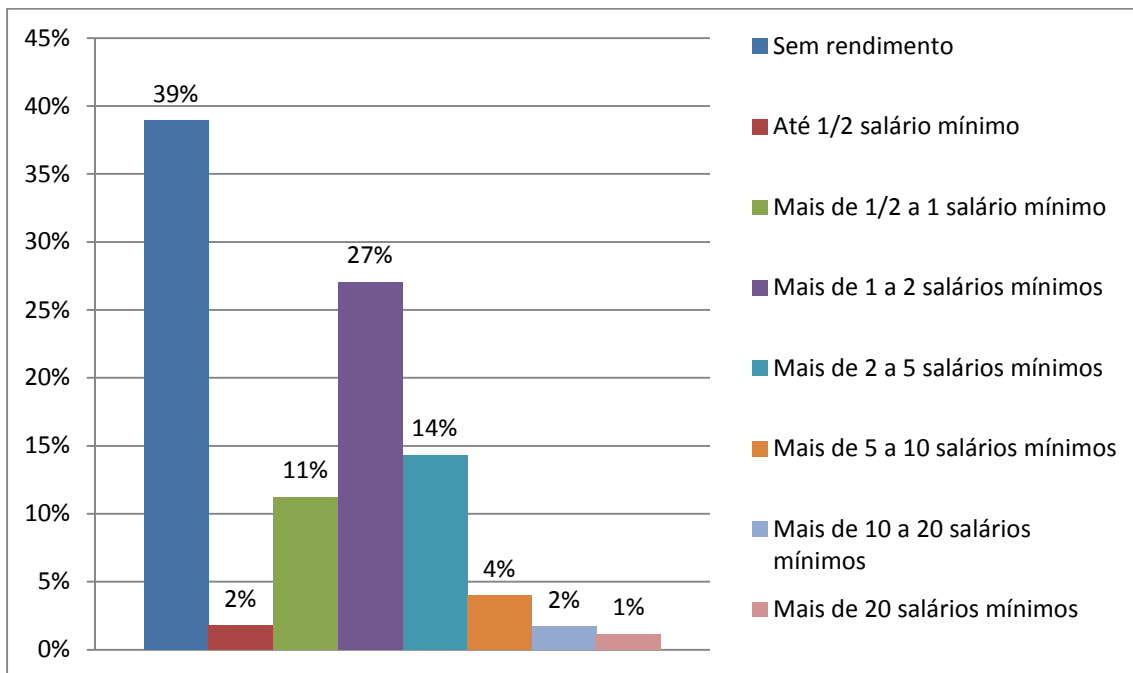


Gráfico 1 – Distribuição da renda

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2010 – IBGE

A principal fonte de arrecadação do município decorre do pagamento de impostos sobre a prestação de serviços, seguida pela arrecadação decorrente da atividade industrial. É interessante observar que o IPTU, imposto municipal mais expressivo na maioria dos municípios brasileiros representa apenas 3% da receita tributária de Barueri, como pode ser observado nas tabelas 3 e 4.

TABELA 3 – Receita Tributária Municipal em mil R\$

	2005	2006	2007	2008	2009
IPTU	9.301,00	10.261,40	11.321,90	12.184,10	12.488,20
IRRF	17.184,20	17.296,40	19.130,20	19.552,90	25.200,70
ITBI	12.248,90	13.714,50	32.328,50	27.033,50	17.534,20
ISS	195.747,30	208.974,10	260.863,90	387.408,40	440.031,10
Taxas	5.417,40	5.930,20	7.807,70	9.855,90	8.676,20
Receita Tributária	239.899,50	256.176,50	331.452,20	456.034,80	503.930,50

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Cartilha Municipal de Barueri, 2010

TABELA 4 – Receita Tributária Municipal em percentuais

	2005	2006	2007	2008	2009
IPTU	3,9%	4,0%	3,4%	2,7%	2,5%
IRRF	7,2%	6,8%	5,8%	4,3%	5,0%
ITBI	5,1%	5,4%	9,8%	5,9%	3,5%
ISS	81,6%	81,6%	78,7%	85,0%	87,3%
Taxas	2,3%	2,3%	2,4%	2,2%	1,7%
Receita Tributária	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Cartilha Municipal de Barueri, 2010

Se por um lado o IPTU é pouco representativo sendo até alvo de especulação imobiliária na região, a grande arrecadação proveniente do setor de serviços pode ser explicada pelo processo de formação de Barueri, processo específico estimulado pela proximidade com o município de São Paulo e facilidade de acesso à infraestrutura de transporte na região metropolitana.

De acordo com Silva (2002), o desenvolvimento da cidade de São Paulo, especialmente entre as décadas de 1970 e 1980 fez com que ocorresse um fluxo migratório estimulado pela concentração de indústrias na área citadina, o que afetou também as áreas no entorno. No caso de Barueri, afirma Silva (2002), a formação do município já estava vinculada a abertura de três vias de comunicação ligando São Paulo a Itu, o que permitiu a formação de um “núcleo populacional ligado a estas vias pela atividade de abastecimento de tropas.” (SILVA, p.25, 2002) Neste primeiro momento o desenvolvimento do setor de serviços é estimulado. É possível observar no gráfico 2 a alteração no ritmo de crescimento populacional em Barueri a partir da década de 1970, possibilitando ao município um crescimento acelerado.

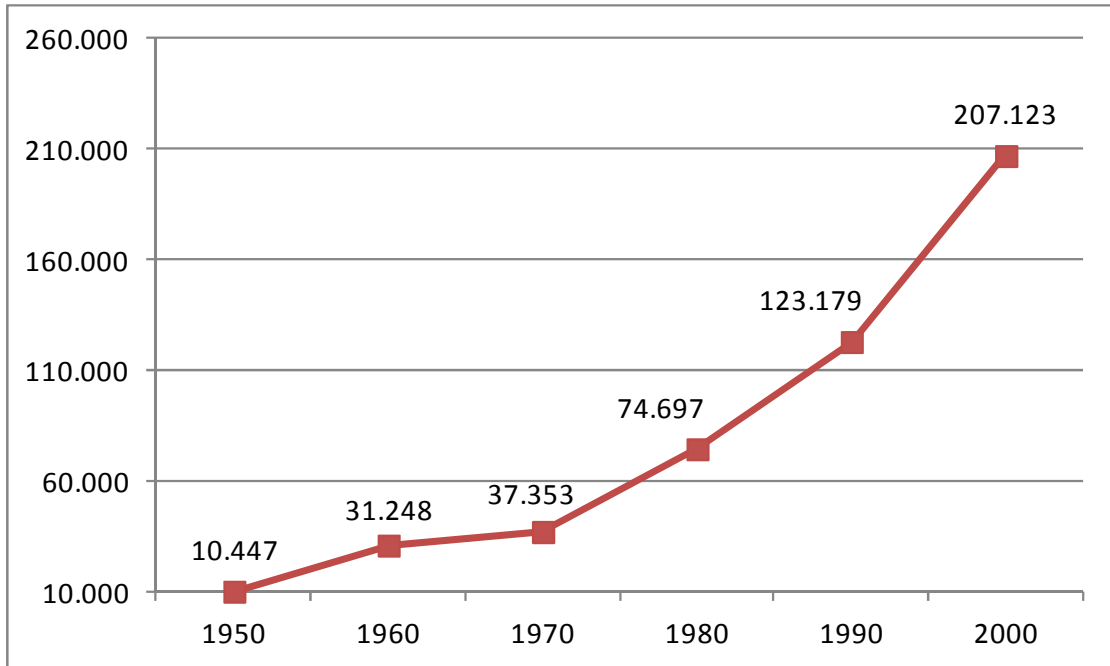


Gráfico 2 – População de Barueri

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE

Com a construção da Estrada de Ferro Sorocabana em 1870, a construção da Rodovia Castelo Branco em 1968, e o intenso processo de desenvolvimento da metrópole paulistana, Barueri passa a ser um dos municípios da região metropolitana de São Paulo mais afetado pela migração de trabalhadores, passando a ser considerado durante a década de 70 como uma “cidade dormitório”.

O vigoroso dinamismo industrial que se concentrou na região a partir da década de 50 desencadeou um processo de assentamento urbano que reservou as áreas centrais, melhor equipadas, para as camadas de médio e alto poder aquisitivo e segregou a classe trabalhadora nas múltiplas, longínquas e rarefeitas periferias da metrópole, particularmente no entorno dos principais troncos ferroviários e rodoviários. (KOWARICK & CAMPANÁRIO, P.61, 1994)

Num segundo momento, as áreas centrais da metrópole passam a ser ocupadas por outras atividades e o setor industrial desloca-se para os setores periféricos, beneficiando-se de incentivos proporcionados pelas gestões municipais.

O município de São Paulo está cotidianamente sendo ocupado por novas formas de usos, ligadas aos escritórios de gestão empresarial, pelo crescente comércio informal, por redes de shoppings centers etc. Assim, o setor industrial se desloca para os espaços periféricos da região

metropolitana servidos de infra-estruturas como meios de transportes e de comunicações, bem como de outros subsídios (isenção de taxas, impostos, etc.) que os municípios periféricos podem conceder. (SILVA, p.11, 2002)

No caso de Barueri a atividade industrial foi estimulada pela lei de zoneamento industrial de 1973 que permitiu o desenvolvimento de pólos empresariais no município. As empresas foram se instalando sem que houvesse um planejamento prévio, cabendo a iniciativa privada a decisão de distribuição de suas unidades conforme seus interesses. Isto promoveu uma grande diferenciação entre os bairros do município, o que explica sua grande arrecadação (Atualmente a maior parte da arrecadação municipal provém do bairro de Alphaville, localidade onde se assentaram as empresas mais ricas) e desigualdade interna.

O desenvolvimento provocado por estes acontecimentos fizeram com que o crescimento fosse acelerado, desigual e sem o acompanhamento da instalação de equipamentos de infra-estrutura básicos. De acordo com Negri (1988)

É bom lembrar que essas regiões também receberam, em conjunto com as indústrias, a degradação da qualidade ambiental, o agravamento dos problemas de transportes urbanos, de habitação e saneamento básico, a ocupação de espaços públicos, aumento da favelização e aumento da criminalidade. (NEGRI, p.21, 1988)

De acordo com Silva (2002) os investimentos feitos pela administração pública em infra-estrutura e equipamentos básicos foram distribuídos de maneira desigual entre os bairros de Barueri, cabendo maiores investimentos em bairros industriais. Além disso, a formação do município ao redor do parque industrial se dá em dois momentos distintos: Num primeiro momento durante a década de 1970 estimulada pelos incentivos concedidos pela administração municipal e, num segundo momento, a partir de meados de 1980 com o desenvolvimento dos bairros de Alphaville e Tamboré e o aparecimento de atividades do setor de comércio e serviços “atividades derivadas das atividades industriais que se instalaram em Barueri, bem como da própria necessidade de consumo da população que, como vimos, aumentou muito.” (SILVA, p.56, 2002)

Aqui cabe uma observação: Os Bairros de Alphaville e Tamboré diferem substancialmente do restante do município. São bairros onde há um grande número de condomínios fechados e a maior parte dos moradores são de alta renda. É curioso o comportamento dos moradores destes bairros, pois não se consideram parte integrante de Barueri. Quando a atual prefeitura optou por reformar o paço municipal foi uma tentativa de aproximar as realidades de Barueri e Alphaville/Tamboré, buscando trazer as características dos “bairros nobres” para ao centro do município. Este é um aspecto interessante porque dificulta a construção de uma identidade municipal.

Cabem ainda duas importantes ressalvas: De acordo com informações obtidas na Secretaria de Indústria, Comércio e Trabalho de Barueri existem 541 indústrias registradas na cidade, 162 delas estavam nos bairros de Alphaville e Tamboré, outras 120 indústrias estão no bairro Califórnia, ou seja, dos 16 bairros que compõem o município de Barueri apenas três concentram 52% das indústrias do município; segundo, além do desenvolvimento econômico ocorrido existem em Barueri uma série de políticas assistenciais e de atendimento a população que também serviram como fator de atração populacional, como destaca Silva (2002):

Já no final da década de 70, o então prefeito Arnaldo Bittencourt afirmou haver intensificado o 'assistencialismo' público para alavancar a candidatura de seu sucessor Rubens Furlan. Este, entrando no governo a partir de 1983, passou a investir grandes quantias financeiras em obras “assistenciais” necessárias ao município: postos de saúde, ambulatórios médicos, creches, novas escolas, centros poliesportivos, centro de convivência do idoso, oftalmologista e dentista gratuito. Outros serviços que caracterizam um certo clientelismo político como: doação de cestas básicas, de cobertores de inverno, de sacos de leite em pó, brinquedos, óculos etc. (SILVA, p.75, 2002)

Isto proporcionou ao município um incremento substancial em sua população, tanto fixa quanto flutuante, oriunda de municípios vizinhos (que possuem menos recursos) e vem em busca de atendimento e trabalho. Além disso, também há um intenso fluxo de pessoas de São Paulo que se deslocam até Barueri para trabalhar, uma vez que parte destas empresas localizadas no município busca mão-de-obra qualificada oriunda da capital.

Com o incremento na arrecadação proporcionado pela instalação das indústrias e desenvolvimento do setor de serviços, a prefeitura passou a investir na revitalização do centro e, desde o fim da década de 1980, numa política de erradicação das favelas. O curioso, porém, é que, mais uma vez, a falta de planejamento fez com que a população se deslocasse para as regiões centrais do município, o que não contribui com a questão de desigualdade entre os bairros da cidade e causa problemas de trânsito na região. Quanto a erradicação das favelas o que se observou foi substituição das moradias por modelos de alvenaria, não havendo um acompanhamento dos equipamentos públicos. Os problemas continuaram e se agravaram, conforme destaca Silva (2002):

Há conjuntos de casas populares construídos nas margens de córregos poluídos, a céu aberto, por onde correm esgotos residenciais, industriais, além de lixo (...) que os próprios moradores jogam, mesmo sabendo que há um container de lixo a aproximadamente 300m do local. Quando ocorrem chuvas intensas, esses córregos transbordam e, conseqüentemente, grande parte do lixo nele depositado invade as casas mais próximas da margem. (SILVA, p.91, 2002)

É fato que Barueri sofreu um avanço muito rápido nos últimos 40 anos, porém investimentos em infra-estrutura, saneamento básico e planejamento urbano ficaram relegados. Isto fica evidente quando observamos que, até o ano de 2009, Barueri tinha 0% de seu esgoto tratado, mesmo tendo em seu território a maior estação de tratamento da região metropolitana de São Paulo, com capacidade para tratar 9,5 mil litros de esgoto por segundo. Além disso, até o ano de 2005, Barueri enfrentou uma série de problemas decorrentes da existência de um lixão no Jardim Califórnia, fato que só apresentou melhoras após a criação da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente. A SEMA foi responsável pela formação da Cooperativa de catadores (Cooperyara) e os investimentos na construção do Aterro Sanitário em Barueri.

O que é preciso trazer para o centro das discussões sobre o município de Barueri e a especificidade do desenvolvimento vivenciado. Na verdade, o que se observa nestes últimos anos é um elevado crescimento econômico promovido pelo setor industrial e de serviços. Dados como o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) refletem apenas a expectativa de vida ao nascer, os anos médios de estudo, os anos esperados de escolaridade, além de um índice para a renda calculado com

base no PIB per capita. No caso de Barueri estes componentes geram um IDH de 0,826, o que o tornaria comparável aos 38 países mais desenvolvidos do mundo, fato porém que não demonstra os grandes problemas vivenciados pelo município. Conforme explicita Sen (2000), discutir desenvolvimento é algo muito mais profundo e complexo do que considerar a maximização de receitas:

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles, “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. (SEN, p.28-29, 2000)

Neste contexto torna-se preciso trazer novas perspectivas para uma melhor compreensão do nosso entorno, possibilitando a proposição de ações que tragam a melhoria das condições de vida para a população, superando esta falsa perspectiva de desenvolvimento pautada apenas em crescimento econômico para alguns. É sob este prisma que trago a discussão de desenvolvimento sustentável para Barueri.

De acordo com Jacobi (1999) o conceito de desenvolvimento sustentável

Surge como uma ideia força integradora para qualificar a necessidade de pensar uma outra forma de desenvolvimento. Seu fundamento provém da necessidade percebida de busca de um equilíbrio em relação às capacidades e às limitações existentes. O desenvolvimento e o bem estar humanos requerem um equilíbrio dinâmico entre população, capacidade do meio ambiente e vitalidade produtiva. (JACOBI, p.40, 1999)

É necessário mudar o foco do debate, partindo dos dados e indicadores econômicos positivos sobre o município para a discussão dos problemas existentes em Barueri que muitas vezes são relegados a um segundo plano. É preciso ter em mente que, de fato, houve avanços no município nas últimas décadas, mas também existem aspectos a serem trabalhados: um planejamento adequado ao município, incluindo o tratamento às questões ambientais (como os problemas de esgotamento e o avanço desenfreado de alguns bairros sem nenhum acompanhamento de uma rede de infra-estrutura básica) e a questão da profunda desigualdade.

A perspectiva de Desenvolvimento Sustentável possibilita demonstrar como estes aspectos foram relegados a um segundo plano e permite discutir os empecilhos enfrentados durante a execução da Agenda 21 no município, uma vez que parte da premissa de que participação popular é fator relevante.

Se a discussão sobre a participação popular exalta sua capacidade de trazer ao centro do debate demandas antes excluídas, numa situação de tamanha desigualdade tal ferramenta torna-se extremamente importante. Como é possível notar, o município possui os recursos necessários à promoção de mudanças e atendimento da população, mas, uma vez que isto não ocorre, poder-se-ia assumir que a população mais pobre não consegue acessar o governo e vocalizar suas necessidades, podendo os meios estarem tomados por grupos mais “preparados” ou com maior poderio econômico, o que reproduzia a situação de desigualdade.

Uma prática de planejamento integrado que envolva a população e trate temas de forma mais transversal, como é o caso da Agenda 21 local, mostra-se importantíssima à superação das desigualdades.

3.1. AGENDA 21 EM BARUERI – ADESÃO A PROPOSTA

A agenda 21 local começa a ser discutida na cidade de Barueri no fim do ano de 2003 quando a Secretaria Municipal de recursos naturais e Meio Ambiente (SEMA) se reúne para elaborar propostas para sua implementação, processo decorrente da determinação pelo Decreto Municipal 5.335 de 06 de Outubro de 2003 que institui o fórum da Agenda 21 local e atribui a SEMA a responsabilidade sobre este processo. De acordo com o artigo 2º deste decreto:

Entende-se como Agenda 21 local de Barueri o processo de planejamento ambiental, construído de forma participativa, que analisa a situação atual do município em relação ao meio ambiente e planeja as ações prioritárias para construção do futuro de forma sustentável. (BARUERI, artigo 2º, 2003)

Esta iniciativa em desenvolver a Agenda 21 local decorre do ingresso nos quadros da prefeitura da ambientalista Tânia Mara. Ela foi convidada pelo então

prefeito, Gilberto Macedo Gil Arantes²⁵, para assumir um cargo de coordenação na Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente de Barueri durante o ano de 2003.

A entrada de Tânia no governo tem direta relação com o rompimento do então prefeito Gil Arantes com Rubens Furlan, líder político em Barueri. De acordo com os dados levantados nas entrevistas, Rubens Furlan exerce papel relevante na condução de políticas em Barueri, sendo pessoa de grande influência na tomada de decisões sobre os rumos da política municipal. Em entrevista concedida a este trabalho, Agnério Neri, vereador de Barueri, ressalta que desde 1976, quando Furlan exercia o cargo de vereador no município, já havia um bloco governista consolidado que, para manter sua situação de poder, assumia cargos importantes da cidade através do revezamento entre diferentes membros, mantendo o poder no município até os dias de hoje.

Enquanto era vereador, Furlan era aliado político de Arnaldo R. Bittencourt, então prefeito de Barueri (1977-1983) em seu segundo mandato. Bittencourt apoia a candidatura de Furlan à prefeitura e, entre 1983-1988, Furlan exerce seu primeiro mandato como prefeito na cidade, lançando em 1988 seu assessor, Carlos Alberto Bel, como novo candidato. Bel assume a prefeitura entre 1989-1992, e, em 1992, Furlan volta ao posto de prefeito de Barueri. Em 1996 Furlan lança Gil Arantes como candidato a prefeitura e Arnaldo Bittencourt como vice-prefeito, numa nova tentativa de manter-se no poder. Gil é eleito e continua como aliado político de Furlan em seu primeiro mandato (1997-2000).

O que provoca a ruptura deste modelo é a possibilidade de reeleição²⁶, possibilidade que é criada durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Gil não contava com a possibilidade de manter-se na prefeitura por mais quatro anos. O “acordo” era para que o sistema de revezamento continuasse. Em

²⁵ Gil foi eleito pelo Partido Democrata (DEM, Antigo PFL – Partido da Frente Liberal) sob a coligação Partido Progressista (PP) – Partido Democrático Trabalhista (PDT) – Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – Partido Liberal (PL) – Partido Popular Socialista (PPS) – PFL – Partido dos Aposentados da Nação (PAN) – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) – Partido Humanista da Solidariedade (PHS) – Partido Trabalhista Cristão (PTC) – Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Partido Republicano Progressista (PRP) – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Partido Trabalhista do Brasil (PT do B). O partido de Furlan era o PPS, pertencente a esta coligação.

²⁶ A Reeleição para cargos do Executivo entrou em vigência em 1998, após a aprovação da emenda constitucional nº16 de 4 de julho de 1997.

2000, Gil rompe de vez com Furlan e consegue se reeleger, necessitando de novo apoio político para condução de seu mandato.

Tânia Mara torna-se peça fundamental para o governo de Gil uma vez que, além de ambientalista, era membro da ONG Movieco e presidente do Partido Verde em Barueri, atuando como oposição ao governo e desempenhando importante papel no município.

No Movieco (ONG fundada em 1996) a discussão em torno da importância da construção da Agenda 21 local era questão central e a ONG já buscava meios para concretizar esta ação, porém não tinha respaldo do governo. Movida pela oportunidade de concretizar seu projeto, Tânia aceita apoiar o governo de Gil Arantes desde que a Agenda 21 fosse implantada na cidade. De acordo com a própria Tânia Mara esta decisão foi necessária uma vez que “a Agenda 21 precisa do setor público, né? Não pode ser só o terceiro setor, só a ONG fazer”, o que faz com que ela assuma o cargo de coordenadora na Secretaria de Meio Ambiente de Barueri.

A única forma do projeto da Agenda 21 avançar era contando com o apoio político da prefeitura, a única forma de governar era contando com aliados políticos. Assim foi formalizada a parceria entre Gil Arantes e Tânia Mara. Como ressalta Leny Spessotto:

Na verdade tem uma questão aí que é uma questão política. Tinha uma pessoa na secretaria de meio ambiente quando eu entrei... Ela se chama Tânia Mara, ela era presidente do Partido Verde e ela queria muito fazer a Agenda 21 em Barueri, então tinha toda uma questão de... de ela ter uma mobilização, ela tinha uma ONG, era presidente de uma ONG de Barueri, presidente do PV, e ela tava fazendo todo um trabalho com a comunidade para desenvolver uma Agenda 21 e encontrava inúmeras, inúmeras, inúmeras dificuldades. E aí fizeram um arranjo político, para ela ir para Barueri e... para ela ir para secretaria, quer dizer, e deixar de ser oposição, né? Essas questões políticas que fazem o tempo todo. (...) então eles fizeram um acordo político, ela pararia de ser oposição e ela entraria na educação ambiental como diretora de educação ambiental e ela poderia fazer o que ela quisesse, ela tinha carta branca para fazer o que ela quisesse. Então ela conseguiu realizar um sonho dela, era um sonho pessoal dela de fazer a Agenda 21, e ela conseguiu fazer a Agenda 21 no município por esse arranjo político. (LENY SPESSOTTO)

Este segundo mandato de Gil Arantes é o responsável pela promoção de rupturas com o modelo até então vigente, sendo clara a diferença entre o período anterior a 2000 e a segunda gestão de Gil Arantes. De acordo com Yara Garbelotto:

A gente teve um momento político importante, que foi a vinda de uma pessoa ambientalista com essa bandeira da Agenda 21 bastante forte, como bandeira principal de trabalho dela e que veio trabalhar na secretaria nesta época. Então, ela veio para fazer a Agenda 21 especificamente. Então foi bom, porque nós tínhamos projetos acontecendo, pequenos, e veio uma pessoa que centralizou esses esforços, canalizou isso, ela veio com essa bandeira '-vamos fazer a Agenda 21 local', depois surgiu essa história da Agenda 21 escolar para ajudar no diagnóstico... Então foi bom porque a gente recebeu uma pessoa que veio com essa bandeira. (YARA GARBELOTTO)

É preciso ressaltar também que o projeto foi trazido pela própria Tânia, não foi a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente que o desenvolveu. Algumas ações que eram promovidas pela SEMA foram incluídas no projeto, mas a proposta inicialmente desenvolvida era totalmente embasada pela experiência da nova coordenadora da SEMA e pelas diretrizes do Ministério do Meio Ambiente.

Quando começou a desenvolver seu trabalho em torno da Agenda 21 local, a Secretaria de Meio Ambiente de Barueri só existia há três anos e estava acostumada a desenvolver projetos de pequeno porte, uma vez que possuía poucos funcionários. Na construção da Agenda 21 buscou-se agregar uma série de projetos já desenvolvidos pela secretaria, dentre eles o Programa de Educação Ambiental do Município além de:

- Projeto de Arborização Primavera Permanente: Tinha como objetivo promover a preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida à população, muitas vezes prejudicado pelo intenso processo de urbanização sofrido pela cidade. Através do plantio de espécies nativas buscava a redução da temperatura, da poluição urbana e dos ruídos. Participaram deste programa 20 escolas de educação infantil, 40 de ensino fundamental e duas escolas integradas.
- Projeto Alimente-se bem com um Real: Foi criado como complemento ao programa de coleta seletiva de lixo com a finalidade de reduzir a

produção de material orgânico. Foi idealizado a partir do programa homônimo realizado pelo SESI e teve como meta capacitar a população sobre formas de aproveitamento integral dos alimentos, melhoria da qualidade nutricional das refeições, combate ao desperdício e promoção da adesão à coleta seletiva de lixo.

- Programa de Coleta Seletiva do Lixo: Promovia a coleta, tratamento, reaproveitamento e destinação ambiental adequada dos resíduos sólidos domiciliares gerados em Barueri, incentivando a reutilização de materiais recicláveis através do artesanato, incentivando a formação de cooperativas de catadores e conscientizando a população.

A meta da Secretaria era unir seu leque de atividades sob a proposta da Agenda 21 local, tendo em mãos um diagnóstico mais adequado sobre quais os pontos a serem trabalhados, contando com um maior apoio da população e do governo municipal, adaptando o que já era realizado com as diretrizes da Agenda 21.

3.2. DESENVOLVIMENTO DA AGENDA 21

O projeto inicial desenvolvido pela SEMA, sob o comando do então secretário Ricardo Sales Nemer e coordenado por Tânia Mara, teve início com a realização de um Fórum para a discussão da Agenda 21 em Barueri. O Objetivo deste fórum foi conscientizar a população sobre a relevância da Agenda 21 municipal e a implantação de um sistema democrático²⁷ em que houvesse um grupo de representantes formados por membros de origens diversas para discutir a implantação do programa. Este fórum ocorreu no dia 17 de Outubro de 2003 e teve como resultado a constituição de grupos com a finalidade de discutir a questão ambiental em Barueri, além do debate em torno de um levantamento sobre os principais problemas ambientais do município e elaboração de um programa de ações de melhoria. Participaram desta etapa representantes de diversos segmentos

²⁷ Por sistema democrático entende-se a perspectiva otimista da participação em que a atuação direta da população é algo necessário a superação de práticas centralizadoras e clientelistas.

da sociedade, incluindo ambientalistas, empresários da região e representantes de ONGs. Durante o fórum os participantes foram divididos em cinco grupos para discutir os processos de conscientização, diagnóstico, elaboração de temas, objetivos e implementação e, depois de elaboradas, as propostas foram expostas em plenária.

De acordo com documento oficial da SEMA:

Cada grupo apresentou suas propostas em exposição no plenário, indicando nomes para eleição da Comissão Organizadora que, juntamente com a SEMA, participaria da organização dos eventos referentes ao processo de implantação da Agenda 21 Local. (SEMA, p.4, 2011)

Após a realização do fórum foi oficializada a comissão organizadora da Agenda 21. Constituída por quatro grupos de trabalho (Saneamento Ambiental, Desenvolvimento Sustentável para o Setor Empresarial, Agenda Jovem e Comunicação), a comissão ficou responsável pelo desenvolvimento das atividades de implantação da Agenda 21 e fortalecimento da Agenda 21 escolar, realizando suas reuniões mensalmente. Também neste ano teve início a fase de conscientização da população, com a realização de seminários junto à comunidade.

De acordo com Yara Garbelotto:

No finalzinho de 2003 a gente fez o fórum, esse foi o primeiro momento para a gente poder divulgar isso... Era chamando a população para um fórum. Ele aconteceu no final de 2003, então a gente fez uma divulgação nos órgãos públicos, secretarias, escolas, aí chamamos as ONGs, pegamos todos os segmentos que a gente podia da sociedade civil... Polícia, fórum, comércio, as associações comerciais, as associações residenciais e chamamos para este fórum. Então foi este momento em que a gente expôs o trabalho, dividiu lá em grupos, ficou o dia inteiro trabalhando, e a partir disso montou uma comissão pros trabalhos da Agenda 21 e essa comissão era composta por representantes de todos os segmentos: comércio, população, escola, prefeitura... E a partir desse momento que a gente conseguiu disseminar essa ideia da Agenda 21 e a partir do início de 2004 começou a implantar. (YARA GARBELOTTO)

Apesar da abertura dada pelo então governo e da mobilização da SEMA para a realização da Agenda 21 em Barueri, Tânia Mara relata que o convite feito a população para atuarem no processo de construção da Agenda 21 não surtiu grande efeito:

Só que nós sentimos que as pessoas que participavam (membros da prefeitura), que eram convidadas, meio que, né, você é da secretaria, você tem que ir lá representar. A população não vinha, sabe? A gente deu continuidade em outros debates, propusemos grupos temáticos de trabalho e a população não vinha. Então a gente viu, ninguém entende, ninguém sabe o que é Agenda 21, então vamos começar na educação, vamos partir para a Agenda 21 escolar, a gente sensibiliza a sociedade no que é Agenda 21 e depois nós vamos... Retomamos o trabalho da Agenda 21 local. (TÂNIA MARA)

Yara Garbelotto conta que a Agenda 21 escolar não foi algo pensado inicialmente, o projeto era a construção da Agenda 21 local. O fórum possibilitou à equipe envolvida constatar que era necessário realizar um diagnóstico adequado do município e buscar meios de comunicação com a população, que não entendia os objetivos do projeto e não estava acostumada com este tipo de abordagem.

A comissão formada durante este primeiro fórum não tinha condições nem membros suficientes para executar um bom diagnóstico do município. Os participantes eram poucos e não havia a possibilidade de pesquisar toda a população para entender a complexidade do município e suas diversas necessidades. Aqui cabe uma consideração importante: poderia ter sido desenvolvido de forma experimental um projeto inicial que envolvesse apenas um bairro, por exemplo, atuando de forma mais restrita. Isto tornaria viável o contato direto do governo com a população, sem intermediários, possibilitando que o diagnóstico fosse realizado de forma participativa uma vez que a equipe da SEMA envolvida no processo era pequena e não tinha condições de contatar toda a população. A “solução” adotada, porém, trazia a escola como mediador entre governo e sociedade e mantinha seu caráter amplo. A meta era fazer o diagnóstico do município via Agenda 21 escolar, através da aplicação de questionários enviados pelas escolas para a população.

Neste momento ocorrem dois fatos importantes: a saída de Ricardo Sales Nemer da SEMA e a elaboração do Plano Diretor²⁸ de Barueri.

²⁸ Sobre o Plano Diretor de Barueri cabe ressaltar que ele foi formalizado sem a realização de fóruns ou criação de espaços de debate com a população. Foi considerada participação popular a simples aplicação de um questionário nas escolas de Barueri, conforme será discutido. O resultado foi um plano genérico, meramente ilustrativo e sem aplicação prática.

3.3. AGENDA 21 ESCOLAR

A Agenda escolar contava com a participação de um grupo de professores da Escola Municipal de Ensino Fundamental Maria Elisa Bueno Couto Chaluppe²⁹, cuja meta era utilizar o segundo semestre de 2003 para preparação dos professores e, só após este processo, implantar a Agenda 21 local em 2004. A necessidade de preparação dos professores decorre da importância dada pela equipe da SEMA de Barueri ao ambiente escolar e participação da comunidade para o desenvolvimento desta proposta, conforme podemos observar na fala de Francisco Carlos Pugliesi, secretário adjunto da SEMA na época: “a política de desenvolvimento sustentável é uma questão de educação ambiental, desenvolvida pelo professor que atua na comunidade e através de seus alunos possibilita a realização do projeto”³⁰. Neste momento, viabilizar a implantação da Agenda 21 em Barueri passava pela conscientização da população e aproximação entre os atores envolvidos, além da realização de um diagnóstico de ações necessárias.

Neste momento foi importante o apoio e parceria oferecidos pela Secretaria de Educação, comandada na época por Cilene Bittencourt. Foi proposto para a secretaria um plano de trabalho de Agenda 21 escolar em que a participação de professores, alunos e funcionários não era obrigatória, mas deveria ser conquistada através de um intenso processo de sensibilização e capacitação. Cada escola formaria uma comissão interna de Agenda 21, processo que deveria ocorrer de forma espontânea, que seria capacitada pela SEMA e estimulada a divulgar seus trabalhos aos demais membros da comunidade escolar. Neste período cada escola que aderiu a Agenda 21 escolar contava com o apoio de membros da SEMA e da Secretaria de Educação, sendo orientados sobre como proceder. De acordo com Maria Helena, supervisora da secretaria de educação na época:

Através do pessoal, que seria educação ambiental daqui, né? Eles faziam reuniões com a gente e depois nós desenvolvíamos nas escolas, junto

²⁹ Durante a realização deste trabalho foi feito um contato com a diretoria da escola, sem sucesso. Não há nenhum funcionário que tenha participado do processo de desenvolvimento da Agenda 21 escolar e que continue atuando na instituição.

³⁰ JORNAL CIDADE DE BARUERI, p.8, 2003

com a equipe de gestão, as ações, as atitudes, o que seria mais viável com o perfil de cada escola. Mas todos os alunos e professores se envolveram. (MARIA HELENA)

Ocorre, porém, uma mudança na equipe envolvida no projeto durante o segundo semestre de 2004, quando o então secretário de Meio Ambiente Ricardo Sales Nemer é indicado para coordenar a elaboração do Plano Diretor da cidade e assume Antonio Carlos Pasinato. Neste momento ocorre uma convergência entre estas duas ações: como tanto o Plano Diretor quanto a Agenda 21 necessitavam de um diagnóstico participativo para sua elaboração, em Setembro de 2004, por intermédio das Agendas Escolares, foi aplicado um questionário nas escolas participantes do processo da Agenda 21 escolar. O questionário era composto por 25 questões de diversos temas (transporte, coleta seletiva, atendimento hospitalar, etc.) e buscava compreender as principais características de cada bairro. Vale ressaltar que para realização deste trabalho foi feita uma divisão prévia do município em setores, sendo posteriormente analisadas as ações necessárias para cada setor, independente de similaridades ou diferenças encontradas durante este processo. Esta etapa foi considerada como o diagnóstico para implantação da Agenda 21 local.

A gente entregava o questionário para o aluno, falava com os professores, ele entregava para o aluno e o aluno levava para casa... Então nessa teia a gente chegava até a comunidade na hora de fazer o diagnóstico. Neste momento o município estava fazendo o seu plano diretor também, então existia uma vontade, um grupo, um movimento, para você ter um diagnóstico do município, que era importante para o plano diretor também. Isso foi bom porque conciliou esforços, a união com o plano diretor não estava prevista e aconteceu num momento bom, e a Agenda 21 escolar também foi uma coisa que surgiu do fórum. (YARA GARBELOTTO)

O diagnóstico para a Agenda 21 e Plano diretor foi feito com base na divisão estabelecida pelo IBGE, conforme podemos identificar na figura abaixo. Os questionários foram aplicados nos bairros através das escolas e, de acordo com a divisão previamente estabelecida, foram avaliadas quais ações eram necessárias a cada bairro.

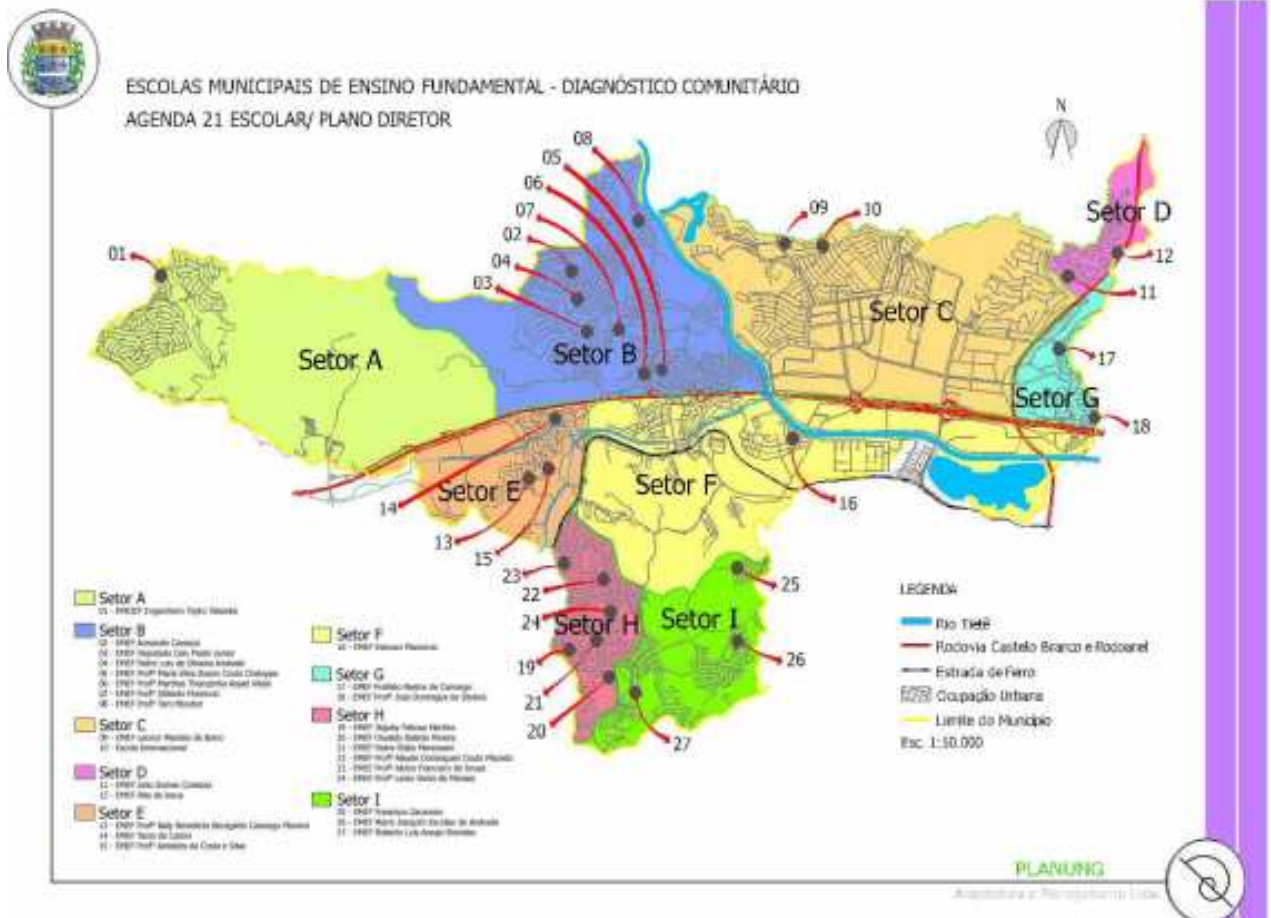


Figura 1 – Divisão regional de Barueri

Fonte: Agenda 21 de Barueri, p.8, 2004.

Não houve uma preocupação prévia em verificar as similaridades entre as regiões, os tipos de ações que poderiam ser desenvolvidas de forma conjunta ou o quê outras secretarias estariam desenvolvendo em tais espaços. A divisão por regiões ocorreu de maneira impositiva, antes mesmo que os resultados dos questionários pudessem indicar algum caminho interessante. Além disso, foi considerada participação o preenchimento do questionário pelas famílias, não havendo nenhum contato posterior, discussão em grupo ou visitas às localidades. Foi considerado que a escola era um meio adequado de se chegar à população, mas também não houve debate sobre a possibilidade de utilização de outros espaços como meios de aproximação, algo discutível dado que parte da assunção de que toda residência em Barueri possui ao menos uma criança em idade escolar e que, de fato, frequenta a escola. Será este método de coleta representativo da população? É provável que não.

Além disso, de acordo com Tânia Mara, não existe uma cultura de participação popular em Barueri, o que complicou a realização do Plano Diretor e Agenda 21. Eram marcadas as reuniões de audiência pública, mas as pessoas não apareciam, o que influenciou a decisão de se adotar o modelo de aplicação de questionários como meio de levantamento de informações. Além da aplicação via escolas, uma empresa ficou responsável pela compilação dos dados, uma vez que a maior parte das questões propostas eram alternativas. Se a prefeitura não conhecia os problemas do município e necessitava colher informações nos próprios bairros, por que então adotar um modelo de respostas fechadas? É possível que fatores relevantes tenham ficado de fora. Mesmo que as pessoas compareçam às audiências, se não houver espaço para livre expressão de ideias, a participação fica comprometida.

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. Porque atuar em um local em que eu estou de passagem? O primeiro pensamento destas pessoas poderia ser “o problema não é meu”, por isso não teriam interesse em mudar sua postura ou se engajar em ações do governo local.

Além disso, a contratação de uma empresa para a condução deste processo mostra um despreparo da prefeitura para lidar com a mudança. Eles não sabiam

quem era a população da cidade, por isso utilizaram informações do IBGE e uma divisão prévia; não sabiam como chegar nestas pessoas, por isso acreditaram que a escola era um espaço representativo; não sabiam até que ponto poderiam avançar ou contar com a parceria da população, por isso contrataram uma empresa. A falta de diálogo impede não só a mobilização da população, mas implica também em decisões erradas do governo municipal, o que acaba afastando cada vez mais governo e sociedade.

Outra falha importante foi a não realização de um documento formal com os resultados obtidos no diagnóstico e as ações que seriam realizadas. De acordo com Yara Garbelotto, faltou sistematizar os resultados e informar a população sobre os resultados obtidos e as melhoras conquistadas pelas ações da Agenda 21, fato que também pode ter contribuído com a desarticulação em torno desta proposta. Como neste interim de realização do diagnóstico as comissões formadas no primeiro fórum deixam de se encontrar e, só após um ano, recebem este diagnóstico feito, todo o primeiro trabalho de articulação dos atores acaba perdendo sentido. Tânia ressalta que isto seria necessário, mas:

Porque o certo seria nós termos um documento de Agenda 21 do município, a gente não conseguiu e também, eu como coordenadora do projeto, eu não queria que acontecesse de uma maneira técnica, como aconteceu em São Paulo e ela não teve a... Como eles falavam... O ministério do meio ambiente nem validou muito por ser muito técnica, né? Ela tem que ser participativa a Agenda 21. (...) Porque eu participei um pouco do Plano Diretor, isso acontece em Planos Diretores (algumas pessoas tomando decisão em uma sala), mas em Agenda 21 não pode! Então, assim, eu achei melhor... Optei em não dar continuidade até porque eu não tinha mais força política, nenhuma, pra nada. (TÂNIA MARA)

Yara Garbelotto também acredita que o projeto foi perdendo força neste momento. Muito foi investido na realização de um diagnóstico³¹, mesmo que tenham ocorridos problemas em sua realização, mas nenhum investimento foi feito na sistematização dos dados, o que impossibilitou às comissões terem acesso aos resultados obtidos através de seu trabalho na Agenda 21: “Se vai lá planta uma

³¹ De fato a equipe da secretaria de meio ambiente estava muito envolvida com este projeto e acreditava em seu sucesso. O grande problema era sua limitada capacidade de mão-de-obra e certo despreparo para conduzir um projeto tão diferente dos padrões até então estabelecidos.

árvore, vai lá faz um negócio aqui, mas você não vê um resultado grande, palpável, você não vê avanço, não vê progresso, você desanima, desestimula". (YARA GARBELOTTO)

No que se refere à Agenda 21 Escolar especificamente, os trabalhos são iniciados em Abril de 2004 para alunos de 5ª a 8ª série, professores e funcionários da rede municipal de ensino. Também é no ano de 2004 que têm início o curso de capacitação da Agenda 21 Escolar e são distribuídos para alunos da rede municipal de Barueri cartilhas sobre a Agenda 21, visando conscientizar a população sobre a importância da preservação.

A equipe envolvida neste processo atuou intensamente divulgando o projeto e buscando parcerias para seu desenvolvimento. Em Abril de 2004 representantes da Secretaria de Educação Infantil, Secretaria de Ensino Fundamental e a Secretaria de Recursos Naturais e Meio ambiente fizeram parte do fórum mundial de educação em São Paulo com o objetivo de apresentar a Agenda 21 escolar do município.

Em Novembro de 2004 foi feito um levantamento dos trabalhos realizados durante o ano e das propostas surgidas a partir das ações dentro das escolas, sendo realizado no dia 09 de novembro de 2004 o primeiro fórum da Agenda 21 escolar. Os principais avanços em torno do projeto foram: a capacitação de 1.500 educadores da rede municipal, desenvolvimento do manual de implantação da Agenda 21 escolar para o professor e a realização da pesquisa sócio-ambiental como subsídio às ações do município.

Logo no início do ano de 2005 o município é convidado a participar do Fórum Social Mundial em Porto Alegre compondo as atividades sobre a Agenda 21. A iniciativa fora pioneira na região e em pouco tempo conseguiu resultados significativos. Também ocorreram avanços em relação à Agenda 21 escolar, sendo constituído um acordo entre as Secretarias de Educação e Meio Ambiente para uma ampliação gradativa da oferta dos cursos de capacitação para ensino fundamental I e educação Infantil.

No ambiente escolar as comissões continuaram trabalhando durante o ano de 2005. Cursos foram oferecidos tanto para as escolas já integrantes do processo de Agenda 21 escolar como para aquelas que iniciavam o processo. Durante o ano as

escolas se prepararam para a realização do segundo fórum da Agenda 21 escolar, em dezembro, apresentando os trabalhos realizados em cada comunidade.

Durante estes primeiros anos o método adotado visava sensibilizar e capacitar a população com o intuito de desenvolver um diagnóstico “participativo” capaz de mobilizar a comunidade para desenvolver projetos de melhoria para seu entorno e apresentar as soluções desenvolvidas no fórum ao final de cada ano. Tentou-se, mas o projeto mal conseguiu avançar para além da sensibilização e capacitação.

3.4. MUDANÇA DE GOVERNO, MUDANÇA NA AGENDA 21

No ano de 2005, Rubens Furlan assume novamente a prefeitura em seu terceiro mandato³². Isto provoca mudanças nos quadros da prefeitura e no formato de condução das políticas, afetando diretamente as ações de Agenda 21.

Em 2006 as atividades da Agenda 21 se concentraram nas escolas. Mais uma vez o foco foram os cursos de capacitação com a ampliação das escolas participantes e inclusão de outras organizações no desenvolvimento dos cursos De acordo com a SEMA:

Novo curso de capacitação foi oferecido e recebeu a adesão de 8 maternais, 19 escolas de ensino infantil, 50 escolas de ensino fundamental, 5 escolas de ensino médio (sendo 3 estaduais, uma particular e uma municipal), 3 universidades, 6 ONGs, representantes da guarda civil de 2 municípios, além de representantes da comunidade. Ao todo, 82 instituições de ensino participaram do processo em 2006. (SEMA, p.19, 2011)

De fato, o acontecimento que marca o ano de 2006 na condução da Agenda 21 é o afastamento da coordenadora do projeto Tânia Mara Pereira. Quem assume o projeto é Leny Spessotto, educadora que já integrava a Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente desde 2005. Leny havia trabalhado com Antônio Carlos

³² Furlan foi eleito pelo PPS. A coligação que o elegeu era composta por PP – PDT – PTB – P MDB – PL – PPS – PFL – PAN – PRTB – PHS – PTC – PSB – PRP – PSDB – PT do B, exatamente a mesma que elegeu Gil.

Pasinato (então secretário de Meio Ambiente) na Secretaria de Saúde de Barueri, atuando na área de saúde ambiental. De acordo com Leny:

Eu tinha muito contato com o pessoal do meio ambiente desde que eles montaram a secretaria do meio ambiente, em função da cooperativa de catadores, né? Eles foram montar a cooperativa de reciclagem em... Foi 2001-2002 que eles começaram todo o movimento para montar a cooperativa, de fechar o lixão, de tirar os catadores do lixão e tal, e aí eles procuraram a saúde para a gente fazer isso junto, porque eles eram sete funcionários na Secretaria de Meio Ambiente e na Saúde na época a gente era 1.200. Então eles procuraram a secretaria de saúde pra gente fazer o trabalho junto e eu me apaixonei pelo tema. (LENY SPESSOTTO)

Com a mudança de governo, Pasinato convida Leny para integrar a SEMA. A princípio, Leny descreve que ficara responsável pela parte técnica da Agenda 21, enquanto Tânia Mara continuava coordenando as atividades e cuidando da “parte política”. Quando assume totalmente a coordenação da Agenda 21, Leny dá novo direcionamento ação, focando na ação escolar. Sua estratégia era levar a Agenda 21 para as escolas a fim de colocar os parâmetros curriculares nacionais em prática, acreditando que as crianças seriam os agentes transformadores em suas residências.

O curso de capacitação era aberto a toda a comunidade e a meta era incluir novos grupos na discussão. O problema é que a saída de Tânia Mara acarretou na perda de força política.

Em 2006, quando esta coordenadora sai, o programa perde muita força, porque a gente tem que considerar uma força política que tem que ter o programa para mobilizar toda a prefeitura. Não adianta ter só o interesse técnico de fazer as coisas, se você tem só uma vontade técnica você faz internamente, você faz o trabalho técnico com a população, agora você precisa mexer com mais gente, com todas as outras secretarias, você precisa ter uma vontade política também de fazer... Na hora que sai esta coordenadora o programa perde muita força... Tanto que em 2007 ele muda a formatação e a gente passa a fazer praticamente um curso de treinamento, um curso de capacitação para professores. (YARA GARBELOTTO)

De fato, o que se mantém é o curso de capacitação porque isto SEMA conseguia desenvolver sem precisar da ajuda de outros atores. Porém novo problema ocorre: os professores começam a reclamar que todo semestre é oferecido

o mesmo curso, levando a SEMA a desenvolver o curso de Agente Comunitário Ambiental para quem já havia feito sua capacitação em Agenda 21.

O terceiro Fórum da Agenda 21 Escolar ocorreu em novembro de 2006, sem grandes novidades. De acordo com Leny, apesar do envolvimento de algumas comunidades, muitas escolas desenvolviam “lindos trabalhos de uma feira de ciências”, ou seja, não entendiam a proposta ou não se interessavam por ela.

Além disso, a falta de apoio político por parte da nova prefeitura acabava por minar as boas propostas que surgiam. Leny relata o caso de uma escola em que uma professora propôs o reaproveitamento da água dos bebedouros para lavar o pátio escolar, o que exigia a construção e manutenção de uma cisterna. A prefeitura não disponibilizou verbas, nem incentivou o projeto, cabendo a professora recorrer a uma fundação privada em Alphaville, que bancou o projeto por dois anos até que ele deixou de funcionar.

Em 2007 mais um fato importante marca a condução da Agenda 21 no município: o rompimento com a Secretaria de Educação, fato que dificulta a condução da Agenda 21 escolar em Barueri. A partir deste momento os professores não seriam mais autorizados a deixar seus postos nas escolas durante o horário de trabalho para realização dos cursos da Agenda 21. De acordo com a SEMA, a Agenda 21 escolar em Barueri tornou-se

“um curso de capacitação e atualização de professores, cuja aplicação na unidade escolar não tinha mais o respaldo da Secretaria de Educação e dependia, portanto, exclusivamente do interesse do professor e do corpo de gestão de cada escola”. (SEMA, p.22-23, 2011)

Para Maria Helena, esta ruptura com a Secretaria de Educação está relacionada a nova orientação trazida pelo secretário de educação. O foco do governo eram os programas de alfabetização, de forma que “tudo foi transformado em ensinar ler e escrever”. A carga horária foi alterada e a orientação passada aos professores era para que conduzissem atividades dentro da sala de aula, não cabendo mais discussões e envolvimento em projetos para além do ambiente escolar. É nítido outro problema da Agenda 21 em Barueri: algo que precisa ser intersetorial, um projeto em que várias partes do governo e sociedade são

mobilizadas, vira um interesse exclusivo da SEMA. Como poderia alcançar bom resultados se a idéia original sofreu múltiplas modificações, invertendo totalmente o sentido da proposta original da existência de Agendas 21 locais? Parece que nem mesmo o governo conseguiu entender o que de fato era esta iniciativa.

Como alternativa, os cursos passaram a ser oferecidos na sede da Secretaria de Meio ambiente em encontros semanais. Além disso, foi feita uma investigação sobre o impacto da rotatividade dos professores da rede pública sobre a condução do programa da Agenda 21 escolar no Município. Os dados encontrados mostravam problemas:

Os resultados indicaram que parte significativa dos participantes (27,7%) não sabia se havia Comissão de Agenda 21 nas suas escolas e 38,7% afirmaram não ter. Constatou-se que o remanejamento de professores nas escolas (somente em 2007, 43,2% dos professores que freqüentavam o curso haviam trocado de escola) provoca uma descontinuidade das ações, pois geralmente existe um ou dois professores que são os responsáveis pelo andamento do processo.

Apesar destes graves problemas detectados, não foram tomadas medidas para resolução da situação, permanecendo a questão da falta de parceria com a Secretaria de Educação e a descontinuidade do processo nas escolas, o que tornava o processo cada vez mais complicado.

Para Leny, o fórum de 2007 permitiu uma maior aproximação da SEMA com a comunidade:

E aí fomos trabalhando com a comunidade que, assim, a escola tá inserida num bairro, a escola não tá flutuando no espaço, né? A escola está inserida num bairro, ela atende as crianças daquele bairro... Não dá para, simplesmente, seguir o que vem do ministério da educação, sem pensar no que é melhor para aquele bairro, em saber as habilidades que aquele bairro tem, as potencialidades que aquele bairro tem, a vocação que aquele bairro tem... Quem são as pessoas que constituem aquela comunidade, que potencial que tem lá escondido que ninguém percebe, né? Que autonomia que aquele bairro pode gerar... Então a gente foi construindo isso e, pra você ter ideia do sucesso que foi, foi assim, nós fizemos três turmas, três turmas de Agenda 21 e três turmas de educador ambiental, turma manhã, tarde e noite e mesmo assim deixamos um monte de inscritos sem ser atendidos porque daria para fazer seis turmas de cada curso. Foi um estouro em 2007, e essa história da gente botar as pessoas na rua, né? Os educadores e aí veio muita gente de ONG, veio gente de tudo quanto é secretaria, eu como tinha sido da saúde, chamei os agentes comunitários de saúde para fazerem os cursos, né? (...) Então, a gente começou a agitar muito, e isso começou a incomodar, né? Começamos a

mexer em coisas, a trazer a tona coisas que a prefeitura não queria ver. Não era para mexer nisso, não era para fazer um diagnóstico no bairro tão profundo assim, porque se você faz um diagnóstico profundo você vai ter que ter uma atitude diante disso. E eu comecei a cobrar atitude, cobrar ação, não sei o quê, cobrar... Começou ficar inviável eu continuar lá. (LENY SPESSOTTO)

A inviabilização das ações e o descaso da prefeitura com relação a continuidade do projeto fizeram com que novas mudanças ocorressem-na coordenação da Agenda 21 de Barueri. Logo no início de 2008 Leny Spessotto pede licença da prefeitura e quem assume a condução da Agenda 21 em Barueri é Yara Maria Garbelotto, funcionária da secretaria desde 2002 e participante das ações da Agenda 21 desde seu início.

3.5. ESTAGNAÇÃO

As ações da Agenda 21 não avançaram durante o ano de 2008, também não ocorreram mudanças significativas. O Curso de capacitação continuou acontecendo sem o apoio da Secretaria de Educação³³, tendo ocorrido apenas mudanças na sua apresentação (dias de aula, frequência, formato, etc.). Um fato interessante, porém, que ocorre neste ano é o desenvolvimento do projeto Agentes Ambientais pela SEMA. Nele, bolsistas do PROAD³⁴ (programa de auxílio ao desempregado) foram capacitados para atuar junto as comunidades em um levantamento detalhado sobre os serviços prestados à população pela prefeitura por suas várias secretarias. O projeto foi iniciado no bairro Engenho Novo (escolhido por sua significativa adesão ao programa de coleta seletiva) e teve como meta avaliar o engajamento da população na defesa do meio ambiente e seu conhecimento sobre as ações desenvolvidas pela SEMA. O resultado desta pesquisa forneceu dados importantes a secretaria de Meio Ambiente, inclusive sobre o conhecimento da população sobre a Agenda 21 municipal e sobre a adequação do diagnóstico anteriormente realizado.

³³ Ironicamente a Agenda 21 escolar continuou “existindo” sem o suporte da Secretaria de Educação. Pode-se dizer que sua continuidade é algo meramente formal.

³⁴ Programa criado pela prefeitura de Barueri e coordenado pela Secretaria de Ações Sociais e Cidadania. Nele são selecionados trabalhadores desempregados pertencentes ao município e lhes é oferecida uma bolsa e um curso de capacitação visando sua reinserção no mercado de trabalho.

Em 2009, início do quarto mandato de Rubens Furlan³⁵ como prefeito, os cursos de capacitação para os professores continuaram a ser realizados sem o apoio da Secretaria de Educação, além disso, a SEMA continuou oferecendo outros cursos como os da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e de Gestão Ambiental. Assim como em anos anteriores, o fórum da Agenda 21 escolar não foi realizado, o que impossibilitou o contato com as ações realizadas nas escolas que aderiram ao programa de forma espontânea.

Mais uma vez, o que chama a atenção e a criação de um novo projeto pela prefeitura em parceria com a SEMA: Barueri Sustentável. Este projeto faz parte da Agenda Ambiental na Administração Pública e tem como objetivo a redução de gastos de materiais de escritório, energia e água pelas secretarias de Barueri. A meta é contribuir com o meio ambiente e reduzir custos da prefeitura. É interessante observar que a secretaria, antes acostumada com as ações em parceria e com o objetivo de agrupar seus projetos sob a perspectiva da Agenda 21 municipal, passa a desenvolver uma série de outros projetos de forma fragmentada e independente, o que nos mostra uma nova forma de condução das políticas pelo município.

Em 2010 a Agenda 21, resumida a um curso de capacitação e ao ambiente escolar, não avançou. O grande destaque do município foram as ações do programa Barueri Sustentável. É possível observar um dado interessante: a Agenda 21 em Barueri acaba se resumindo, em certo ponto, as ações voltadas para a própria administração pública (feito pelo governo para o governo). É um ambiente mais fechado e com um enfoque diferente.

Este movimento de reclusão da prefeitura pode ser percebido através da análise do histórico de ações desenvolvidas. Em 2003 Barueri se dispõe a debater a necessidade da construção de uma Agenda 21 local e a necessidade de integração da população neste processo. O que se verifica é uma imensa dificuldade em criar meios de comunicação entre governo e sociedade, havendo dificuldade no processo de sensibilização da população sobre a necessidade do desenvolvimento de um

³⁵ Furlan foi eleito pelo PMDB, sob uma nova coligação (Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – Democratas (DEM) – Partido da República (PR) – Partido Verde (PV) – Partido Progressista (PP) – Partido Comunista do Brasil (PC do B) – Partido Social Cristão (PSC) – Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Partido Popular Socialista (PPS) – Partido Republicano Progressista (PRP) – Partido Republicano Brasileiro (PRB)), coligação que incluía o Partido Verde de Tânia Mara.

diagnóstico e planejamento conjunto. Assim, em 2004, inicia o processo de desenvolvimento da Agenda 21 escolar, contando com o apoio da Secretaria de educação na mobilização e capacitação de professores. Apesar desta iniciativa, o contato com alunos e membros das comunidades em que estão inseridas as escolas continua difícil, resumindo esta ação a “projetos de feira de ciências”. Em 2005, a SEMA resolve incluir funcionários da própria prefeitura nos cursos de capacitação, passando a desenvolver concomitantemente a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). A A3P representa um desdobramento da Agenda 21 que teve como meta mobilizar o próprio corpo de funcionários da Administração Pública sobre a relevância do Desenvolvimento Sustentável. Também se tentou formar comissões entre os funcionários das secretarias para implantação de medidas sustentáveis em seus respectivos setores de trabalho, porém, esta tarefa também é relegada a um segundo plano pela Prefeitura. Durante seu quarto mandato, Rubens Furlan resolve focar no Projeto Barueri Sustentável, um projeto que cria um ambiente competitivo (não mais solidário) entre as secretarias com a finalidade de atingir metas de reciclagem e economia de recursos.

A capacitação e mobilização antes primadas pela proposta de desenvolvimento da Agenda 21 sucumbe diante da perspectiva de que sustentabilidade é preservação ambiental e reaproveitamento de recursos. Em nenhuma etapa, seja no início de 2003 ou em Março de 2010 quando inicia o programa Barueri Sustentável, foram discutidos aspectos sociais e econômicos que também necessitavam atenção. Parece que toda a proposta fica resumida ao plantio de árvores e artesanato com materiais recicláveis.

Além disso, Yara Garbelotto relata em sua entrevista que na execução do projeto Barueri Sustentável as metas estabelecidas (consumo de água, consumo de energia elétrica, papel, copo, coleta seletiva, etc.) foram estabelecidas e impostas pela SEMA, elas não foram construídas com a participação de integrantes de cada secretaria verificando a viabilidade e interesse das ações. Segundo Yara, isto foi necessário para facilitar os trabalhos, uma vez que:

A gente percebeu que quando você trabalha com públicos muito diferentes, se você não tiver junto o tempo todo, acompanhando toda semana, acompanhando a cada quinze dias o trabalho e deixar muito solto para o grupo, se o grupo não incorporou a ideia do trabalho, não anda! (...)

Então como isso é importante para a gente (SEMA), mas não para eles, se a gente não der as diretrizes todas muito claras e prazos, não anda o trabalho. (YARA GARBELOTTO)

A nova perspectiva adotada pela prefeitura na condução de suas políticas é extremamente competitiva, buscando exaltar quem faz mais, mas não propicia a troca de experiências nem mesmo entre as secretarias, não contribuindo com o avanço destas experiências.

Em suma, até o início de 2011 a parceria com a secretaria de educação não foi restabelecida. A Agenda 21 ainda encontra sérias dificuldades para avançar e a participação da população é cada vez mais limitada, ainda mais com o novo enfoque dado às ações na própria administração pública. Além disso, o resultado dos diagnósticos feitos (o primeiro em 2004 durante a elaboração do Plano Diretor da cidade e o segundo em 2008 através dos Agentes Ambientais integrantes do PROAD) não foram utilizados pela Secretaria como base para elaboração de ações e solução de problemas. Parece que a Agenda 21 municipal apenas retrocede, mesmo após oito anos de existência.

4. QUE PARTICIPAÇÃO?

O que permanece da discussão sobre a participação popular em políticas na construção da Agenda 21 em Barueri é a perspectiva de que o contato com a população é necessário para o levantamento de informações. É como se a participação se resumisse a um processo de denúncia, em que a população conta ao governante o que quer que ele faça. A crença é que os resultados da perspectiva otimista da participação sejam alcançados, mesmo que de maneira miraculosa, sem o apoio e preocupação do governo em incentivar tal ação.

Não é aberta à sociedade a oportunidade de debater caminhos e alternativas. No primeiro fórum da Agenda 21 até houve uma tentativa de se formar grupos mistos para discutir os principais problemas do município e elaborar um programa de ações de melhoria, mas mesmo neste momento o debate se restringiu ao aspecto ambiental. Participar em Barueri é consultar. O problema é que consultar gera demandas por ações e isto assusta a prefeitura de Barueri.

Creio que os próprios membros da prefeitura tiveram dificuldade em entender a proposta da Agenda 21, uma vez que só são discutidas questões ambientais (basicamente plantio de árvores e reciclagem), sendo totalmente ignorados os aspectos sociais e econômicos. Este desvio da concepção de Agenda 21 fez com que os temas trazidos a discussão fossem muito distantes do cotidiano da população e, de certa forma, pouco representativos dos anseios e necessidades deste grupo. O afastamento dos interesses fez com que a mobilização não vingasse e, ao invés de a própria SEMA repensar o projeto e buscar meios de se aproximar dos cidadãos, a prefeitura opta por educar a população sobre o tema, sem perceber que a dificuldade de compreensão estava também dentro do próprio governo. Se a população não conhecia a discussão em torno de questões ambientais, os dirigentes de Barueri não conhecem a população da cidade, não sabem de seus problemas e, ao que parece, não ouvem suas propostas.

A tutela³⁶ surge neste momento. Ao desconsiderar a capacidade da população em discutir seus problemas, ao não abrir espaço para que aspectos econômicos e sociais fossem debatidos, a prefeitura passa a menosprezar a capacidade da população e resolve ensiná-la de que forma devem agir. A incompreensão do governo vai além dos aspectos da própria Agenda, mas da realidade desigual do município.

Leny relembrou em sua entrevista o caso de um aluno em que, ao fazer pesquisas para a Agenda 21 escolar em seu bairro, começou a fotografar e contatar lideranças locais, mas acabou ameaçado por traficantes:

De repente o pessoal do tráfico botou a gente pra fora! E a gente não tinha nem ideia.' Eu falei '-imagina! Tráfico não existe em Barueri!' (risos) Então tinha um monte de coisa que não queriam que aparecesse e que as pessoas começaram a ver. (...) E isso começou a incomodar demais. Isso vai mexendo muito com muita gente. (LENY SPESSOTTO)

Mesmo Tânia Mara traz casos de denúncias trazidas aos fóruns:

É muito difícil, você precisa ser muito ousado para fazer uma Agenda 21, porque você vai lá e discute problemas. O gestor, ou a administração, tem que ser ousada mesmo. Eu lembro que eu tinha, assim, alunos de 12 anos que em uma das palestras da qual ele fazia parte lá do curso, ele pediu a palavra e falou assim '-mas vocês do governo tão falando tanto em sustentabilidade e canalizam todo o rio! O que você me responde sobre isso? ', sabe, você tem que responder, eles vão colocar o dedo na ferida. (TÂNIA MARA)

Agnério Neri relata que havia locais na cidade em que passavam córregos e a prefeitura simplesmente colocou pedras e asfalto em cima, canalizou todo o rio Tietê e não deu o tratamento necessário a questão, sendo que no centro da cidade (no paço municipal) vaza gás metano. Nenhuma nascente foi preservada, restando apenas a que corta o terreno do exército no município. Como a prefeitura pode

³⁶ A noção de tutela no conceito jurídico diz respeito a "substituição" do poder pátrio para casos em que os indivíduos sofrem da ausência deste. Ela tem origem da palavra latina *tueri* que significa proteger, vigiar, defender. Trata do caso de desamparo de uma pessoa incapaz e que, portanto, necessita do auxílio de um indivíduo capaz. A noção jurídica de tutela diz muito sobre a perspectiva de participação tutelada que apresento neste trabalho.

costrar mobilização popular em prol de questões ambientais se toma atitudes contraditórias? Como pode pedir sugestões de melhorias se não preservou nenhuma nascente e se restringe a plantar árvores por toda a cidade?

Participar é consultar, mas a consulta não gera mudança. Escuta, mas não ouve, mantém o formato das ações. Considero que a participação em Barueri é tutelada porque além da consulta também há uma excessiva preocupação em capacitar a população para o debate, como se eles desconhecêssem sua própria realidade. Parece, aos olhos dos governantes de Barueri, que a população é alienada e manipulada. Em nenhum momento eles olharam aquelas pessoas com um ar de igualdade e dispostos a trocar idéias, parece que se julgavam um grupo de pessoas preparadas dispostas a libertar os pobres oprimidos. Não foi considerado, por exemplo, as necessidades de uma população que, sem outros caminhos, se vê obrigada a acatar práticas clientelistas porque precisa sobreviver. É uma escolha racional baseada na necessidade de um povo que não é ouvido. Ao longo deste trabalho mantive o alerta de que a existência de uma instituição participativa não garante melhorias automáticas (como acreditam os otimistas e os governantes de Barueri), mas que é preciso entender sobre que população está se falando, qual a realidade destas pessoas, pois só assim poderemos estabelecer o diálogo e promover mudanças. Se em nenhum momento foi tratada a questão da desigualdade, a situação de dependência, a troca de idéias/perspectivas, como poderia haver participação real?

Há uma intransigência do governo quanto a considerar a população um locutor válido. Suas opiniões parecem despreparadas aos olhos dos governantes, passível de educação, tutela. Na maior parte das vezes ela é simplesmente ignorada, como podemos observar na fala do Vereador Agnério sobre a motivação para a alta rotatividade dos professores:

Não são mal remunerados, aqui se paga muito bem. Aqui, em proporção é a que paga melhor. (...) o problema é não te deixar fazer a parte pedagógica, 'você tem que fazer isso ó, só isso' e pronto, se você não tem outra opção de vida ou é muito retrógrado, então tudo bem, você fica ali, mas quem não concorda fala '-eu sou competente, vou prestar outro concurso, vou para São Paulo, Osasco...ou particular, vou sair', e isso não só do professor, mas do médico também, aqui muda muito médico. (AGNÉRIO NERI)

Os entrevistados descrevem a política de Barueri como centralizadora, em que não há o interesse de que a população seja atuante, reivindique. Eles têm verba para executar as ações, mas só fazem o que lhes interessa, fato que reitera a perspectiva clientelista: Eu possuo recursos e disponibilizo em seu favor conforme me interesse. A população é tratada com menosprezo.

Algumas ações só existem porque são passíveis de divulgação e isto interessa ao governo. Além disso, quando começa a Agenda 21 em Barueri, havia um boom de Agendas pelo país e a discussão estava em alta, o que permitia ao governo conseguir financiamentos externos e espaço na mídia. Os cortes na Agenda aconteceram quando ela foge deste intuito inicial:

Existe uma série de coisas para não acontecer. E eu acho que, infelizmente, a Agenda 21 tava saindo disso e tava sendo efetivo, e eu ouvi isso ‘-você não sabe que não era para pôr em prática?’ (...) tem uma série de coisas que existem de uma forma meio mortinha, de uma forma meio assim, de uma forma... porque tem, a gente não vai dizer que não tem, mas efetivamente não acontece. (LENY SPESSOTTO)

Esta situação também se reproduz no caso da cooperativa, a Cooperyara. Esta ação só foi desenvolvida porque havia uma importante discussão em torno da existência de um lixão na cidade e era preciso, além de resolver o problema, mostrar a existência de um caminho alternativo. A discussão sobre Agenda 21 em Barueri também esteve intimamente ligada a discussão de encerrar o lixão que havia no município. Ocorre que a prefeitura se limitou a simular a existência de um aterro sanitário:

Deu sequência em simular a existência de um aterro, colocou uns drenos, umas chaminés de gás para sair, para o máximo de gás possível, colocou um coletor de gás também e colocou grama em cima... fez uma bela aparência e simulou um aterro razoável. Não foi um aterro, porque um aterro teria que ser feito antes a manta embaixo, para depois construir... Fazer um coletor de afluentes de chorume embaixo e tratar ou encaminhar, tudo bem, não foi feito isso porque já tinha um lixão com trinta anos de existência. (AGNÉRIO NERI)

Pelos diversos relatos que obtive, grande parte das ações em Barueri são “de fachada”, motivadas pelo caráter eleitoreiro, sem se preocupar com questões redistributivas ou participativas. Quando surge o interesse em discutir o caráter

democrático das ações, enfatizado pelos defensores da participação segundo a perspectiva otimista, mesmo assim isso foi desenvolvido com a finalidade de, primeiro, fazer com que a população rompesse com seus antigos padrinhos políticos, segundo, estabelecer uma nova forma de dependência população-governo que possibilitasse a manutenção deste “novo” grupo político no poder.

A importância de problematizar a participação popular nasce justamente da necessidade em se preparar os governos para a condução de novas políticas. Ao longo das décadas que se passaram após a promulgação da Constituição de 1988 o discurso otimista prevaleceu na mente dos políticos brasileiros. De fato, acompanhando a Agenda 21 em Barueri pude notar que muitos dos envolvidos acreditaram realmente no caráter libertador de tal ação, mas não faziam idéia do que estavam fazendo: não sabiam como chegar na população, como coletar as informações, como propor as discussões, etc.

O constante desmerecimento da população como um ator válido e capaz (não precisando de tutela, alguém que lhe dê a mão e o conduza) acabava subvertendo a ação participativa em um espaço para velhas práticas e promoção de campanhas. Podemos notar isso na recente postura da prefeitura ao mudar a cor do símbolo da cidade para verde, associando esta mudança a uma propaganda em torno da sustentabilidade.

Se alguém precisa de auxílio e acompanhamento, este é o governo que, influenciado por antigas práticas tão arraigadas, conhece as possibilidades das práticas participativas, mas não faz ideia de como isso pode ser executado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação entra em pauta na condução de políticas em Barueri no momento em que há uma ruptura política importante. O prefeito Gil Arantes necessita de apoio político para manter-se no poder e viabilizar as ações de seu governo, dado que o antigo bloco governista formado por Rubens Furlan não daria mais suporte às decisões da prefeitura.

Aliar-se a outras figuras importantes do município que até então figuravam na oposição era algo imprescindível à continuidade do governo. Tânia Mara, presidente do Partido Verde e com importantes articulações com a comunidade, foi a escolhida para dar suporte ao governo de Gil.

Se em um primeiro momento Tânia pode ser considerada como uma empreendedora de políticas públicas, ela acaba por sofrer de uma ingenuidade otimista e abandona seu projeto, subvertendo-o aos interesses do governo vigente. Parece que a própria Tânia não compreendeu a proposta da Agenda 21 local, em nenhum momento ela e sua equipe se preocuparam em discutir aspectos sociais e econômicos da cidade, fato que continua no trabalho de suas sucessoras.

Vendo os resultados da consulta realizada pela SEMA na construção da Agenda de Barueri, custo a crer que a maior reivindicação das pessoas da cidade tenha sido a falta de áreas verdes. No mínimo tal resultado foi influenciado pela existência de um questionário fechado aplicado em escolas. Como pudemos observar, Barueri tem uma situação muito específica (desigualdade, co-dependência com o município de São Paulo, fluxo migratório, falta de esgotamento, etc.) a população provavelmente tem uma opinião muito diversificada, muito maior que os dezesseis itens apresentados pela Agenda 21 escolar de Barueri (sendo alguns deles a erosão do solo decorrente da mineração, poluição sonora e poluição atmosférica).

É fato que quem traz a noção de participação ao governo não é diretamente Tânia Mara, mas a própria noção de Agenda 21 que os ambientalistas defendiam, a concepção original da proposta. Ao adotar a bandeira da Agenda 21 e propor a execução da Agenda 21 local em Barueri, Tânia leva ao município a necessidade de

participação popular. Talvez por este motivo as ações tenham enfrentado tantas dificuldades: nunca foi discutida a real relevância do processo participativo, ele era visto apenas como uma etapa necessária, assim como era necessário o apoio do governo municipal para a execução da ação. Era um sonho pessoal que necessitava de terceiros para se concretizar. Também é provável que isto tenha levado Tânia ao desencantamento pelo projeto:

Eu particularmente, pessoalmente, até desencantei um pouco de trabalhar com a Agenda 21 em função disso, porque eu dependo muito do governo pra fazer e aí eu rompi com isso e fui trabalhar na ONG com a carta da terra (risos)... Porque a carta da terra não precisa de governo, e é outro instrumento também de educação ambiental, de sensibilização, mas eu não preciso de governo. (...) Parece que eu perdi o tempo (da Agenda 21 local no município). Não aconteceu e para eu retomar isso, eu não sinto mais motivação. Eu tenho medo de começar a fomentar a participação e depois decepcionar todo mundo de novo. (...) aí vai ser pior, porque você começa um processo e para. (TANIA MARA)

Responsabilizar a população e seu suposto desconhecimento da causa como parte do fracasso da Agenda 21 é algo complicado. Existe algum motivo relevante para que, mesmo com a descontinuidade das ações da Agenda 21 escolar, nunca tenha havido uma mobilização ou cobrança do governo sobre isso. Convenhamos que, se de fato a população estivesse engajada nesta ação, quando o novo governo mudasse a conduta e cortasse as ações isto imediatamente provocaria reclamações e pressão para que o projeto fosse restabelecido. Parece que a população nem soube o que se passou.

Na realidade, o que podemos observar no histórico de ações desenvolvidas em Barueri são políticas assistencialistas e prestação de serviços. A população local tem como hábito recorrer à prefeitura ou às inúmeras ONGs assistencialistas da cidade quando enfrentam alguma dificuldade, sendo prontamente atendidas. Durante a execução deste trabalho presenciei inúmeras vezes filas em frente à Secretaria de Ações Sociais e Cidadania de pessoas retirando cestas básicas. Segundo o Vereador Agnério Neri:

Essa prática daqui é muito ruim, de fazer esse vício com as pessoas, a mendicância... Isso é ruim. (...) Vou usar uma expressão, não muito correta, mas para explicar para você, dá a impressão que as pessoas têm uma formação muito ruim, as pessoas com um todo, de que eu vou pedir

cesta básica, eu trabalho e ganho pouco então eu vou pedir cesta básica para alguém. Eu não vou reivindicar meu salário para comprar meu alimento. E aí o comerciante que tem um comércio, que vende e ganha bem, também vai pedir cesta básica. Puxa, se tá de graça eu também quero, se é vantagem, eu também quero o meu. Então, há essa cultura aqui, isso é fato! (...) Antigamente havia na grande São Paulo as associações de amigos de bairro, aí tornou-se associação de amigos do prefeito. Não tem mais reivindicação. Isso é muito ruim. As ONGs que eram, em boa parte, eram filantrópicas, hoje são *pilantrópicas*. É terrível. (...) e aí não há a reivindicação correta. (...) Então, não é fácil organizar este povo. Eu falo porque fiz parte dessa organização no passado, mobilizar as pessoas para reclamar seus direitos não é fácil, mas por que não é fácil? Porque no outro dia, eram 3h da madrugada eu acordei com a enchente, era aquela lama, a água subindo, a cama balançou etc., (...) mas no outro dia cedo, eram 9h da manhã estava lá a senhora A.V., não esqueci o nome, promoção social, levando colchões novos, levando alimentos, cesta básica e ‘o que você perdeu?’ te dava de volta. (AGNÉRIO NERI)

É nítida a situação de clientelismo político existente na cidade. As pessoas não deixam de participar porque não tem informação adequada, mas estão acostumadas com este tipo de tratamento, tratamento que garante resultados. Não podemos esquecer que nas últimas eleições a filha de Rubens Furlan, Bruna Furlan³⁷ (28 anos) foi a terceira deputada federal mais votada no Estado de São Paulo.

Sem alternativas, relegada a segundo plano e tratada como incapaz, a população precisa recorrer aos seus padrinhos. É uma questão de sobrevivência e o governo foi incapaz de repensar isso. O que levaria a população de Barueri a romper com seus patronos para se engajar em novas ações propostas por um governo que, até então, também era adepto de tal prática assistencial? Há uma avaliação de custos (pedir assistência exige menos do que atuar) associada a uma segurança proporcionada pela existência de longa data destes políticos e práticas no município.

Era preciso motivar a população. O foco não deveria ser a promoção de capacitação em educação ambiental, mas a demonstração para a população de que existem outras formas de desenvolver políticas e que suas necessidades também serão atendidas nesta nova formatação. Era preciso demonstrar que a Agenda 21 não é algo tão distante de seu contexto e que nos espaços abertos por tal práticas

³⁷ Bruna Furlan foi eleita pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)

eles poderiam reivindicar suas necessidades e anseios, mudando a forma de conduta estabelecida.

Agenda 21 é um instrumento de guerrilha, só que as pessoas não conseguem sacar isso, e acaba sendo muito assim, esse sistema assistencialista que a prefeitura tem... porque fala ‘-ah, a população só quer receber’, a população só quer receber porque a prefeitura sempre quis só dar, porque ela dá para a população não pensar, pra população não reivindicar, pra população não ir na rua, pra população não incomodar. Então, por isso que ela dá, dá, dá... e dá pouco, perto do que eles tem de dinheiro, dá muito pouco. (LENY SPESSOTTO)

Retomando a discussão teórica a respeito da participação popular verificamos que em nenhum momento foi tratada a viabilidade de um modelo democrático e os meios que propiciariam a adoção de tal modelo. Macpherson (1978) traz a discussão da necessidade de uma mudança na consciência da população, deixando de lado a perspectiva de consumidores para agirem como executores. Acredito que isto passa pela demonstração à população de que suas necessidades também serão atendidas se eles se mobilizarem em torno de mudanças mais profundas. Isso não ocorreu em nenhum momento da Agenda 21 em Barueri. E a incapacidade do governo em demonstrar a viabilidade do seu projeto foi tratada como desconhecimento da população sobre o assunto, o que leva ao estabelecimento de uma tutela ao invés do debate sobre os meios que promoveriam tal projeto.

Todos os entrevistados relataram a ausência da formalização de um documento com as ações desenvolvidas e as metas a serem alcançadas. Como é possível mobilizar pessoas em torno de algo fluido? Como conquistar a confiança da população de que está ação atenderá suas demandas se eles não conseguem enxergar os resultados? Será que a população desconhece de fato o tema ou o governo não consegue se comunicar?

Além disso, havia alta rotatividade dos participantes que, ao não verem resultados ou não acompanhar as reuniões (que eram muito espaçadas), acabam perdendo a referência do projeto, o que, somado às alternâncias de governo, dificultam a formação de novos vínculos.

As pessoas também mudaram, em 2004 tinha lá uma pessoa que representava a escola, só que em 2005 ela não estava mais... ah, porque em 2005 teve a eleição! Foi isso também que alterou... Em 2004 a gente teve a eleição para prefeito, então em 2005 a gente não alterou a nossa configuração, o secretário manteve, foi o mesmo secretário de 2004 para 2005, mas teve uma mudança estrutural de funcionários, né? Então isso muda. Muda prefeito, muda secretários, muda a dinâmica da prefeitura. Eu acho que isso interfere também, na hora que você vai continuar os trabalhos e aquela pessoa que representava a escola não tá mais na educação, ou deixou de ser professor para ser coordenador e não tem tempo de atuar, a comissão muda e perde força. Então ela começa a se encontrar pouco. (YARA GARBELOTTO)

Outro fator complicador foi a constante busca de apoio político e legitimação de práticas. Em nenhum momento, nem Gil, nem Furlan, estimularam a população ou cobraram mudança de postura. Como a população é tratada como passível de manipulação e um ator despreparado, os governantes temem estimular mudanças:

Não há essa cobrança dos pais para não haver um desgaste, um choque com os pais e se perder voto. Essa é a verdade. Então eu não posso cobrar do munícipe para não perder voto. (...) Ninguém multa ninguém aqui, para fazer média, e o que acontece aqui, aqui é um local em que o terreno é muito caro, o imóvel é muito caro, você compra um terreno aqui e larga para faturar, o imposto é barato ou quase nada, você não faz muro, não faz calçada, não faz nada e quando a... A lei existe para te obrigar a fazer calçada e te multar quando não tem muro, você não mura e é baldio, fica abandonado para alguém cometer crimes, usar drogas e por aí se vai. Então a lei existe, mas não quer cobrar do munícipe para não haver confronto, isso é muito ruim. Assim como não há esse confronto aqui na nossa lei, também não há na escola quando, por exemplo, educa a criança, traga o pai para dentro da escola, educa o pai também. Porque se o pai é bem formado, o filho já é formado em casa, quando o filho não é formado em casa, quem forma é a escola, e é difícil, mas podia abrir a escola para a comunidade e trazer o pai da comunidade, a mãe da comunidade... Mas não há esse interesse, não há esse jeito para isso. (...) Mas não querem fazer isso, porque de dois em dois anos tem eleição, e se eu fizer algo contra você, ou que desgaste você, que dê consciência, mas que desgaste, você não vota em mim. (...) Aqui não quer ter choque com ninguém. Não vai mudar nunca se não tiver choque. É mudar a cultura, mudar hábitos, isso é ruim aqui para a cidade. (AGNÉRIO NERI)

A mentalidade de que concessões são fundamentais para se ter apoio político permanece. Conforme cita Leny “Barueri não diz não, mas eles fazem de uma forma que vai dificultando, dificultando, dificultando, para você desistir”. (LENY SPESSOTTO)

Outro ponto é a manutenção da situação de desigualdade social e econômica, questão que inviabiliza o processo de mudança. As pessoas precisam ter suas necessidades garantidas. Enquanto existir o medo de que o rompimento com seu patrono acarrete em dificuldades de subsistência, será difícil promover um processo participativo. E não devemos esquecer que estas desigualdades sociais e econômicas podem ser replicadas no jogo político, atuando mais quem tem melhores condições. Isto foi possível verificar no caso da Agenda 21 em Barueri: participavam dos fóruns membros das secretarias, empresários de Alphaville e ambientalistas. O governo não entendia isso como um problema na concepção de sua ação que não conseguia chegar na população, mas, novamente, atribuía isto a uma incapacidade e desinteresse da população, o que gerava mais tutela e menos debate.

Voltamos então ao círculo vicioso descrito por Macpherson (1978): deixar a perspectiva de consumidor e promover redução das desigualdades é essencial ao desenvolvimento de ações participativas, mas é através deste tipo de ação que mudanças são possíveis. O próprio J. S. Mill destaca que a participação é o mecanismo que permite ao indivíduo tomar consciência de sua situação frente a sociedade e sobre sua responsabilidade frente seu próprio bem estar, o que caracteriza o exaltado caráter educativo da participação também citado por Rousseau e Tocqueville. Em Barueri não houve esta preocupação em estimular a população, deixá-la participar mesmo mantendo-se as práticas assistencialistas até que, uma vez mobilizada, ela passasse a caminhar de forma mais segura e independente.

Acredito que investir em ações participativas é necessário, mas, assim como destaca Ottmann (2006), é preciso conciliar as práticas tradicionais legitimadas com as práticas participativas, transformando-as. Ottmann (2006) lembra da necessidade de manutenção de políticas de bem-estar social conciliadas com a existência de espaços participativos. Isto reduzia a desigualdade e o temor da população e daria a oportunidade ao governo de convidar a sociedade para um novo modelo de condução de políticas.

Assim, o problema da democracia participativa em grande escala parece insolúvel. É insolúvel se nós simplesmente tentarmos tirar cópias

heliográficas do sistema político proposto sem prestar atenção às mudanças na sociedade, e na consciência que as pessoas têm de si mesmas, o que com um pouco de reflexão veremos deve preceder ou acompanhar a consecução de alguma coisa como democracia participativa. Quero sugerir agora que o problema central não é de como uma democracia participativa deve atuar, mas de como podemos nos chegar a ela. (MACPHERSON, 1978, p.101, grifo nosso)

A grande questão em torno da participação popular continua sendo a viabilidade de sua implantação, sendo necessário que os trabalhos avancem neste sentido. É imprescindível para uma atuação real da população a conquista de sua confiança através da demonstração de que resultados podem ser alcançados através destas ações, se isso não for feito continuaremos com o risco da manutenção de práticas participativas de fachada, em que a participação é tutelada pelo governo e tem caráter apenas consultivo. É preciso conquistar a população, considerá-la como igual e capaz de discutir os caminhos.

Não é possível que em um município que diz desenvolver ações participativas as pessoas não consigam informar quais comunidades são mais mobilizadas, quem são os líderes comunitários ou quais ONGs atuam de forma independente do governo. Se ações não forem tomadas, se o governo não entender que também precisa aprender com a população e alterar sua forma de conduta, pouco será mudado.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada**. Economia e Sociedade. Revista de Economia da Unicamp, v. 14, p. 127-152, 2000.

AGENDA 21 BRASILEIRA. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2ª edição. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

AVELINO, George. **Clientelismo e política no Brasil – Revisitando velhos problemas**. Novos Estudos, Cebrap, n.58, Março de 1994. p.225-240.

AVRITZER, L. **Teoria Democrática, Esfera Pública e Participação Local**. Sociologias, Porto Alegre, ano 1, nº 2, jul/dez de 1999. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925> Última visualização: 11/02/2012

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

BARBIERI, Jose Carlos; LAGE, Allene Carvalho. **Conceitos, Problemas e Pontos de Partidas Para Políticas de Desenvolvimento Sustentável**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2001, Campinas. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2001.

BARUERI, **Decreto N.º 5335, de 6 de Outubro de 2003**. Convoca o fórum da Agenda 21 de Barueri.

BENTHAM, J., **Works**. Edimburgo; Bowring, J. (org.), Tait, 1843.

BERELSON, B. R., Lazarsfeld, P. F., e MacPhee, W. N., **Voting**, Chicago, University of Chicago Press, 1954.

BITTENCOURT, Lúcio Nagib. **O que há de público na política pública?** Análise do processo de elaboração do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos a partir das narrativas. FGV – EAESP, 2010.

BRASIL, **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm Última visualização: 01/06/2011

CARVALHO, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso. Última visualização 25/01/2012.

COSTA, Frederico Lustosa da & CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. **Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: O dilema da democracia direta no Brasil**. Organizações & Sociedade – Salvador, v.17, n.54. p. 543-553 – Julho/Setembro, 2010. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=928> Última visualização: 12/12/2011.

CZARNIAWSKA, Barbara. **The Uses Of Narrative In Organization Research**. GRI Report, 2000:5. April, 2000. Disponível em: <http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/2997/1/GRI-rapport-2000-5.pdf>. Última visualização: 12/12/2011.

_____. **Narratives in Social Science Research**. SAGE, 2004

DAHL, R. A., **Preface to Democratic Theory**, University of Chicago Press, 1956a.

_____. **Hierarchy, Democracy and Bargaining in Politics and Economics**. In: Eulau, H., Eldersveld, S., e Janowitz M. (orgs.), *Polítical Behaviour* Glencoe, Free Press, 1956b.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización (Daniel Mato, ed.).Caracas, Venezuela: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DIAS, Solange Gonçalves. **Reflexões acerca da Participação Popular**. Integração, Ano XIII, nº48, p.45-53, Jan/Fev/Mar 2007. Disponível em: ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/45_48.pdf Última visualização: 11/02/2012

ECKSTEIN, H., **A Theory of Stable Democracy**, Ap. B de Division and Cohesion in Democracy, Princeton University Press, 1966.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública. v.35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan./fev. 2001.

FILHO, Damião Felipe Clemente; BRESCIANI, Luis Paulo. **O planejamento e a Gestão para o Desenvolvimento sustentável: O caso da cidade de Jundiá**. Cadernos de Gestão pública e Cidadania, n.52, volume 1, 2008. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/caderno%2052%20-%20final.pdf> Última Visualização: 06/03/2012

GIACOMETTI, Haroldo Clemente; TRISTÃO, José Américo Martelli; TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. **Desenvolvimento Local, Restrições Ambientais e Orçamento Participativo: A Experiência de Ribeirão Pires**. In: Encontro de Administração Pública e Governo da Anpad, 2006. Pesquisa em Debate, edição 6, volume 4, n.1, Jan/Jun 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil.

GROPPO, Luís Antonio. **AUTOGESTÃO UNIVERSIDADE E MOVIMENTO ESTUDANTIL**. Editora: Autores Associados, 144p. 1º edição – 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. **Poder local, políticas sociais e sustentabilidade**. Saúde e Sociedade, São Paulo, p. 31-48, 1999.

KOWARICK, Lúcio & CAMPANÁRIO, Milton A. **São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica**. In As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente. Lúcio Kowarick, coordenador. 2ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 316p

KÜSTER, Angela; KLAUS, Hermanns; ARNS, Paulo C. **Agenda 21 local – orientações metodológicas para construção e avaliação**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 204p, 2004.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um conceito?** Disponível em: http://material.nerea-investiga.org/publicacoes/user_35/FICH_ES_32.pdf Última visualização: 26/09/2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro, Forense, 1975.

LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de “Ambientalização” de conflitos e sobre dilemas da participação**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n.25, p.31-64, jan/jun 2006.

LOUREIRO, Maria Rita & PACHECO, Regina Silvia. **Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92)**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 29 (4): 137-153, OUT/DEZ 1995.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal – Origens e Evolução**. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

MARTINS, Rafael D’Almeida; FERREIRA, Leila da Costa. **Uma revisão crítica sobre cidades e mudança climática: vinho velho em garrafa nova ou um novo paradigma de ação para a governança local?** Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro 45(3), p.611-641, Maio/jun 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/04.pdf> Última Visualização: 06/03/2012

MELO, Marcus. **Crise federativa, guerra fiscal e hobsenismo municipal: efeitos perversos da descentralização?** Revista São Paulo em Perspectiva. , v. 10, n. 3, 1996.

MICHELS, Robert. **Political Parties - A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Traduzido por Eden e Cedar Paul. Batoche Books, Ontário – Canadá, 2001. Disponível em: http://www.archive.org/stream/MICHELS_Robert_Political_parties/RobertMichelsPoliticalPartiesSocserv.mcmaster.caEconUgcm3113MichelsPolipart_djvu.txt Última visualização: 11/02/2012

MILL, John Stuart. **On Liberty**. New York: P.F. Collier & Son Company, 1909–14 New York: Bartleby.com, 2001.

_____. **Considerations on Representative Government**. Project Gutenberg Ebook, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2ª edição, 158p, ISBN 85-87166-41-7. Brasília, 2004.

_____. **Agenda 21 brasileira**. Site institucional, 2010. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=10068&idMenu=10683> última visualização: 27/11/2010

_____. **Informativo da Pesquisa de Avaliação de Agenda 21**. Número 2 Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/boletimpesquisan2_18.pdf última Visualização: 30/09/2011

MOSCA, Gaetano. **Elementi Di Scienza Politica**. Segunda edição, Torino, Editora Fratelli Bocca, 1923. Disponível em: http://www.archive.org/stream/elementidiscienz00moscuoft/elementidiscienz00moscuoft_djvu.txt Última visualização: 11/02/2012

MOURA, Maria Suzana; CASTRO, Rocio; MELO, Vanessa Paternostro; LORDELO, José Albertino Carvalho; MEIRA, Ludmila. **Desenvolvimento Local Sustentável: o Que Sinalizam as Práticas**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2002, Salvador. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2002.

MÜLLER, Ana Luiza; GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo A. **Desenvolvimento, Políticas Públicas para o Meio Ambiente e conflitos Socioambientais**. Disponível em: http://www.fae.edu/seminario_sustentabilidade/gestao_social/Ana%20Muller,%20Catia%20Grisa%20e%20Paulo%20Niederle.pdf última visualização 27/11/2010

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. **Condicionantes para a Implementação de uma Política Ambiental – o Caso do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2007.

NASCIMENTO, Luis Felipe. **O Insustentável Sustentável**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, XXXII, 2008, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2008.

NEGRI, Barjas. **As políticas de Descentralização industrial e o processo de Interiorização em São Paulo: 1970-1985**. In Modernização e Desenvolvimento no Interior de São Paulo. Organizado por José Carlos Tartaglia e Osvaldo Luiz de Oliveira. São Paulo, editora UNESP, 1988. 154p

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A dimensão política da descentralização participativa**. São Paulo em Perspectiva, v.11, n.3, 9-19, 1997.

OTTMANN, Goetz. **Cidadani Mediada**. Novos Estudos, Cebrap, n.74, Março de 2006.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARETO, Vilfredo. **Traité de Sociologie Générale**. Edição francesa por Pierre Boven. Volume I, Librairie Payot & O'. Paris – França, 1917. Disponível em: http://www.archive.org/stream/traitdesociolo01pare/traitdesociolo01pare_djvu.txt
Última visualização: 11/02/2012

PERISSINOTTO, Renato. **As elites políticas: Questões de teoria e Método**. Editora IBPEX, Curitiba, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Marcejane Wanderley. **O Governo Municipal no Brasil: Construindo uma nova agenda política na década de 90**. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, Volume 20, Abril de 2001. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad20.pdf> Última visualização: 11/02/2012

PINTO, João Alberto da Costa. **França: lutas sociais anticapitalistas no maio de 1968**. Revista Espaço Acadêmico, nº 85, junho de 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/085/85pinto.pdf> Última visualização: 05/05/2011

REBELO, Luiza Maria Bessa; LEHMKUHL, Giuvania Terezinha; PHILIPPI, Daniela Althoff; ERDMANN, Rolf Hermann. **O Exercício da Intersetorialidade na Condução da Agenda 21**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2004, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnAPG, 2004.

RIPPERT, Ulrich. **França: Maio-Junho de 1968 e hoje**. World Socialist web site, Março de 2006. Disponível em: <http://www.wsws.org/pt/2006/mar2006/port-m31.shtml> última visualização: 15/06/2011

ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo; FILIPPIM, Eliane Salete. **Instrumento para a Gestão dos Aspectos Socioambientais do Desenvolvimento Local**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e

Pesquisa em Administração, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2007.

_____; ORTH, Dora Maria; ROSSETTO, Carlos Ricardo. **Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS)**. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro 40(5), p.809-840, Set/Out 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n5/a04v40n5.pdf>
Última Visualização: 06/03/2012

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Ed. Ridendo Castigat Mores, Versão para eBook eBooksBrasil.com disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/contrato.pdf> 1762 Última visualização: 05/05/2011

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável: Estudo Comparativo de Municípios**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2004, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnAPG, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (organizador). Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2ª edição, 2003.

SARTORI, G., **Democratic Theory**, Detroit, Wayne State University Press, 1962.

SCARDUA, Fernando Paiva & BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Descentralização da Política Ambiental no Brasil**. Sociedade e Estado, Brasília, v.18, n. 1/2, p. 291-314, jan/dez 2003.

SCHENINI, Pedro Carlos; FILHO, Esperidião Amin Helou; CARDOSO, André Coimbra Felix. **Ações de Sustentabilidade na Gestão Pública**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2004, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnAPG, 2004.

SCHMITT, C. **The Crisis of Parliamentary Democracy**. Cambridge, MIT Press, 1926. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/17099820/Carl-Schmitt-The-Crisis-of-Parliamentary-Democracy> Última visualização: 11/02/2012

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro, Editora fundo de Cultura, 1961. Editado por George Allen e Unwin Ltd. Tradução de Ruy Jungmann.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SEMA. **Agenda 21 de Barueri – histórico 2003-2009**. Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, Barueri, 2011.

SILVA, Adeílson Gomes da. **Município de Barueri: Segregação espacial e clientelismo político na metrópole paulistana**. Dissertação apresentada ao departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2002.

SILVA, Cínthia Maria Souza; FERREIRA, Guilherme; FERREIRA, Larisse Christine de Oliveira. **Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá: Uma Percepção da Gestão Ambiental acerca da sustentabilidade**. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, XXXII, 2008, Rio de Janeiro. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2008.

SILVA, Laurinete Maria de Souza. **Orçamento Participativo: nova participação da sociedade na gestão pública municipal**. Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Contabilidade Pública e Auditoria. João Pessoa, Centro de Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Federal da Paraíba, 2004.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília, DF: CNM, SEBRAE, 2006.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Ciência Saúde Coletiva 2002; 7:431-42.

_____. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 2, Junho 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=en&nrm=iso Última visualização 01/06/2011.

SPINK, Peter Kevin. **Pesquisa de Campo em Psicologia Social: Uma Perspectiva Pós-Construcionista**. Psicologia e Sociedade, v. 15, n. 2, p. 18-24, 2003.

_____. **O Pesquisador Conversador no Cotidiano**. Psicologia e Sociedade (Impresso), v. 20, p. 70-77, 2008.

STEFANELLO, M. B. **GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS**. Revista de Pesquisa e Pós-Graduação, Santo Ângelo, 2003. Disponível em: http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/comam/gestao_compartilhada_entre_estados_municipios.pdf Última visualização: 10/11/2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos Sociais e Conselhos**. Cadernos ABONG, nº 7, julho de 1996. Disponível em: http://www.aatr.org.br/site/uploads/publicacoes/movimento_sociais_e_conselhos.pdf última visualização: 02/06/2011.

TINÔCO, Dinah dos Santos; BEAUGRAND, Eleonora B. M. T.; FILHO, João Matos. **O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó: Uma Experiência de**

Planejamento Participativo e de Implantação de um Sistema de Gestão no Rio Grande do Norte. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, 2001, Campinas. Resumo de Trabalhos, EnANPAD, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy on America.** Tradução: REEVE, Henry. London; New York: Longmans, Green, 1889.

VALLA, Victor Vincent. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14(Sup. 2), p.7-18, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf> última visualização: 11/02/2012

VIEIRA, Liszt, BREDARIOL, Celso. **Cidadania e Política Ambiental.** Record, 2ª edição. Rio de Janeiro, 2006.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. **Públicos Participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático.** In Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo, COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). Editora 34, 2004.

WEBER, Max. **Economy and Society.** Berkeley, University of California Press, 1978. Disponível em: http://www.4shared.com/office/Thf1W1Lv/Max_Weber_Economy_And_Society.html Última visualização: 11/02/2012

WEFFORT, F. C. **Por que democracia?** São Paulo, Brasiliense, 133p., 1984.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Presentation of the report of the World Commission on Environment and Development to UNEP'S 14th Governing Council Session.** Nairobi, Kenya. June/1987. Disponível em: http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Taler%20og%20artikler%20av%20tidligere%20statsministre/Gro%20Harlem%20Brundtland/1987/Presentation_of_Our_Common_Future_to_UNEP.pdf Última visualização: 23/11/2010.