# Título: Construção Experimental de Políticas Participativas: Teorias, Experiências e aplicação na revisão do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Ribeirão Pires.

# Resumo.

A proposta de pesquisa investiga a participação social como a expressão das instituições e práticas políticas de uma sociedade em um dado contexto e tempo histórico, sendo uma possível geradora de oportunidades para transformações que podem mudar as bases sociopolíticas e culturais (MILANI, 2008), especialmente nas instituições públicas em si. A pesquisa foca as teorias de capital social e de democracia participativa, bem como relatos de experiências, para discutir se iniciativas experimentais no planejamento e desenho de políticas públicas podem trazer oportunidades para o aprendizado em práticas de participação social. Algumas das questões que norteiam a pesquisa são: como inovar nas formas de participação social? Essas inovações podem fortalecer o modelo de democracia representativa? Podemos usar desenhos de políticas experimentais para estimular a participação social? O objetivo é fornecer elementos que testem essas hipóteses em um caso aplicado em dois projetos de pesquisa integrados e em andamento, cujo objeto é a revisão participativa do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) no município de Ribeirão Pires. Para responder essas questões, propõe-se a realização de pesquisa bibliográfica e documental sobre experimentos e inovação em políticas públicas, teorias e práticas de participação social, Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Os resultados dessa pesquisa serão integrados aos resultados dos projetos supracitados, visando contribuir para a geração de propostas de instrumentos participativos no processo de revisão do PMGIRS. Para a aplicação também estão previstas entrevistas com gestores públicos municipais. Complementarmente, será avaliada ao longo da pesquisa a possibilidade de se entrevistar membros de organizações públicas de inovação e experimentação (ver objetivo 2.2.5., na seção 2, Objetivos).

# Introdução.

Apesar da variedade de abordagens e modelos para se caracterizar, medir e qualificar o que constituí a participação social, sua qualidade e sua representatividade, a característica comum dos modelos de participação que se pretende abordadar neste trabalho é o de que eles pressupõem algum nível a interação da sociedade com as estruturas e espaços que lhe dão forma (BRELÁZ, 2020), sejam essas estruturas e fatores culturais, políticos. institucionais, econômicos, entre outros.

No Brasil, a relação da participação social com o planejamento de organizações públicas é tratado como um processo que visa melhorar a participação através de instrumentos como o orçamento participativo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (AVRITZER,2015). Mas também existem teorias bem desenvolvidas de desenho de instituições participativas (MILANI, 2008), ampliação da democracia em uma lógica participativa (CARDOSO, 2017) representatividade e inovação na democracia (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010), democracia experimental descentralizada de um único poder central (DORF; SABEL, 1994) e laboratórios de inovação em políticas públicas (Araújo, Penteado e Santos, 2021). Um campo bastante interessante envolve a possibilidade de investigar como políticas experimentais, mais especificamente *políticas piloto*, são capazes de influenciar o planejamento, a concepção de desenho institucional participativo, bem como o aprendizado sobre a compreensão de espaços participativos formais e não formais, visando sua integração à prática política cotidiana.

Projetos piloto podem ser divididos em duas categorias principais: i. *pilotos de impacto*, que testam os efeitos das políticas e suas evidências com base em provas factuais e contrafactuais (JOWELL, 2003, pp. 5-6) e ii. *pilotos de processo*, que avaliam e pretendem melhorar as práticas de implementação de uma política, fazendo “correções de rota”e melhorias metodológicas (JOWELL, 2003, pp. 5-6).

Além disso, os projetos piloto são políticas públicas com efeitos específicos que, apesar de serem vistos positivamente como meios para políticas inovadoras e como uma importante fonte de informação para os tomadores de decisão, podem ser subestimadas e pouco exploradas pela ciência política (WINTER, 2020). Os projetos pilotos devem ser tratados como fenômenos sociais que intervêm na realidade de maneira própria e diferenciada de outros desenhos experimentais, ultrapassando suas definições clássicas de *implementar enquanto se aprende* ou de *implementar enquanto se testam hipóteses,* como geralmente é apresentado na literatura inglesa de experimentação. É o tratamento do piloto como um modelo próprio que o enriquece com força política e agrega *stakeholders* para a sua criação e efetivação (WINTER, 2020).

Podem esses novos elementos e abordagens trazer métodos experimentais que favorecem “[...] um conjunto de laços e normas de confiança e reciprocidade contidos numa comunidade que facilitam a produção de capital físico e capital humano” (FERNANDES,p.377, 2002)? Experimentar com projetos piloto pode trazer benefícios para a participação social? E podemos falar de práticas que constituem instituições participativas e podem ser experimentadas? Essas questões não são apenas uma mera curiosidade acadêmica, com estudos recentes sugerem que a baixa participação política e social são fatores que contribuem para a ampliação de desigualdades no Brasil (OXFAM BRASIL, 2021).

Essas questões serão tratadas no contexto da revisão participativa do PMGIRS de Ribeirão Pires. É importante destacar que a elaboração dos PMGIRSs que tem como preceito, conforme a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), a*“... É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização.”*.Por outro lado, relatos de servidores municipais indicam baixa participação da população do município de Ribeirão Pires nesse tipo de iniciativa, mesmo com as iniciativas da administração municipal em promover essa colaboração e co-criação de políticas públicas de saneamento. Essa consiste, portanto, na principal motivação do presente trabalho, que visa se integrar a projetos aplicados que incluem entre seus resultrados a elaboração de instrumentos participativos para a revisão do PMGIRS de Ribeirão Pires.

# Objetivos e metas.

**2.1 Objetivo geral:** Gerar um relatório de métodos experimentais aplicáveis a processos de elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRSs) utilizando conceitos de projetos pilotos em políticas públicas visando aumentar a participação social na elaboração desses Planos.

2.2 **Objetivos específicos:**

2.2.1. Realizar levantamento e revisão bibliográfica dos conceitos de participação social, capital social e democracia participativa no campo de políticas públicas e submetê-los à uma comparação crítica, confrontando várias abordagens para permitir críticas e autocríticas (DEMO, p 61, 1995).

2.2.2. Realizar revisão bibliográfica de projetos piloto aplicados à nível municipal e identificar oportunidades de aplicação de métodos científicos para formulação e decisões do governo sobre problemas (PARSONS, 1997; SOUZA, 2008);

2.2.3. Mapear e constituir o histórico de participação em políticas de saneamento nos períodos anteriores e posteriores à lei municipal nº 5654 de 2012, que institui o PMGIRS em Ribeirão Pires;

2.2.4. Realizar entrevistas semi-estruturadas com gestores e servidores do município de Ribeirão Pires para coletar dados e contextualizar às prioridades políticas e administrativas da gestão responsável pelas políticas;

2.2.5. Realizar entrevistas semi-estruturadas com membros de organizações públicas de inovação e experimentação, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará (Íris) para coletar dados de boas práticas de experimentação em municípios;

2.2.6. Identificar oportunidades de aplicação de conceitos e métodos de projetos piloto para o desenhodo PMGIRS de Ribeirão Pires;

2.2.7. Criar um conjunto de propostas metodológicas de política experimental piloto para se aplicar no âmbito e contexto municipal, com características gerais e adaptações específicas para a PMGIRS e a sua política de participação social.

Em termos de desenvolvimento pessoal do aluno pesquisador, busca-se que o processo de Iniciação Científica amplie a compreensão sobre a construção de projetos pilotos no âmbito do poder local brasileiro, da participação social e da construção de políticas de saneamento básico.

3. METODOLOGIA

## 3.1 Participação em Grupo de Pesquisa.

O aluno participará de reuniões periódicas com a equipe de professores e pós-graduandos para discutir dados, textos, investigações, materiais, relatos, etc. Assim, ele contará com a supervisão e com um ambiente de construção coletiva de conhecimento para enriquecer e aprimorar suas propostas e etapas de pesquisa. O aluno está atualmente integrado nos projetos “Ações de Apoio à revisão do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município Estância Turística de Ribeirão Pires e Elaboração de Curso de Extensão em Gestão e Governança de Resíduos Sólidos em Redes”, coordenado pelo orientador, e “Participação social e planejamento: metodologia para elaboração, implementação e monitoramento de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”, aprovado no Edital CNPq Universal de 2021, no qual o orientador é integrante da equipe.

## 3.2 Levantamento bibliográfico.

O aluno fará levantamentos bibliográficos sobre participação social em políticas públicas e projetos piloto. Mesmo desenvolvendo projeto de pesquisa anterior, o discente ganhará conhecimentos dos mecanismos institucionais, culturais, políticos, econômicos e sociais de participação e mecanismo de participação, democracia e experimentação no contexto internacional e brasileiro. Dessa forma, às teorias e metodologias de experimentação terão maior aderência ao contexto e caso estudado, permitindo ao aluno aprofundar seus conhecimentos e contribuir para os projetos de pesquisa, acompanhando o pré e pós-diagnóstico do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e a criação do piloto de participação social.

## 3.3 Continuidade aplicada da Pesquisa de Projetos Piloto.

A proposta de pesquisa visa identificar e aplicar o método de comparação crítica na definição de Pedro Demo (1995, p 61) do “confronto de várias abordagens, partindo da crítica interna, para permitir opções conscientes, críticas e autocríticas” [...] das principais correntes teóricas sobre políticas piloto de participação social. Esse exercício permite uma análise comparativa das principais experiências sistematizadas sobre o tema, mas também permite identificar posteriormente se as políticas municipais estão usando princípios científicos e preceitos metodológicos importantes para projetos piloto de participação social. A análise comparativa será realizada a partir de palavras-chave na plataforma Capes, com o refinamento progressivo de termos relacionados, autores e estudos por relevância no número de citações e abordagem metodológica. Também será utilizada a plataforma agregadora (como Mendeley e Zotero) para o agrupamento, anotação de conteúdo e aperfeiçoamento na busca de artigos relacionados, vislumbrando também quais assuntos estão frequentemente associados aos tópicos principais.

## 3.4 Visitas de campo e investigação de contexto.

Paralelamente à etapa de continuidade da pesquisa de projetos piloto, o aluno fará visitas de campo para acompanhar como observador o planejamento das organizações e gestores municipais para se habituar com o contexto deste estudo de caso, atividades já em andamento nos projetos de pesquisa nos quais esta proposta se insere. Essas visitas serão registradas preferencialmente em texto e vídeo, sendo consultados e despersonalizados conforme às possibilidades dadas pela LGPD.

## 3.5 Entrevistas com gestores e servidores.

Será realizada uma breve reconstrução narrativa da implementação da política de Resíduos Sólidos na cidade de Ribeirão Pires. Essa seção será conduzida através da reconstituição histórica, do planejamento, e dos fatores internos e externos que foram documentados e que levaram ao desenho, implementação e avaliação atuais. É uma fase predominantemente descritiva, mas que utilizará os conceitos obtidos no mapeamento da seção anterior para realizar uma análise crítica dos processos. Ela será feita preferencialmente através de entrevistas semi-estruturadas (DUARTE, 2005) com gestores-chave para esclarecer critérios de tomada de decisão e se essa possibilidade se tornar indisponível, serão realizadas consultas de documentos públicos, com pedidos da Lei de Acesso à Informação complementando informações específicas. Outra parte importante desta seção é a possibilidade de realização de entrevistas, de forma complementar, com servidores das áreas de experimentação e inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará (Íris). Além disso, podem ser realizadas entrevistas com outras organizações de fomento e desenvolvimento de inovação no Setor Público.

## 3.6 Organização e sistematização de dados.

O aluno organizará os registros, dados de entrevistas, reuniões em grupos, colhidos de maneira presencial, em revisões textuais, bancos de dados, em solicitações pela Lei de Acesso à Informação, etc, para compor uma linha lógica que resgata o histórico de participação na PMGIRS e nas políticas de participação no munícipio para relacionar estes conhecimentos com metodologias de experimentação em municípios, destacando oportunidades, restrições e particularidades do caso brasileiro.

## 3.7 Proposta de experimentação: Projeto Piloto para Resíduos Sólidos.

Por fim, os resultados obtidos serão expostos para a gestão municipal, buscando levantar questionamentos para possíveis adaptações, melhorias ou adoção de novas práticas para a participação nas políticas de Resíduos Sólidos. Busca-se fazer uma reflexão do papel dos projetos piloto nessas áreas e suas finalidades. O objetivo não é buscar a total racionalização e tipificação de processos em uma espécie de “manual de boas práticas”, mas sim visualizar as possibilidades que se apresentam ao se realizar experimentações na gestão pública.

## 3.8. Síntese comparativa.

O mapeamento constituído nas fases anteriores será utilizado para analisar características gerais para a aplicação de princípios científicos na gestão pública, fazendo um comparativo teórico-metodológico de projetos piloto internacionais e de literatura para o contexto brasileiro, além de gerar sugestões e um relatório com recomendações para o desenho, avaliação e monitoramento de políticas participativas em Ribeirão Pires.

# 

# Descrição da viabilidade da execução do projeto.

O projeto de IC está vinculado a um projeto maior com financiamento do CNPq (Edital Universal 2021) e participação do orientador, e outro projeto sem financiamento coordenado pelo orientador, ambos já em andamento e com as atividades sendo desenvolvidas junto à Prefeitura Municipal. Além disso, às visitas de campo e reuniões de grupo proporcionam uma imersão em um ambiente de produção e orientação que favorece o desenvolvimento de um trabalho completo, aplicado e que conversa com a prática de políticas públicas transversais, multidisciplinares e de questões complexas.

Devido à pandemia, algumas partes do projeto podem ser feitas à distância, mas necessitando de poucas adaptações, sendo que o discente possui recursos próprios para acessar bancos de dados, textos, etc, em formato híbrido ou remoto. As atividades não serão interrompidas e ocorrerão mesmo em cenário de volta ao modelo de isolamento social.

# Cronograma

Este cronograma é uma proposta preliminar e que pode ter partes ou etapas modificadas. Ele considera o prazo total dado pelo edital de 2022 para Iniciação Científica da UFABC e pode sofrer modificações no percorrer do trabalho.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Atividade** | Junho/julho | Agosto/setembro | Outubro/novembro | Janeiro/Abril | Maio/Junho |
| Levantamento bibliográfico de participação social. | **xxx** | **xxx** |  |  |  |
| Continuidade da Pesquisa de metodologias e cultura de Projetos Piloto. | **xxx** | **xxx** |  |  |  |
| Tratamento de  dados iniciais |  | **xxx** | **xxx** |  |  |
| Visitas de campo e investigação de contexto de Ribeirão Pires. |  | **xxx** | **xxx** |  |  |
| Entrevistas com gestores, servidores e lideranças públicas. |  |  | **xxx** | **xxx** |  |
| Organização e síntese de dados qualitativos e quantitativos. |  |  | **xxx** | **xxx** |  |
| Proposta de experimentação: Possibilidades de Projeto Piloto para Resíduos Sólidos. |  |  |  | **xxx** | **xxx** |

# Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R; MAGALHÃES, R; SCHRODER, M. **Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares**. Sociologias, [S.L.], v. 12, n. 24, p. 268-306, ago. 2010. UNIFESP.Disponível em: <https://doaj.org/article/d1f3a735f04d4e69b4587aaf727831c9>. Acesso em: 07 de maio. 2022.

ARAÚJO, RAFAEL DE PAULA AGUIAR ; PENTEADO, CLAUDIO LUIS DE CAMARGO ; SANTOS, MARCELO BURGOS PIMENTEL DOS . Political participation and Citizen Innovation Laboratories: the study of CitiLab and MediaLab Prado in Spain. CADERNOS METRÓPOLE (PUCSP), v. 23, p. 1193-1212, 2021

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 43–64, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641267>. Acesso em: 05 de maio. 2022.

BRASIL (2010). Política Nacional de Resíduos Sólidos. Lei 12.305, de 02 de Agosto de 2010

BRELÀZ, G. de. (2020). **Participação como Política Pública: Os Desafios da Política Nacional de Participação Social no Brasil.** Revista de empreendedorismo, Negócios E Inovação, 5(1), 98 - 118. https://doi.org/10.36942/reni.v5i1.287

CARDOSO, G.C . **Democracia Participativa, Descentralização e Poder Local** (2017). Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.ufjf.br/bach/files/2016/10/GABRIELLY-COSTA-CARDOSO.pdf>. Acesso em: 12 de maio. 2022.

DORF, M ; SABEL, C. **A Constitution of Democratic Experimentalism** (1998). Cornell Law Faculty Publications. 120. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/facpub/120>. Acesso em: 16 de maio. 2022.

DUARTE,J **Entrevista em profundidade Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação** (2005). São Paulo: Atlas 1, 62-83. Disponível em: <Entrevista\_em\_profundidade20190913-12365-1kjb1f2-with-cover-page-v2.pdf (d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net)>. Acesso em: 20 de Junho. 2022.

FERNANDES, A. S. A. **O** **capital social e a análise institucional e de políticas públicas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 36, n. 3, p. 375 a 398, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6444> Acesso em: 14 de maio. 2022

JOWELL, R. **Trying it out. The role of ‘pilots’ in policy-making: Report of a review of government pilots.** Government Chief Social Researcher’s Office: London, 2003.

Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/

uploads/attachment\_data/file/498256/Trying\_it\_out\_the\_role\_of\_pilots\_in\_policy.pdf>

Acesso em 01 de maio. 2022.

MILANI, C. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2273/o-principio-da-participacao-social-na-gestao-de-politicas-publicas-locais--uma-analise-de-experiencias-latino-americanas-e-europeias>. Acesso em 12 de maio. 2022.

OXFAM BRASIL. **Democracia Inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras: relatório técnico**. São Paulo; 2001. Disponível em: <shorturl.at/fjABR>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, [S. l.], v. 8, n. 16, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 20 jun. 2022.  
WINTER, M. **Reshaping health care governance using pilot projects as public policy implementation instruments: the case of integrated care pilot projects for chronic patients in belgium**. **International Review Of Public Policy**, [S.L.], v. 2, n. 3, p. 317-341, 15 dez. 2020. OpenEdition. http://dx.doi.org/10.4000/irpp.1422. Disponível em: <https://journals.openedition.org/irpp/1422>. Acesso em: 09 de maio. 2022.