

# **REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: BARREIRAS E ESTRATÉGIAS**

## **CRITICAL REFLECTION ON SOCIAL PARTICIPATION: BARRIERS AND STRATEGIES**

Camila Balista Garbeline<sup>1</sup>

Ruth Elias de Paula Laranja<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A participação social é uma consolidação do processo democrático no fortalecimento da cidadania. Entretanto muitas conduções da participação é amadora, observam-se longos debates onde os problemas principais estão mascarados, ganhando destaque os temas que as forças econômicas e políticas desejam salientar. O objetivo geral do trabalho é um aporte teórico-metodológico sobre a participação social, como está sendo tratada pelos gestores e pela sociedade de diferentes países. No aporte teórico-metodológico percebe-se que o assunto referente ao tema vem sendo discutido mais recentemente, no período de 2008 a 2016. Para avançar no conhecimento sobre a participação social na gestão urbana-ambiental, foram pesquisados artigos como base teórica- metodológica de acordo com o tema da pesquisa, dos 64 artigos encontrados considerando o local e ano de publicação, foram utilizados 40 com estudos de caso em diferentes países, como nos Estados Unidos, China, Índia, Japão entre outros. Os artigos demonstraram que a obtenção da participação social é difícil, pois primeiro é considerado os objetivos da parte interessada, o que prevalece sobre a participação social. Entretanto, mesmo com as barreiras na participação, foram elucidados quatro estudos de caso que mostram uma participação social ativa, com poder de influenciar decisões na implementação dos empreendimentos. Percebe-se que os níveis de participação podem evoluir para formas mais democráticas dependendo de como a sociedade movimenta-se para lutar por esse direito.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Geografia pela Universidade de Brasília. E-mail: camila.garbel@gmail.com

<sup>2</sup> Professora Doutora em Geografia na Universidade de Brasília. E-mail: laranja@unb.br

**Palavras-chave:** Reflexão crítica; Participação Social; Democracia; Interesses.

### ABSTRACT

Social participation is a consolidation of the democratic process in strengthening citizenship. However many leads of participation are amateur, there are long debates where the main problems are masked, gaining prominence the themes that the economic and political forces wish to emphasize. The general objective of the work is a theoretical-methodological contribution on social participation, as it is being handled by managers and society from different countries. In the theoretical-methodological contribution, it can be seen that the subject has been discussed more recently, from 2008 to 2016. In order to advance the knowledge about social participation in urban-environmental management, articles were searched as a theoretical-methodological base of According to the research theme, of the 64 articles found considering the place and year of publication, 40 were used with case studies in different countries, such as the United States, China, India, Japan and others. The articles showed that obtaining social participation is difficult, because first the objectives of the interested party are considered, which prevails over social participation. However, even with participation barriers, four case studies were elucidated that show an active social participation, with the power to influence decisions in the implementation of the enterprises. It is perceived that levels of participation can evolve into more democratic forms depending on how society moves to fight for this right.

**Keywords:** Critical reflection; Social Participation; Democracy; Interests.

### INTRODUÇÃO

São vários os conceitos de participação social que existem na literatura. Afinal, é um conceito amplo, com dificuldades práticas de operacionalização, mas abordados em projetos de planejamentos. Participação ou participação social diz respeito à construção de espaços que criam interconexões entre os gestores e a sociedade (CARVALHO, 1998). A participação é uma conquista das sociedades, significa uma busca pela democratização, e tem significado histórico para países que viveram em regimes autoritários, pela luta a participação tornou-se um direito do cidadão.

Para a participação deve ocorrer a oportunidade de dividir responsabilidades e promover o conhecimento da sociedade. Assim, no planejamento urbano-ambiental a participação social deveria ocorrer passo a passo com os estudos, os agentes sociais deveriam estar envolvidos nos temas e nos indicadores socioambientais, mas tal processo não ocorre na prática.

O problema principal é a participação social sendo raramente reconhecida, prevalecendo sobre a opinião da população os objetivos das partes interessadas, permanece o objetivo de um crescimento econômico. Assim, a participação da sociedade enfrenta dificuldades como a deficiência no sistema legal, manipulação de interesses econômicos, a quase inexistente divulgação de informações referentes a gestão urbana ambiental.

Percebe-se que muitas conduções da participação é amadora, observam-se longos debates onde os problemas principais estão mascarados, ganhando destaque os temas que as forças econômicas e políticas desejam salientar. Mostrando velhas questões com novas roupagens. Santos (2004) comenta que é comum o planejador ter fortes resistências às mudanças em função da manipulação feita pelo mercado/interesses.

Estudos apontam que tem havido a obrigação da realização de audiências públicas, porém, o fato de existir a realização de audiências com a participação social não garante a qualidade da participação, não garante a real inserção da população em decisões sobre projetos urbanos e ambientais. A participação se aplica nas últimas etapas dos projetos de planejamento, sem tempo ou amadurecimento suficiente para uma decisão.

A lógica da participação social tem sido amplamente documentada em vários países devido à importância de aumentar a consciência da população sobre o direito e dever de expor suas ideias e de ter voz diante das mudanças. Mesmo em países onde o poder de decisão está concentrado numa parcela minoritária da população, hoje a participação social quando levada a sério, ao ponto de ser ouvida, significa poder nas mãos dos que por muitos anos foram excluídos das decisões.

Diante do exposto o objetivo geral do trabalho é um aporte teórico-metodológico sobre a participação social, como está sendo tratada e gerenciada pelos gestores de diferentes países. Seguido pelos objetivos específicos, são eles: como a participação social vem sendo tratada nos últimos 40 anos; analisar vários artigos de diferentes países que abordam o tema proposto; mostrar estudos de caso que a participação social foi considerada como agentes ativos nas decisões sobre a implementação dos empreendimentos; comentar sobre as barreiras que inibem a participação social; expor os métodos adotados pelos artigos para chegar aos dados

de saída; por fim dissertar sobre a importância da participação social e as mudanças apresentadas pelos autores.

Nesse contexto, o artigo aborda um estudo de revisão bibliográfica realizado como parte das etapas do estudo da tese, portanto, foram incluídos artigos de alto impacto, estudos de caso e relatos de experiência que abarcassem o tema e a metodologia para analisar a participação social em tomadas de decisão. Tais estudos estão publicados no idioma inglês e esloveno.

Foram realizadas leituras com estudos de caso na China, Estados Unidos, Japão, Brasil, entre outros países. Na leitura dos artigos os autores exibiram a necessidade de continuar estudando a participação social, a sociedade pode decidir o melhor rumo a ser seguido quando se tem a real inserção da população nas tomadas de decisão.

Nesse contexto, o presente trabalho teve como foco descrever e analisar os artigos científicos encontrados no periódico da capes, desta forma, elaborar uma reflexão crítica sobre como está sendo tratada a participação social pelo mundo.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A participação social na política ambiental e urbana é um importante processo nos últimos anos. São vários os conceitos de participação social que existem na literatura. Participação ou participação social diz respeito à construção de espaços que criam interconexões entre os gestores e a sociedade (CARVALHO, 1998). A participação é uma conquista das sociedades, significa uma busca pela democratização, e tem significado histórico para países que viveram em regimes autoritários, pela luta a participação tornou-se um direito do cidadão.

As primeiras práticas de urbanismo democrático aconteceram nos Estados Unidos em 1960, ou seja, práticas que buscavam defender as reivindicações da classe mais desfavorecida (NUNES, 2006).

No Brasil, segundo Bava (2003) no ano de 1970 iniciou a tentativa de aplicar a gestão participativa a fim de melhorar as precárias condições de vida da população desamparada. A gestão participativa estimularia organizações populares como a associação de moradores. Essas são notas que apontam para solução de problemas urbanos-ambientais por meio de construção de uma nova política democrática, a população como instrumento dos atores do sistema de gestão, e como voz ativa para as mudanças.

De acordo com alguns autores como Carvalho (1998) e Santos (2004) a participação pode assumir distintos formatos organizativos, como: movimentos populares, partidos, sindicatos, organizações não governamentais, enfim, os conjuntos dos representantes são de base social, política e econômica.

Em relação à participação em processos ambientais, destaca-se a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que teve início o processo da participação social nas decisões governamentais concernentes ao meio ambiente e o reconhecimento de que a sociedade precisava ser informada sobre as problemáticas e participar na preservação do meio ambiente. Desde então, a participação social passou a fazer parte da gestão do meio ambiente. Na segunda conferência ambiental, Rio-92 a participação social recebeu status de princípio, foi o tema mais debatidos (ASSUNÇÃO, 2006).

No planejamento urbano-ambiental a participação social apresenta avanços, uma conquista social foi a Constituição Federal de 1988. A década de 1980 foi marcada por conquistas, no sentido da luta pela população para serem considerados como agentes ativos em todos os tipos de decisões. O retorno das eleições diretas em 1985, a luta pela Reforma Urbana, e a Constituição de 1988, fazendo com que os conceitos de participação e cidadania andassem lado a lado.

A Constituição Federal de 1988 é o marco da legalidade da questão social, um avanço na gestão das cidades, uma nova forma que na teoria expõem que o poder de decisão não mais se restringe a pequenos grupos com poder econômico e político, mas também a população junto a atividade de participação tem o poder de decisão.

Nunes (2006) afirma que num país onde o poder de decisão foi monopolizado pela elite econômica, a participação social significa uma democratização de poder. Desta forma, a participação passa a ser um referencial da ampliação do acesso de setores populares, como fortalecimento de mecanismos democráticos.

Na Constituição Federal, no Capítulo da Política Urbana, nos artigos 182 e 183, onde definem que o Plano Diretor é um instrumento obrigatório para determinados municípios, é uma conquista, pois estabelece a função social da cidade, com direito a moradia, a infraestrutura, saneamento básico, de forma participativa e igualitária. Para Villaça (2005) os debates públicos em torno do Plano Diretor representam um avanço muito pequeno em relação a prática social, que é a prática popular em si. Em primeiro lugar, anteriormente havia pouquíssima participação social, diante de zero, qualquer crescimento é ilimitado. Em segundo, porque em termos de pressão política sobre os governantes, a da minoria foi enorme,

e a maioria limitadíssima. Ou seja, Villaça mostrou que a pressão da elite ainda permanece como agente ativo, os tomadores de decisão, e a maioria, essa “maioria” retrata o povo que não tem o poder diante das decisões, continua sendo agente passivo.

Desta forma, os planos diretores no Brasil tendem a servir como escamoteadores de práticas arcaicas, assim, servem apenas aos interesses de grupos pequenos com o poder de decisão. A discussão crítica acerca da participação leva a perceber, que tem sido usada para a manutenção do controle, os cidadãos seriam incompetentes para decidir e opinar na implementação dos empreendimentos, especialmente no caso de tarefas mais complexas de planejamento (Frey, 2001).

Percebe-se por Villaça e outros autores que a participação social é um conceito amplo, com dificuldades práticas de operacionalização. Mas a participação é um dos pilares do processo de construção da democracia, com uma população com voz ativa, sendo tratados como agentes ativos em decisões.

Boas práticas de participação são caracterizadas por aquelas em que todas as partes interessadas são incluídas, a informação é compartilhada de forma aberta e a vontade de encontrar soluções é de interesse mútuo (FINSON et al., 2005).

Santos (2004) disserta sobre os diferentes tipos e graus de participação, mas serão tratadas apenas três tipologias da participação, são elas: Participação Manipulada; Participação Passiva; e Participação Interativa. O autor diferenciada os três tipos de participação. O primeiro, a participação manipulada, seria uma participação aparente, os quais não tem o poder de decisão. A segunda, a participação passiva, as pessoas participam tomando conhecimento do que já foi decidido ou feito, assim não tem a devida atenção as respostas das pessoas. E o terceiro, a participação interativa, as pessoas participam, a participação é vista como um direito e não como um meio de alcançar metas de projeto, assim, os grupos locais tomam o controle sobre as decisões.

Para Gohn (2005) a participação pode ser analisada em três níveis básicos: o conceitual, o político e a prática social. O primeiro nível, Conceitual, tem-se as variações conceituais, ou seja, o modelo teórico em que se fundamenta. O Político (segundo nível) depende do estágio democrático em que a sociedade se encontra, ou seja, se está em luta para a sua aquisição ou em processo de consolidação. E a Prática Social (terceiro nível), isto é, os movimentos de participação, as associações e organizações.

Assim, os níveis de participação poderão evoluir para formas mais democráticas, ou retroceder, dependendo de como a sociedade movimenta-se para lutar por esse direito. A

sociedade dos países em desenvolvimento ainda está aprendendo a lutar e reivindicar direitos de participação em decisões públicas.

O principal desafio para a participação é criar uma forma mais ativa de representatividade, isso implicaria numa redistribuição de poder, para que as pessoas não sejam apenas ouvidas, a informação coletada deve ser incorporada no processo de decisão.

A vantagem associada à participação é a possibilidade das pessoas afetadas pelas decisões fazerem-se presentes e por ser um mecanismo de troca de informações, assim, a participação permite que os órgãos responsáveis pelas decisões sejam sensíveis para aspectos que vão além do próprio projeto. Entretanto, Canter (1998) comenta que existem desvantagens associadas às atividades de participação, como: a chance de ter uma informação errônea entre os participantes, podem ter um conhecimento limitado sobre as questões tratadas, a incerteza dos resultados. Mas deve-se lembrar de que a incerteza faz parte dos processos democráticos, e sendo considerada como desvantagem compromete a natureza da democracia.

A situação ideal é que a participação seja ativa, tenha autocrítica, mas percebe-se que a participação social ainda perpassa sobre as participações manipuladas e passivas, a participação social ainda é vista como um obstáculo, apenas uma obrigação a ser seguida por lei, desta forma, a participação social é raramente reconhecida. Há uma lógica, que ainda permeia o processo decisório, o de colocar a decisão nas mãos de profissionais, desqualificando a participação daqueles que não detém o conhecimento científico, mas que são vítimas ou beneficiários das decisões dos gestores.

O Estado tem um papel primordial no incentivo da participação, inclusive na divulgação de informações para uma participação ativa e crítica, mas para isso o crescimento econômico não pode ser o único objetivo a influenciar as decisões governamentais, os gestores precisam tomar como etapa decisória a opinião da população para depois decidir o melhor rumo a seguir. E a população deve lutar por seus direitos, mais adiante serão retratados exemplos de uma participação ativa, onde a sociedade influencia nas decisões de projetos que podem prejudicar o bem estar social.

Contudo, percebe-se que muitas conduções da participação é amadora, observam-se longos debates onde os problemas principais estão mascarados, ganhando destaque os temas que as forças econômicas e políticas desejam salientar. Mostrando velhas questões com novas roupagens. Santos (2004) comenta que é comum o planejador ter fortes resistências às mudanças em função da manipulação feita pelo mercado/interesses.

Estudos apontam que tem havido a obrigação da realização de audiências públicas, porém, o fato de existir a realização de audiências com a participação social não garante a qualidade da participação, não garante a real inserção da população em decisões sobre projetos urbanos e ambientais. A participação se aplica nas últimas etapas dos projetos de planejamento, sem tempo ou amadurecimento suficiente para uma decisão.

A lógica da participação social tem sido amplamente documentada em vários países devido à importância de aumentar a consciência da população sobre o direito e dever de expor suas ideias e de ter voz diante das mudanças. Mesmo em países onde o poder de decisão está concentrado numa parcela minoritária da população, hoje a participação social quando levada a sério, ao ponto de ser ouvida, significa poder nas mãos dos que por muitos anos foram excluídos das decisões.

Outra forma de poder e de conscientização da população diante dos problemas socioambientais é a educação ambiental crítica, pois ela promove um questionamento crítico as abordagens reducionistas em relação a economia, a natureza e a sociedade. Assim, a educação ambiental crítica auxilia na luta pelos direitos, quando a educação é crítica ela visa analisar os problemas socioambientais em sua raiz, de forma holística, e não mais uma análise reducionista ou com tendências ideológicas do sistema dominante.

Uma educação crítica é voltada para o exercício da cidadania, a sociedade adquire percepção, com isso pode participar de forma efetiva das decisões que os afetam, e lutar por seus direitos.

A educação ambiental pode proporcionar o desenvolvimento de um posicionamento crítico, fazendo com que os cidadãos se tornem capazes de analisar os fatores implícitos e explícitos da realidade política, econômica, social e ambiental, propondo alternativas aos problemas.

## **BALANÇO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM DIFERENTES PAÍSES**

Com o objetivo de avançar no conhecimento sobre a participação social na gestão urbana-ambiental, foram pesquisados artigos como base teórica- metodológica de acordo com o tema da pesquisa, dos 64 artigos encontrados considerando o local e ano de publicação, foram utilizados 40, dois foram de estudos na Alemanha, quatro no Brasil, um no Chile, sete na China, um na Eslovênia, um na Espanha, onze nos Estados Unidos, um na Grã Bretanha, um na Índia, dois na Inglaterra, um no Irã, dois no Japão, um na Malásia, um na Polónia, dois no Reino Unido, um na Suécia, um na Tailândia. Apresentam-se os artigos na Tabela 1 em

ordem cronológica de publicação, bem como uma breve descrição da metodologia da pesquisa.

Tabela 1 - Distribuição qualitativa dos artigos utilizados

<b>Nº</b>	<b>ANO, LOCAL, AUTOR</b>	<b>BREVE DESCRIÇÃO SOBRE A METODOLOGIA</b>
1	2000, Inglaterra, Rydin	Estudo de caso, introdução a participação social, o potencial social, e os problemas enfrentados em Londres.
2	2001, Inglaterra, Finson	Estudo de caso, utiliza o Método Q (Stephenson 1953; Brown 1980; Kalof 1997). As entrevistas foram semiestruturada, o que significava uma lista de perguntas gerais, entrevista na tabela.
3	2002, Estados Unidos, Califórnia	Estudo de caso que se aplica na participação do público em decisões ambientais. Os pesquisadores definiram uma abordagem de cinco etapas para projetar a participação pública. Mostrou que com a influência nas escolas sobre a questão ambiental aumentaram a participação dos pais dos alunos e os próprios adolescentes em projetos ambientais.
4	2004, Estados Unidos, Laurian	Estudo de caso, analisa o motivo pela qual as pessoas participam dos processos de planejamento. Discorre sobre as pesquisas com dados descritos sobre participação. Os fatores que afetam a participação.
5	2005, Reino Unido, Wood	Estudo de Caso que analisa como a gestão pública enxerga a participação da sociedade em decisões ambientais, e as barreiras para essa participação. Entrevista com a gestão sobre a participação da sociedade em decisões ambientais.
6	2005, Estados Unidos, Tuleri	Estudo de caso, entrevista por telefone ou e-mail com a gestão sobre o processo de participação social, o processo com cada pessoa levou cerca de 90 minutos.
7	2006, Brasil,	Estudo de caso, disserta sobre os movimentos sociais e ambientais.

- Assunção Analisa sobre a participação social no processo de avaliação de impacto ambiental junto a entrevistas.
- 8 2007, Brasil, Estudo de caso, entrevistas abertas, no sentido de identificar os principais conflitos existentes nas participações públicas. Analisa Veiga documentos e reuniões para a observação da atuação das entidades da sociedade civil organizada e sua relação com o processo decisório.
- 9 2008, China, Relato de experiência e estudo de caso sobre as oportunidades e as Lau dificuldades da participação do público na China.
- 10 2008, Estudo de caso, descreve como é tratado as questões relacionada a Eslovénia, degradação ambiental na Eslovénia, as leis, as consciências ambientais, a cooperação entre a tomada de decisão pública e as intervenções. Spes
- 11 2008, Estados Unidos, Estudo de caso com entrevistas sobre os métodos de participação utilizada pelos órgãos responsáveis. Laurian
- 12 2008, Estados Unidos, Daley Estudo de caso, os pesquisadores examinaram diferentes dimensões da participação pública e tomada de decisão ambiental. Dados de séries temporais transversais para os anos 1989, 1990, 1993, 1995, 1998, e 2001, para analisar a participação do público em programas de degradação estadual.
- 13 2009, China, Relato de experiência e estudo de caso sobre a participação do público Faircheallaigh em decisões de política pública relacionada ao impacto ambiental. Como a experiência com a participação do público pode ajudar na avaliação da política pública, indicar a sua importância.
- 14 2009, Japão, Estudo de caso, entrevistas com grupos de profissionais do Tsang planejamento e população. As discussões foram transcritas e analisadas qualitativamente.
- 15 2010, Brasil, Estudo de caso, desenvolvimento participativo de propostas sobre Cavalcanti recurso comum gerenciadas em três comunidades.
- 16 2010, Alemanha, Estudo de caso sobre a participação social na cidade. O que leva uma Rosol crescente importância de atores não estatais na política. Mostra como a participação contribuiu para condições mais favoráveis na implementação das empreendimentos.

- 17 2010, Estados Unidos, Yan Song Estudo de caso, 65 projetos analisados para medir o nível de participação. Avaliação dos projetos: Transição da informação; Característica da comunidade; Característica do projeto.
- 18 2010, Suécia, Wiklundd Estudo de caso, análise de documentos de impacto ambiental e de participação social.
- 19 2011, Estados Unidos, Holden Estudo de caso, análise de documentos públicos no ano de 2005 e 2006. Entrevistas com a sociedade e aulas para o público sobre a importância da participação pública.
- 20 2011, Irã, Akbari M. Método de amostragem aleatória. Análise estatística. Estudo de caso, com questionário para 203 pessoas sobre a frequência que participam de decisões ambientais.
- 21 2011, Chile, Lostarnau Estudo de caso, descreve o processo de participação, quem participa, a evolução das participações no decorrer dos anos.
- 22 2012, Estados Unidos, Bherer Estudo de caso junto a observações diretas em reuniões públicas. Consulta de relatórios anuais produzidos pela organização de audiências públicas. Entrevistas com especialistas que desenvolvem e organizam a participação do público.
- 23 2012, Malásia, Chun Estudo de caso junto a entrevista com 96 malays, 64 chineses e 40 indianos. Questões com perguntas múltipla escolha, e perguntas abertas sobre a satisfação do rio na área urbana.
- 24 2012, Estados Unidos, Craig Relato de experiência e estudo de caso sobre a participação do público e da ética para melhorar o processo de participação social.
- 25 2012, Tailândia, Rojanamon Estudo de caso, análise do processo de participação social. O processo é composto por três partes: informações com o público, ouvir os comentários e preocupações, consultar por partes.
- 26 2012, Brasil, Barros Estudo de caso, analisa os orçamentos participativos em Belém de 1997 – 2000.
- 27 2013, Estados Unidos, Estudo de caso, analisa o nível de participação dos jovens em projetos ambientais na escola.

- Douglas Entrevistas com perguntas abertas.
- 28 2013, Grã-Bretanha, Marzluff Estudo de caso, expõem sobre a participação social em pesquisa ambiental para introduzir os leitores a uma nova abordagem. Ilustra como projetos junto a participação social tem melhorado as decisões.
- 29 2013, Estados Unidos, Sexton Estudo de caso, analisa a forma como vem sendo realizada no decorrer dos anos a participação social no paradigma RA-RM (avaliação de risco – gestão de risco).
- 30 2013, Índia, Diducka Estudo de caso, inclui revisão de documentos sobre avaliação e mitigação, entrevistas com a população, ONGs e funcionários do governo sobre a participação social.
- 31 2013, Estados Unidos, Sayce Estudo de caso, discorre sobre os projetos que a participação social foi solicitada, e a evolução da participação social na Califórnia.
- 32 2014, Polónia, Jurczaka Estudo bibliográfico e pesquisa qualitativa. O estudo inclui revisão de documentos e referencias disponíveis sobre a participação do público no programa na Polónia, publicados em 2004 e 2011.  
Estudo de caso com entrevistas e observações.
- 33 2015, China, Gu Estudo de caso que descreve as bases legais x a prática da participação do público na avaliação dos impactos.
- 34 2015, Alemanha, Challies Estudo de caso sobre a tomada de decisão ambiental participativa. A participação social foi analisada por meio de pesquisa de campo empírica, com base num questionário junto aos organizadores do processo participativo e partes integrantes.
- 35 2015, China, Chen Estudo de caso, primeiro discuti o estado atual da participação social na China.  
Descreve o processo, o resultado e a avaliação desse modelo, discutindo os resultados, as limitações e a aplicabilidade.
- 36 2015, China Estudo de caso que trabalho com os protestos NIMBYism, em vários projetos o governo considerou a opinião da população nas audiências públicas e foi realizado o que a maioria da população gostaria para não gerar protestos como em outros projetos.
- 37 2015, Espanha, Albert Estudo de Caso que descreveu como os municípios estabelecem bases para a participação do público em projetos de conservação.

- Questionário com administração pública, municípios, organizações ambientais, representantes agrícolas e industriais.
- 38 2015, Japão, Estudo de caso que analisou a participação da sociedade no planejamento. Sakurai Entrevista com a comissão composta de moradores locais e funcionários.
- 39 2016, China, Estudo de caso junto a dados recolhidos junto ao governo e através de artigos de notícia. Gu
- 40 2016, China, Estudo de caso, descreve sobre a participação social o porque, para quem, e como, por fim as estratégias políticas na China. Koppenjan

---

**Elaboração:** GARBELINE, C. B., 2016

No aporte teórico-metodológico percebe-se que o assunto referente ao tema vem sendo discutido mais recentemente, no período de 2008 a 2016 concentram-se os maiores índices de publicações com o tema de participação social, pode ser devido a percepção da grave situação ambiental em que o mundo se encontra, e também a força dos movimentos sociais atualmente, diferente de 50 anos atrás, quando a população não tinha consciência dos seus direitos e deveres.

Percebe-se após a leitura em alguns artigos que o valor instrumental de participação social gera benefícios na tomada de decisão dos processos. O autor Craig et al. (2012) comenta que ao incorporar diversas perspectivas, a participação pode auxiliar nos pontos que seriam negligenciados, desta forma, melhora a gestão.

Entretanto, pode-se dizer que tem havido uma obrigação da realização em audiências de participação social. Um exemplo é a avaliação da participação social em alguns países dos Estados Unidos, os pesquisadores comentam que a participação da população é muitas vezes visto como um obstáculo se torna um processo obrigatório na tomada de decisão, e não como um apoio relevante nas decisões de implementação dos empreendimentos.

Contudo, um estudo de caso realizado na Califórnia (Estados Unidos) mostrou que a influência nas escolas sobre a questão ambiental aumentou a participação dos pais dos alunos e os próprios adolescentes em projetos ambientais.

Os programas de Educação Ambiental voltado para toda a sociedade com vista a conscientizá-los sobre situação ambiental, a degradação do meio ambiente pelo imediatismo das forças econômicas é importante. Mas é necessário ações específicas para levar aos

moradores noções educativas ambientais, assim como, o direito e o dever de participar das audiências públicas e lutar pelo bem socioambiental diante das forças econômicas. Vale lembrar que ao realizar as ações de luta pelos direitos, os participantes projetam um sentimento de pertencimento social, passam a se sentir incluídos como um grupo ativo.

Outros três artigos trazem uma participação social com voz ativa nas decisões de implementação dos empreendimentos, como: Na China, um estudo de caso realizados com os protestos NIMBYism, em vários projetos o governo considerou a opinião da população nas audiências públicas e foi realizado o que a maioria da população gostaria para não gerar protestos como em outros projetos; Na Alemanha, o estudo de caso mostrou como a participação contribuiu para condições mais favoráveis na implementação dos empreendimentos; Na Grã-Bretanha, o estudo de caso ilustrou como projetos junto a participação social tem melhorado as decisões sobre projetos de empreendimentos.

A participação é raramente reconhecida, mas tem que ser algo significativo, ao ponto de influenciar decisões como mostram esses quatro artigos citados no parágrafo acima, a população com voz ativa, mas para isso acontecer, a população tem que se mobilizar e lutar pela democratização do poder.

Outro aspecto que os autores expõem nos artigos são as barreiras que inibem uma participação social ativa, as principais barreiras, são: pouco conhecimento sobre a importância ambiental, falta de informação sobre a legislação, incapacidade de influenciar o processo de tomada de decisão, má execução da participação pela população, falta de conhecimento para acessar sites onde contem os documentos e informações das audiências públicas.

A falta de conhecimento vinculada a longos documentos carregados com termos técnicos intimidam ainda mais a população que não é especialista na área, desta forma, não tem a oportunidade de expressar opiniões por falta de informação e conhecimento.

Uma participação social ideal seria aquela que o cidadão não é visto como obstáculos, deve ter a oportunidade de uma participação direta, e o poder de decisão deve estar também sobre a população. Craig et al. (2012) comenta sobre a ideia de igualdade das pessoas dentro do arranjo político, essa igualdade implica que a população tem o direito de participar da vida política, cada pessoa deve ter a oportunidade de participar das decisões que os afetam, bem como aqueles em que dizem respeito ao bem social.

Outra análise realizada nos artigos para a revisão bibliográfica foram às palavras que permeiam a participação social, são elas: “barreiras” e “conflitos”, elas dificultam uma participação social ativa nas decisões de implementação dos empreendimentos (Figura 1).

Compreende-se que a participação social é um dos pilares do processo de construção da democracia, mas ainda enfrenta barreiras para ser reconhecida como algo significativo ao ponto de influenciar decisões sobre projetos a serem implementados. Sendo comum o planejador ter fortes resistências às mudanças em função da manipulação feita pelo mercado/interesses, ganham destaque os temas que as forças econômicas desejam salientar. Desta forma, percebe-se que a participação social tem dificuldades práticas de operacionalização.

Entretanto, mesmo com as barreiras na participação, foram elucidados quatro estudos de caso que mostram uma participação social ativa, com poder de influenciar decisões, mas percebe-se uma população que se mobiliza para exigir seus direitos, mostra que a participação social pode ter voz ativa, mas é preciso uma organização por parte da população para garantir o poder de decisão e influencia sobre o objetivo do crescimento econômico.

Figura 1 - Palavras que permeiam a participação social

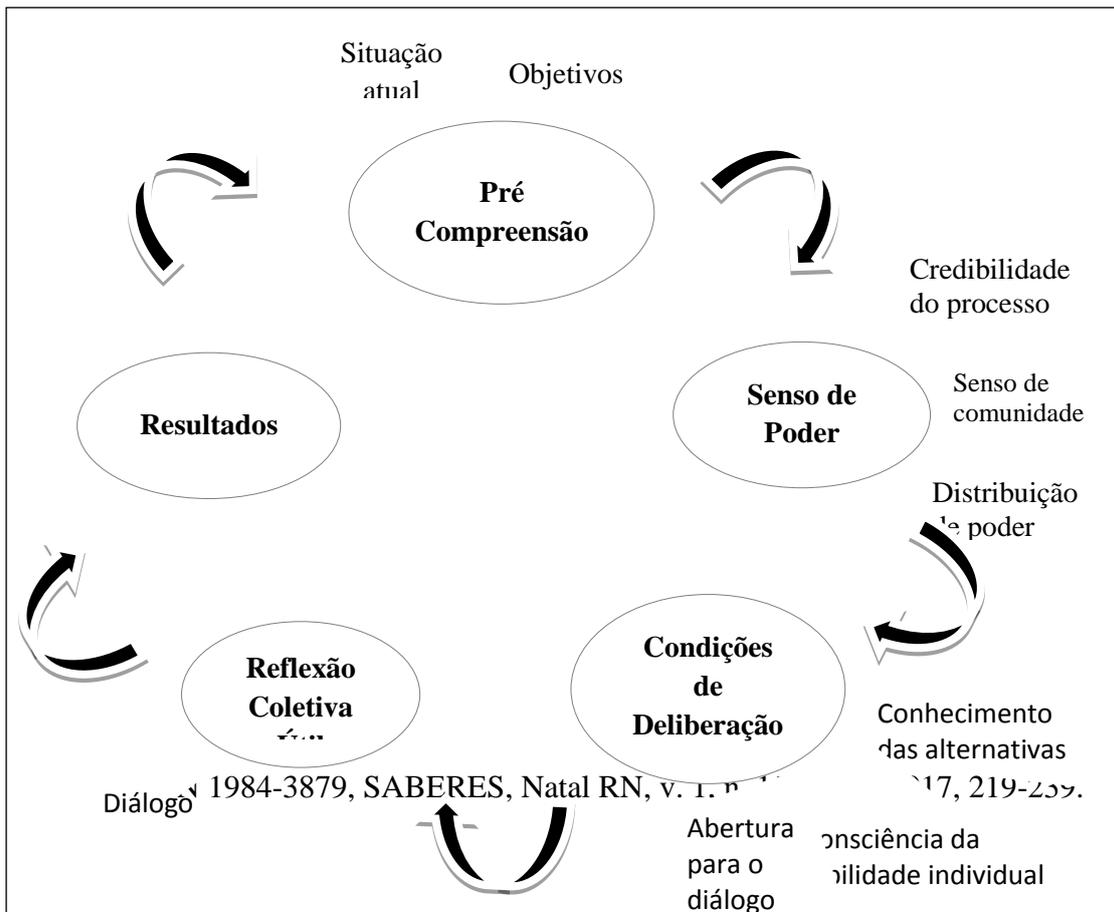


**Elaboração:** GARBELINE, C. B., 2016

Compreende-se que a participação social é um dos pilares do processo de construção da democracia, mas ainda enfrenta barreiras para ser reconhecida como algo significativo ao ponto de influenciar decisões sobre projetos a serem implementados.

Entretanto, mesmo com as barreiras na participação, foram elucidados quatro estudos de caso que mostram uma participação social ativa, com poder de influenciar decisões, mas percebe-se uma população que se mobiliza para exigir seus direitos, desta forma, é preciso uma organização por parte da população para garantir o poder de decisão e influencia sobre o objetivo do crescimento econômico. A figura 2 demonstra os elementos de participação.

Figura 2 – Elementos de Participação



**Fonte:** Scarabello Filho, 2003 apud Santos, 2004 (Modificado)

Os níveis de participação podem evoluir para formas mais democráticas dependendo de como a sociedade movimenta-se para lutar por esse direito. Uma participação social ideal seria aquela que o cidadão não é visto como obstáculos, pelo contrário, deve ter a oportunidade de uma participação direta, e o poder de diálogo e decisão deve estar também sobre a população. Como lembra Canter (1998), não basta que as pessoas sejam ouvidas, é preciso incorporar a informação no processo decisório.

De forma geral, mesmo alguns artigos mostrando uma participação ativa, como coautores de decisões, a participação ainda é vista de forma a ser manipulada e passiva. A questão que fica é como garantir o controle social e ambiental sem a devida participação da sociedade?

O ideal é que o grupo de participantes seja ativo, tenha capacidade de entender os relatórios técnicos para fazer uma autocrítica sobre os problemas que se encontram e colaborar na solução. Nas participações é necessário considerar alguns condicionantes, como a compreensão do projeto e a área de estudo, senso de poder onde cada participante interfere nas considerações, o senso comum que cada participante tem sobre determinado tema, e o somatório de todos os elementos da participação levam a uma reflexão coletiva por meio de diálogos (SANTOS, 2004).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise sobre a participação social, pode-se falar sobre os três tipos de participações a participação manipulada, seria uma participação aparente, os quais não tem o poder de decisão; a participação passiva, as pessoas participam tomando conhecimento do que já foi decidido ou feito, assim não tem a devida atenção as respostas das pessoas; e a participação interativa, as pessoas participam, a participação é vista como um direito e não como um meio de alcançar metas de projeto, assim, os grupos locais tomam o controle sobre as decisões. A situação ideal é que a participação seja ativa, mas percebe-se que a participação

social ainda perpassa sobre as participações manipuladas e passivas, a participação social ainda é vista como um obstáculo, apenas uma obrigação a ser seguida por lei, desta forma, a participação social é raramente reconhecida.

Ao dizer que um bom programa de participação não acontece por acidente como afirma Canter (1998), ele mostra que existe uma dificuldade de promover a participação em processos de decisões na implementação de empreendimentos urbanos e ambientais, sobretudo de quebrar a relutância quanto a participação, os gestores ainda veem a participação social como um obstáculo nas decisões.

Conclui-se de forma geral, que mesmo alguns artigos mostrando uma participação ativa, como coautores de decisões, a participação ainda é vista de forma a ser manipulada e passiva. A questão que fica é como garantir o controle social sem a devida participação social, sem a participação das vítimas na construção dos projetos de planejamento?

#### **REFERÊNCIAS:**

- ALBERT, C. L.; ACOSTA P. S.; MARQUES D. P. Decision-making and stakeholders' constructive participation in environmental projects. **Journal of Business Research**. 2015.
- AKBARI M, ASADI A, POURATASHI M, KALANTARI Kh. Determinants of public participation in management activities of local Parks. **INTERNATIONAL Journal of Environmental Sciences**. 2011
- AMEZAGA. J. M.; LOSTAMAU, C.; MATURANA, H.; SOTO, M.; SOTO, G. OYARZÚN, J. Stakeholder participation within the public environmental system in Chile: Major gaps between theory and practice. **Journal of Environmental Management**. 2011
- ASSUNÇÃO, F. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: Sujeitos e Práticas Sociais**. Tese de Doutorado. (Universidade de Brasília), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília 2006.
- BAVA, S. C.; SOARES, J. A. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARROS, J. **Participação Popular em Belém**. Tese de Doutorado, 2002
- BEICRLE, T. C.; CAYFORD, J. Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions. **Resources for the Future**. 2002
- BHERER, L.; BREUX, S. The Diversity of Public Participation Tools: Complementing or Competing With One Another?. **Canadian Journal of Political Science**. 2012

- BURNETT, M.; HILLS, P.; TSANG, S. WELFORD, R. Trust, Public Participation and Environmental Governance in Hong Kong. **Environmental Policy and Governance**. 2009
- CANTER, Larry. **Participación pública en la toma de decisiones ambiental**. In: CANTER, Larry. Manual de Evaluación de Impacto Ambiental: técnicas para elaboración de estudios de impacto. Madrid: Mc Graw Hill, Capítulo 16, 1998.
- CARVALHO, M. C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.
- CAVALCANTI, C.; SCHLAPFER, F. Public participation and willingness to cooperate in common-pool resource management: A field experiment with fishing communities in Brazil. **Ecological Economics**. 2010
- CHUN, M. H.; NOR, W.; SAMAH, M. A. A.; SULAIMAN, A. A Case Study on Public Participation for the Conservation of a Tropical Urban River. Pol. J. **Environ. Stud**. 2012
- CRAIG, D. R.; HANSON, M. J.; HOURDEQUIN, M.; LANDRES, P. Ethical implications of democratic theory for U.S. public participation in environmental impact assessment. **Environmental Impact Assessment Review**. 2012
- CHALLIES, E.; DRAZKIEWICZ, A.; NEWIG, J. Public participation and local environmental planning: Testing factors influencing decision quality and implementation in four case studies from Germany. **Land Use Policy**. 2015
- CENTA, J.; JURCZAKA, M. G.; KASZYNSKA, A. P. Emerging multilevel environmental governance – A case of public participation in Poland. **Journal for Nature Conservation**. 2014
- CHEN, M.; QIAN, X.; ZHANG. Public Participation in Environmental Management in China: Status Quo and Mode Innovation. **Environmental Management**. 2015
- DALEY, D. M. Public Participation and Environmental Policy: What Factors Shape State Agency's Public Participation Provisions?. **Political Science and Environmental Studies**. 2008
- DOUGLAS, L.; OZER, E. The Impact of Participatory Research on Urban Teens: An Experimental Evaluation. **Springer**. 2013
- ENSERINK, B. KOPPENJAN, J. Public participation in China: sustainable urbanization and governance. **Management of Environmental Quality: An International Journal**. 2016
- FAIRCHEALLAIGH, C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. **Environmental Impact Assessment Review**. 2009

- FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, v.4, n. 9, 2 Sem. 2001.
- FINSON, R.; TULER, S.; WEBLER, T. Competing perspectives on public involvement: Planning for risk characterization and risk communication. **Health, Risk & Society**. 2005
- GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.
- GU, H. NIMBYism in China: Issues and prospects of public participation in facility. **Land Use Policy**. 2015
- IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. **Public Administration Review**. 2004
- HARTLEY, N.; WOOD, C. Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention. **Science Direct**. 2005.
- HOLDEN, M. Public Participation and Local Sustainability: Questioning a Common Agenda in Urban Governance. **International Journal of Urban and Regional Research**. 2011
- KRUEGER, R.; TULER, S.; WEBLER, T. What Is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public. **Environmental Management**. 2001
- KIKUCHI, T.; KOBORI, H.; NAKAMURA M.; SAKURAI R. Factors influencing public participation in conservation activities in urban areas: A case study in Yokohama, Japan. **Biological Conservation**. 2015
- LAU, M. C.; TANG, B.; WONG, S. Social impact assessment and public participation in China: A case study of land requisition in Guangzhou. **Science Direct**. 2008
- LAURIAN, L. SHAW, M. M. Evaluation of Public Participation The Practices of Certified Planners. **Journal of Planning Education and Research**. 2008
- MARZLUFF, J. M. Public Participation in Environmental Research. **BioScience**. 2013
- NASCIMENTO, E. P. do. **Participação: entre o autoritário e o democrático**. 1986.
- NUNES, D. **Por uma pedagogia da participação popular**. Salvador: EAUFBA, 2006.
- ROSOL, M. Public Participation in Post-Fordist Urban Green Space Governance: The Case of Community Gardens in Berlin. **International Journal of Urban and Regional Research**. 2010
- SANTOS, R. F. de. **Planejamento Ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos. 2004.
- SPES, M. Pomen okoljske ozavesčenosti in sodelovanja javnosti za trajnostni razvoj. **Razprave**. 2008

SEXTON, K. Evolution of public participation in the assessment and management of environmental health risks: a brief history of developments in the United States. **Journal of Public Health Research**. 2013

VEIGA, B. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. Tese de Doutorado. (Universidade de Brasília), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2007.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005.

