UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Eliomar Pinheiro de Sousa

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PEQUENAS CIDADES:
Construção e Validação de Face e de Conteúdo de uma Escala de Conceito

SOUSA - PB
2025

Eliomar Pinheiro de Sousa

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PEQUENAS CIDADES:
Construção e Validação de Face e de Conteúdo de uma Escala de Conceito

Projeto de Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), em Rede Nacional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre na área de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Wállace Ramos Pereira.

SOUSA - PB
2025

FICHA CATALOGRÁFICA

S725p Sousa, Eliomar Pinheiro de.

Participação social em pequenas cidades: construção e validação de face e de conteúdo de uma escala de conceitos / Eliomar Pinheiro de Sousa - Sousa, 2025.

109 p. :il. Col.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Wallace Ramos Pereira.

1. Participação social. 2. Escala da participação cidadã. 3. Debate democrático. 4. Cidadania ativa. 5. Estado e sociedade – interação. 6. Política local. 7. Quixaba/PB. I. Pereira, Alexandre Wallace Ramos. II. Título.

Biblioteca CCJS - UFCG CDU 342.751(813.3)(043.2)

Elaborada por MARLY FELIX DA SILVA – Bibliotecária-Documentalista CRB 15/855.

Eliomar Pinheiro de Sousa

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PEQUENAS CIDADES:
Construção e Validação de Face e de Conteúdo de uma Escala de Conceito

Projeto de Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), em Rede Nacional, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre na área de Administração Pública.

Aprovado em: _____/_____/_____.

_____
Prof. Dr. Alexandre Wállace Ramos Pereira
Orientador e Presidente da Banca Examinadora - PROFIAP/UFCG

_____
Prof. Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macedo
Examinador interno - PROFIAP/UFERSA

_____
Profa. Dra. Rubênia de Oliveira Costa
Examinadora externa - PPGSA/UFCG

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela força e pela sabedoria que me sustentaram em todos os momentos desta caminhada acadêmica.

Ao meu orientador, pelo acompanhamento atento, pelas orientações seguras e pela paciência em guiar este trabalho com dedicação e compromisso.

Aos professores do PROFIAP, pelo conhecimento transmitido, pelos ensinamentos que ampliaram minha visão crítica e pela contribuição essencial à minha formação acadêmica e profissional.

À banca examinadora, pelas valiosas contribuições, sugestões e questionamentos que enriqueceram e aperfeiçoaram esta pesquisa.

Aos servidores da instituição, pelo apoio e pela disponibilidade em colaborar sempre que necessário.

Aos especialistas, que gentilmente avaliaram e validaram os itens da Escala de Conceito Inicial, contribuindo de forma decisiva para a qualidade científica e metodológica deste estudo.

Às aplicadoras da pesquisa em campo, alunas do Curso de Serviço Social, pela dedicação e cuidado na aplicação dos questionários, enfrentando com responsabilidade os desafios do trabalho de campo.

À população da Cidade de Quixaba-PB, que se dispôs a participar da pesquisa, mesmo diante das dificuldades e receios, oferecendo respostas sinceras que tornaram possível a consolidação deste estudo.

Por fim, às minhas filhas, Sofia e Giovanna, fontes inesgotáveis de amor, inspiração e motivação. Dedico-lhes este trabalho com profundo carinho, na esperança de que ele sirva de exemplo de perseverança e dedicação aos sonhos.

RESUMO

A Participação Social (PS) é um dos pilares das democracias contemporâneas e uma diretriz essencial da administração pública, baseada na escuta ativa e na coprodução de políticas. Mais que uma formalidade, expressa a interação entre Estado e sociedade, permitindo que cidadãos influenciem decisões, fiscalizem ações governamentais e fortaleçam vínculos de confiança. Contribui para legitimidade, transparência e inclusão social. Contudo, sua efetivação encontra obstáculos, sobretudo em pequenas cidades brasileiras, marcadas por fragilidades institucionais, baixa densidade associativa e limitações estruturais, o que torna a participação cidadã muitas vezes inexistente ou simbólica. A pesquisa buscou enfrentar essa lacuna ao construir e validar uma Escala de Conceito (EC) sobre Participação Social, voltada a cidades com até 2.000 habitantes. O estudo adotou abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, tendo como campo empírico o município de Quixaba-PB, representativo desse perfil. O percurso metodológico incluiu definição do construto, geração de itens e análise de validade. A escala foi validada em duas fases: a Validação de Conteúdo (VC), conduzida por especialistas, e a Validação de Face (VF), realizada com moradores locais, assegurando consistência conceitual e linguagem acessível. O resultado foi uma escala com 40 itens em oito dimensões, estruturadas segundo a Escada da Participação Cidadã (EPC) de Arnstein (1969). Essa adaptação permite captar níveis que vão da manipulação e terapia, associadas à não participação, até o controle cidadão, que caracteriza o empoderamento pleno. Ao aplicar esse referencial às pequenas cidades, a pesquisa contribui para identificar barreiras, mapear percepções e propõe um instrumento inovador, capaz de traduzir em indicadores mensuráveis um fenômeno historicamente tratado de modo abstrato. A escolha por pequenas cidades baseou-se em três fatores: (1) a baixa estrutura institucional, que limita conselhos e espaços de participação; (2) condições socioeconômicas, como baixa escolaridade e renda, que dificultam o acesso a instrumentos; e (3) a invisibilidade acadêmica, pois estudos sobre participação privilegiam grandes centros, marginalizando municípios menores. O recorte buscou dar voz a populações frequentemente excluídas do debate democrático. Os resultados indicam que a escala não apenas supre uma lacuna científica, mas também se configura como Produto Técnico-Tecnológico (PTT) de aplicação prática. Gestores podem utilizá-la para diagnosticar níveis de engajamento e orientar estratégias de mobilização. Pesquisadores ganham um instrumento validado para comparações entre municípios pequenos. Para a sociedade, abre-se a possibilidade de fortalecer a cultura democrática e ampliar a cidadania ativa. Conclui-se que a Escala de Conceito sobre Participação Social em pequenas cidades serve como base para outros trabalhos e representa um avanço metodológico e político, ao sistematizar um campo pouco explorado e fornecer subsídios para aprimorar políticas locais. Mais que medir a PS, incentiva sua prática, contribuindo para que a democracia alcance espaços marginalizados.

Palavras-chave: Democracia Participativa; Gestão Pública; Controle Social; Instrumentos de Avaliação; Governança Local.

ABSTRACT

Social Participation (SP) is one of the pillars of contemporary democracies and an essential guideline for public administration, based on active listening and the co-production of policies. More than a formality, it expresses the interaction between State and society, enabling citizens to influence decisions, oversee governmental actions, and strengthen bonds of trust. It contributes to legitimacy, transparency, and social inclusion. However, its implementation faces obstacles, especially in small Brazilian towns, marked by institutional weaknesses, low associative density, and structural limitations, which often render citizen participation nonexistent or merely symbolic. This research sought to address this gap by developing and validating a Concept Scale (CS) on Social Participation, focused on municipalities with up to 2,000 inhabitants. The study adopted a qualitative, exploratory, and descriptive approach, with the municipality of Quixaba-PB as the empirical field, representative of this profile. The methodological process included construct definition, item generation, and validity analysis. The scale was validated in two stages: Content Validation (CV), conducted by specialists, and Face Validation (FV), carried out with local residents, ensuring conceptual consistency and accessible language. The result was a scale with 40 items in eight dimensions, structured according to Arnstein's (1969) Ladder of Citizen Participation (LCP). This adaptation allows the identification of levels ranging from manipulation and therapy, associated with non-participation, to citizen control, which characterizes full empowerment. By applying this framework to small towns, the research contributes to identifying barriers, mapping perceptions, and proposing an innovative instrument capable of translating into measurable indicators a phenomenon historically treated in abstract terms. The choice of small towns was based on three factors: (1) low institutional structure, which limits councils and participatory spaces; (2) socioeconomic conditions, such as low schooling and income, which hinder access to instruments; and (3) academic invisibility, since studies on participation tend to focus on large urban centers, marginalizing smaller municipalities. The methodological approach, therefore, sought to give voice to populations frequently excluded from democratic debate. The results indicate that the scale not only fills a scientific gap but also constitutes a Technical-Technological Product (TTP) with practical application. Public managers may use it to diagnose levels of engagement and guide mobilization strategies. Researchers gain a validated instrument for comparisons among small municipalities. For society, it creates opportunities to strengthen democratic culture and expand active citizenship. It is concluded that the Concept Scale on Social Participation in small towns serves as a basis for further studies and represents a methodological and political advancement, by systematizing an underexplored field and providing support to improve local policies. More than measuring SP, it encourages its practice, contributing to democracy reaching marginalized spaces.

Keywords: Participatory Democracy; Public Management; Social Control; Evaluation Instruments; Local Governance.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP	Abordagem do Problema
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AFE	Análise Fatorial Exploratória
AFC	Análise Fatorial Confirmatória
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CGs	Conselhos Gestores
CNS	Conselho Nacional de Saúde
E1	Etapa 1
E2	Etapa 2
E3	Etapa 3
E4	Etapa 4
E5	Etapa 5
EC	Escala de Conceito
ECI	Escala de Conceito Inicial
EF	Escala Final
EPC	Escada da Participação Cidadã
FV	Formulário de Validação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LI	Leitura Intensiva
LS	Leitura Seletiva (*Scanning*)
ME	Métodos Empregados
OE	Objetivos Estabelecidos
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PP	Políticas Públicas
PTT	Produto Técnico-Tecnológico
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública
PS	Participação Social
R1	Primeira Rodada

R2	Segunda Rodada
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SPELL	*Scientific Periodicals Electronic Library*
SciELO	*Scientific Eletronic Library Online*
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
VC	Validade de Conteúdo
VF	Validação de Face
VPE	Versão Pré-final da Escala
PL	Pré-Leitura (*Skimming*)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Características da PS no Brasil	16
Quadro 2	Quadro comparativo entre as versões acadêmica e popular dos itens iniciais gerados	52
Quadro 3	Sugestões dos Especialistas para os Itens da ECI	57
Quadro 4	ECI aplicada na R1	59
Quadro 5	Escala aplicada na R2	64
Quadro 6	Escala aplicada na R2 e a Escala de Conceito Final	68

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Os oito degraus da EPC	22
Figura 2	Passos para a criação de uma escala segundo Costa (2011)	36
Figura 3	Desenho ilustrativo da localização do Município de Quixaba, Paraíba	39
Figura 4	Delineamento adotado na pesquisa	40
Figura 5	Etapas da pesquisa	41
Figura 6	Síntese das atividades da Etapa 1	43
Figura 7	Resumo das tarefas vinculadas às Etapas 2 e 3	45
Figura 8	Atividades associadas à Etapa 4	48

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....10
1.1 Breve contexto e relevância da pesquisa.....10
1.2 Questão-problema.....13
1.3 Objetivos estabelecidos.....13
2. APORTE TEÓRICO.....14
2.1 Histórico da Participação Social.....14
2.2 Conceituação de Participação Social.....17
2.3 Pequenas cidades brasileiras.....19
2.4 Participação Social e o modelo de referência utilizado.....21
2.5 Importância da construção de escalas de Participação Social e a definição por cidades pequenas 32
2.6 Elaboração de escalas e sua validação qualitativa.....34
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....38
3.1 Delineamento do estudo.....38
3.2 Etapas da pesquisa.....40
3.3 Análise dos dados.....48
3.4 Aspectos éticos procedimentais.....49
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....71
6. REFERÊNCIAS.....73
APÊNDICE A - Instrumento para Validade (Conteúdo e Face) da Escala de Participação Social (PS) em pequenas cidades brasileiras, por Avaliadores Especialistas.....84
APÊNDICE B - Carta de Apresentação para Avaliadores Especialistas.....105
APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para Avaliadores Especialistas.....106
APÊNDICE D – Produto Técnico-Tecnológico – PTT.....108

1. INTRODUÇÃO

Este primeiro capítulo apresenta o contexto em que a pesquisa se inseriu, apontando a respectiva questão-problema, os objetivos e a justificativa e relevância da pesquisa realizada.

1.1 Breve contexto e relevância da pesquisa

A Participação Social (PS) é um princípio fundamental das democracias contemporâneas e uma diretriz central para a administração pública orientada pela escuta e pela coprodução de Políticas Públicas (PP). Trata-se de uma prática que expressa o envolvimento ativo da sociedade nos processos decisórios e no controle das ações do Estado, contribuindo para a legitimação das decisões públicas, a transparência e o fortalecimento do tecido social. No entanto, apesar da centralidade atribuída à PS em diversos marcos normativos e teóricos, sua efetivação encontra limites importantes, sobretudo em contextos territoriais marcados por fragilidades institucionais e estruturais, como é o caso das pequenas cidades brasileiras (Dagnino, 2003).

A presente pesquisa tem como foco a análise e instrumentalização da PS no contexto das pequenas cidades. O interesse por este universo empírico decorre da constatação de que, nesses espaços, a participação cidadã é, em regra, inexistente ou pouco expressiva, mesmo diante de um cenário que, a princípio, pareceria propício à sua prática, dada a maior proximidade entre a população e os agentes públicos (França; Costa; Fonseca, 2019). A pesquisa consiste na construção e validação de uma Escala de Conceito (EC) sobre PS, com ênfase na aplicabilidade em cidades com menos de dois mil habitantes, com base na tipologia proposta por Arnstein (1969) na chamada Escada da Participação Cidadã (EPC).

As pequenas cidades brasileiras são marcadas por características bastante singulares no que diz respeito à dinâmica do poder local, à estrutura de serviços públicos e ao papel das redes sociais informais na governança cotidiana. Conforme discutem Carnevalli Fernandes (2018), Corrêa (2011) e Coutinho (2011), a predominância de relações de proximidade, o caráter difuso das esferas públicas locais e a carência de instituições participativas estruturadas dificultam a consolidação de práticas deliberativas permanentes. Embora esse contexto seja muitas vezes idealizado como espaço de democracia direta e proximidade entre governantes e governados, a literatura aponta, ao contrário, uma lacuna de PS efetiva nesses territórios (França; Costa; Fonseca, 2019; Gohn, 2004).

Nesse cenário, emerge a necessidade de propor instrumentos capazes de medir e

qualificar os níveis de PS, adequando-os às especificidades locais. As ECs têm se mostrado ferramentas úteis para a tradução de fenômenos complexos em dimensões mensuráveis e comparáveis. No campo da Administração Pública (AP), a utilização de escalas permite mapear percepções, atitudes e práticas, servindo como subsídio tanto para a formulação quanto para a avaliação de PP (Costa, 2011; Gil, 2019). Especificamente no caso da PS, uma escala validada pode contribuir para diagnosticar níveis de envolvimento comunitário, identificar barreiras e fomentar estratégias de mobilização e inclusão.

O modelo conceitual da Escada da Participação Cidadã (EPC), formulada por Arnstein (1969), é uma das principais referências teóricas sobre os níveis, ou graus, e formas de envolvimento popular na política. Organizada em oito degraus que vão desde a manipulação até o controle cidadão, a EPC explicita que nem toda iniciativa classificada como participativa o é de fato. A depender do grau de delegação de poder, a participação pode ser simbólica, consultiva ou efetivamente deliberativa. Esse modelo, embora clássico, ainda se mostra atual e funcional, principalmente quando se busca entender a ausência ou o esvaziamento das práticas participativas em espaços periféricos (Arnstein, 1969).

Com base nesse referencial, esta pesquisa pretende adaptar a EPC para a realidade das pequenas cidades brasileiras, considerando os fatores contextuais que impactam a vivência democrática nesses locais. Como destacam Fedozzi (2008), Avritzer (2008) e Cunill Grau (2004), a efetividade da PS está fortemente condicionada ao desenho institucional, à cultura política e à capacidade do Estado em promover espaços inclusivos e funcionais. Assim, a validação de uma escala adaptada à realidade das pequenas cidades pode representar um avanço importante na sistematização e no monitoramento da PS nesses territórios.

O público-alvo da pesquisa é formado por moradores de municípios com até 2.000 (dois mil) habitantes. No Brasil, segundo dados do IBGE (2022), existem 127 cidades com esse perfil populacional. De modo geral, esses municípios caracterizam-se por uma população de baixa renda média e por níveis de escolaridade inferiores à média nacional. O plano amostral deste estudo concentra-se, especificamente, no Município de Quixaba, localizado no sertão da Paraíba, que se apresenta como representativo desse universo, além de ser o de maior proximidade do pesquisador, além de outros critérios preestabelecidos, conforme dispostos no capítulo 3 (Procedimentos Metodológicos).

Além disso, o Município de Quixaba, enquanto campo empírico escolhido, representa de maneira paradigmática os desafios enfrentados por pequenas cidades brasileiras. Com

aproximadamente 1743 (mil, setecentos e quarenta e três) habitantes e baixa densidade institucional, Quixaba apresenta o cenário propício para se avaliar a pertinência e a aplicabilidade da escala a ser proposta por esse estudo. Como parte do esforço metodológico, a escala foi submetida à Validação de Conteúdo (VC) e à Validação de Face (VF), conforme os procedimentos propostos por Costa (2011) e Elliot *et al*. (2012), incorporando avaliações de especialistas e sujeitos do território.

A importância do presente estudo se ancora, ainda, na necessidade de preencher uma lacuna científica. Embora a literatura sobre PS seja extensa e diversificada, os estudos voltados especificamente para cidades de menor número de habitantes ainda são incipientes. A maior parte das pesquisas concentra-se em contextos metropolitanos ou urbanos consolidados, onde a estrutura institucional e o capital social são mais densos (Silva; Toledo, 2021; Neves; Faria, 2020). Desse modo, esta pesquisa se justifica tanto pela sua originalidade, quanto pelo potencial de impacto prático, ao se propor a subsidiar gestores e cidadãos com um instrumento simples, porém robusto, de análise da PS em nível local, especialmente no contexto de pequenas cidades.

Ao tratar da PS por meio da construção de um instrumento técnico, o estudo pretende, ainda, contribuir com a consolidação de uma cultura de avaliação de PP no nível local. Conforme defendem Milani (2008) e Ramos *et al*. (2021), o fortalecimento da democracia participativa depende não apenas da criação de espaços institucionais, mas também de mecanismos capazes de aferir a efetividade desses espaços e retroalimentar os processos de decisão no âmbito da AP, especialmente em governos municipais.

Por fim, este estudo se fundamenta tanto pela relevância prática, ao propor caminhos para o fortalecimento da democracia participativa em espaços vulneráveis institucionalmente, quanto pela pertinência científica, ao preencher uma lacuna ainda pouco explorada nas pesquisas sobre governança e PS em pequenos municípios brasileiros. A expectativa, portanto, é de que o Produto Técnico-Tecnológico (PTT) resultante - uma escala validada para aferição da PS - contribua para subsidiar diagnósticos, formular intervenções e apoiar PP que promovam uma cidadania mais ativa, crítica e transformadora nas pequenas cidades brasileiras.

1.2 Questão-problema

A questão central que define o problema de pesquisa é: como avaliar o nível de Participação Social (PS) em uma perspectiva de instrumentalização no contexto de pequenas cidades brasileiras?

1.3 Objetivos estabelecidos

O objetivo principal da pesquisa é construir e validar uma Escala de Conceito (EC) sobre Participação Social (PS) para ser utilizada em pequenas cidades, baseada na hierarquização de tipos de participação e não-participação, intitulada de Escada da Participação Cidadã (EPC), proposta por Arnstein (1969).

Enquanto objetivos específicos, tem-se:

- Descrever o conceito de participação social;
- Evidenciar indicadores de PS, a partir de uma revisão bibliográfica, que operacionalizem esse conceito em um instrumento voltado às pequenas cidades;
- Descrever o processo metodológico adotado para a validação de instrumento, em relação aos aspectos de forma e conteúdo, com a participação de especialistas e na visão de um conjunto de sujeitos representativos do seu público-alvo;
- Elaborar, como Produto Técnico-Tecnológico (PTT), uma escala para aferição da PS em pequenas cidades, contendo orientações de uso e interpretação para gestores públicos municipais.

Na próxima seção serão discutidos os principais conceitos e abordagens sobre PS.

2. APORTE TEÓRICO

Este capítulo descreve o referencial teórico utilizado que serviu como fundamento para a organização da pesquisa realizada.

2.1 Histórico da Participação Social

A Participação Social (PS) é um fenômeno que se manifesta em variados períodos históricos e cenários políticos, estabelecendo-se como um dos pilares essenciais das democracias atuais. O seu avanço está intimamente ligado ao progresso das sociedades humanas e às lutas em defesa dos direitos coletivos (França; Costa; Fonseca, 2019).

Este processo, no Brasil, alcançou significativa importância com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), inaugurando uma nova era de democratização e descentralização nas decisões públicas no país. O citado instrumento jurídico ressaltou o papel crucial da PS na administração pública e na criação de políticas sociais amplas, reforçando sua relevância para o fortalecimento da democracia (Brasil, 1988; Garcia; Bernardi, 2008).

A evolução da PS, em relação ao caso específico do Brasil, é o resultado de mudanças históricas que espelham a batalha pela inclusão e democratização nos processos de tomada de decisões. Essa evolução foi especialmente caracterizada por transformações institucionais após a CF-88, que descentralizou a gestão pública, concedendo mais autonomia aos municípios e reforçando a função da sociedade civil na criação de políticas públicas. Esta descentralização permitiu o reforço de conselhos setoriais e do Orçamento Participativo (OP), ferramentas fundamentais para o progresso da gestão democrática no país (Avritzer *et al*., 2007; Oliveira; Ribeiro, 2018).

Há, portanto, com o passar do tempo, o entendimento de que a PS emergiu como uma resposta imprescindível às desigualdades e exclusões provocadas pelos sistemas políticos tradicionais. Teixeira (2000), por exemplo, identifica suas origens em três períodos históricos distintos, a saber: (1) Os movimentos populares revolucionários, como a Revolução Francesa; (2) As assembleias representativas dos trabalhadores no século XIX e (3) Os modelos neocorporativistas desenvolvidos durante o século XX em nações industrializadas, que tinham como objetivo diminuir conflitos distributivos através da negociação de interesses. Essa trajetória mostra como a PS foi influenciada pela necessidade de inclusão de parcela significativa da população nos processos decisórios estabelecidos na AP e pela busca de novos modelos de organização política.

Historicamente, pode-se dizer que o Brasil é fortemente marcado por extensos períodos de centralização de poder, particularmente durante a Ditadura Militar (1964-1985), que restringiu drasticamente a atuação e intervenção da sociedade civil na gestão pública. Apesar disso, os movimentos sociais mantiveram uma presença significativa, ainda que predominantemente reivindicatória. No entanto, com a redemocratização, o fortalecimento da sociedade civil emergiu como um alicerce fundamental para eliminar práticas autoritárias e patrimonialistas que eram, e ainda são, características da AP brasileira. Neste cenário, a PS passou a ser considerada um componente crucial para fortalecer a democracia e assegurar, tanto uma governança mais inclusiva e eficiente, quanto um maior controle social sobre as decisões políticas (Campagnac, 2007; Miguel, 2017).

De fato, a CF-88 promoveu um profundo impacto na sociedade brasileira ao descentralizar a administração pública e ampliar as formas de envolvimento e participação direta dos cidadãos. Através dela, foram estabelecidos instrumentos como consultas populares, referendos e conselhos de gestão, possibilitando aos cidadãos um maior controle social e a influência em decisões políticas em setores vitais como saúde, educação e assistência social. Em particular, os Conselhos Gestores (CGs) se destacam pela sua composição paritária e equilibrada, que inclui membros da sociedade civil e do governo, fomentando uma democratização eficaz dos processos decisórios perante as demandas da sociedade civil e a atuação do Estado (Campagnac, 2007; Romão, 2015).

Entretanto, o que parece certo é que, apesar dos avanços institucionais terem sido notáveis, a consolidação dos espaços de PS no Brasil se deu de forma desequilibrada. As desigualdades regionais e socioeconômicas impactaram diretamente a organização e os resultados obtidos por essas iniciativas. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, os conselhos municipais de saúde e educação se sobressaíram como exemplos de institucionalização bem-sucedida, ao passo que em outras áreas da Região Sudeste os obstáculos estruturais impediram que os conselhos obtivessem o mesmo impacto e nível de organização (Campagnac, 2007; Barata, 2024).

De outra parte, a Região Nordeste, enfrenta desafios específicos em relação a PS, diferentemente do que ocorre em outras regiões do país, em que os mecanismos de PS tendem a ganhar maior força em função de um contexto socioeconômico mais estruturado. Em diversas localidades nordestinas ainda é comum se observar práticas de PS associadas à resistência contra modelos de administração oligárquico-patrimonialistas, que por sua vez perpetuam cenários de exclusão social e mantém suas estruturas de poder. Nesse contexto, a

necessidade de superar tais estruturas fez com que a PS seja vista não somente como um direito, mas também como uma estratégia crucial para democratizar a administração pública e combater as desigualdades estruturais ainda existentes (Gohn, 2004; Vieira, 2008; Fedozzi, 2008; Cunha; Lapa, 2021; Vázquez *et al*., 2023).

Cabe, de início, reconhecer que a colaboração entre o governo e a sociedade civil parece crucial para a consolidação de práticas de participação. Casos como o OP e os CGs demonstram como essas estruturas promoveram não só a discussão democrática, mas também a distribuição justa de recursos públicos.

Contudo, as disparidades regionais e culturais brasileiras têm exercido uma influência considerável na aplicação e nos resultados das políticas públicas. Uma evidência dessas disparidades pode ser observada na pesquisa liderada por Avritzer (2007). Os resultados dessa investigação revelaram que, apesar da presença de instituições participativas ser mais evidente em cidades com tradição associativa, a sua efetividade, na maioria das vezes, está atrelada à vontade política dos gestores públicos locais e ao estágio de organização da sociedade civil.

A avaliação das contribuições de alguns dos autores acima mencionados sobre a temática da PS mostra convergências significativas sobre sua relevância histórica e política, porém também evidencia algumas divergências em relação à sua implementação e resultados alcançados. O Quadro 1, a seguir, apresenta essas características.

Quadro 1. Características da PS no Brasil

Participação Social (PS) no Brasil	
Características apontadas:	**Autores:**
Reconhece a PS como um elemento transformador na relação entre o Estado e a sociedade civil.	Teixeira (2000) e França; Costa; Fonseca (2019)
A emergência da PS é uma reação contra estruturas oligárquicas e patrimonialistas.	Vieira (2008) e Garcia e Bernardi (2008)
A Constituição Federal de 1988 foi um marco crucial para institucionalizar a PS.	Campagnac (2007) e Miguel (2017)
A criação de Conselhos Gestores é tida como um avanço significativo para promover a PS.	Campagnac (2007); Barata (2024) e Romão (2015)
O Orçamento Participativo consolidou-se como mecanismo essencial para promover a PS.	Avritzer et al. (2007) e Oliveira e Ribeiro (2018)
As disparidades regionais e socioeconômicas são consideradas como barreiras significativas à PS.	Campagnac (2007) e Vieira (2008)
A organização social é um fator determinante para o sucesso das iniciativas de PS.	Avritzer et al. (2007)
A PS enfrenta desafios impostos por assimetrias de poder e desigualdades regionalizadas de acesso à informação.	Gohn (2004); Fedozzi (2008); Cunha e Lapa (2021) e Vázquez et al. (2023)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Assim, a PS vista do ângulo dos autores, apresenta importância crucial para a democratização e a formação de uma sociedade mais inclusiva, já os obstáculos estruturais e regionais mencionados acabam por evidenciar a complexidade de sua implementação. Essas características destacam a importância de melhorar os mecanismos de PS, assegurando que eles sejam eficazes em fomentar a inclusão, a igualdade e a transparência em todo o Brasil. O resumo entre as visões dos autores ressalta a relevância da PS como uma prática importante para a consolidação da democracia. No entanto, ressalta-se, também, que sua consolidação demanda esforços constantes para eliminar desigualdades e fomentar uma governança mais equitativa e eficiente, considerando os níveis de governo.

Esse breve contexto histórico da PS mostra que, mesmo com as disparidades regionais, o Brasil avança rumo a uma democracia mais inclusiva, na qual a PS desempenha um papel crucial na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas. Para o que interessa discutir nesta pesquisa sobre a PS, sua trajetória histórica no país parece refletir tanto os seus obstáculos, quanto os avanços alcançados na premissa de incluir a sociedade civil nos processos de tomada de decisões, especialmente no âmbito dos governos municipais.

2.2 Conceituação de Participação Social

O debate acerca do conceito e aplicações da PS abrange várias áreas, incluindo a Sociologia, o Direito, as Ciências Políticas, a Psicologia e a Administração. De modo geral, a PS pode ser compreendida como um processo de interação direta entre os cidadãos e os agentes públicos, onde as pessoas colaboram e exercem influência direta nos ciclos político-administrativos. Essa interação ocorre por meio de contribuições na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, não se restringindo à observação passiva, mas procura ir além das limitações da democracia representativa, fomentando uma gestão mais democrática e centrada no envolvimento ativo do cidadão nas decisões públicas (André; Santos; Cruz, 2022; Oliveira; Ckagnazaroff, 2023).

Insere-se nesta perspectiva o entendimento da existência da dicotomia apresentada por Lima (1983) para quem a PS pode ser ativa, quando os cidadãos participam ativamente nas decisões dos governos, ou passiva, quando os indivíduos participam apenas nos bens e serviços oferecidos pelo Estado. Tem-se assim, que num cenário de necessidade de transparência nas ações dos governos, a PS surge como um princípio fundamental que vai além de uma simples consulta pública aos cidadãos. Segundo Arnstein (1969), a PS é uma

estratégia de redistribuição de poder que possibilita aos cidadãos marginalizados dos processos políticos e econômicos participarem ativamente na construção do seu futuro.

Argumenta-se que a PS demanda uma atuação ativa, onde os cidadãos desempenham funções deliberativas e colaborativas, contribuindo de maneira significativa para a legitimidade e eficácia das decisões governamentais. Dentro dessa perspectiva, que articula o governo e a sociedade, Santos e Gugliano (2015) afirmam que a PS prática visa preencher a lacuna entre as demandas da sociedade civil e as decisões do Estado, promovendo um diálogo inclusivo que fortaleça a cidadania e a democracia. Esses autores também sustentam que, ao dar prioridade às necessidades dos cidadãos, a PS contribui para o fortalecimento do tecido social.

Dagnino (2003) complementa essa ideia ao sugerir que a PS é um instrumento para redistribuir o poder, transformando as relações entre o Estado e a sociedade. Nesse mesmo sentido de argumentação, Gohn (2004) ressalta que a PS é um procedimento dinâmico e interdisciplinar, que precisa incluir várias perspectivas e grupos sociais. Portanto, é crucial assegurar acesso imediato à informação, permitindo que os cidadãos possam se expressar e interagir de maneira eficaz com os governos. Além de mecanismos formais, essa interação exige a promoção de uma cultura democrática que valorize a igualdade e lute pela justiça social.

Assim, entende-se que a PS deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a PS se desenvolve em esferas sempre marcadas, também, por relações de conflito e pode comportar manipulação (Milani, 2008).

Segundo Lavalle e Vera (2011), a PS é simultaneamente uma categoria inerente à prática política de atores sociais, um conceito teórico da teoria democrática com pesos diferentes dependendo das correntes teóricas e dos autores, e um procedimento institucionalizado com funções estabelecidas por leis e regulamentos. Visto desse ângulo, a PS compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos na área social (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico, etc) (Valla, 1998).

Para fins dessa dissertação, adota-se a perspectiva conceitual de Matta *et al*. (2013, p. 49), segundo a qual:

> “a participação social é uma tentativa da população em geral de participar dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, esperando que estas atendam melhor os seus objetivos, que é o de gerar melhorias para a população." (Matta *et al*., 2013, p. 49).

Por fim, ao se analisar as concepções e abordagens sobre a PS, entende-se que seu conceito é amplamente defendido como um pilar da governança democrática e da justiça social, o que pode promover processos de políticas públicas mais efetivas e orientadas às necessidades reais da sociedade brasileira, promovendo melhorias concretas na qualidade de vida dos cidadãos. Assim, a construção e validação de uma EC sobre PS, no contexto de pequenas cidades, parece ser um instrumento oportuno e viável nesse processo. Para além dos diferentes conceitos e interpretações da PS, é importante destacar que a mesma se constitui, contemporaneamente, como um eixo norteador da gestão pública brasileira (Matta *et al*., 2013; Gonzaga; Avila; Gonzaga, 2025).

2.3 Pequenas cidades brasileiras

A literatura e as bases do IBGE não oferecem uma “definição única” e normativa do que seja uma pequena cidade, mas há classificações demográficas por faixas de população largamente usadas em estatísticas públicas e em pesquisas acadêmicas. No Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), por exemplo, os municípios são tabulados por classe de tamanho da população – “Até 5.000”, “De 5.001 a 10.000”, “De 10.001 a 20.000”, “De 20.001 a 50.000”, “De 50.001 a 100.000”, “De 100.001 a 500.000” e “Mais de 500.000” habitantes –, o que permite agrupar analiticamente os de menor porte (até 5 mil) como “pequenos” no sentido operacional e estatístico.

Em outra nota metodológica do próprio IBGE (amostragem do Censo 2010), aparece, inclusive, uma classe ainda mais restrita de “até 2.500 habitantes”, reforçando que há subfaixas dentro do conjunto dos muito pequenos. Do ponto de vista funcional, o IBGE trabalha com a hierarquia urbana das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) para qualificar centros e suas áreas de influência, mostrando que o “tamanho” demográfico não esgota a compreensão do papel urbano, mas serve como base comparativa.

A produção acadêmica converge na ideia de que o critério demográfico é útil para tipificar o porte, mas não deve ser o único parâmetro conceitual. Sposito (2024) salienta a importância das cidades pequenas na rede urbana e propõe uma abordagem metodológica própria para estudá-las, exatamente porque sua escala demográfica e seus arranjos

socioespaciais exigem instrumentos específicos: “considerando sua importância tanto na rede urbana brasileira quanto ao número de habitantes que elas comportam” (Sposito, 2024, s.p., Resumo). Nessa mesma linha, estudos de síntese indicam que, para fins empíricos, há trabalhos classificam como pequenas as cidades até 50 mil habitantes e subdividem esse conjunto em faixas menores (até 20 mil; até 10 mil; até 5 mil) conforme o objetivo do estudo. Há, contudo, um alerta clássico de Milton Santos (1982) sobre os riscos de generalizações exclusivamente numéricas: “aceitar um número mínimo, como o fizeram diversos países e também a Organização das Nações Unidas (ONU), para caracterizar diferentes tipos de cidade no mundo inteiro, é incorrer no perigo de uma generalização perigosa” (Santos, 1982, *apud* Lopes, 2010, p. 61).

Especificamente para municípios muito pequenos, os números do Censo 2022 compilados por pesquisadores mostram que 1.324 municípios têm até 5 mil habitantes (31,49% da população brasileira vive em municípios até 50 mil), o que evidencia a relevância de olhar analiticamente para esse estrato de menor porte.

Assim, delimitar o recorte da pesquisa em “até 2.000 habitantes” é metodologicamente coerente por três razões: (1) Situa o estudo no extremo inferior da primeira classe populacional do IBGE (até 5.000), onde as dinâmicas institucionais e os mecanismos de participação tendem a ser mais rarefeitos; (2) Alinha-se a classificações operacionais do próprio IBGE que reconhecem subfaixas como até 2.500; e (3) Acompanha a recomendação teórico-metodológica de construir instrumentos específicos (escalas, indicadores) adequados ao contexto local das cidades pequenas, em vez de importar medidas concebidas para centros maiores.

Em síntese, chamar de “pequenas cidades” os municípios até 2.000 habitantes no presente estudo é uma opção metodológica defensável, ancorada em classes demográficas do IBGE, em evidências recentes sobre a distribuição municipal no Brasil e em fundamentação teórica que recomenda prudência conceitual e adaptação dos instrumentos ao porte e à realidade sociopolítica desses lugares. Dessa forma, para fins da pesquisa, foram escolhidos os municípios com até 2.000 (Dois mil) habitantes, os quais são, ainda para efeitos dessa Dissertação, considerados como pequenas cidades e assim tratados ao longo do texto.

2.4 Participação Social e o modelo de referência utilizado

Conforme anteriormente informado, nesta pesquisa a PS é definida como "uma tentativa da população em geral de participar dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, esperando que estas atendam melhor os seus objetivos, que é o de gerar melhorias para a população." (Matta *et al*., 2013, p. 49).

Esse conceito está alinhado com o referencial teórico proposto por Arnstein (1969), que se baseia na hierarquização de tipos de participação e não-participação, intitulada de Escada da Participação Cidadã (EPC), que será tomado como modelo básico para subsidiar a elaboração da EC sobre PS para ser utilizada em pequenas cidades. Em outras palavras, o modelo conceitual da EPC apresenta degraus que representam a gradação dos obstáculos enfrentados pela população, justamente nessa tentativa "de participar dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas." (Matta *et al*., 2013, p. 49).

Portanto, o foco principal desta pesquisa está na criação de indicadores qualitativos que possam, de alguma forma, avaliar a PS em cidades pequenas. A ideia é testar o Modelo da EPC, proposto por Arnstein (1969), para a construção da EC sobre PS. Sobre a proposta de Arnstein, Bell e Reed (2021) escrevem que:

> "O trabalho de Arnstein é normativo e radical, fornecendo uma crítica centrada na extensão em que o poder é devolvido aos participantes. Ela descreve uma escada de participação com degraus que vão da "não participação", cujo objetivo é "educar" ou "curar" os participantes, até o controle total no topo da escada" (Bell; Reed, 2021, p. 599)."

Em relação ao citado modelo, uma importante referência no estudo da PS, é frequentemente empregado (Medeiros; Borges, 2006, 2007; Manhães, 2010; Matos, 2012; Debastian; Luciano, 2022; Amorim; Cavalcante, 2023) como uma sugestão para avaliar os níveis de envolvimento cidadão em relação à participação autêntica em diversos âmbitos. Na pesquisa em questão, acredita-se que o referido modelo pode ser útil na criação de um instrumento de avaliação da PS no contexto local e direcionado às pequenas cidades brasileiras com população de até 2000 habitantes.

O modelo conceitual de Arnstein (1969) congrega 8 (oito) níveis de participação, ou seja, oito elementos que se sobrepõem uns aos outros de maneira crescente, assumindo a imagem de uma escada, conforme ilustrada na Figura 1. Sendo assim, os níveis que compõem o referido modelo serão tomados como fatores ou variáveis utilizadas para o atendimento do

objetivo final dessa pesquisa, qual seja: construir e validar uma EC sobre PS, direcionada aos municípios brasileiros com população de até 2000 habitantes.

Figura 1. Os oito degraus da EPC



Fonte: Adaptado de Arnstein (1969).

Conforme apresenta a Figura 1, os níveis de participação dos cidadãos nas decisões públicas, segundo Arnstein (1969), se operacionalizam em ordem crescente de poder de decisão, de baixo para cima. Na concepção da autora, os dois primeiros degraus da escada (Manipulação e Terapia) estão situados no nível de "Não-envolvimento" ou "Não-participação. Isso ocorre porque seu propósito real não é permitir que os indivíduos participem ativamente do planejamento ou execução de políticas, mas sim manter sob controle os processos sociais e, consequentemente, desencorajar qualquer forma de participação autêntica.

A discussão concentra-se na conotação negativa que Arnstein associa às formas rudimentares de participação, ao situar Manipulação e Terapia na parte inferior de sua escada. De acordo com Peixoto *et al*. (2022), embora a autora apresente esses dois níveis como não participação, os posiciona nos níveis 1 e 2. Reforçando esse entendimento, Oliveira e Ckagnazaroff (2023) enfatizam que esses níveis:

> "são mais comumente vistos em governos autoritários, pois seu objetivo real não é permitir que as pessoas participem do planejamento ou condução de políticas, mas possibilitar que os detentores de poder possam compelir ou frustrar a participação" (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 9).

Concordando com esses argumentos, Bailey e Grossardt (2025) escrevem:

> "Os níveis mais baixos da escada, como manipulação e terapia, frequentemente revelam-se em contextos nos quais cidadãos percebem pouca ou nenhuma influência real sobre decisões, reforçando a ideia de participação como ritual vazio" (Bailey; Grossardt, 2025, p. 873-874).

Passando a discutir o nível 1, localizado na base da escada, está à Manipulação, onde aqueles que estão em posição de poder exercem um controle significativo sobre os processos voltados para a participação ativa dos cidadãos, restringindo ao máximo a sua capacidade de influência que podem exercer, conforme discutido por Arnstein (1969). Essa dinâmica revela a maneira pela qual o poder pode ser empregado para orientar e moldar as interações que ocorrem entre os indivíduos, cerceando, assim, a autêntica participação democrática, que, por sua vez, diz respeito, diretamente, à influência que os cidadãos podem exercer.

Sendo assim o nível Manipulação, para Makhdum *et al.* (2022) a tipologia de Arnstein indica:

> "que a manipulação é a forma mais baixa de participação cidadã, em que as pessoas não demonstram interesse em integrar os órgãos de governo local e suas decisões não são valorizadas pelos que estão no poder" **(**Makhdum; Rumi; Islam, 2022, p. 4).

Observado a partir das concepções apresentadas por Arnstein, ao que parece, o governo, em suas ações, apenas convoca a população com o intuito de formar a impressão de que está realmente se dedicando para suprir as necessidades e demandas dos cidadãos. Assim, o objetivo principal é apenas promover uma falsa participação da população, de modo a provocar a percepção nos cidadãos de que realmente está atento e ouvindo suas demandas e anseios. Essa estratégia se configura como uma maneira de mostrar que existe certo

engajamento com o povo, quando, na realidade, não há um compromisso genuíno em atender às necessidades expressas pela comunidade.

Ademais, nas ocasiões que o governo busca transmitir informações, estas versam meramente sobre as ações que já estão sendo colocadas em prática ou que estão em fase de planejamento, não se destinando a aprofundar discussões ou ouvir sugestões. Isso sugere que as decisões governamentais estão sendo tomadas sem a devida consideração ou envolvimento dos cidadãos, de forma a negligenciar as opiniões da população.

Outro aspecto que se pode inferir é que havendo representantes da comunidade em instâncias deliberativas do governo, a atuação desses agentes certamente não permite o exercício pleno da liberdade ou a autonomia para manifestar suas opiniões de forma independente.

Também a este respeito García e Chupp (2020) argumentaram:

> "Os cidadãos são instruídos sobre os problemas com uma recomendação previamente determinada pela equipe técnica. Espera-se que os agentes concordem com essa recomendação porque os estudos já foram feitos e a conclusão mais racional já foi alcançada" (García; Chupp, 2020, p. 3).

Segundo Arnstein (1969), tal prática visa dissipar críticas e dar aparência de participação democrática, quando na realidade as decisões já estão determinadas. Os conselheiros geralmente não têm acesso à informação qualificada, nem suporte técnico independente, o que os impede de exercer qualquer influência concreta no processo decisório. Assim, o degrau Manipulação reflete a tentativa de manter o *status quo* sob a fachada da participação.

Dentro dessa perspectiva, Medeiros e Borges (2007) trazem argumentos que reforçam essa condição afirmando que esse tipo de prática constitui um bloqueio ao empoderamento cidadão, já que impossibilita a transformação dos arranjos institucionais em direção à democratização do poder. Neste sentido, a presença de estruturas participativas nesse nível funciona como instrumento de controle social por parte das autoridades públicas, impedindo o protagonismo da sociedade civil.

Esse nível de participação revela, portanto, uma tentativa de demonstrar proatividade e comprometimento governamental em relação aos anseios da população, mesmo que, na prática, o esforço seja considerado apenas superficial. Sendo assim, a Manipulação pode ser compreendida como o caso mais extremo de falsa participação, uma vez que se configura

como uma estratégia do governo que visa manter o controle. Essa prática se revela como um mecanismo que busca encobrir a realidade da exclusão decisória dos indivíduos, fazendo com que a ideia de participação pareça presente, mesmo quando, na verdade, os cidadãos estão sendo deixados à margem das decisões que os afetam diretamente.

Dessa forma, levando em conta as considerações mencionadas anteriormente, é possível caracterizar o degrau Manipulação com base nos seguintes objetivos: (1) Comunicar ações realizadas ou a realizar; (2) Validar decisões previamente tomadas; (3) Mostrar suposta inclusão ou participação da população; (4) Instrumentalizar o controle de instâncias participativas e de decisão; e (5) Garantir apoio e legitimidade.

Logo acima do degrau Manipulação está o degrau da Terapia, o qual ilustra um tipo de participação voltado menos à transformação social e mais ao “ajuste” dos cidadãos aos padrões institucionais. Embora encontros entre o governo e a comunidade sejam promovidos, seu foco é basicamente “terapêutico” e não político, como aponta Arnstein (1969). A autora descreve, de maneira geral, que os cidadãos até são envolvidos em atividades que abarcam sua escuta, mas o foco é, acima de tudo, curá-los de sua “patologia”, em vez de mudar estruturas sociais. A esse respeito, Debastiani e Luciano (2022, p. 5), dizem que, na maioria das vezes, “os moradores são reunidos para que seja possível ajudá-los a ajustar seus valores e atitudes aos da sociedade”.

Os cidadãos no degrau Terapia, em muitas situações, são convocados somente com o propósito de legitimar decisões que já foram previamente estabelecidas ou para suavizar a carga de responsabilidades que recai sobre o governo. Nesse sentido, eles são frequentemente considerados como indivíduos que necessitam ser "curados" de sua suposta resistência ou falta de entendimento. Essa abordagem reduz o papel ativo dos cidadãos, pois sua participação parece ser apenas um mecanismo para dar validade a escolhas que já foram feitas, em vez de envolvê-los de maneira genuína e efetiva no processo de tomada de decisão.

Sob essa perspectiva exposta pela autora, é possível deduzir que o nível Terapia está associado aos seguintes objetivos: (1) Promover aparente escuta e acolhimento; (2) Diluir responsabilidades; (3) Enquadrar condutas às normas e valores, (4) Reeducar para aceitar a subordinação; e (5) Justificar decisões já tomadas.

O degrau Informação está situado no nível de participação simbólica, sendo o terceiro degrau na escala de oito níveis hierárquicos que Arnstein (1969) propôs. Ele representa um estágio inicial em que os cidadãos são apenas informados sobre os seus direitos,

responsabilidades e opções relacionadas às políticas públicas ou a programas de governo. Nesse estágio, embora exista uma aparência de inclusão, o fluxo de comunicação é unidirecional, ou seja, do Estado para os cidadãos, sem possibilidade real de diálogo, contestação ou influência sobre as decisões. Os meios mais comuns utilizados nesse nível incluem panfletos, reuniões informativas, pronunciamentos oficiais e comunicados institucionais.

A autora destaca ainda, que essa forma de participação intitulada de Informação é frequentemente utilizada como fachada, pois não há compromisso real com a escuta ativa ou com o aproveitamento das contribuições dos cidadãos. Conforme afirmam Medeiros e Borges (2007), nesse nível de participação, os indivíduos têm a capacidade de escutar e, ao mesmo tempo, serem escutados. No entanto, eles ainda enfrentam a falta de ferramentas e de uma influência substancial que lhes permita assegurar que suas opiniões sejam realmente levadas em conta por aqueles que estão em posições de autoridade e poder.

Há, portanto, o entendimento de que o degrau da Informação é marcado pela unidirecionalidade comunicativa, isto é, os cidadãos recebem dados e orientações, mas não dispõem de mecanismos de retorno ou deliberação. Oliveira e Ckagnazaroff (2023) enfatizam que esse degrau:

> “pertence a um nível de concessão limitada de poder, que apenas oferece acesso a informações sobre direitos básicos, ainda em uma abordagem de cima para baixo, e em que a sociedade organizada é ouvida. Contudo, mesmo organizada, a cidadania não tem garantias de que suas opiniões possam influenciar as decisões políticas” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 9).

Assim, o caráter das informações acontece de forma *top-down*, ou seja, de cima para baixo e a agenda do governo é controlada. A partir dessa análise, pode-se compreender que o nível Informação pode ser visto como um estágio inicial, quase que um ponto de partida, no processo de engajamento e participação. Nesse sentido, embora haja a presença de um fluxo comunicativo que indica a troca de informações, a participação ativa e verdadeira dos cidadãos envolvidos ainda não se materializa de fato.

O que se destaca nesse nível é que ele representa um passo preliminar na possível construção de um relacionamento mais colaborativo entre o governo e a população, cujos objetivos se materializam por: (1) Garantir comunicação oficial; (2) Informar direitos e

responsabilidades associados a escolhas pré-estabelecidas; (3) Gerar simpatia; (4) Barrar espaços de contestação, e (5) Impedir instrumentos de intervenção.

O degrau Consulta representa o quarto nível da EPC (Arnstein, 1969). Neste estágio, há um avanço em relação aos degraus inferiores (Manipulação, Terapia e Informação), pois os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas opiniões por meio de mecanismos como pesquisas de opinião, audiências públicas e reuniões comunitárias**.** No entanto, essa participação é, em grande medida, simbólica e limitada, pois os detentores do poder não têm a obrigação de considerar ou incorporar essas contribuições nas decisões finais.

Ainda, segundo Arnstein (1969), no nível de Consulta, os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos, porém faltam meios aos cidadãos para assegurar que seu ponto de vista chamará a atenção dos detentores de poder. A participação ocorre sem garantias de influência real nos processos decisórios, tornando-se um exercício mais formal do que efetivo de cidadania. Ainda, a Consulta que muitas vezes parece ser considerada o padrão-ouro de participação por planejadores e governos em geral, é criticada por Arnstein. Aderindo com esse posicionamento, Bell e Reed (2021, p. 600) argumentam que a "a consulta não oferece garantias de que as opiniões dos cidadãos serão levadas em consideração, já que os detentores do poder reservam para si o direito de julgar a legitimidade ou a viabilidade dos conselhos recebidos".

Medeiros e Borges (2007, p. 69-70), ao descreverem os degraus, reforçam esse entendimento ao afirmar que a "Consulta, caracteriza-se por pesquisas de participação, reuniões de vizinhança, entre outros. Serve somente como fachada, não apresentando implicação prática". Portanto, mesmo que o nível Consulta simbolize um progresso significativo em comparação à mera informação, é importante ressaltar que essa etapa não estabelece uma participação que possa ser considerada substancial ou transformadora de fato.

Cabe entender que a falta de um canal de *feedback*, ou retorno efetivo, que seja realmente eficaz, assim como a inexistência de um comprometimento por parte das instituições governamentais em relação aos resultados obtidos através da consulta, restringe de maneira significativa o poder democrático que essa prática poderia ter. Essa limitação é crítica, pois impede que as vozes e opiniões expressas sejam devidamente consideradas e implementadas, o que acaba por fragilizar o próprio processo democrático.

Este degrau se insere naquilo que Arnstein (1969) denomina de participação simbólica, na qual há o envolvimento superficial da população, sem redistribuição efetiva do

poder decisório. Sob esse prisma, os seguintes objetivos podem ser elencados como pertencentes ao degrau Consulta, quais sejam: (1) Consentir envolvimento apenas superficial; (2) Estimular sugestões e ideias; (3) Menosprezar respostas ou retorno sobre ações; (4) Ignorar quaisquer compromissos; e (5) Desconsiderar redistribuição do poder.

Os degraus 3 e 4 da escada (Informação e Consulta), portanto, representam um nível de delegação limitada de poder, no qual os cidadãos podem ter acesso a informações ou expressar suas opiniões, mas sem garantias de que tais contribuições terão influência efetiva nas decisões políticas. Na perspectiva de Arnstein (1969), trata-se de estágios intermediários que ainda não configuram empoderamento real, pois mantêm a lógica de uma comunicação verticalizada, "de cima para baixo".

No quinto nível do modelo EPC, denominado Pacificação, os cidadãos têm a oportunidade de manifestar opiniões e pontos de vista diretamente aos governantes. Contudo, como já advertia Arnstein (1969), apesar dessa possibilidade de expressão, o poder decisório permanece concentrado nas mãos do governo, que não está obrigado a considerar efetivamente as contribuições recebidas. Esse degrau, portanto, ainda se caracteriza por uma participação limitada, em que a escuta pública não se traduz necessariamente em mudanças de rumo nas políticas.

Debastiani e Luciano (2022) discutem esse aspecto e justificam que:

> "é a partir deste nível que os cidadãos passam a ter certa influência, mesmo que o acesso ao poder seja ainda limitado. Um exemplo de estratégia de Pacificação consiste em colocar algumas poucas pessoas pobres "confiáveis" no conselho ou em colegiados. Se essas pessoas escolhidas não tiverem sido legitimadas pela comunidade, e se a tradicional elite de poder mantiver a maioria dos assentos, os sem-nada podem facilmente perder as votações e serem sobrepujados" (Debastian; Luciano, 2022, p. 5).

Vê-se assim que a Pacificação, enquanto nível de participação, é basicamente o nível mais elevado do simbolismo, visto que as regras permitem que os cidadãos recomendem, mas o poder de decidir continua retido nas mãos dos governantes. Portanto, esse degrau representa um limite entre a não participação e a participação efetiva, funcionando como uma espécie de "participação comedida" ou controlada, na qual os canais de escuta são abertos, mas não resultam, necessariamente, em mudanças ou decisões baseadas nas demandas da população.

Ao analisar esse nível de participação pode-se enumerar seus objetivos como sendo: (1) Simular inclusão; (2) Conferir influência apenas simbólica; (3) Delimitar influência da população; (4) Barganhar legitimidade; e (5) Incorporar contribuições de forma secundária.

A Parceria ocupa o sexto degrau do modelo proposto por Arnstein (1969) e representa um patamar em que há redistribuição efetiva de poder entre cidadãos e os detentores tradicionais do poder institucional**.** Nesse nível, os cidadãos começam a se envolver de maneira ativa e efetiva nos processos de tomada de decisão através de comitês que funcionam de forma colaborativa. Nesses comitês conjuntos, os cidadãos têm a oportunidade de dividir responsabilidades e exercitar o poder de deliberação, atuando lado a lado com representantes do governo ou de instituições públicas.

Segundo a tipologia apresentada por Arnstein (1969), a Parceria pressupõe negociação direta entre os atores sociais organizados e o Estado, além de promover o planejamento conjunto, em que as decisões são tomadas em consenso ou por acordo entre as partes. Para além disso, consolida-se o poder cidadão, não apenas como mecanismo consultivo, mas com efetiva influência nos rumos das políticas públicas. Dito isto, é importante destacar que o mencionado degrau está diretamente relacionado aos processos que buscam a institucionalização da participação cidadã.

No entanto, esses processos ainda precisam do equilíbrio, bem como da qualificação nas interações entre o Estado e a sociedade civil, para que possam ser efetivamente realizados. Neste degrau da escada, “há efetivamente uma redistribuição de poder através da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão”. (Debastian; Luciano, 2022, p. 5).

Como apontam Medeiros e Borges (2007), o degrau Parceria supera os níveis simbólicos de participação, uma vez que os cidadãos passam a barganhar poder junto aos seus detentores, influenciando de fato o conteúdo e os resultados das políticas públicas. Com base nessas observações, os seguintes objetivos podem ser delineados para estabelecer o nível de Parceria: (1) Permitir coparticipação; (2) Conferir equilíbrio de poder; (3) Garantir deliberação conjunta; (4) Fortalecer autonomia comunitária; e (5) Igualar legitimidade decisória.

Explorando o penúltimo degrau, correspondente à Delegação de Poder, vai além da Parceria, uma vez que assegura aos cidadãos a predominância na tomada de decisões, seja na realização de escolhas ou na definição de diretrizes. Desse modo, esse nível de participação ocorre quando os cidadãos ocupam a maioria dos assentos nos comitês de decisão e recebem poder delegado para deliberar, ou seja, decidir efetivamente sobre políticas públicas e sua implementação. Para além desse aspecto, o poder não é apenas consultivo ou simbólico, mas

conferido de fato aos cidadãos, que passam a ter controle substancial sobre os resultados das decisões políticas.

Dentro dessa perspectiva, conforme expresso por Arnstein em 1969, os indivíduos que compõem a sociedade exercem autoridade, o que abrange também o controle sobre recursos financeiros e contas do setor público. Isso evidencia um elevado nível de empoderamento na criação, implementação e análise das políticas públicas. Neste sétimo degrau os cidadãos são maioria nos fóruns de decisão, tendo o poder de garantir os interesses públicos não estatais" (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 9).

Este nível, portanto, está imediatamente abaixo do último degrau da escada, denominado de Controle Cidadão, e marca a transição entre a participação simbólica e a participação plena, pois envolve a transferência real de poder decisório dos detentores tradicionais, geralmente governo ou elites burocráticas, para a sociedade civil organizada.

Medeiros e Borges (2007) enfatizam que nos degraus mais altos da EPC, quais sejam a Delegação de Poder e o Controle Cidadão, os cidadãos obtêm a maioria de assentos da tomada de decisão, ou o poder administrativo por completo. Sendo assim, os seguintes objetivos podem ser considerados como afiliados ao nível Delegação de Poder: (1) Transferir participação; (2) Garantir interesse da população; (3) Assegurar cumprimento de decisões populares; (4) Reforçar primazia da população organizada; e (5) Promover o caráter expansivo da delegação.

Por fim, o último degrau (Controle Cidadão) constitui o nível mais elevado da Escada da Participação Cidadã formulada por Arnstein (1969). Trata-se do estágio no qual os cidadãos detêm o controle efetivo sobre o processo decisório e sobre os recursos que dizem respeito às políticas públicas que os afetam diretamente. Nesse patamar, não apenas participam ou influenciam decisões, mas planejam, formulam e implementam políticas públicas, assumindo a gestão em sua totalidade. Portanto, "refere-se à concentração do poder decisório nas mãos dos cidadãos, que são responsáveis pelo planejamento e gestão sem a necessidade de intermediários" (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 9).

Ainda, segundo Medeiros e Borges (2007), no degrau do Controle Cidadão, os indivíduos são responsáveis pelo planejamento, pela política, assumindo a gestão por completo. Trata-se, portanto, de uma situação em que a relação de poder é invertida. Sendo assim, os tradicionais detentores do poder (governantes e técnicos estatais) passam a

desempenhar papéis subsidiários ou de apoio técnico, enquanto os cidadãos organizados tomam as decisões fundamentais.

A proposta de Arnstein (1969) reconhece que esse nível de controle é raramente alcançado, mas funciona como ideal normativo para sistemas democráticos verdadeiramente participativos. A autora discorre que a participação do cidadão significa a redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade.

Este modelo ressalta que a participação não pode ser interpretada ou vista unicamente como mera presença simbólica em espaços consultivos. O Controle Cidadão exige maioria nos assentos de conselhos decisórios, acesso irrestrito à informação, autonomia para a tomada de decisão e autoridade formal para execução das políticas. Dessa forma, o controle cidadão representa não apenas o ápice de um processo de democratização da gestão pública, mas também como um desafio permanente às estruturas tradicionais de poder, exigindo um ambiente político-institucional que promova a capacitação, organização e empoderamento da sociedade civil.

Tendo como norte essas características, é possível dizer que o nível de Controle Cidadão se efetiva por meio desses objetivos: (1) Planejar ações; (2) Garantir poder de veto; (3) Exigir autonomia plena; (4) Reforçar liderança comunitária; e (5) Favorecer autogestão cidadã.

A lógica da EPC, conforme apresentada por Arnstein (1969), sustenta que, quanto mais elevado o nível na escada, maior será o grau de envolvimento e participação dos cidadãos. A partir do quinto degrau, o indivíduo passa a desenvolver uma aptidão progressivamente superior para negociar e reivindicar recompensas, ou até mesmo para exercer controle.

Assim, essa relação sugere que um maior nível na escada não apenas representa um avanço, mas também indica uma maior inclusão e um papel mais significativo para os indivíduos na tomada de decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades. A partir do momento em que o indivíduo alcança o quinto degrau, ele começa a demonstrar um desenvolvimento evidente em sua capacidade de negociar, assim como em sua habilidade de reivindicar recompensas de forma progressivamente superior.

Por fim, há de se considerar que, dada a simplificação do modelo, os degraus da EPC é uma metáfora e serve para destacar um aspecto que muitos têm negligenciado: a existência de

consideráveis níveis de envolvimento do cidadão. Compreender esses diferentes níveis é fundamental para se perceber as demandas cada vez mais rigorosas que solicitam a participação ativa dos cidadãos, bem como a diversidade de reações e respostas que os governantes apresentam diante dessas exigências.

2.5 Importância da construção de escalas de Participação Social e a definição por cidades pequenas

Medir Participação Social (PS) vai além de determinar se há ou não envolvimento institucional ou comunitário - trata-se também de capturar níveis e graus de participação, incluindo condições físicas, barreiras contextuais, autonomia, visibilidade de atuação e real efeito político. Em seu estudo, Ferreira *et al.,* (2018) mostram que características urbanísticas como dificuldade para atravessar ruas ou acessar transporte público estão associadas à participação restrita entre idosos, o que evidencia que diferentes dimensões estruturais influenciam o grau de participação. Isso reforça que, para que a mensuração seja rigorosa, é indispensável construir escalas com múltiplos itens e dimensões, adaptadas ao contexto sociocultural local, de modo que não apenas registre a participação em si, mas o quão participativo é o ambiente, os obstáculos encontrados, e a autonomia percebida.

Por exemplo, França; Costa; Fonseca, (2019) analisa municípios com menos de 100.000 habitantes em Minas Gerais e evidencia que há uma percepção da população sobre o planejamento urbano que depende diretamente da existência de instrumentos que permitam expressar essa participação de modo válido: “a participação social em municípios de pequeno porte exige estruturas de questionamento adaptadas, que captem como os cidadãos percebem as decisões locais e sua influência sobre elas” (França; Costa; Fonseca, 2019, p. 125). Isso demonstra que sem uma escala clara, adaptada, muitos aspectos da percepção participativa ficam invisíveis.

No seu estudo, França (2021) mostra que moradores de pequenas cidades enfrentam problemas de infraestrutura, saúde, transporte e lazer, e que suas vozes tendem a ter menor visibilidade institucional quando não existe um instrumento formalizado para captar suas demandas. A autora destaca que “os indicadores de participação social precisam refletir as condições locais reais, de modo a dar voz às comunidades cujos problemas específicos não são contemplados por instrumentos genéricos” (França, 2021, p. 230).

Também em contexto mais amplo, Giaretta (2011) salienta que “a participação social é

um dos condicionantes que interferem para melhoria da gestão ambiental na esfera municipal como forma de fortalecer e aprofundar a democracia local, possibilitando à sociedade inserir-se na gestão ambiental municipal" (Giaretta, 2011, p. 8). Sem instrumentos de mensuração específicos, este campo de pesquisa fica dependente de relatos qualitativos e de variáveis secundárias, o que pode comprometer comparações e diagnósticos entre municípios.

Outro ponto é que escalas permitem identificar barreiras e facilitadores da participação, o que é fundamental para intervenções públicas. No seu estudo, Ferreira *et al.* (2018) utilizou indicadores simples de participação social entre idosos (ex: sair, visitar, estar com outras pessoas) e associou essas práticas a condições do entorno urbano, revelando que elementos físicos (como dificuldade para atravessar ruas ou usar transporte público) limitam a participação social. A mensuração desses fatores só é possível com escalas ou instrumentos estruturados de PS (Ferreira *et al*., 2018, p. 6-7).

Com base nos estudos acima descritos e em dados demográficos nacionais, há justificativas específicas para que se escolha uma faixa de tamanho populacional como "até 2.000 habitantes" para delimitar o campo de pesquisa:

- **Peculiaridades institucionais e socioculturais**: municípios muito pequenos frequentemente têm menor estrutura de gestão pública, menor presença institucional de conselhos, espaços participativos etc., o que modifica qualitativamente como a PS se manifesta.
- **Maior dificuldade de comunicação e menor escolaridade**: em cidades pequenas é comum que termos técnicos sejam menos compreendidos, como se observou em seus próprios dados, o que torna essencial adaptar itens e linguagem (como nos estudos de França; Giaretta).
- **Visibilidade e representatividade**: em cidades com até 2.000 habitantes, a participação social muitas vezes não é captada em estudos que usam escalas feitas para cidades médias ou grandes, o que pode levar à invisibilidade de problemas específicos - por isso um instrumento específico é útil.

Dessa forma, a pesquisa adota a nomenclatura de pequenas cidades como aquelas de até 2000 habitantes, sendo o foco do estudo.

2.6 Elaboração de escalas e sua validação qualitativa

A elaboração de escalas é uma ferramenta metodológica valiosa crucial nas ciências sociais aplicadas, particularmente quando se busca identificar fenômenos complexos e latentes, tais como atitudes, percepções, práticas sociais e outras dimensões subjetivas. Este é um procedimento estruturado que deve incluir fases bem definidas, respaldadas por bases teóricas sólidas e validações empíricas rigorosas, com o objetivo de assegurar a confiabilidade e a validade do instrumento criado (Costa; Costa, 2022).

As escalas são ferramentas de mensuração formadas por um conjunto de itens que se combinam em um escore composto, com o objetivo de indicar níveis de variáveis teóricas que não podem ser observadas diretamente. Essas ferramentas conferem valores numéricos a aspectos subjetivos, o que torna a pesquisa científica baseada em dados empíricos, facilitando a comparação, a comunicação e a generalização de resultados entre diferentes grupos de dados e/ou culturas. Desse modo, torna-se possível fazer inferências sobre fenômenos e características humanas não observáveis diretamente por meio do uso desses instrumentos, devidamente desenvolvidos (Caldas; Cavalcante, 2023).

Um pressuposto fundamental na construção de uma escala é que qualquer comportamento é afetado por atributos latentes, que não podem ser observados ou captados diretamente. Os comportamentos registrados por meio da aplicação de uma escala são apenas possíveis sinais do fenômeno em análise (Vieira; Visentini; Cunha, 2022). O fenômeno ou fenômenos que estão por trás do comportamento observado são frequentemente referidos como variáveis latentes (Mikulic; Crespi; Radusky, 2015; Cavalcante, 2023).

O termo "construto" refere-se a características que não podem ser observadas ou medidas diretamente no fenômeno, mas cuja existência e intensidade podem ser detectadas por meio de um conjunto de comportamentos (Cavalcante, 2023). O termo constructo é ocasionalmente empregado como sinônimo de conceito. As escalas não medem conceitos em si, mas sim os comportamentos relacionados a esses conceitos (construtos). Com base no que foi apresentado até o momento, para os propósitos deste trabalho, a escala desenvolvida e avaliada está relacionada à Participação Social como constructo.

Vários autores propõem e seguem procedimentos metodológicos para a criação e desenvolvimento de escalas (Costa, 2011; Macêdo; Silva, 2020; Trindade; Cavalcante, 2023; Costa; Costa, 2022; Vieira; Visentini; Cunha, 2022; Caldas; Cavalcante, 2023; Mikulic; Crespi; Radusky, 2015), alguns com mais etapas e outros com menos.

Uma característica comum na maioria dos modelos metodológicos é a realização de procedimentos em três etapas, entre outras: (1) Definição do construto; (2) Geração de itens e (3) Análise da validade. Essa última podendo ser qualitativa e estatística.

Cada uma dessas etapas carecem de ser planejada e realizada com base em fundamentação teórica e em evidências empíricas para garantir que o instrumento desenvolvido represente adequadamente o fenômeno estudado.

Ao que interessa neste trabalho, a etapa 3, acima especificada, foi operacionalizada em sua natureza qualitativa. Assim sendo, o processo de validade se restringiu à Validação de Conteúdo (VC) e à Validação de Face (VF) (Elliot *et al.*, 2012).

O conceito de Validade refere-se a capacidade de um instrumento de medir o que ele se propõe a medir (Elliot *et al.,* 2012). A validade, assim, não é uma propriedade do instrumento a ser criado. São evidências vinculadas a um construto específico; no contexto deste estudo, refere-se à PS. A VC e a VF são subjetivas.

Neste estudo, a VC indica o quanto os itens sugeridos na escala representam o domínio da PS. Por outro lado, a VF deve ser interpretada como o nível de concordância entre os respondentes e especialistas sobre a adequação dos itens para a PS com o objetivo de mensuração (Elliot *et al*., 2012).

A VC é normalmente realizada com base no julgamento de especialistas ou indivíduos com conhecimento reconhecido na área do constructo a ser avaliado. Os especialistas avaliam a representatividade dos itens em relação aos conceitos e a importância dos objetos a serem medidos. A VF, por sua vez, refere-se à linguagem, ou seja, à maneira como o conteúdo é apresentado (Anastasi, 1977; Cronbach, 1996; Pasquali, 1999; Urbina, 2007).

Entre os vários métodos para criar escalas, o modelo de Costa (2011) fornece um guia confiável e apropriado para estudos que pretendem entender fenômenos sociais complexos por meio de medidas organizadas e cientificamente fundamentadas, devido à sua estrutura sistemática e ampla aceitação.

Por esses motivos, o modelo mencionado foi escolhido como base para o desenvolvimento e validação da escala de PS desta pesquisa. Os apontamentos de Costa (2011) recomendam 10 (dez) etapas a serem percorridas na construção de uma escala, conforme ilustrado na Figura 2, a seguir.

Figura 2. Passos para a criação de uma escala segundo Costa (2011)



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Costa (2011).

Considerando o modelo apresentado, para os propósitos desta pesquisa, o mencionado modelo foi adaptado, agrupando-se algumas atividades inerentes as etapas do modelo. Na próxima seção deste trabalho as adaptações serão explicitadas.

É fundamental destacar que a formulação de itens com uma linguagem clara, direta e compreensível é um aspecto essencial na construção de uma escala, evitando o uso de termos ambíguos ou tecnicamente complexos, de acordo com Caldas e Cavalcante (2023). Os autores enfatizam que o uso de escalas tipo Likert favorece maior discriminação das respostas, desde que os itens estejam balanceados entre afirmações positivas e negativas. Para certos itens, é necessário levar em conta a necessidade de escores invertidos.

Cabe destacar, ainda, que a elaboração de escalas deve considerar o contexto sociocultural dos respondentes. Mikulic, Crespi e Radusky (2015), ao desenvolverem escalas na América Latina, reforçaram a necessidade de adaptação teórica e linguística aos valores e

experiências locais. Esse mesmo cuidado foi observado por Macêdo e Silva (2020) ao tratar das competências socioemocionais no Brasil.

Por último, o uso de escalas validadas não só garante maior rigor metodológico, como também possibilita comparações entre estudos e contextos distintos. A elaboração de escalas abrange uma série de etapas interligadas, desde a definição teórica até a validação estatística, todas baseadas em preceitos de rigor científico. O avanço na qualidade dessas ferramentas tem possibilitado uma mensuração mais precisa de variáveis complexas, o que reforça tanto a produção acadêmica quanto a aplicação prática dos resultados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo discute os métodos e técnicas que foram empregados na pesquisa, iniciando com o delineamento do estudo, seguido da descrição das etapas e procedimentos operacionais de coleta e análise dos dados, conforme detalhado a seguir.

3.1 Delineamento do estudo

Existem diversas classificações na literatura sobre a metodologia da pesquisa científica. Vários autores abordam os tipos de pesquisas existentes, classificando-as quanto à utilização dos resultados, podendo ser considerada uma Pesquisa Pura, Básica, Aplicada ou Prática (Creswell, 2016; Marconi; Lakatos, 2017; 2018; 2019; Gil, 2019).

Outra classificação utilizada é quanto aos seus fins, objetivos ou meios e procedimentos técnicos utilizados, para os quais uma pesquisa pode ser Exploratória, Descritiva ou Explicativa (Hair; Babin; Money; Samouel, 2005; Vergara, 2016; Severino, 2015), bem como Bibliográfica e/ou Documental e Pesquisa de Campo (Richardson, 2017; Roesch, 2005). Ainda há a tipologia que leva em consideração a natureza do problema e/ou método utilizado, que nesse caso uma pesquisa pode ser avalizada como Qualitativa, Quantitativa ou Mista (Godoi; Bandeira-de-Mello; Silva, 2006; Bardin, 2007; Creswell, 2021; Gil, 2019).

Esta trabalho adotou, portanto, como referencial o critério proposto por Raupp e Beuren (2003), que, considerando as especificidades das investigações na área de Administração e Ciências Sociais Aplicadas, categorizam-nas em três tipos, os quais podem ser fundamentados quanto: (1) À Abordagem do Problema (AP); (2) Aos Objetivos Estabelecidos (OE); (3) Aos Métodos Empregados (ME). A partir dessa categorização, no que diz respeito à forma que o problema é abordado, ou seja, em relação à AP, a pesquisa realizada é classificada como Qualitativa, em função dos objetivos estabelecidos, especialmente no tocante a necessidade de evidenciar dimensões e indicadores que operacionalizassem o conceito de Participação Social (PS) no contexto de pequenas cidades.

Destarte, a pesquisa lida com o universo de significados, que inclui motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, características da metodologia qualitativa (Minayo, 2014; Creswell, 2016; Gil, 2019), especificamente relacionado ao conceito de PS. É importante destacar que, embora o objetivo principal do estudo seja construir e validar uma escala para avaliação da PS, ou seja, uma escala de mensuração, o seu desenvolvimento se

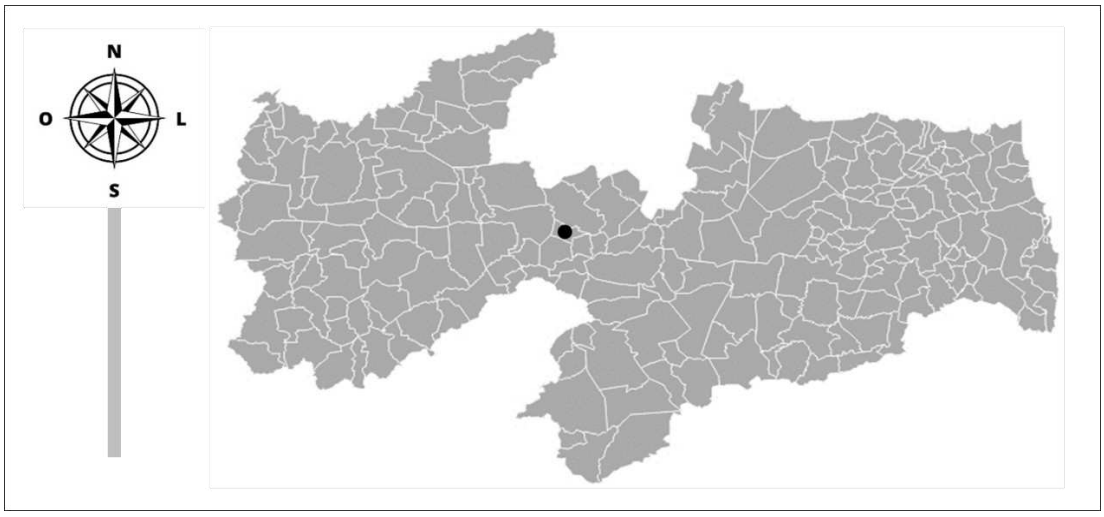
focou principalmente na definição de uma escala conceitual, destacando os elementos de forma e conteúdo, o que a caracteriza como de natureza qualitativa.

Quanto aos OE, o estudo se enquadra como uma pesquisa do tipo Exploratória e Descritiva. Do ponto de vista exploratório, o trabalho visa aprofundar o conhecimento sobre a temática da PS em pequenas cidades, especialmente porque são poucas as informações disponíveis sobre o assunto no contexto empírico definido para o estudo (Hair; Babin; Money; Samouel, 2005; Vergara, 2016; Severino, 2015).

A área do estudo empírico compreendeu a cidade de Quixaba (Figura 3), enquanto unidade amostral, localizada no interior do Estado da Paraíba, com uma população de cerca de 1743 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico realizado no ano de 2022 pelo IBGE. A escolha desta cidade foi influenciada pelo critério de acessibilidade, também conhecido como amostragem por conveniência. Isso ocorre porque a cidade em questão é a que está mais próxima do local de residência do pesquisador, dentre as 127 (cento e vinte e sete) cidades que são o foco deste estudo, conforme mencionado anteriormente, o que tornou mais fácil o acesso direto a um grupo de sujeitos representativos do público-alvo da pesquisa.

Para a escolha dos sujeitos da pesquisa, o critério de amostra foi a intencional aleatória (Gray, 2012). Para tanto, considerou-se o conjunto da população residente na zona urbana do Município de Quixaba, selecionando-se um número limitado aleatoriamente para testar a escala desenvolvida, em duas amostras consecutivas.

Figura 3. Desenho ilustrativo da localização do Município de Quixaba, Paraíba

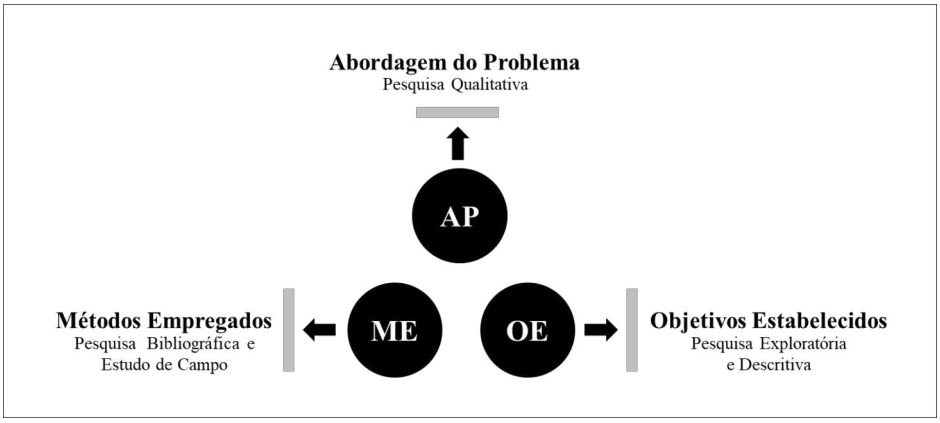


Fonte: Adaptado de http://solosne.cnps.embrapa.br/index.php?link=pb (2025).

Considerando o escopo de pesquisa descritiva, o estudo pretende detalhar como uma amostragem de sujeitos representativos do público-alvo da pesquisa operacionaliza o conceito de PS por meio da aplicação de uma escala de conceito e sua correspondente mensuração. Assim, quando se classifica a pesquisa como descritiva, significa que a mesma se restringe a uma descrição simples e direta de cada variável, isoladamente, sem considerar sua relação ou interação com outras variáveis (Castro, 1976).

Em relação aos ME, Raupp e Beuren (2003) afirmam ser o processo de condução do estudo e, consequentemente, a obtenção dos seus dados. Assim, a pesquisa se caracteriza como Bibliográfica e Estudo de Campo, por meio do levantamento de referências teóricas e empíricas publicadas sobre PS, com o objetivo de recolher informações e compor o conjunto de indicadores iniciais da escala de conceito; bem como por seu processo de revisão feito por especialistas e a sua respectiva validação junto a uma amostragem de sujeitos. A Figura 4 apresenta, de forma resumida, o delineamento utilizado na pesquisa.

Figura 4. Delineamento adotado na pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Raupp e Beuren (2003).

Portanto, a Figura 4 expõe a categorização metodológica básica do estudo, cujas etapas procedimentais serão detalhadas na próxima seção.

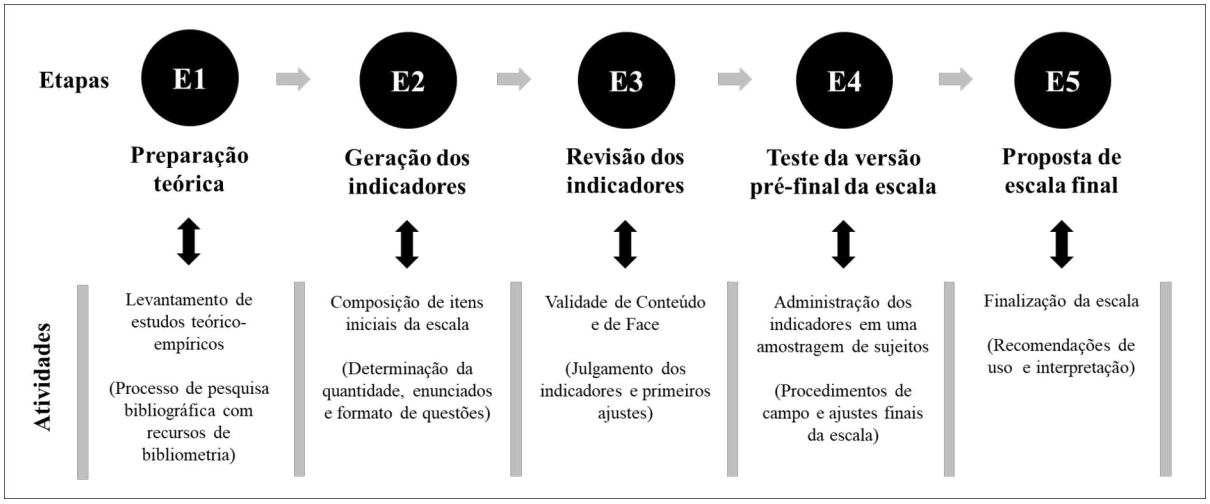
3.2 Etapas da pesquisa

A fim de cumprir os objetivos do estudo, as etapas da pesquisa foram adaptadas do modelo proposto por Costa (2011), que sugere 10 (dez) passos sequenciais a serem adotados no processo de criação de uma escala, conforme descrito anteriormente. Considerando o modelo de Costa (2011), os procedimentos de pesquisa empregados foram segmentados em

cinco etapas adaptadas, a saber: (1) Preparação teórica, que inclui a coleta de estudos teórico-empíricos, aproximando-se de uma pesquisa bibliográfica (Gil, 2008), utilizando elementos de bibliometria (Chueke; Amatucci, 2022); (2) Criação de um conjunto de indicadores, baseando-se nos fatores e/ou variáveis, bem como nos indicadores correspondentes identificados no conteúdo do material teórico-empírico analisado; (3) Revisão por especialistas dos indicadores sugeridos na Escala de Conceito Inicial (ECI) criada, para confirmar sua validade, levando em conta o conteúdo, a forma, a representatividade do domínio e a conformidade com os objetivos de medição (Elliot; Hildenbrand; Berenger, 2012); (4) Avaliação da Versão Pré-final da Escala (VPE), em campo, com um conjunto de sujeitos representativos do estudo, para confirmar empiricamente sua consistência e (5) Proposta de Escala Final (EF), com sugestões de aplicação e interpretação.

A Figura 5 ilustra as etapas cumpridas na pesquisa e suas atividades correlatas, consubstanciando-se na proposição do modelo de desenvolvimento da escala para este estudo. Cada uma das etapas é explorada detalhadamente a seguir, enfocando-se seus objetivos e os procedimentos operacionais implementados.

Figura 5. Etapas da pesquisa



Fonte: Adaptado de Costa (2011).

Com base no que é apresentado na figura acima, o objetivo da Etapa 1 (E1), denominada de Preparação teórica, foi reunir estudos teórico-empíricos por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre PS. Seu propósito foi localizar estudos que fornecessem modelos de avaliação da PS e proporcionassem uma revisão das metodologias, abordagens e seu contexto. Isso incluiu as variáveis utilizadas na medição, além dos métodos e escalas

utilizadas. Dessa forma, foi possível agrupar os principais indicadores utilizados, analisar os resultados obtidos e as conclusões dos respectivos autores.

Com esse objetivo, foi realizada uma revisão estruturada a partir de elementos de bibliometria (Araújo, 2006), em diferentes bases de dados, tais como: (1) *Google Scholar*; (2) Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD); (3) *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO) e (4) *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL). De modo geral, a opção por essas bases de dados foi motivada pela sua natureza multidisciplinar e também pela oferta de acesso gratuito a diversas pesquisas realizadas, consideradas relevantes para a revisão da literatura sobre PS.

Os critérios de elegibilidade e exclusão dos estudos pesquisados seguiu parâmetros específicos de cada base de dados, dentre os quais: (1) Tipo de documento; (2) Busca avançada; (3) Título; (4) Período específico; (5) Ordenamento por relevância e/ou número de citações e (6) Idioma. Sendo assim, os termos de busca utilizados foram: (1) Participação, (2) Participação social e (3) Pequenas cidades. Esses termos de busca, ou palavras-chave, foram pesquisados seguindo os parâmetros acima descritos, utilizando-se, ainda, do recurso de combinação de resultados.

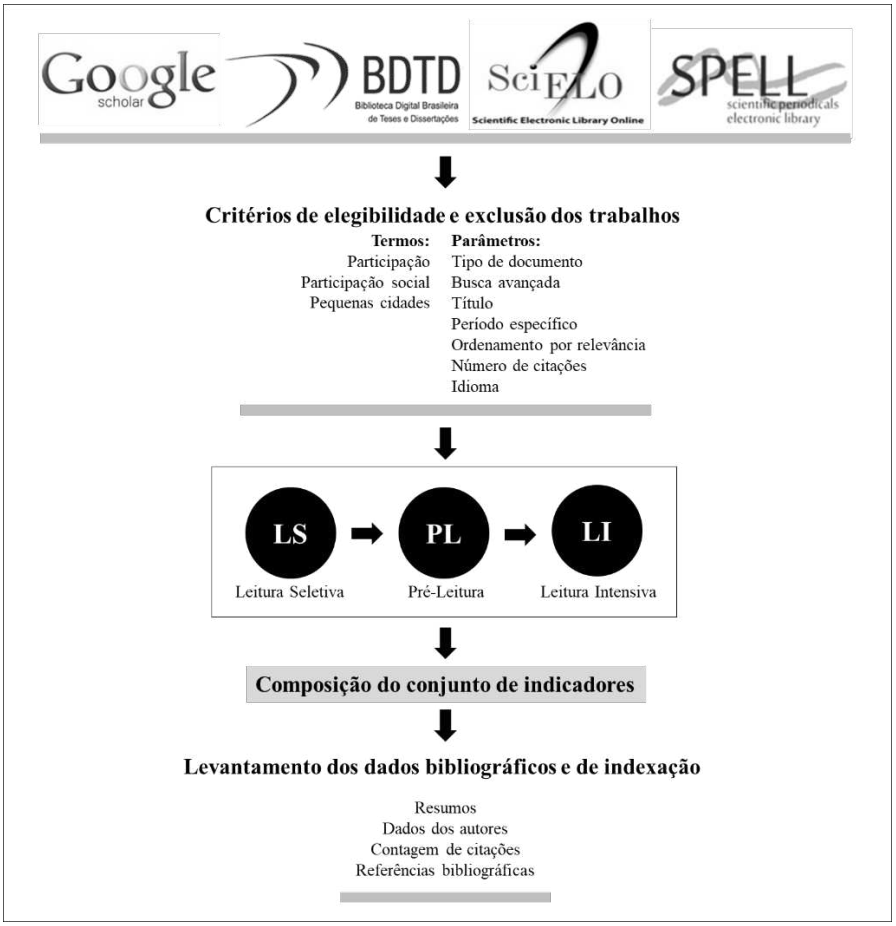
Ademais, foi feita uma filtragem dos trabalhos por título e, em seguida, realizada uma Leitura *Scanning* ou Leitura Seletiva (LS), a fim de identificar aqueles direcionados ao escopo da pesquisa, além de reduzir a quantidade de estudos, em decorrência do número expressivo retornado pelas bases de dados. A LS é uma técnica rápida e pontual em que se busca identificar o escopo geral do tema do trabalho, em que o leitor se concentra exclusivamente naquilo que interessa para a pesquisa (De Sordi, 2013).

Desse modo, foi feita a leitura dos títulos, das palavras-chave e dos resumos. A opção por realizar essa leitura permitiu eliminar trabalhos que apenas mencionavam de forma superficial os termos usados na busca, e que não estavam relacionados ao escopo estabelecido para esta pesquisa.

Em seguida, foi feita a Leitura *Skimming* ou Pré-Leitura (PL), que envolveu uma avaliação rápida, superficial e extensiva de todas as partes do texto do documento (De Sordi, 2013). Seu objetivo foi oferecer uma visão geral do texto para verificar se o mesmo é relevante para a pesquisa. Feito isso, foi realizada a Leitura Intensiva (LI) do texto, buscando identificar os indicadores usados no trabalho para compor um primeiro conjunto de itens da escala.

De posse dos estudos levantados foi possível organizar todos os dados bibliográficos de indexação, referentes às técnicas básicas advindas da bibliometria, de cada trabalho pesquisado, tais como: (1) Resumos; (2) Dados dos autores; (3) Contagem de citações; (4) Referências bibliográficas. A Figura 6 ilustra a síntese das atividades relativas à E1.

Figura 6. Síntese das atividades da Etapa 1



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Passando para a Etapa 2 (E2), nomeada de Geração de indicadores, esta abrangereu o conjunto de indicadores presentes no conteúdo do material teórico-empírico examinado. Este procedimento objetivou a identificação de itens ou atributos, aqui denominados de indicadores, frequentemente expressos em diversas assertivas, o que demandou esforços de unificação e/ou ajuste para uma única assertiva, além da criação de novas. Portanto, fatores e/ou variáveis e indicadores foram estabelecidos nesta etapa para formar o primeiro instrumento de mensuração da PS, isto é, a ECI gerada.

A Etapa 3 (E3), por sua vez, envolveu a análise por especialistas dos indicadores produzidos na fase anterior, etapa essa chamada de Revisão dos indicadores. Esse processo

abrangeu a Validação de Conteúdo (VC) e Validação de Face (VF) da ECI. A VC, no caso dessa pesquisa, refere-se ao grau em que os itens propostos na escala são representativos do domínio da PS. Importante citar que o domínio da PS aqui considerada se refere àqueles níveis de participação cidadã (Arnstein, 1969), os quais correspondem à EPC. Já a VF deve ser entendida como o grau o quanto os respondentes e os especialistas consideram os itens (indicadores) apropriados para a PS e aos propósitos de mensuração (Elliot *et al.*,2012).

Assim, a avaliação de especialistas foi realizada com base em quatro questões principais: (1) O item representa o nível a ser avaliado?; (2) O item é adequado para fins de medição?; (3) O item está claramente explicado e compreensível para o público-alvo do estudo? e (4) Você faria alguma modificação na informação contida neste item?. Cada uma dessas questões foi avaliada através de escolhas binárias (Sim ou Não), buscando avaliar a condição de cada indicador do ponto de vista teórico e semântico. Além disso, o especialista pode sugerir uma estrutura textual alternativa e/ou diferente, caso considerasse pertinente.

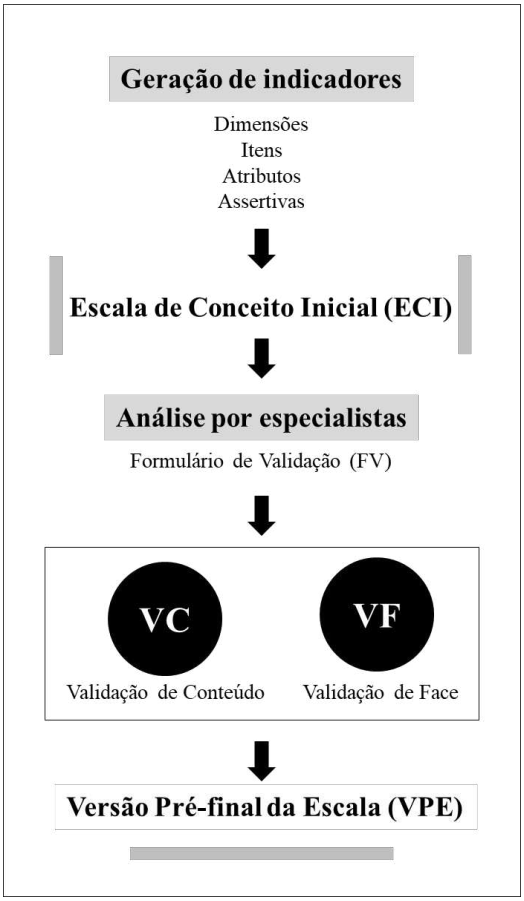
Cada fator e/ou variável proposta, ou seja, o nível de participação, foi operacionalizado com 5 (cinco) indicadores, conforme preceitua os parâmetros mínimos, quando da posterior necessidade de serem observados os requisitos de confiabilidade e validação estatísticas (Fornell; Larcker, 1981; Hair *et al*., 2017). Além disso, depois de apresentados os indicadores, os especialistas tiveram a liberdade de fazer comentários adicionais sobre a necessidade de acrescentar ou remover indicadores, ou quaisquer outros elementos que considerassem relevantes para avaliar o fator e/ou variável (nível de participação) e os indicadores sugeridos. Depois dessa etapa, a VPE foi constituída.

Os especialistas que avaliaram a ECI foram convidados por mensagem de e-mail, cuja escolha se deu pelo critério de conveniência, após identificação dos professores em Instituições de Ensino Superior (IES) com experiência acadêmica comprovada com a temática da PS. Nesse ensejo, foi elaborado um Formulário de Validação (FV) (Apêndice A), mediante recursos de autopreenchimento. Assim, o FV foi encaminhado para 10 (dez) especialistas, acompanhado de uma Carta de Apresentação (Apêndice B).

Depois de fornecer informações básicas sobre o estudo e aceitar sua participação através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice C), os especialistas responderam ao FV, fornecendo, primeiramente dados gerais para a caracterização do grupo (idade, gênero, formação profissional, instituição de origem, cargo na instituição e disciplinas ministradas). Depois, os mesmos puderam analisar o instrumento a

ser validado em sua primeira versão, ou seja, a ECI, seguindo as perguntas mencionadas anteriormente, para cada item proposto. A Figura 7 apresenta um resumo das tarefas relacionadas às E2 e E3.

Figura 7. Resumo das tarefas vinculadas às Etapas 2 e 3



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Terminada a E3, foi realizado o teste da VPE, correspondente à Etapa 4 (E4), junto a um conjunto de sujeitos representativos do público-alvo da pesquisa, como atividade de campo. Essa atividade foi aplicada junto a 40 (quarenta) respondentes, dividida em duas rodadas consecutivas. A primeira (R1), com 20 (vinte) sujeitos. Após a análise dos resultados da R1 e ajustes na escala, a Segunda Rodada (R2) foi executada com a aplicação do instrumento com mais 20 (vinte) sujeitos da pesquisa, diferentes da R1.

A opção metodológica de aplicar a ECI com 20 respondentes na primeira rodada (R1) e outros 20 na segunda (R2), no município de Quixaba-PB (N=1.743 habitantes), fundamenta-se em critérios técnicos e de validade. A R1 teve caráter exploratório e cognitivo, destinada a detectar problemas de compreensão, vocabulário e formato de resposta, enquanto a R2 serviu

para retestar a versão revisada, verificando se as correções introduzidas — tais como a substituição de termos técnicos, o encurtamento de frases e a padronização da leitura — reduziram vieses e aumentaram a inteligibilidade dos itens. Esse procedimento é compatível com a literatura sobre construção e validação inicial de instrumentos, na qual pre-testes com amostras pequenas são usados para depurar itens antes da aplicação definitiva. Por exemplo, Gomes et al. (2022, p. 559) definem um pré-teste operacional com 36 entrevistados para avaliar clareza e compreensão antes da aplicação geral do instrumento, seguido de aplicação em amostra probabilística maior para testar confiabilidade e validade fatorial. Essa estratégia de "testa-ajusta-retesta" prioriza aspectos como clareza, aceitabilidade e variação de resposta, mesmo que à custa de estimativas mais amplas de parâmetros populacionais na fase inicial.

Além disso, a seleção dos sujeitos considerou o zoneamento da cidade por conglomerados (bairros), distribuindo respondentes em diferentes áreas urbanas da cidade para reduzir vieses espaciais e contemplar a diversidade de contextos sociais, em consonância com o plano amostral por conglomerados recomendado em pesquisas urbanas, sobretudo em municípios de pequeno porte.

Do ponto de vista quantitativo, considerando N=1.743 habitantes e nível de confiança de 95% (Z=1,96), com erro amostral exploratório em torno de 15 pontos percentuais (adequado a pré-testes) e máxima variabilidade (p=q=0,5), a fórmula de população finita resulta em n≈42 respondentes. Assim, o total de 40 casos (20 em R1 e 20 em R2) aproxima-se do valor teórico, oferecendo suporte numérico razoável para análises descritivas iniciais (distribuição das notas, detecção de itens com efeito teto/assoalho, termos ambíguos ou de difícil interpretação) e decisões quanto a ajustes antes de um inquérito ampliado.

Por fim, esse desenho dialoga com a metodologia descrita por Pereira (2022), que combina critérios estatísticos, viabilidade empírica e amostragem por conglomerados para garantir representatividade mínima e controle prático do trabalho de campo em estudos urbanos. Em síntese, a estratégia de 20 sujeitos em R1 e 20 em R2 mostra-se coerente com os objetivos da etapa de construção e ajuste do instrumento, suficiente para identificar e corrigir problemas de mensuração, e alinhada a práticas recomendadas para pesquisas em cidades de pequeno porte.

A utilização de sujeitos distintos entre a primeira (R1) e a segunda rodada (R2) da aplicação do instrumento encontra respaldo metodológico em estudos de validação que destacam a importância do pré-teste com grupos diferentes da aplicação principal. Dias e

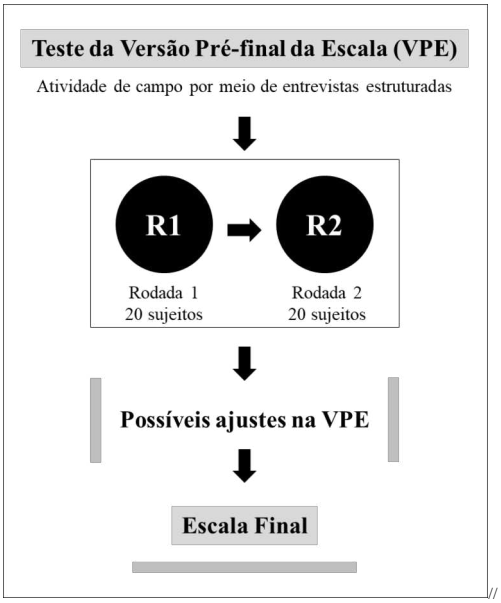
Silva (2019) afirmam que “a aplicação piloto com participantes distintos possibilita identificar problemas de redação, sequenciamento e compreensão que não seriam percebidos se os mesmos respondentes fossem repetidos, evitando viés de familiaridade”, justificando a necessidade de novas amostras para testar a versão revisada do instrumento.

De modo semelhante, Brito *et al.* (2018), ao descreverem o processo de desenvolvimento e validação de um instrumento de avaliação em saúde, aplicaram o questionário em grupos distintos entre o piloto e a etapa final, assegurando que as alterações fossem avaliadas por sujeitos que não tiveram contato prévio com o instrumento. Assim, a escolha de utilizar respondentes diferentes em R1 e R2 nesta pesquisa reforça a validade externa do estudo, evita vieses de memória ou aprendizagem e garante que os ajustes realizados possam ser de fato verificados em novas aplicações, confirmando sua eficácia.

A E4, portanto, se constituiu no procedimento de ajustes finais da escala, com a respectiva reaplicação do instrumento. Para esse teste, foi adotada a técnica de entrevista do tipo estruturada, caracterizada por seguir um roteiro fixo, previamente elaborado. Conforme esclarecem Marconi e Lakatos (2017, p. 231), trata-se de uma entrevista “em que o entrevistador segue um roteiro estabelecido; as perguntas são previamente determinadas”, devendo ser aplicadas a pessoas selecionadas conforme um plano definido. A padronização desse tipo de entrevista visa assegurar que todos os entrevistados respondam às mesmas perguntas, permitindo a comparação uniforme entre as respostas.

Lodi (1974, p. 16) enfatiza que essa padronização “permite que todas elas sejam comparadas com o mesmo conjunto de perguntas; as diferenças das respostas devem refletir diferenças dos respondentes e não diferenças nas perguntas”. Além disso, enfatiza-se que, nesse formato, o pesquisador “não é livre para adaptar suas perguntas a determinada situação, de alterar a ordem dos tópicos, ou de fazer outras perguntas” (Marconi; Lakatos, 2017, p. 231-232), o que reforça o caráter sistemático e controlado da coleta de dados nesta etapa final da pesquisa. A Figura 8 fornece um sumário das atividades ligadas à E4.

Figura 8. Atividades associadas à Etapa 4



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Finalmente, a Etapa 5 (E5) se constitui na apresentação da proposta de Escala Final (EF) sobre PS em pequenas cidades, com as respectivas orientações de uso e interpretação.

3.3 Análise dos dados

A análise dos dados seguiu a abordagem analítica descritiva qualitativa (Soares, 2022) para cada etapa da pesquisa. Assim, o escopo de análise se pautou no fornecimento da descrição detalhada das etapas de 1 a 5, conforme descritas anteriormente, com vistas a facilitar a reprodutibilidade e/ou replicação da pesquisa, do ponto de vista metodológico. Assim, a análise se voltará para a descrição dos resultados em cada etapa implementada. Dessa forma, destaca-se relevante que o passo a passo dos procedimentos metodológicos efetivados seja registrado.

Os conceitos de reprodutibilidade e replicação estão relacionados aos registros detalhados dos passos realizados nas pesquisas e, assim, garantir a capacidade de se repetir um determinado estudo, em outros locais, diferentes daquele de origem, por qualquer pesquisador, diferente daquele que o realizou, com outros equipamentos, outros insumos, e que os resultados originais sejam obtidos, dentro de uma faixa de variação aceitável, determinada em função do tipo da pesquisa (Costa; Da Conta, 2021).

Além disso, esses conceitos são essenciais para a confiabilidade da ciência, contribuindo para que ela se torne um sistema autocorretivo. A aplicação rigorosa do método

científico e dos mecanismos fundamentais para a qualidade das pesquisas científicas pode assegurar ensaios de replicação que confirmem os resultados originais. Dessa forma, a evolução da ciência pode ocorrer de maneira segura, beneficiando a humanidade (Costa; Da Conta, 2021; Ferreira; Vanz, 2025).

Apesar de não estar incluída neste estudo, a avaliação da confiabilidade da escala a ser criada deve ser incluída nas recomendações finais do estudo. Essa avaliação se efetivará por meio da Análise Fatorial Exploratória (AFE) e, posteriormente, da aplicação de procedimentos relacionados à Análise Fatorial Confirmatória (AFC) (Marôco, 2014, 2018; Hair *et al.*, 2017; Prearo, 2014).

3.4 Aspectos éticos procedimentais

Considerando os princípios éticos da pesquisa, em se tratando da avaliação dos especialistas, conforme já informado, os mesmos tiveram sua participação na pesquisa avalizada a partir da assinatura do TCLE. Para os grupos de sujeitos respondentes no campo, antes do início de cada entrevista, o pesquisador se apresentou a cada respondente, mencionando seu nome e se identificando como pesquisador vinculado à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e ao Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP).

Adicionalmente, foi realizada a leitura das informações constantes no instrumento de coleta de dados, as quais esclareceram aos respondentes sobre os objetivos da pesquisa, o tempo médio de duração e a confidencialidade dos dados a serem recolhidos. Isso foi feito em conformidade com os preceitos éticos da pesquisa científica, e legais, atinentes à Lei 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2018). Ao final da leitura, foi perguntado se o pretenso entrevistado concorda em participar do estudo.

Registre-se que a pesquisa em comento não foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), vez que a mesma se enquadra como pesquisa de opinião pública com participantes não identificados aos moldes do art. 1º, I, da Resolução nº 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que versa sobre as pesquisas com seres humanos na área das ciências humanas e sociais (Brasil, 2016).

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados obtidos na pesquisa confirma a relevância da adaptação metodológica empregada no desenvolvimento da escala, tomando como referência o modelo de Costa (2011). A segmentação em cinco etapas permitiu organizar o processo de forma sistemática e consistente, conforme abaixo descrito:

- Preparação teórica,
- Geração de indicadores,
- Revisão por especialistas,
- Avaliação em campo da versão pré-final
- Proposição da escala final.

A etapa de Preparação teórica (E1), fundamentada em revisão bibliográfica estruturada e em elementos de bibliometria, forneceu a base conceitual necessária para a identificação de variáveis e indicadores recorrentes na literatura sobre participação social, ao mesmo tempo em que delimitou os referenciais metodológicos e contextuais mais adequados ao objeto de estudo.

Já a Geração de indicadores (E2) viabilizou a síntese e a unificação das informações extraídas da literatura em assertivas representativas, que deram origem à Escala de Conceito Inicial (ECI). Esse percurso metodológico garantiu que os indicadores aplicados na pesquisa em campo estivessem ancorados em fundamentos teórico-empíricos sólidos e alinhados ao objetivo de construir um instrumento válido e aplicável ao contexto das pequenas cidades.

A análise das Etapas 2 (E2) e 3 (E3) permitiu compreender o processo de Geração e Revisão dos indicadores da ECI, assegurando que os itens fossem representativos e compreensíveis ao domínio da Participação Social (PS).

Na E2, os indicadores foram extraídos do material teórico-empírico, passando por ajustes e unificações para compor assertivas únicas e consistentes, formando o primeiro instrumento de mensuração.

Na E3, esses indicadores foram submetidos à revisão de especialistas, etapa que englobou a Validade de Conteúdo (VC) e a Validade de Face (VF). Nessa fase, cada item foi

analisado em termos de representatividade do nível de participação que buscava mensurar, adequação para fins de medição, clareza para o público-alvo e possibilidade de ajustes textuais, conforme preconizado por Elliot, Hildenbrand e Berenger (2012).

Os especialistas avaliaram os itens por meio de respostas dicotômicas (Sim/Não) e puderam sugerir alterações ou comentar sobre a necessidade de acréscimos e exclusões, assegurando o rigor do processo de validação.

Cada nível da Escada de Arnstein (1969) foi operacionalizado com 5 (cinco) indicadores, em conformidade com parâmetros metodológicos que reforçam a confiabilidade do instrumento (Fornell; Larcker, 1981; Hair *et al*., 2017).

A seleção dos especialistas foi feita por conveniência, contemplando 4 (quatro) docentes de Instituições de Ensino Superior (IES) com experiência comprovada no tema, que responderam a um Formulário de Validação (FV) autopreenchível, acompanhado de TCLE e Carta de Apresentação.

O resultado desse processo foi a consolidação de uma versão Pré-final da Escala (VPE), posteriormente testada em campo (E4) junto a sujeitos representativos do público-alvo. Esse percurso não apenas reforçou a consistência teórica e semântica dos itens, mas também subsidiou os ajustes necessários à aplicação empírica da escala, culminando na proposição da Escala Final (EF), conforme detalhado nas etapas subsequentes.

As validades de Face e de Conteúdo foram definidas a partir das percepções dos especialistas acerca do grau em que os itens propostos representavam adequadamente o construto PS, bem como da pertinência desses itens em relação a cada dimensão estabelecida.

Além disso, avaliou-se a clareza e a acessibilidade das formulações, aspecto fundamental diante do perfil do público-alvo, caracterizado por média baixa renda e níveis de escolaridade inferiores à média nacional. Dessa forma, buscou-se assegurar que a escala fosse compreensível e aplicável ao contexto sociocultural das pequenas cidades.

Inicialmente, foi definido o objetivo a ser atingido por cada um dos 40 (quarenta) itens da escala, sendo 5 (cinco) itens para cada uma das oito dimensões, a partir dos pontos-chave identificados no referencial teórico.

Esse procedimento consistiu no preenchimento da coluna de objetivos da tabela, garantindo que cada nível da Escada de Arnstein fosse traduzido em uma finalidade clara e coerente com a concepção teórica. Somente após essa etapa é que se elaboraram as assertivas

correspondentes, primeiro em linguagem acadêmica, visando assegurar precisão conceitual, e, em seguida, em linguagem mais simples e acessível (+ Popular), voltada à compreensão do público-alvo da pesquisa.

O Quadro 2 apresenta um comparativo entre a versão acadêmica, e a versão +Popular e o respectivo objetivo de cada item. Importa destacar que foram justamente os itens em linguagem +Popular que foram encaminhados aos especialistas, acompanhados de instruções detalhadas, a fim de orientá-los quanto aos critérios de análise e às possibilidades de contribuição, assegurando maior consistência e confiabilidade ao processo de validação.

Quadro 2. Comparativo entre as versões acadêmica e popular dos itens iniciais gerados

Manipulação			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
1	Quando a Prefeitura realiza uma reunião com a comunidade, é apenas para comunicar as ações que estão sendo implementadas ou que estão planejadas.	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para contar o que já fez ou o que vai fazer.	Comunicar ações realizadas ou a realizar
2	Acredito que as ações divulgadas pela Prefeitura são determinadas sem levar em consideração a opinião da população.	O que a Prefeitura mostra que está fazendo é decidido sem ouvir o povo.	Validar decisões previamente tomadas
3	Frequentemente, a Prefeitura apenas deseja a participação da população para simular que está ouvindo o povo.	A Prefeitura apenas faz de conta que houve as pessoas quando chama o povo para participar.	Mostrar suporta inclusão/participação da população
4	Os conselheiros eleitos para representar a comunidade não têm autonomia para expressar suas opiniões.	Os representantes da comunidade não têm liberdade pra falar o que pensam.	Instrumentalizar o controle de instâncias participativas e de decisão
5	A Prefeitura apenas convoca a população para criar a percepção de que está se esforçando para atender suas necessidades.	A Prefeitura só chama a população pra parecer que atende as necessidades do povo.	Garantir apoio e legitimidade
Terapia			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
6	Durante as reuniões da Prefeitura, afirma-se que é fundamental ouvir a população, todavia, a ênfase parece estar em persuadir os participantes de que as ações desenvolvidas são as mais adequadas para a cidade.	Nas reuniões da Prefeitura é dito que é importante ouvir os moradores, mas parece que querem mesmo é convencer que as decisões já tomadas são as melhores para a cidade.	Promover aparente escuta e acolhimento
7	A Prefeitura faz as pessoas acharem que elas são as responsáveis pelos problemas. Na verdade, esses problemas são de responsabilidade da Prefeitura.	A Prefeitura faz o povo pensar ser responsável por problemas que na verdade são de responsabilidade dela.	Diluir responsabilidades
8	Algumas ações da Prefeitura buscam corrigir o modo como a comunidade pensa ou age, em vez de realmente dialogar.	A Prefeitura busca mudar o pensamento da comunidade em vez de promover o diálogo.	Enquadrar condutas às normas e valores
9	As reuniões que a Prefeitura realiza geralmente faz as pessoas que participam se sentirem que estão sendo conduzidas a aceitar as decisões, e não a construir alternativas.	As reuniões da Prefeitura fazem os participantes aceitarem decisões em vez de falarem o que a população precisa.	Reeducar para aceitar a subordinação

Continua.

10	Nas reuniões realizadas pela Prefeitura, há a escuta da população, porém a discussão é conduzida de forma a obter a concordância com as decisões já tomadas.	Nas reuniões da Prefeitura as pessoas falam, mas a conversa é feita para que todos aceitem o que já foi decidido.	Justificar decisões já tomadas
Informação			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
11	A Prefeitura habitualmente divulga suas ações, utilizando diversos meios de comunicação, como transmissões de rádio, no seu site, além de realizar eventos variados nos quais essas informações são compartilhadas com a população.	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, Internet e em eventos que realiza.	Garantir comunicação oficial
12	Nos avisos da Prefeitura, quando se fala dos direitos das pessoas ou das suas obrigações, essas questões normalmente estão relacionadas a decisões que foram tomadas anteriormente.	Os direitos e deveres das pessoas sempre estão ligados às escolhas que a Prefeitura fez antes.	Informar direitos e responsabilidades associados a escolhas pré-estabelecidas
13	A Prefeitura aparenta oferecer à população a oportunidade de participação ativa, visando promover a adesão aos seus projetos, sem que suas opiniões e sugestões sejam efetivamente consideradas.	A Prefeitura fala que deseja a participação da população, mas na verdade quer que as pessoas aceitem seus projetos.	Gerar simpatia
14	A Prefeitura inibe ou desincentiva o debate ou a apresentação de argumentos divergentes em relação às ações que tem implementado.	A Prefeitura não quer que as pessoas falem mal do que ela está fazendo.	Barrar espaços de contestação
15	É frequente a Prefeitura anunciar suas ações, contudo, não proporciona à comunidade a oportunidade de se envolver nas deliberações.	A Prefeitura normalmente fala sobre o que faz, mas não deixa as pessoas escolherem.	Impedir instrumentos de intervenção
Consulta			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
16	A Prefeitura promove a inclusão da população por meio de consultas públicas e pesquisas para coletar opiniões e sugestões da comunidade.	A Prefeitura promove a participação da população por meio de consultas e pesquisas.	Consentir envolvimento apenas superficial
17	As pessoas manifestam suas opiniões, no entanto parece que essas contribuições não têm um impacto significativo ou não são devidamente valorizadas.	As pessoas dão opinião, mas parece que não serve de nada.	Estimular sugestões e ideias
18	Com frequência, as pessoas manifestam suas opiniões e ideias; entretanto, resultados concretos oriundos dessas opiniões raramente são observados.	As pessoas até dão suas opiniões, mas nunca vi as opiniões que elas dão mudarem algo.	Menosprezar respostas ou retorno sobre ações
19	Poucas iniciativas que tenham sido selecionadas pela população são concretizadas.	Raramente uma coisa que foi escolhida pela população tem sido feita.	Ignorar quaisquer compromissos
20	Em algumas ocasiões, a Prefeitura realiza consultas apenas para afirmar que considerou a opinião da população, embora a decisão final permaneça sob sua exclusiva responsabilidade.	A Prefeitura faz consulta só pra dizer que ouviu a população, mas na verdade só ela decide.	Desconsiderar redistribuição do poder

Continua.

Continuação.

Pacificação			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
21	O convite dirigido à comunidade a participar frequentemente desempenha um papel mais significativo na promoção da sensação de pertencimento e participação do que efetivamente em mudanças significativas nas decisões que são tomadas pela Prefeitura.	O povo é chamado só pra achar que participa, mas pouca coisa muda.	Simular inclusão
22	Quando há representantes legítimos da comunidade em conselhos, algumas situações se alteram, ainda que não gerem impactos significativos.	Quando tem gente do povo nos conselhos, algumas coisas até melhoram.	Conferir influência apenas simbólica
23	Quando a Prefeitura convida representantes da comunidade, estes exercem alguma influência nas decisões ou servem para endossar escolhas já feitas.	Quando a Prefeitura faz alguma reunião, o que o povo fala muda só algumas coisas ou é só pro povo concordar.	Delimitar influência da população
24	O espaço dado aos representantes da população configura-se mais como uma estratégia de "negociação" para legitimar e validar políticas do que como um meio de redistribuir poder.	A Prefeitura até atende os representantes da comunidade, mas quer o apoio deles.	Barganhar legitimidade
25	As propostas apresentadas pela população em reuniões da Prefeitura, embora reconhecidas, acabam sendo tratadas de maneira secundária, não recebendo a devida atenção ou prioridade, gerando apenas expectativas de implementação efetiva.	As ideias ou vontades do povo só serve de enfeite, nunca como as coisas principais.	Incorporar contribuições de forma secundária
Parceria			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
26	As colaborações e parcerias entre o governo e a comunidade implicam uma corresponsabilidade efetiva nas deliberações referentes às políticas públicas.	A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda do povo.	Permitir coparticipação
27	A gestão compartilhada em conselhos ou comitês é pautada por um equilíbrio, estabelecendo que todas as decisões possam ser deliberadas em conjunto pela Prefeitura e pela população.	A população e a Prefeitura decidem juntas o que fazer.	Conferir equilíbrio de poder
28	Existe a alternativa para que os cidadãos tenham a capacidade de rejeitar ou alterar sugestões apresentadas pelo governo, garantindo assim uma maior participação da população no processo decisório.	Os cidadãos podem rejeitar ou mudar as propostas feitas pelo governo.	Garantir deliberação conjunta

Continua.

Continuação.

29	Em contextos de cooperação, colaboração e parceria entre a Prefeitura e a população, é fundamental que haja uma distribuição equitativa tanto dos recursos disponíveis quanto das responsabilidades a serem assumidas, de modo que essa estruturação contribua de maneira efetiva para o fortalecimento da autonomia dos cidadãos envolvidos nesse processo.	A população se sente valorizada pelo governo.	Fortalecer autonomia comunitária
30	A parceria estabelecida garante que os representantes das comunidades possuam a mesma legitimidade e autoridade que os representantes do governo nas deliberações e tomadas de decisão.	A voz do povo tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.	Igualar legitimidade decisória
Delegação de poder			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
31	A delegação de poder garante que, em determinadas áreas ou setores específicos, a decisão final seja da população e não exclusivamente da Prefeitura.	Em algumas situações, o povo é quem decide no final.	Transferir participação
32	A delegação possibilita que a população se engaje na gestão e estabeleça suas próprias prioridades sem necessitar da validação do governo.	A população decide o que deve ser feito na cidade.	Garantir interesse da população
33	Existem mecanismos institucionais que obrigam a Prefeitura a cumprir as deliberações feitas diretamente pela população.	Se o povo decide, a Prefeitura é obrigada a fazer.	Assegurar cumprimento de decisões populares
34	A delegação de poder redefine a relação entre Estado e sociedade, conferindo destaque ao coletivo organizado.	A Prefeitura deixa que a população organizada decida o rumo das coisas.	Reforçar primazia da população organizada
35	A delegação representa um passo de transição para o controle total dos cidadãos.	Quando a população participa, ela realmente dá as cartas.	Promover o caráter expansivo da delegação
Controle Cidadão			
N.	**Acadêmica**	**+ Popular**	**Objetivo**
36	O controle cidadão garante que a comunidade tenha poder de planejar, decidir e executar políticas sem subordinação governamental.	O povo pode planejar e fazer sem precisar da Prefeitura.	Planejar ações
37	A comunidade exerce autoridade plena para vetar decisões governamentais contrárias a seus interesse.	A população pode dizer “não” e impedir que a Prefeitura faça algo que a comunidade não queira.	Garantir poder de veto
38	O controle cidadão assegura autonomia financeira e administrativa para que a comunidade implemente suas próprias políticas.	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas.	Exigir autonomia plena
39	As lideranças comunitárias são reconhecidas como autoridade legítima para tomar decisões coletivas em nome da população.	As lideranças da população têm mais autoridade que a Prefeitura.	Reforçar liderança comunitária
40	O controle cidadão consolida formas de autogoverno em que a Prefeitura atua apenas como apoio técnico ou administrativo.	Quando o povo decide, a Prefeitura ajuda só no que for preciso.	Favorecer autogestão cidadã

Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

A submissão dos itens da ECI, consistindo na versão +Popular dos itens (Quadro 2) aos especialistas partiu de um conjunto de elementos previamente fundamentados no problema de pesquisa, nos objetivos e no construto da participação social.

Ao contextualizar a relevância do estudo, apresentou-se aos avaliadores a questão central da investigação - como avaliar o nível de participação social em pequenas cidades brasileiras -, de modo a orientar a análise crítica da pertinência de cada item proposto. Assim, a validação realizada não se limitou à apreciação semântica, mas também buscou verificar a coerência dos itens com o objetivo de construção de um instrumento que fosse aplicável à realidade local.

Outro aspecto relevante apresentado aos especialistas foi a caracterização da população-alvo e do campo empírico da pesquisa. A escolha de municípios com até 2.000 habitantes, tomando o município de Quixaba-PB como referência, foi explicitada como critério de representatividade.

Tal delimitação permitiu aos avaliadores compreenderem a especificidade sociocultural e econômica que condiciona a aplicabilidade da escala, uma vez que o público de pequenas cidades brasileiras é marcado por baixa renda e níveis educacionais reduzidos. Essa informação mostrou-se crucial para a análise da clareza e simplicidade da redação dos itens, visando assegurar que o instrumento fosse de fato acessível à população-alvo.

O construto de PS, adotado a partir de Matta *et al.* (2013) e operacionalizado por meio da Escada de Arnstein (1969), foi apresentado aos especialistas como eixo conceitual estruturante da escala. Além disso, os avaliadores foram informados de que os itens (indicadores) seriam apreciados por meio de uma escala de concordância do tipo *Likert*, com dez pontos ancorados, de modo a permitir maior sensibilidade na mensuração dos níveis de concordância.

O emprego desse modelo conceitual possibilitou que os especialistas julgassem se os itens contemplavam adequadamente a gradação entre os níveis de não-participação e de efetiva delegação de poder. Dessa forma, ao se debruçarem sobre os 40 itens organizados em oito níveis, puderam aferir em que medida cada formulação traduzia o esforço da população em participar da elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Além da coerência teórica, os especialistas foram orientados a verificar a adequação linguística e a clareza das assertivas, considerando que os itens deveriam ser compreensíveis para um público com baixa escolaridade. Para cada item foram disponibilizadas opções

dicotômicas de julgamento (Sim ou Não), acompanhadas de espaço para sugestões de ajustes ou reformulações, o que favoreceu tanto a objetividade do julgamento quanto a possibilidade de contribuição qualitativa para o aprimoramento da escala.

Nesse processo, também lhes foi apresentado um conjunto de descrições detalhadas de cada um dos oito degraus da Escada da Participação Cidadã (EPC), que representaram as dimensões da escala, contendo os respectivos objetivos dos itens que compunham cada degrau.

Com base nessas informações, cada item deveria ser avaliado a partir de quatro questões norteadoras: o item pertence ao nível correspondente (exemplo: Manipulação)? O item evidencia o objetivo definido (como “comunicar ações realizadas ou a realizar”)? O item é compreensível para o público-alvo da pesquisa? Você faria alguma alteração no conteúdo do item?

Essa sistematização foi fundamental para orientar o julgamento dos especialistas, conferindo maior clareza quanto aos critérios de pertinência teórica e de adequação semântica dos indicadores.

Finalmente, a inserção de um espaço aberto para recomendações adicionais permitiu captar contribuições que ultrapassavam a análise pontual dos itens.

Muitos dos pareceres apontaram sugestões de maior alinhamento semântico, de adequação contextual e de simplificação da linguagem, aspectos que foram considerados posteriormente na etapa de revisão da ECI.

Desse modo, a validação de face e de conteúdo realizada pelos especialistas não apenas conferiu rigor metodológico ao processo, mas também garantiu que a escala fosse sensível às especificidades do contexto local e, portanto, mais fiel ao objetivo da pesquisa.

Os especialistas devolveram os questionários com observações e sugestões, que estão resumidas no Quadro 3.

Quadro 3. Sugestões dos especialistas para os itens da ECI

Item	Redação Original (síntese)	Sugestão de nova Redação	Observações
5	A Prefeitura só chama a população pra parecer que atende as necessidades do povo.	A Prefeitura só chama a população para parecer que atende às suas demandas?	Trocar contar por informar; Trocar povo por população
7	A Prefeitura faz o povo pensar ser responsável por problemas que na verdade são de responsabilidade dela.	A prefeitura faz o povo pensar que alguns problemas da cidade não são da responsabilidade do governante municipal.	–

Item	Redação Original (síntese)	Sugestão de nova Redação	Observações
13	A Prefeitura fala que deseja a participação da população, mas na verdade quer que as pessoas aceitem seus projetos.	A prefeitura fala que a opinião e participação da população é importante, mas na verdade quer que a população aceite suas decisões.	–Continua.
14	A Prefeitura não quer que as pessoas falem mal do que ela está fazendo.	A prefeitura não aceita críticas, nem disponibiliza mecanismos para que a população critique as ações da prefeitura.	–
16	A Prefeitura promove a participação da população por meio de consultas e pesquisas.	Completar com: "…mas não leva em consideração as respostas dadas".	–
17	As pessoas dão opinião, mas parece que não serve de nada.	A prefeitura aceita as opiniões da população, mas as mesmas não são consideradas.	–
19	Raramente uma coisa que foi escolhida pela população tem sido feita.	Raramente a prefeitura faz coisas que a população escolheu.	–
21	O povo é chamado só pra achar que participa, mas pouca coisa muda.	A prefeitura chama o povo para participar, mas pouca coisa muda.	–
22	Quando tem gente do povo nos conselhos, algumas coisas até melhoram.	a) Quando o povo opina nas decisões da prefeitura, algumas coisas até melhoram. b) Quando tem gente do povo nos conselhos, as pessoas até acham que está havendo participação popular.	Observação: se algo melhora, não é apenas simbólico, pois há efetividade.
23	Quando a Prefeitura faz alguma reunião, o que o povo fala muda só algumas coisas ou é só pro povo concordar.	a) A prefeitura até escuta o povo, mas a maior parte das opiniões do povo não é aceita. b) Quando a Prefeitura chama para alguma reunião, o que os representantes falam muda alguma coisa ou é só para eles concordarem?	–
24	A Prefeitura até atende os representantes da comunidade, mas quer o apoio deles.	A prefeitura só diz que vai atender os representantes da comunidade porque precisa do apoio deles?	–
25	As ideias ou vontades do povo só servem de enfeite, nunca como as coisas principais.	As ideias ou vontades da população só servem de enfeite, mas nunca como as coisas principais?	–
29	A população se sente valorizada pelo governo.	a) A prefeitura estimula a participação da população nas decisões do governo municipal. b) A população sente que é respeitada pelo governo?	–
31	Em algumas situações, o povo é quem decide no final.	Em algumas situações, a prefeitura garante que a decisão final seja do povo.	–
36	O povo pode planejar e fazer sem precisar da Prefeitura.	a) A prefeitura compartilha com o povo o planejamento de suas ações. b) … sem depender da prefeitura?	–
38	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas.	A comunidade exige transparência e controle sobre os recursos da prefeitura.	–
39	As lideranças da população têm mais autoridade que a Prefeitura.	As lideranças comunitárias têm tanta autoridade quanto a prefeitura.	–
40	Quando o povo decide, a Prefeitura ajuda só no que for preciso.	Quando a população decide, a Prefeitura coopera para a realização.	–
Geral	Uso recorrente das palavras povo **e** população; no item 4 aparece "representantes da comunidade".	Sugestão: "Os representantes da comunidade são levados a falar o que as autoridades querem?".	Crítica à categoria "povo"; discutir coerência terminológica.

Continua.

Item	Redação Original (síntese)	Sugestão de nova Redação	Observações
			Sugerido trocar “Reuniões da prefeitura” por “Reuniões com a prefeitura”. Política não é concessão, mas fruto de correlação de forças e luta de classes.

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Após a análise criteriosa das sugestões apresentadas pelos especialistas, algumas propostas de alteração foram incorporadas à redação dos itens, enquanto outras não foram acatadas por não se alinharem ao objetivo teórico e metodológico da pesquisa.

Esse processo de seleção e ajuste resultou na definição da versão final da Escala de Conceito Inicial (ECI), que passou a reunir itens com maior clareza, pertinência e adequação ao público-alvo.

A versão consolidada foi então preparada para aplicação junto à população representativa do município de Quixaba-PB, escolhido como campo empírico da pesquisa.

Os itens que compõem a versão administrada da ECI estão apresentados na Quadro 4, na coluna “ECI”, a qual reúne o conjunto definitivo de indicadores submetidos ao público na R1.

Quadro 4. ECI aplicada na R1

N	Original	ECI – Após análise dos especialistas
1	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para contar o que já fez ou o que vai fazer.	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.
2	O que a Prefeitura mostra que está fazendo é decidido sem ouvir o povo.	O que a Prefeitura informa que está fazendo é decidido sem ouvir a população.
3	A Prefeitura apenas faz de conta que houve as pessoas quando chama o povo para participar.	A Prefeitura apenas faz de conta que ouve as pessoas quando chama a população para participar.
4	Os representantes da comunidade não têm liberdade pra falar o que pensam.	Os representantes da comunidade são levados a falar o que as autoridades querem.
5	A Prefeitura só chama a população pra parecer que atende as necessidades do povo.	A Prefeitura só chama a população para parecer que atende às suas demandadas.
6	Nas reuniões da Prefeitura é dito que é importante ouvir os moradores, mas parece que querem mesmo é convencer que as decisões já tomadas são as melhores para a cidade.	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.
7	A Prefeitura faz o povo pensar ser responsável por problemas que na verdade são de responsabilidade dela.	O que a Prefeitura informa que está fazendo é decidido sem ouvir a população.
8	A Prefeitura busca mudar o pensamento da	A Prefeitura apenas faz de conta que ouve as

Continua.

	comunidade em vez de promover o diálogo.	pessoas quando chama a população para participar.
9	As reuniões da Prefeitura fazem os participantes aceitarem decisões em vez de falarem o que a população precisa.	Os representantes da comunidade são levados a falar o que as autoridades querem.
10	Nas reuniões da Prefeitura as pessoas falam, mas a conversa é feita para que todos aceitem o que já foi decidido.	A Prefeitura só chama a população para parecer que atende às suas demandadas.
11	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, Internet e em eventos que realiza.	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, Internet e em eventos que realiza.
12	Os direitos e deveres das pessoas sempre estão ligados às escolhas que a Prefeitura fez antes.	Os direitos e deveres das pessoas sempre estão ligados às escolhas que a Prefeitura fez antes.
13	A Prefeitura fala que deseja a participação da população, mas na verdade quer que as pessoas aceitem seus projetos.	A prefeitura fala que a opinião e participação da população é importante, mas, na verdade, quer que a população aceite suas decisões.
14	A Prefeitura não quer que as pessoas falem mal do que ela está fazendo.	A prefeitura não aceita críticas, nem disponibiliza mecanismos para que a população critique as ações da prefeitura
15	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, Internet e em eventos que realiza.	A Prefeitura normalmente fala sobre o que faz, mas não deixa as pessoas escolherem.
16	A Prefeitura promove a participação da população por meio de consultas e pesquisas.	A Prefeitura promove a participação da população por meio de consultas e pesquisas.
17	As pessoas dão opinião, mas parece que não serve de nada.	A prefeitura aceita as opiniões da população, mas as mesmas não são consideradas
18	As pessoas até dão suas opiniões, mas nunca vi as opiniões que elas dão mudarem algo.	As pessoas até dão suas opiniões, mas nunca vi as opiniões que elas dão mudarem algo.
19	Raramente uma coisa que foi escolhida pela população tem sido feita.	Raramente a prefeitura faz coisas que a população escolheu.
20	A Prefeitura faz consulta só pra dizer que ouviu a população, mas na verdade só ela decide.	A Prefeitura faz consulta só pra dizer que ouviu a população, mas na verdade só ela decide.
21	O povo é chamado só pra achar que participa, mas pouca coisa muda.	A prefeitura chama o povo para participar, mas pouca coisa muda.
22	Quando tem gente do povo nos conselhos, algumas coisas até melhoram.	Quando o povo opina nas decisões da prefeitura, algumas coisas até melhoram.
23	Quando a Prefeitura faz alguma reunião, o que o povo fala muda só algumas coisas ou é só pro povo concordar.	Quando a Prefeitura chama para alguma reunião, até escuta a população, mas a maior parte das opiniões do povo não é aceita.
24	A Prefeitura até atende os representantes da comunidade, mas quer o apoio deles.	A Prefeitura até atende os representantes da comunidade, mas quer o apoio deles.
25	As ideias ou vontades do povo só serve de enfeite, nunca como as coisas principais.	As ideias ou vontades da população só servem de enfeite mas nunca como as coisas principais.
26	A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda do povo.	A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda do povo.
27	A população e a Prefeitura decidem juntas o que fazer.	A população e a Prefeitura decidem juntas o que fazer.
28	Os cidadãos podem rejeitar ou mudar as propostas feitas pelo governo.	Os cidadãos podem rejeitar ou mudar as propostas feitas pelo governo.
29	A população se sente valorizada pelo governo.	A prefeitura incentiva a participação da população nas decisões do governo municipal.
30	A voz do povo tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.	A voz do povo tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.
31	Em algumas situações, o povo é quem decide no final.	Em algumas situações, o povo é quem decide no final.
32	A população decide o que deve ser feito na cidade.	A população decide o que deve ser feito na cidade.
33	Se o povo decide, a Prefeitura é obrigada a fazer.	Se o povo decide, a Prefeitura é obrigada a fazer.
34	A Prefeitura deixa que a população organizada decida o rumo das coisas.	A Prefeitura deixa que a população organizada decida o rumo das coisas.
35	Quando a população participa, ela realmente dá as	Quando a população participa, ela realmente dá as

Continua.

	cartas.	cartas.
36	O povo pode planejar e fazer sem precisar da Prefeitura.	O povo pode planejar e fazer sem depender da Prefeitura
37	A população pode dizer “não” e impedir que a Prefeitura faça algo que a comunidade não queira.	A população pode dizer “não” e impedir que a Prefeitura faça algo que a comunidade não queira.
38	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas.	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas.
39	As lideranças da população têm mais autoridade que a Prefeitura.	As lideranças da população têm mais autoridade que a Prefeitura.
40	Quando o povo decide, a Prefeitura ajuda só no que for preciso.	Quando o povo decide, a Prefeitura ajuda só no que for preciso.

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

A aplicação da ECI na Rodada 1 (R1) foi conduzida por duas aplicadoras, alunas do sétimo período do curso de Serviço Social da UFCG, campus Sousa, cada uma responsável por aplicar dez questionários. Durante a coleta, observaram-se diversas dificuldades de interpretação por parte dos respondentes, o que evidenciou a necessidade de ajustes na redação de vários itens da escala.

Um dos principais problemas identificados foi a associação equivocada da palavra “governo”, que era compreendida como governo estadual ou federal, e não como governo municipal. Os participantes só reconheciam a instância local quando se utilizava o termo “Prefeitura”. Em razão disso, os itens aplicados na Rodada 2 (R2) foram corrigidos, substituindo-se “Governo” por “Prefeitura”, os quais são apresentados no Quadro 5.

As aplicadoras receberam instruções padronizadas a serem transmitidas aos respondentes antes do início da aplicação da ECI, com o objetivo de assegurar clareza no procedimento e estimular a confiança na pesquisa. O roteiro incluía a apresentação formal das aplicadoras como pesquisadoras da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a explicação de que se tratava de um estudo sobre participação da população na Prefeitura, a solicitação de alguns minutos para responder ao questionário e a garantia de sigilo das respostas, de modo a evitar qualquer forma de identificação individual.

Também foi explicado o funcionamento da escala de concordância: após ouvirem cada frase, os respondentes deveriam atribuir uma nota de 0 a 10, sendo que valores próximos a zero indicavam discordância e próximos a dez, concordância.

Contudo, observou-se durante a aplicação que a utilização do termo “nota” despertava interpretações enviesadas, fortemente influenciadas por aspectos políticos locais, o que levava alguns respondentes a adotar extremos (0 ou 10) em função da sua posição em relação ao prefeito. Essa constatação reforçou a importância das orientações iniciais e da clareza na

explicação da escala, bem como a necessidade de ajustes futuros para minimizar distorções derivadas desse viés político.

As aplicadoras também receberam instruções específicas sobre a forma de conduzir a leitura dos itens da ECI. Foi enfatizado que os enunciados deveriam ser lidos como afirmações, sem o uso de entonação interrogativa ao final, uma vez que não se tratava de perguntas, mas de sentenças avaliativas.

Além disso, as aplicadoras foram orientadas a não explicar o significado das frases para os respondentes, a fim de evitar vieses de interpretação e garantir que as respostas refletissem a compreensão espontânea de cada participante.

Nos casos em que houvesse dúvidas, a orientação era repetir o enunciado exatamente como estava escrito e anotar, em seus registros, as reações e comportamentos observados durante a aplicação. Esse cuidado metodológico buscou preservar a padronização do procedimento, reduzir interferências externas e assegurar a fidedignidade dos dados coletados.

Além dessa questão, alguns termos específicos se mostraram de difícil compreensão, tais como: “demanda” (item 5), “mecanismos” (item 14), “população organizada” (item 34), “consultas e pesquisas” (item 16) e “fez antes” (item 12).

Também foram registradas dificuldades em itens com redações mais longas e complexas, como o item 6, que gerava confusão e até recusas em responder. Outros itens apresentaram problemas adicionais: os itens 26 e 27 foram interpretados como equivalentes; no item 31, a expressão “decidia no final” suscitava a pergunta “decidiam o quê?”; o item 35 foi considerado sem sentido; e o item 39, ao usar a expressão “liderança da população”, foi interpretado como referência a lideranças do tráfico de drogas local.

Ademais, três pessoas desistiram de continuar respondendo, sem justificar os motivos, e no item 25 a expressão “coisas principais” não foi associada às necessidades da população, gerando questionamentos como “que coisas?”.

Também se observaram aspectos ligados ao perfil dos respondentes e às condições de campo que influenciaram as respostas. A maioria dos entrevistados era composta por mulheres e pessoas idosas, já que houve dificuldade em encontrar transeuntes e, por isso, as entrevistas ocorreram majoritariamente nas residências.

Essa característica contribuiu para a emergência de receios e resistências: alguns temiam perder o Benefício de Prestação Continuada (BPC) caso respondessem; outros acreditavam se

tratar de uma pesquisa sobre a administração municipal e, por isso, responderam com viés político. Nesses casos, aliados do prefeito tendiam a atribuir nota 10 a todos os itens positivos e nota 0 a todos os negativos.

Em um episódio, um respondente reclamou com a aplicadora afirmando que ela estaria "falando mal do prefeito" e deu nota 10 a todos os itens sem reflexão. Também ocorreram situações em que os participantes buscavam autorização externa para responder, como uma entrevistada que ligou para a filha, funcionária do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), pedindo confirmação.

Constatou-se ainda que os idosos apresentaram maior tendência a respostas extremas (0/10), associadas ao viés político, enquanto os mais jovens distribuíam melhor as notas entre os itens.

O tempo médio de aplicação foi de dez minutos, sendo a maior demora justamente na atribuição das notas, quando os participantes refletiam mais. Em diversas situações, antes de responder, os entrevistados elogiavam o prefeito e os médicos da cidade, e, diante de itens negativos, reagiam com irritação, interpretando que a pesquisa criticava o gestor municipal, o que reforça a influência de vieses políticos sobre as respostas.

A partir dessas observações, foram necessárias modificações para garantir maior clareza, objetividade e adequação cultural da escala. Termos técnicos e pouco usuais no vocabulário cotidiano foram substituídos por expressões mais simples e conhecidas, como "necessidades" no lugar de "demandas", "formas" no lugar de "mecanismos" e "representantes da população" em substituição a "lideranças".

Expressões vagas ou metafóricas, como "coisas principais" (item 25) e "dar as cartas" (item 35), também foram reformuladas, buscando maior precisão.

Além disso, algumas frases longas foram encurtadas, como no item 6, para evitar confusões e recusas em responder. Já no item 12, a expressão "as escolhas que a Prefeitura fez antes" foi considerada ambígua, pois não explicava antes de quê, sendo reformulada para maior clareza.

Também foi identificado que itens como os de números 26 e 27 apresentavam redundâncias, reforçando a necessidade de ajustes para melhor distinção entre eles.

Na segunda rodada (R2) da aplicação da Escala de Conceito (ECI), optou-se por modificar o formato da resposta, substituindo a escala numérica de zero a dez por uma escala de

cinco pontos, acompanhada da apresentação de cartões ilustrados com emojis coloridos, cada um representando uma categoria: discordo totalmente, discordo, neutro, concordo e concordo totalmente.

Essa mudança metodológica foi motivada pelas observações realizadas na R1, quando se identificaram influências políticas nas respostas - muitas vezes concentradas nos extremos 0 e 10 - além da dificuldade de interpretação por parte de alguns respondentes quanto ao uso do termo “nota”. A adoção da escala de cinco pontos com recursos visuais buscou, assim, tornar a experiência de resposta mais intuitiva e acessível, reduzindo vieses e aumentando a confiabilidade das respostas coletadas.

Portanto, as modificações realizadas para a R2 preservaram a fidelidade teórica da Escada de Arnstein como referência conceitual, mas buscaram tornar os itens mais inteligíveis, culturalmente apropriados e semanticamente claros para o público-alvo, formado por moradores de pequenas cidades com baixa escolaridade.

A versão revisada, apresentada no Quadro 5, representou um avanço metodológico, ao reduzir ambiguidades, eliminar termos técnicos de difícil assimilação e adaptar a escala à realidade sociocultural do campo empírico, assegurando maior validade e confiabilidade dos dados coletados.

Quadro 5. Escala aplicada na R2

N	ECI – Após análise dos especialistas – Aplicada na R1	Aplicada na R2
1	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.
2	O que a Prefeitura informa que está fazendo é decidido sem ouvir a população.	O que a Prefeitura diz que faz, ela resolve sozinha, sem ouvir a população.
3	A Prefeitura apenas faz de conta que ouve as pessoas quando chama a população para participar.	A Prefeitura finge que escuta as pessoas quando chama a população para participar.
4	Os representantes da comunidade são levados a falar o que as autoridades querem.	Os representantes da comunidade acabam falando o que a Prefeitura espera ouvir.
5	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.	A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.
6	Nas reuniões com a Prefeitura é dito que é importante ouvir os moradores, mas parece que querem mesmo é convencer que as decisões já tomadas são as melhores para a cidade.	A Prefeitura faz reuniões só para informar o que já fez ou vai fazer.
7	A prefeitura faz o povo pensar que alguns problemas da cidade não são da responsabilidade do governante municipal.	A prefeitura faz o povo pensar que alguns problemas da cidade não são da responsabilidade do prefeito
8	A Prefeitura busca mudar o pensamento da comunidade em vez de promover o diálogo.	A Prefeitura quer mudar a opinião da comunidade em vez de promover uma conversa.
9	As reuniões com a Prefeitura fazem os participantes aceitarem decisões em vez de falarem o que a população precisa.	As conversas com a Prefeitura fazem os participantes aceitarem decisões já tomadas, em vez de falarem sobre o que realmente precisam.

Continua.

10	Nas reuniões com a Prefeitura as pessoas falam, mas a conversa é feita para que todos aceitem o que já foi decidido.	Nas conversas com a Prefeitura parece que a conversa já vem pronta, feita apenas para que todos aceitem o que já foi decidido.
11	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, Internet e em eventos que realiza.	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, pela internet e em eventos.
12	Os direitos e deveres das pessoas sempre estão ligados às escolhas que a Prefeitura fez antes.	Os direitos e deveres das pessoas estão sempre ligados a decisões que a Prefeitura já tomou.
13	A prefeitura fala que a opinião e participação da população é importante, mas, na verdade, quer que a população aceite suas decisões.	A Prefeitura fala que a opinião da população é importante, mas, na prática, quer que todos aceitem suas decisões.
14	A prefeitura não aceita críticas, nem disponibiliza mecanismos para que a população critique as ações da prefeitura	A Prefeitura não aceita críticas e não oferece formas para que a população critique suas ações.
15	A Prefeitura normalmente fala sobre o que faz, mas não deixa as pessoas escolherem.	A Prefeitura normalmente fala sobre o que faz, mas não permite que a população escolha.
16	A Prefeitura promove a participação da população por meio de consultas e pesquisas.	A Prefeitura pergunta a opinião da população por meio de pesquisas ou conversas.
17	A prefeitura aceita as opiniões da população, mas as mesmas não são consideradas	A Prefeitura até aceita ouvir a opinião da população, mas não considera o que foi dito.
18	As pessoas até dão suas opiniões, mas nunca vi as opiniões que elas dão mudarem algo.	As pessoas dão suas opiniões, mas isso nunca muda as decisões da Prefeitura.
19	Raramente a prefeitura faz coisas que a população escolheu.	A Prefeitura às vezes faz algo que foi escolhido pela população.
20	A Prefeitura faz consulta só pra dizer que ouviu a população, mas na verdade só ela decide.	A Prefeitura consulta a população só para dizer que ouviu, mas decide sozinha.
21	A prefeitura chama o povo para participar, mas pouca coisa muda.	A Prefeitura chama a população para participar, mas pouca coisa realmente muda.
22	Quando o povo opina nas decisões da prefeitura, algumas coisas até melhoram.	Quando a população opina nas decisões da Prefeitura, algumas coisas até melhoram.
23	Quando a Prefeitura chama para alguma reunião, até escuta a população, mas a maior parte das opiniões do povo não é aceita.	Quando a Prefeitura faz reuniões, escuta a população, mas a maior parte das opiniões não é considerada.
24	A Prefeitura até atende os representantes da comunidade, mas quer o apoio deles.	A Prefeitura escuta os representantes da comunidade apenas porque precisa do apoio político deles.
25	As ideias ou vontades da população só servem de enfeite mas nunca como as coisas principais.	As ideias da população são tratadas como enfeite, sem serem consideradas como prioridade.
26	A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda do povo.	A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda da população.
27	A população e a Prefeitura decidem juntas o que fazer.	A população e a Prefeitura decidem juntas o que deve ser feito.
28	Os cidadãos podem rejeitar ou mudar as propostas feitas pelo governo.	A população pode rejeitar ou mudar as propostas feitas pela Prefeitura.
29	A prefeitura incentiva a participação da população nas decisões do governo municipal.	A Prefeitura incentiva a participação da população nas decisões da cidade.
30	A voz do povo tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.	A voz da população tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.
31	Em algumas situações, o povo é quem decide no final.	Em algumas situações, a decisão final é da população.
32	A população decide o que deve ser feito na cidade.	A população decide o que deve ser feito na cidade.
33	Se o povo decide, a Prefeitura é obrigada a fazer.	Quando a população decide, a Prefeitura é obrigada a cumprir.
34	A Prefeitura deixa que a população organizada decida o rumo das coisas.	A Prefeitura deixa que a população se organize e decida o que é melhor para a cidade.
35	Quando a população participa, ela realmente dá as cartas.	Quando a população participa, ela tem poder de decisão.
36	O povo pode planejar e fazer sem depender da	A população pode planejar e realizar ações sem

	Prefeitura	depender da Prefeitura.
37	A população pode dizer “não” e impedir que a Prefeitura faça algo que a comunidade não queira.	A população pode dizer “não” e impedir que a Prefeitura faça algo que não deseja.
38	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas.	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas da cidade.
39	As lideranças da população têm mais autoridade que a Prefeitura.	Os representantes da população têm mais autoridade que a Prefeitura.
40	Quando o povo decide, a Prefeitura ajuda só no que for preciso.	Quando a população decide, a Prefeitura colabora apenas no que for necessário.

Fonte: Dados da pesquisa (2025).

Os achados da presente pesquisa, sobretudo no que concerne às dificuldades de interpretação observadas durante a aplicação da ECI em Quixaba-PB, demonstram alinhamento com evidências apontadas em estudos prévios sobre a utilização de escalas em populações de baixa escolaridade.

No campo, verificou-se que o termo “governo” era frequentemente associado às instâncias estadual ou federal, e não ao nível municipal, o que exigiu a substituição por “Prefeitura” para garantir maior precisão semântica. Essa constatação revelou não apenas uma questão linguística, mas também uma dimensão cultural e cognitiva: para os moradores das pequenas cidades, “governo” tende a remeter a estruturas distantes, vinculadas ao poder centralizado em capitais ou na União, enquanto “Prefeitura” se apresenta como categoria mais concreta e próxima, ligada ao cotidiano e às experiências diretas da população.

Esse ajuste foi fundamental para reduzir ambiguidades interpretativas e assegurar que os respondentes compreendessem que a escala se referia ao ente público municipal, locus principal da pesquisa. Além disso, a substituição tem impacto metodológico positivo, pois contribuiu para alinhar a percepção popular com o objeto de investigação, evitando que as respostas sejam influenciadas por avaliações sobre políticas estaduais ou federais. Esse cuidado semântico reforça a validade de face do instrumento, ao garantir que os itens reflitam de modo fidedigno a realidade vivenciada no território pesquisado, ampliando a clareza, a aderência ao contexto local e a confiabilidade dos resultados.

Além disso, palavras como “demanda”, “mecanismos” ou expressões metafóricas como “dar as cartas” mostraram-se de difícil assimilação para os respondentes, gerando recusas, interpretações equivocadas ou respostas automáticas.

Esse conjunto de dificuldades encontra respaldo no estudo de Borges e Pinheiro (2002), ao destacarem que “Escala de *Likert*, por exemplo, parece simples, mas qualquer pesquisador que a utilizou em sua forma tradicional [...] entre indivíduos com apenas ensino básico, irá recordar facilmente das dificuldades encontradas” (Borges; Pinheiro, 2002, p. 15).

Em consonância, os autores enfatizam que “é preciso desenvolver pesquisas coletando dados com segmentos de baixa instrução para poder dar conta de uma diversidade maior de aspectos dos constructos estudados” (Borges; Pinheiro, 2002, p. 15).

Assim, as dificuldades enfrentadas na R1 e os ajustes implementados para a R2, com a simplificação de termos, a substituição de expressões técnicas por vocabulário mais acessível e a redução do comprimento das assertivas, confirmam não apenas a pertinência metodológica dessas alterações, mas também a necessidade de adequar os instrumentos ao perfil sociocultural dos participantes.

Essa convergência entre os achados empíricos e a literatura fortalece a validade das modificações realizadas, assegurando maior fidedignidade ao processo de coleta e à análise dos dados.

As observações realizadas em campo durante a aplicação da R2 evidenciaram dificuldades de compreensão de alguns termos utilizados nos itens da escala, como “reuniões”, “participar” e “representantes da comunidade”. Os respondentes questionavam que reuniões seriam mencionadas, perguntavam “participar de quê?” e não sabiam identificar quem seriam os representantes da comunidade.

Diante disso, foram feitas pequenas alterações semânticas em alguns itens - substituindo, por exemplo, “reuniões” por “encontros”, “participar” por “opinar”, mantendo-se “representantes” porque não se identificou termo mais adequando - a fim de tornar os enunciados mais claros e próximos da linguagem cotidiana dos respondentes, mantendo, contudo, a essência teórica de cada assertiva.

Além disso, durante a aplicação em campo foi identificado que os respondentes percebiam semelhanças entre os itens 5 e 6, o que gerava dúvidas quanto às diferenças de sentido.

Para evitar redundância e assegurar que cada assertiva correspondesse de forma clara ao objetivo previsto na dimensão da EPC, o item 6 foi reformulado, preservando sua finalidade original de captar situações em que a Prefeitura promove uma escuta apenas aparente, ajustando-se assim ao propósito analítico definido para esse nível.

No caso do item 10, verificou-se que a redação inicial - *“Nas conversas com a Prefeitura parece que a conversa já vem pronta, feita apenas para que todos aceitem o que já foi decidido”* - gerava confusão entre os respondentes, principalmente porque a palavra *conversa* aparecia duas vezes, assumindo sentidos distintos (diálogo e conteúdo previamente

definido).

Além disso, alguns participantes relataram que compreendiam melhor o termo *encontros* no lugar de *conversas*, por associarem-no diretamente a reuniões organizadas pela Prefeitura. Diante dessas observações, a redação foi ajustada para: *"Nos encontros com a Prefeitura parece que a conversa já vem pronta, feita apenas para que todos aceitem o que já foi decidido"*, o que proporcionou maior clareza sem alterar o objetivo conceitual do item.

O item 13, em sua forma original - *"A Prefeitura fala que a opinião da população é importante, mas, na prática, quer que todos aceitem suas decisões"* - mostrou-se longo e de difícil assimilação pelos respondentes, o que dificultava a clareza durante a aplicação em campo.

Como o objetivo desse enunciado é captar a estratégia da Prefeitura de gerar simpatia**,** simulando valorização da opinião popular, mas direcionando-a para a aceitação de suas próprias decisões, optou-se por uma versão mais curta e direta.

O item 21, originalmente formulado como *"A Prefeitura chama a população para participar, mas pouca coisa realmente muda"*, gerou questionamentos por parte dos respondentes, especialmente sobre o significado da palavra *participar*, sendo comum a dúvida "participar de quê?".

Para evitar ambiguidades e tornar o enunciado mais claro, o item foi ajustado.

Os demais itens permaneceram os mesmos aplicados na R2. O Quadro 6, a seguir, apresenta a Escala de Conceito Final resultante**.**

Quadro 6. Escala de Conceito Final

Manipulação	
N	**Escala de Conceito Final**
1	A Prefeitura realiza encontros com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer.
2	O que a Prefeitura diz que faz, ela resolve sozinha, sem ouvir a comunidade.
3	A Prefeitura finge que escuta as pessoas quando chama a população para dar opinião.
4	Os representantes da comunidade acabam falando o que a Prefeitura espera ouvir.
5	A Prefeitura realiza encontros com a população apenas para informar o que já fez ou o que vai fazer na cidade.
Terapia	
N	**Escala de Conceito Final**
6	A Prefeitura faz reuniões só para aparentar que escuta a população sobre o que já fez ou vai fazer.
7	A prefeitura faz o povo pensar que alguns problemas da cidade não são da responsabilidade do prefeito
8	A Prefeitura quer mudar a opinião da comunidade em vez de promover uma conversa.
9	As conversas com a Prefeitura fazem os participantes aceitarem decisões já tomadas, em vez de falarem sobre o que realmente precisam.
10	Nos encontros com a Prefeitura parece que a conversa já vem pronta, feita apenas para que todos aceitem o que já foi decidido.

Continua.

Continuação.

	Informação
11	A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, pela internet e em eventos.
12	Os direitos e deveres das pessoas estão sempre ligados a decisões que a Prefeitura já tomou.
13	A Prefeitura diz que a opinião da população é importante, mas quer que aceitem suas decisões.
14	A Prefeitura não aceita críticas e não oferece formas para que a população critique suas ações.
15	A Prefeitura normalmente fala sobre o que faz, mas não permite que a população escolha.
	Consulta
16	A Prefeitura pergunta a opinião da população por meio de pesquisas ou conversas.
17	A Prefeitura até aceita ouvir a opinião da população, mas não considera o que foi dito.
18	As pessoas dão suas opiniões, mas isso nunca muda as decisões da Prefeitura.
19	A Prefeitura às vezes faz algo que foi escolhido pela população.
20	A Prefeitura consulta a população só para dizer que ouviu, mas decide sozinha.
	Pacificação
21	A Prefeitura chama a população para dar opinião, mas pouca coisa realmente muda.
22	Quando a população opina nas decisões da Prefeitura, algumas coisas até melhoram.
23	Quando a Prefeitura faz reuniões, escuta a população, mas a maior parte das opiniões não é considerada.
24	A Prefeitura escuta os representantes da comunidade apenas porque precisa do apoio político deles.
25	As ideias da população são tratadas como enfeite, sem serem consideradas como prioridade.
	Parceria
26	A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda da população.
27	A população e a Prefeitura decidem juntas o que deve ser feito.
28	A população pode rejeitar ou mudar as propostas feitas pela Prefeitura.
29	A Prefeitura incentiva a participação da população nas decisões da cidade.
30	A voz da população tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.
	Delegação de poder
31	Em algumas situações, a decisão final é da população.
32	A população decide o que deve ser feito na cidade.
33	Quando a população decide, a Prefeitura é obrigada a cumprir.
34	A Prefeitura deixa que a população se organize e decida o que é melhor para a cidade.
35	Quando a população participa, ela tem poder de decisão.
	Controle cidadão
36	A população pode planejar e realizar ações sem depender da Prefeitura.
37	A população pode dizer "não" e impedir que a Prefeitura faça algo que não deseja.
38	A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas da cidade.
39	Os representantes da população têm mais autoridade que a Prefeitura.
40	Quando a população decide, a Prefeitura colabora apenas no que for necessário.

As observações realizadas nas Rodadas 1 e 2 evidenciam o desafio de aplicar pesquisas desse tipo em populações com baixa escolaridade e em condições socioeconômicas vulneráveis, uma vez que dificuldades de compreensão e vieses de interpretação se mostraram recorrentes. Esse cenário já havia sido identificado por outros autores em estudos semelhantes, o que reforça a necessidade de metodologias adaptadas a esses contextos. Apesar disso, o presente trabalho constitui uma contribuição inédita e representa uma base inicial para que futuros pesquisadores possam aprofundar o estudo da participação social em pequenas cidades brasileiras.

Ressalta-se, ainda, que mesmo diante das dificuldades relatadas, essas populações não devem ser negligenciadas em investigações acadêmicas. Ao contrário, pesquisas nesse meio

devem ser estimuladas e valorizadas, justamente por possibilitarem a inclusão de vozes frequentemente invisibilizadas nos processos democráticos, ainda que sua realização exija maior sensibilidade metodológica e persistência investigativa.

A seguir, são apresentadas as considerações finais do estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central que orientou esta pesquisa foi: como avaliar o nível de Participação Social (PS) em uma perspectiva de instrumentalização no contexto de pequenas cidades brasileiras?. Para respondê-la, o estudo teve como objetivo principal a construção e validação de uma Escala de Conceito (EC) sobre PS, concebida a partir da hierarquização proposta na Escada da Participação Cidadã (EPC), de Arnstein (1969).

Ao longo do percurso investigativo, todos os objetivos específicos foram atingidos. Primeiramente, o conceito de participação social foi descrito a partir de um referencial teórico robusto, situando a PS como elemento essencial da democracia e da qualidade das políticas públicas. Em seguida, foram identificados e sistematizados indicadores de PS extraídos da literatura, capazes de operacionalizar o conceito em contextos de municípios de pequeno porte. O estudo também detalhou o processo metodológico de validação da escala, contemplando a análise de forma e conteúdo por especialistas e a avaliação empírica por sujeitos representativos do público-alvo. Por fim, resultou no Produto Técnico-Tecnológico (PTT): uma escala contendo 40 itens organizados em oito dimensões, acompanhada de orientações práticas para seu uso e interpretação por gestores públicos municipais.

O foco em pequenas cidades representa um diferencial e uma contribuição relevante, uma vez que essas localidades, embora predominantes no cenário nacional, são frequentemente invisibilizadas nos estudos acadêmicos e nas agendas de políticas públicas. A pesquisa demonstrou que, mesmo em cidades com baixa densidade populacional e limitações socioeconômicas, é possível construir instrumentos válidos e confiáveis para mensurar práticas de participação, desde que adaptados ao contexto sociocultural.

Apesar dos avanços alcançados, o estudo apresenta limitações. A aplicação da Escala de Conceito Inicial (ECI) restringiu-se ao Município de Quixaba-PB (N=1.743 habitantes), o que não permite generalizações imediatas. Ademais, durante a coleta de dados, constatou-se a presença de viés político nas respostas, expresso sobretudo na tendência de notas extremas (0 ou 10), bem como a resistência inicial em responder, motivada por receios ligados à perda de benefícios sociais ou à interpretação política das questões. Esses fatores evidenciam a complexidade de aplicar instrumentos de mensuração em contextos de forte personalismo político e baixa escolaridade.

Como recomendações para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação da aplicação da escala para outros municípios representativos do público-alvo, em diferentes regiões do país.

Destaca-se, em especial, o caso do Rio Grande do Sul, estado que concentra o maior número de cidades com até 2.000 habitantes. Além disso, recomenda-se a adequação da linguagem dos itens às especificidades regionais, considerando as diferenças educacionais, econômicas e culturais que podem impactar a compreensão e a qualidade das respostas.

Em síntese, a pesquisa atendeu plenamente aos seus objetivos, apresentando como resultado uma escala clara, inteligível e metodologicamente fundamentada, capaz de aferir os níveis de participação social em pequenas cidades brasileiras. As contribuições são múltiplas: para a democracia, ao oferecer um instrumento que permite identificar se a participação ocorre em níveis simbólicos, consultivos ou de efetivo poder; para o Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede (PROFIAP), ao consolidar uma proposta aplicada e inovadora de Produto Técnico-Tecnológico; e para pesquisadores e gestores públicos municipais, ao fornecer um caminho metodológico para compreender e aprimorar os mecanismos de participação social em realidades historicamente negligenciadas.

REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, S. R. **A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners**, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: https://www.tandfonline.com/journals/rjpa19. Acesso em: 10 jan. 2024.

ABREU, J. C. A.; SILVA E OLIVEIRA, V. C.; KRAEMER, C. F. B. Uma Análise de Construtos Teóricos sobre Participação e Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 17, n. 48, p. 34–51, 2019. DOI: 10.21527/2237-6453.2019.48.34-51. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/6466. Acesso em: 18 dez. 2024.

ANASTASI, A. **Psychological testing.** 6. ed. New York: Macmillan, 1977.

AMORIM, R.; CAVALCANTE, P. Participação social em tempos de crise democrática: experiências locais. **Cadernos de Gestão Pública, Fortaleza**, v. 19, n. 2, p. 77–95, 2023.

ANDRADE, T. O. **Redes sociais e participação popular:** desafios para a democracia. Recife: UFPE, 2007.

ANDRÉ, A. N.; SANTOS, B. P.; CRUZ, P. J. S. C. Potencialidades da participação social na atenção primária à saúde no município de João Pessoa, Paraíba, Brasil. **Revista Direito Sanitário**, São Paulo, v. 22, n. 2, e0016, 2022. Disponível em: **https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2022.180085**. Acesso em: 25 jun. 2025.

ARAÚJO, C. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em questão**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 11-32, jan./jun. 2006. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6134719. Acesso em: 10 fev. 2025.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969. Disponível em: https://www.tandfonline.com/journals/rjpa19. Acesso em: 10 jan. 2024.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L.; MOTA, A. C.; CUNHA, E. S. M.; MESQUITA, E. C.; COELHO, D. B.; FARIA, C. F.; TOMAS, M. C.; PIRES, R. R. C.; RAMALHO, T. **Participação e distribuição nas políticas públicas no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BAILEY, Kenneth; GROSSARDT, Ted. The Arnstein Gap: Twenty Years On, What has Changed?. In: REAL CORP 2025 – 30th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society, 2025, Wien. Proceedings [...]. Wien: **CORP – Competence Center of Urban and Regional Planning**, 2025. p. 873-880. Disponível em: https://repository.corp.at/1182/. Acesso em: 29 ago. 2025.

BARATA, A. F. Participação social e justiça da mobilidade no Brasil. ***Cadernos Metrópole***, São Paulo, v. 26, n. 60, p. 465–487, maio/ago. 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cm/a/pdMXNYRMBsKw9FKC3K8gR6g/?lang=pt. Acesso em: 18 mai. 2025.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2007.

BELL, K.; REED, M. A árvore da participação: um novo modelo para tomada de decisão inclusiva. **Community Development Journal**, v. 57, n. 4, p. 595-614, 2022. Disponível em: https://academic.oup.com/cdj/article/57/4/595/6294808. Acesso em: 7 jun. 2025.

BORGES, L. O.; PINHEIRO, J. Q. Estratégias de coleta de dados com trabalhadores de baixa escolaridade. **Estudos de Psicologia (Natal),** v. 7, Número Especial, p. 53-63, set. 2002. DOI:10.1590/S1413-294X2002000300007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/epsic/a/gyhNvVgd7M6JKG3swQgC7yp/. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Capítulo 2. Da Política Urbana (Artigos 182 e 183). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet)**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 44, 24 maio 2016. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2016/resolucao-no-510.pdf/view. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do estado e administração pública gerencial. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 7-25, 1998.

BRITO, M. F. S. F.; BORÉM, L. M. A.; MESSIAS, R. B.; SILVEIRA, M. F.; SOUZA, A. M. V.; LEITE, M. T. S.; RODRIGUES NETO, J. F.. Desenvolvimento e validação de instrumento de avaliação dos aspectos que influenciam a solicitação de exames. **Cadernos de Saúde Coletiva**, Montes Claros, v. 26, n. 3, p. xxx-xxx, jul./set. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cadsc/a/L3hzFKjrpyS3BGVKgyZDXvR/?format=html&lang=pt. Acesso em: 18 ago. 2025.

CALDAS, S. M. N.; CAVALCANTE, T. A. S. Dilemas na construção de escalas tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? ***Revista Psicologia: Teoria e Prática***, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 1-19, 2023. Disponível em: https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/ptp/article/view/16982. Acesso em: 11 jun. 2025.

CAMPAGNAC, V. **Participação social e política em conselhos gestores de políticas públicas do município do Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, Rio de Janeiro, 2007.

CARNEVALLI FERNANDES, P. H. O urbano brasileiro a partir das pequenas cidades. **Revista Geoaraguaia**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2018. Disponível em: https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geo/article/view/6981. Acesso em: 10 nov. 2023.

CASTRO, C. M. **Estrutura e apresentação de publicações científicas**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

CHUEKE, G. V.; AMATUCCI, M. Métodos de sistematização de literatura em estudos científicos: bibliometria, meta-análise e revisão sistemática. **Internext**, v. 17, n. 2, p. 284-292, 2022. Disponível em: https://internext.espm.br/internext/article/view/704. Acesso em: 22 mai. 2025.

CORNWALL, A.; GAVENTA, J. **Participation in governance**. In: HUQUE, A. S.; SHAFIQUL, A. (Eds.). International Development Governance. Nova York: Routledge, 2017.

CORRÊA, R. L. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), [S. l.], v. 15, n. 3, p. 5-12, 2011. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74228. Acesso em: 14 nov. 2023.

COSTA, Francisco de Assis. Elaboração de Escalas de Medida. ***Manuscrito não publicado***. 2011.

COSTA, F. J. **Mensuração e desenvolvimento de escalas: aplicações em Administração**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

COSTA, Flávia Ávila; COSTA, Heronides Moura. Construção e validação de escala: aspectos teóricos e aplicações. **Revista Psicologia: Teoria e Prática**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 1–20, 2022. Disponível em: https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/ptp/article/view/16980. Acesso em: 29 jun. 2025.

COUTINHO, S. A. Perfil, relações e necessidades: uma breve análise sobre as cidades pequenas. **GeoTextos,** [S. l.], v. 7, n. 1, 2011. DOI: 10.9771/19845537geo.v7i1.5270. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/5270. Acesso em: 15 nov. 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativos, quantitativos e mistos. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CRONBACH, Lee J**. Fundamental considerations in the measurement of change.** Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates, 1996.

CUNHA, P. J. de A. M.; LAPA, Tomás de Albuquerque. Entre a essencialidade e a instrumentalidade do patrimônio: valores institucionais e participação social na gestão da conservação urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais**, v. 23, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeur/a/yLktK3Hd7bvDFVKJrCzGcVc/?lang=pt. Acesso em: 26 nov. 2024.

CUNILL GRAU, N. **Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos**. Santiago: CEPAL, 2004.

DAGNINO, E. Citizenship in Latin America: an introduction. **Latin American Perspectives**, v. 30, n. 2, p. 211-225, 2003.

DEBASTIAN, D.; LUCIANO, G. Democracia participativa em municípios brasileiros: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 112–130, 2022.

DEBASTIANI, S.; LUCIANO, E. M. Em busca da participação nas cidades inteligentes: participação cidadã, pseudoparticipação ou apenas retórica?. **Anais do XLVI ENANPAD, 2022, Brasil.**, 2022. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/24197/2/EM_BUSCA_DA_PARTICIPAO_NAS_CIDADES_INTELIGENTES_PARTICIPAO_CIDAD_PSEUDOPARTICIPAO_OU_APENAS_RETRICA.pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

DECARLI, N.; FERRAREZE FILHO, P. **Plano Diretor no Estatuto da Cidade:** uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, maio 2008. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131832. Acesso em: 14 fev. 2025.

DE SORDI, J. O. S. Métodos e técnicas de pesquisa qualitativa: leitura e análise de textos. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 413-441.

DIAS, M. V. B.; SILVA, N. R. da. Proposta de validação de instrumento de pesquisa em educação: o estudo piloto e sua contribuição para a coleta definitiva. **InFor**, UNESP, v. 6, n. 1, p. 212-242, set. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/346491475_Proposta_de_validacao_de_instrumento_de_pesquisa_em_educacao_o_estudo_piloto_e_sua_contribuicao_para_a_coleta_definitiva. Acesso em 12 ago. 2025.

ELLIOT, L. G.; HILDENBRAND, L.; BERENGER, M. M. Questionário. In: ELLIOT, L. G. (Org.). **Instrumentos de avaliação e pesquisa: caminhos para construção e validação**. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2012.

FEDOZZI, L. **Democracia participativa, lutas por igualdade e iniqüidades da participação**. CEBES, 2008. Disponível em: https://www.cebes.org.br. Acesso em: 17 jan. 2025.

FEDOZZI, L. J. **Do patrimonialismo à cidadania: participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_19e37a521c675125d3d297526686a363. Acesso em: 17 jan. 2025.

FERREIRA, C. S. **Políticas públicas de fomento ao controle social: Estudo da relação entre participação social e falhas na gestão pública em prefeituras municipais na região Nordeste**. Brasília: ENSP, FIOCRUZ, 2011. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/fiocruz/resource/pt/ens-27697. Acesso em: 28 set. 2024.

FERREIRA, F. R.; COMINI CÉSAR, C.; ANDRADE, F. B. de; SOUZA JUNIOR, P. R. B.

de; LIMA-COSTA, M. F.; PROIETTI, F. A.. Aspects of social participation and neighborhood perception: ELSI-Brazil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 52, suplemento 2, p. 18s, out. 2018. DOI: 10.1590/S1518-8787.2018052000647. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/rsp/2018.v52suppl2/18s/en/. Acesso em: 20 set. 2025.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FORNELL, C.; LARCKER, D. F. **Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error**. Journal of Marketing Research, v. 18, n. 1, p. 39-50, 1981. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002224378101800104. Acesso em: 14 mar. 2025.

FORTINI, C. Plano diretor: temas polêmicos: discussão sobre a iniciativa para sua elaboração: a imperiosidade de plano diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade. **Revista de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, jan./mar. 2004. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5754. Acesso em: 15 nov. 2024.

FRANÇA, I. S. DE; COSTA, V. A. M.; FONSECA, M. A. Planejamento urbano e participação social em pequenas cidades. **Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 1, p. 119-131, 16 jan./jun. 2019. Disponível em: http://online.unisc.br/seer/index.php/agora/index. Acesso em: 22 Dez. 2024.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. **Conselhos gestores e capital social em contextos locais: uma análise da cidade de Curitiba**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 105-127.

GARCÍA, I.; CHUPP, M. Progressões de poder residente 2. **desenvolvimento**, v. 24. Disponivel em: https://www.theunconference.net/Unconference2020/wp-content/uploads/2021/05/Resident-Power-Progression_Template.pdf. Acesso em: 13 jun. 2025.

GARCIA, Q. C. J. **Análise dos mecanismos de participação social nos municípios de São Bernardo do Campo - SP e Santo André - SP**. Blueher Social Sciences Proceedings, São Paulo, v. 1, n. 1, 2014.

GEOCritiq. **Pela visibilidade acadêmica e política das pequenas cidades!** (compilação de dados do Censo 2022 por faixas demográficas). 2023. Disponível em: https://geocritiq.org/pela-visibilidade-academica-e-politica-das-pequenas-cidades/#:~:text=O%20Censo%20Demogr%C3%A1fico%20de%202022,s%C3%A3o%20fundamentais%20na%20estrutura%C3%A7%C3%A3o%20territorial. Acesso em: 19 set. 2025.

GIARETTA, J. B. Z.. **Participação social e gestão ambiental municipal no Brasil: desafios e condicionantes.** Tese (Doutorado) — Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002187319?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 20 set. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. G. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estrutura participativa**. São Paulo: Cortez, 1997.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e conselhos gestores**. São Paulo: Cortez, 2006.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, A. T. S.; GABE, K. T.; JAIME, P. C.. Development and validation of an instrument to assess Brazilians' knowledge, perceptions, and behaviors toward salt and sodium. **The Journal of Clinical Hypertension**, v. 24, n. 5, p. 555-565, 2022. DOI: 10.1111/jch.14476. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jch.14476.

GONZAGA, S. A. C.; AVILA, C. F. D.; GONZAGA, G. C. S. PARTICIPA+ BRASIL: CIDADANIA, DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 2, p. e1818-e1818, 2025. Disponível em: https://journalppc.com/RPPC/article/view/1818. Acesso em: 10 jun. 2025.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real.** 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HAIR, J. F.; BABIN, B. J.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HAIR JR, J. F.; SARSTEDT, M.; RINGLE, C. M.; GUDERGAN, S. P. **Advanced issues in partial least squares structural equation modeling**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 17 jun. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Tabela 6400: Municípios por classe de tamanho da população**. 2020. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/Descricao/6400?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 19 set. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Notas metodológicas – classes de tamanho da população e fração amostral (Censo 2010)**. 2009. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas_metodologicas.html?utm_source=chatgpt.com&loc=0. Acesso em: 19 set. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades (REGIC)** – descrição do produto e metodologia. 2018–2020. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html. Acesso em: 19 set. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Anuário do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**. São Paulo: IRB, 2016.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Revista de Administração da PUCRS**. Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2012. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/11433. Acesso em: 15 nov. 2023.

LODI, Joao Bosco. **Pesquisa de mercado para administradores**. São Paulo: Atlas, 1974.

LOPES, C. A. (org.). Produção do espaço urbano em pequenas cidades: um olhar sobre a cidade de Buriti dos Lopes, Piauí. **Revista Geográfica de América Central (Redalyc)**, 2010. [Cita SANTOS, 1982]. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/5528/552858850008/552858850008.pdf. Acesso em: 19 set. 2025.

MACÊDO, José Wilker de Lucena; SILVA, Anielson Barbosa da. Construção e Validação de uma Escala de Competências Socioemocionais no Brasil. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, v. 20, n. 2, p. 965-973, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.17652/rpot/2020.2.17382. Acesso em: 29 jun. 2025.

MAKHDUM, N.; RUMI, M. H.; ISLÃ, N. Medindo a qualidade da participação pública no governo local de Bangladesh. **Revista de Administração Pública e Governança**, v. 12, n. 1, pág. 114-114, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Niaz-Makhdum/publication/357954981_Measuring_Quality_of_Public_Participation_in_the_Local_Government_of_Bangladesh/links/61e8f0c08d338833e37fa2d8/Measuring-Quality-of-Public-Participation-in-the-Local-Government-of-Bangladesh.pdf?origin=journalDetail&_tp=eyJwYWdlIjoiam91cm5hbERldGFpbCJ9. Acesso em: 10 jun. 2025.

MANHÃES, J. P. **Participação social e democracia no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MATOS, M. **Movimentos sociais e participação política no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

MEDEIROS, J.; BORGES, A. **Participação social: experiências e desafios**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

MEDEIROS, J.; BORGES, A. **Participação social: conceitos, experiências e desafios.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica: ciência e conhecimento, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicação e trabalhos científicos**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MAROCO, J. **Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos, software e aplicações.** 2. ed. Pero Pinheiro: ReportNumber, 2014.

MAROCO, J. **Análise estatística com o SPSS statistics**. 7. ed. Pero Pinheiro: ReportNumber, 2018.

MATTA, I. B. da; TAVARES, B.; FERREIRA, M. A. M.; DUARTE, D. V. **Uma iniciativa de participação popular no planejamento municipal. Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 47-60, 2013. Disponível em: https://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/60/pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

MEDEIROS, J. P. BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 63–81, jan./fev. 2007. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6713. Acesso em: 27 jun. 2025.

MIKULIC, I. M.; CRESPI, M. C.; RADUSKY, P. Desenvolvimento de escalas psicométricas na América Latina: desafios metodológicos e culturais. **Revista Interamericana de Psicología,** v. 49, n. 1, p. 91-100, 2015. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28442174011. Acesso em: 10 jun. 2025.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. DOI: 10.1590/S0034-76122008000300006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/?format=html&lang=pt. Acesso em 10 jun. 2024.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 100, p. 83–118, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/abstract/?lang=pt. Acesso em: 18 fev. 2025.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MOREIRA, C. M. R. Tempos de Crise, Tempos de Invenção: Políticas de Cultura e Participação Social no Brasil na Última Década. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 12, n. esp., p. 27-46, 2024. Disponível em: https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/298. Acesso em: 10 jun. 2025.

NASSUNO, M. **O controle social nas organizações sociais**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Núria Cunill (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

NEVES, R. M.; FARIA, T. J. P. O estado da questão da produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas: análise de teses e dissertação (2009-2018). **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 24, p. 11, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/39124/html. Acesso em: 15 nov. 2023.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A participação cidadã como um dos princípios do governo aberto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. e84867, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cgpc/a/qsfDXzyN9BZNzwXtyrCPb9G/?lang=en. Acesso em: 10 jun. 2025.

OLIVEIRA, P. C.; RIBEIRO, C. S. Planejamento urbano e participação social em pequenas cidades. **Revista Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, [S. l.], v. 25, n. 41, p. 97–112, jan./jun. 2018. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/carquiv/article/view/45023. Acesso em: 12 jun. 2025.

PASQUALI, Luiz. **Psicometria: teoria dos testes na psicologia e na educação.** Petrópolis: Vozes, 1999.

PEREIRA, A. W. R.. **Satisfação com a vida, saúde e felicidade em grandes cidades: um modelo de mensuração da satisfação com a vida urbana**. 2021. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, São Caetano do Sul, 2021. Disponível em: https://repositorio.uscs.edu.br/items/5ca65667-261a-4855-b6b3-f18e5872516b. Acesso em: 10 ago. 2025.

PIRES, R.; TOMAS, M. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasil, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano. Acesso em: 13 jan. 2025.

PREARO, L. C. **Os serviços públicos e o bem-estar subjetivo da população:** uma modelagem multigrupos baseada em mínimos quadrados parciais. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-12022014-163743/pt-br.php. Acesso em: 11 jul. 2024.

PUTNAM, R. **Bowling alone: the collapse and revival of american community**. New York: Simon & Schuster, 1996.

RAMOS, M. O.; SILVA, M. V. D. C.; CERQUEIRA, A. J. F.; QUEIROZ, K. F. F. **A participação social importa na qualidade da gestão pública?** Public Finance Notebooks, v. 21, n. 1, p. 1-24, 2021.

RAUPP, F. M; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais.** In: BEUREN, I. M. (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

REIS, É. V. B.; VENÂNCIO, S. R. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222-247, 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ROESCH, S. C. V. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ROMÃO, W. M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. Idéias - **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v. 6, n. 2, p. 35-58, jul./dez. 2015. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8651152. Acesso em: 13 abr. 2025.

ROMARIZ PEIXOTO, L.; RECTEM, L.; POULEUR, J. Citizen participation in architecture and urban planning confronted with arnstein's ladder: four experiments into popular neighbourhoods of hainaut demonstrate another hierarchy. **Architecture**, v. 2, n. 1, p. 114-134, 2022. Disponivel em: https://www.mdpi.com/2673-8945/2/1/7. Acesso em: 15 jun. 2025.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

SILVA, R. C. C.; TOLEDO, M. Panorama recente dos estudos sobre cidades pequenas na geografia brasileira. **Revista GEOMAE**, v. 12, n. esp, p. 385-400, 2021. Disponível em: https://periodicos.unespar.edu.br/index.php/geomae/article/view/5868/3892. Acesso em: 15 nov. 2023.

SOARES, C. J. F. **Análise descritiva qualitativa**. 1. Ed. CRV, 2022.

SPINELLI, M. V. C. **Participação, accountability e desempenho institucional:** o caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família. Dissertação. Fundação João Pinheiro, 2008.

TEIXEIRA, A. **Educação e o mundo moderno**. Brasília: MEC, Inep, 2000.

TENSLER, J. **Good government in the tropics.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

TRINDADE, P. C.; CAVALCANTE, C. E. Praticando a cidadania: criação e validação de uma escala de mensuração. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, e2022-0132, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395120220132. Acesso em: 29 jun. 2025.

URBINA, S. **Fundamentals of psychological testing.** Hoboken: John Wiley & Sons, 2007.

VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 7-18, 1998. Suplemento 2.

VÁZQUEZ, M. L.; SILVA, M. R. F.; CAMPOS, E. S.; ARRUDA, I. K. G.; DINIZ, A. S.; VERAS, I. L.; PEREIRA, A. P. C. Participação social nos serviços de saúde: concepções dos usuários e líderes comunitários em dois municípios do Nordeste do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/hCBVWVrQvThJzkrVbGGczYQ/?lang=pt. Acesso em: 12 abr. 2025.

VIEIRA, E. M. **Atividade comunitária e conscientização:** uma investigação a partir dos modos de participação social. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

VIEIRA, K. M.; VISENTINI, M. S.; CUNHA, R. T. Construção e validação de uma escala de percepção da corrupção ao nível do cidadão. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 20, n. 4, p. 452-469, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1679-395120210173x. Acesso em: 13 jun. 2025.

APÊNDICE A - Instrumento para Validade[1] (Conteúdo e Face) da Escala de Participação Social (PS) em pequenas cidades brasileiras, por Avaliadores Especialistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Instrumento de Validação para Especialistas

1. Título da dissertação[2]:

- Participação Social em Pequenas Cidades: Construção e Validação de Face e Conteúdo de uma Escala de Conceito.

2. Objetivo geral:

- Construir e validar uma escala de conceito sobre Participação Social (PS) para ser utilizada em pequenas cidades brasileiras, baseada na hierarquização de tipos de participação e não-participação, intitulada de Escada da Participação Cidadã (EPC), proposta por Arnstein (1969).

3. Questão-problema:

- Como avaliar o nível de Participação Social (PS) em uma perspectiva de instrumentalização no contexto de pequenas cidades brasileiras?

4. População e amostra:

- O público-alvo da pesquisa é formado por moradores de municípios com até 2.000 (dois mil) habitantes. No Brasil, segundo dados do IBGE (2022), existem 127 cidades com esse perfil populacional. De modo geral, esses municípios se caracterizam por uma população de baixa renda média e por níveis de escolaridade inferiores à média nacional. O plano amostral deste estudo concentra-se, especificamente, no Município de Quixaba, localizado no sertão da Paraíba, que se apresenta como representativo desse universo, além de ser o de maior proximidade do pesquisador.
- Além disso, o Município de Quixaba, enquanto campo empírico escolhido, representa de maneira paradigmática os desafios enfrentados por pequenas cidades brasileiras. Com aproximadamente 1743 (mil, setecentos e quarenta e três) habitantes e baixa densidade institucional, Quixaba apresenta o cenário propício para se avaliar a pertinência e a aplicabilidade da escala a ser proposta por esse estudo.

5. Construto:

- Participação Social:

Para fins dessa dissertação, adota-se a perspectiva conceitual de Matta *et al*. (2013, p. 49), segundo a qual "a participação social é uma tentativa da população em geral de participar dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, esperando que estas atendam melhor os seus objetivos, que é o de gerar melhorias para a população."

[1] Validade é o grau com que um instrumento mede o que pretende medir (Elliot *et al*., 2012).

[2] Dissertação vinculada ao PROFIAP - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Mestrado) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), tendo como autor e orientador, respectivamente, Eliomar Pinheiro de Sousa e o Dr. Alexandre Wállace Ramos Pereira.

Esse conceito está alinhando com o referencial teórico proposto por Arnstein (1969), que se baseia na hierarquização de tipos de participação e não-participação, intitulada de Escada da Participação Cidadã (EPC), que será tomado como modelo básico para subsidiar a elaboração da Escala de Conceito sobre PS para ser utilizada em pequenas cidades. Em outras palavras, o modelo conceitual da EPC apresenta degraus que representam a gradação dos obstáculos enfrentados pela população, justamente nessa tentativa "de participar dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas." (Matta *et al*. 2013, p. 49).

Portanto, o foco principal desta pesquisa está na criação de indicadores qualitativos que possam, de alguma forma, avaliar a PS em cidades pequenas. A ideia é testar o Modelo da EPC, proposto por Arnstein (1969), para a construção da Escala de Conceito sobre PS. Em relação ao citado modelo, uma importante referência no estudo da PS, é frequentemente empregado (Medeiros; Borges, 2006, 2007; Manhães, 2010; Matos, 2012; Debastian; Luciano, 2022; Amorim; Cavalcante, 2023) como uma sugestão para avaliar os níveis de envolvimento cidadão em relação à participação autêntica em diversos âmbitos. Na proposta de pesquisa em questão, acredita-se que o referido modelo pode ser útil na criação de um instrumento de avaliação da PS no contexto local.

O modelo conceitual de Arnstein (1969) congrega 8 (oito) níveis de participação, ou seja, oito elementos que se sobrepõem uns aos outros de maneira crescente, assumindo a imagem de uma escada, conforme ilustrada na Figura 1, a seguir.

Figura 1. Os oito degraus da EPC



Fonte: Adaptado de Arnstein (1969).

Conforme apresenta a Figura 1, os níveis de participação dos cidadãos nas decisões públicas, segundo Arnstein (1969), se operacionalizam em ordem crescente de poder de decisão, de baixo para cima. Sendo assim, os níveis que compõem o referido modelo serão tomados como fatores ou variáveis utilizadas para o atendimento do objetivo final dessa pesquisa, qual seja: construir e validar uma escala de conceito sobre PS, direcionada aos municípios brasileiros com população de até 2000 habitantes.

6. Instruções para avaliação:

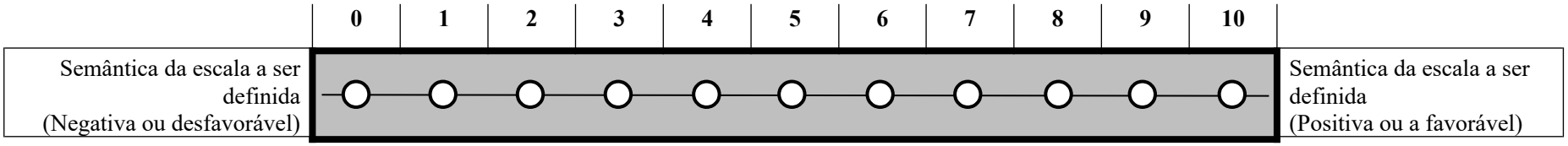
- A sua tarefa consiste em avaliar os itens propostos para cada uma dos 8 (oito) níveis de participação do construto Participação Social, proposto por Arnstein (1969);
- Para cada níveis de participação há um conjunto de 5 (cinco) itens propostos e 4 (quatro) questionamentos para avaliar a pertinência de cada item como representativo daquele nível;
- Você deverá assinalar a opção (Sim ou Não), conforme dispostos nos quadrantes **amarelos**, que julgar mais conveniente sob o ponto de vista teórico e semântico. Além disso, você pode indicar uma construção diferente para o item;
- Após o último item apresentado, é possível propor recomendações ou sugestões no espaço reservado.
- Inicialmente, são solicitados os dados básicos sobre o avaliador, conforme descrito no item 6.1, abaixo.
- Em seguida, passa-se a avaliar cada um dos 40 (quarenta) itens propostos na escala,

6.1 Dados do(a) avaliador(a):

Nome:	xxx	**Idade:**	xxx
Formação profissional:	xxx		
Instituição:	xxx		
Cargo:	xxx		
Disciplinas que geralmente ministra:			
(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte). Xxx			

6.2 Escala de mensuração dos itens propostos:

Escala de mensuração dos itens propostos:
Os itens (indicadores) do construto Participação Social serão avaliados utilizando uma escala de concordância, tipo Likert, com dez pontos ancorados:



Sugestões de ajustes ou observações:
(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte). Xxx

6.3. **Nível 1:** Manipulação

Manipulação

A manipulação é classificada como o primeiro dos dois níveis de **"não participação"** na Escada da Participação Cidadã (EPC) (Arnstein, 1969). Seu objetivo **não é a participação genuína**, mas sim **"educar" ou cooptar os cidadãos** em nome de uma suposta inclusão, mascarando um processo unilateral de tomada de decisão. Nesse nível, os conselhos ou comitês participativos são estruturados de maneira a **legitimar decisões previamente tomadas pelos detentores do poder**, enquanto os membros da comunidade ocupam um papel **meramente decorativo ou simbólico**, sem qualquer autonomia real.

Dessa forma, levando em conta essas considerações da autora, é possível caracterizar o degrau Manipulação com base nos seguintes objetivos:

- Comunicar ações realizadas ou a realizar;
- Validar decisões previamente tomadas;
- Mostrar suposta inclusão ou participação da população;
- Instrumentalizar o controle de instâncias participativas e de decisão;
- Garantir apoio e legitimidade.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 1:	**A Prefeitura faz reuniões com a população apenas para contar o que já fez ou o que vai fazer.**			
O item pertence ao nível Manipulação?		Sim		Não
O item evidencia: Comunicar ações realizadas ou a realizar?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 2:	**O que a Prefeitura mostra que está fazendo é decidido sem ouvir o povo.**			
O item pertence ao nível Manipulação?		Sim		Não
O item evidencia: Validar decisões previamente tomadas?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 3:	**A Prefeitura apenas faz de conta que ouve as pessoas quando chama o povo para participar.**			
O item pertence ao nível Manipulação?		Sim		Não
O item evidencia: Mostrar suporta inclusão/participação da população?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 4:	**Os representantes da comunidade não têm liberdade pra falar o que pensam.**			
O item pertence ao nível Manipulação?		Sim		Não
O item evidencia: Instrumentalizar o controle de instâncias participativas e de decisão?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 5:	**A Prefeitura só chama a população pra parecer que atende as necessidades do povo.**			
O item pertence ao nível Manipulação?		Sim		Não
O item evidencia: Garantir apoio e legitimidade?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:
(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte). *Xxx*

6.4. Nível 2: Terapia

Terapia

Terapia ilustra um tipo de participação voltado menos à transformação social e mais ao "ajuste" dos cidadãos aos padrões institucionais. Embora encontros entre o governo e a comunidade sejam promovidos, seu foco é basicamente "terapêutico" e não político, como aponta Arnstein (1969). A autora descreve, de maneira geral, que os cidadãos até são envolvidos em atividades que envolvem sua escuta, mas o foco é, acima de tudo, curá-los de sua "patologia", qual seja a suposta resistência ou falta de entendimento, em vez de mudar estruturas sociais.

Sob essa perspectiva exposta pela autora, é possível deduzir que o nível Terapia está associado aos seguintes objetivos:

- Promover aparente escuta e acolhimento;
- Diluir responsabilidades;
- Enquadrar condutas às normas e valores,
- Reeducar para aceitar a subordinação;
- Justificar decisões já tomadas.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 6:	**Nas reuniões da Prefeitura é dito que é importante ouvir os moradores, mas parece que querem mesmo é convencer que as decisões já tomadas são as melhores para a cidade.**			
O item pertence ao nível Terapia?		Sim		Não
O item evidencia: Promover aparente escuta e acolhimento?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 7:	**A Prefeitura faz o povo pensar ser responsável por problemas que na verdade são de responsabilidade dela.**			
O item pertence ao nível Terapia?		Sim		Não
O item evidencia: Diluir responsabilidades?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 8:	**A Prefeitura busca mudar o pensamento da comunidade em vez de promover o diálogo.**			
O item pertence ao nível Terapia?		Sim		Não
O item evidencia: Enquadrar condutas às normas e valores?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 9:	**As reuniões da Prefeitura fazem os participantes aceitarem decisões em vez de falarem o que a população precisa.**			
O item pertence ao nível Terapia?		Sim		Não
O item evidencia: Reeducar para aceitar a subordinação?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 10:	**Nas reuniões da Prefeitura as pessoas falam, mas a conversa é feita para que todos aceitem o que já foi decidido.**			
O item pertence ao nível Terapia?		Sim		Não
O item evidencia: Justificar decisões já tomadas?		Sim		Não

Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:
(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte). *Xxx*

6.5. Nível 3: Informação

Informação

O degrau Informação está situado no nível de participação simbólica, sendo o terceiro degrau na escala de oito níveis hierárquicos propostos por Arnstein (1969). Ele representa um estágio inicial em que os cidadãos são apenas informados sobre os seus direitos, responsabilidades e opções relacionadas às políticas públicas ou programas de governo. Nesse estágio, embora exista uma aparência de inclusão, o fluxo de comunicação é unidirecional, ou seja, do Estado para os cidadãos, sem possibilidade real de diálogo, contestação ou influência sobre as decisões. Os meios mais comuns utilizados nesse nível incluem panfletos, reuniões informativas, pronunciamentos oficiais e comunicados institucionais.

O que se destaca nesse nível é que ele representa um passo preliminar na possível construção de um relacionamento mais colaborativo entre o governo e a população, cujos os objetivos se materializando por:

- Garantir comunicação oficial;
- Informar direitos e responsabilidades associados a escolhas preestabelecidas;
- Gerar simpatia;
- Barrar espaços de contestação,
- Impedir instrumentos de intervenção.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 11:	**A Prefeitura divulga suas ações pelo rádio, *Internet* e em eventos que realiza.**			
O item pertence ao nível Informação?		Sim		Não
O item evidencia: Garantir comunicação oficial?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 12:	**Os direitos e deveres das pessoas sempre estão ligados às escolhas que a Prefeitura fez antes.**			
O item pertence ao nível Informação?		Sim		Não
O item evidencia: Informar direitos e responsabilidades associados a escolhas pré-estabelecidas?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 13:	**A Prefeitura fala que deseja a participação da população, mas na verdade quer que as pessoas aceitem seus projetos.**			
O item pertence ao nível Informação?		Sim		Não
O item evidencia: Gerar simpatia?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 14:	**A Prefeitura não quer que as pessoas falem mal do que ela está fazendo.**			
O item pertence ao nível Informação?		Sim		Não
O item evidencia: Barrar espaços de contestação?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 15:	**A Prefeitura normalmente fala sobre o que faz, mas não deixa as pessoas escolherem.**			
O item pertence ao nível Informação?		Sim		Não
O item evidencia: Impedir instrumentos de intervenção?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não

Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:
(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte). *Xxx*

6.6. Nível 4: Consulta

Consulta

O degrau Consulta representa o quarto nível da EPC (Arnstein, 1969). Neste estágio, há um avanço em relação aos degraus inferiores (Manipulação, Terapia e Informação), pois os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas opiniões por meio de mecanismos como **pesquisas de opinião, audiências públicas e reuniões comunitárias.** No entanto, essa participação é, em grande medida, simbólica e limitada, pois os detentores do poder não têm a obrigação de considerar ou incorporar essas contribuições nas decisões finais. Ainda, segundo Arnstein (1969), no nível de consulta, os cidadãos podem ouvir e ser ouvidos, porém faltam meios aos cidadãos para assegurar que seu ponto de vista chamará a atenção dos detentores de poder. A participação ocorre sem garantias de influência real nos processos decisórios, tornando-se um exercício mais formal do que efetivo de cidadania. Este degrau se insere naquilo que a autora denomina de participação simbólica, na qual há o envolvimento superficial da população, sem redistribuição efetiva do poder decisório.

Sob esse prisma, os seguintes objetivos podem ser elencados como pertencentes ao degrau Consulta, quais sejam:

- Consentir envolvimento apenas superficial;
- Estimular sugestões e ideias;
- Menosprezar respostas ou retorno sobre ações;
- Ignorar quaisquer compromissos;
- Desconsiderar redistribuição do poder.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 16:	**A Prefeitura promove a participação da população por meio de consultas e pesquisas.**			
O item pertence ao nível Consulta?		Sim		Não
O item evidencia: Consentir envolvimento apenas superficial		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 17:	**As pessoas dão opinião, mas parece que não serve de nada.**			
O item pertence ao nível Consulta?		Sim		Não
O item evidencia: Estimular sugestões e ideias?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 18:	**As pessoas até dão suas opiniões, mas nunca vi as opiniões que elas dão mudarem algo.**			
O item pertence ao nível Consulta?		Sim		Não
O item evidencia: Menosprezar respostas ou retorno sobre ações?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 19:	**Raramente uma coisa que foi escolhida pela população tem sido feita.**			
O item pertence ao nível Consulta?		Sim		Não
O item evidencia: Ignorar quaisquer compromissos?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 20:	**A Prefeitura faz consulta só pra dizer que ouviu a população, mas na verdade só ela decide.**			
O item pertence ao nível Consulta?		Sim		Não
O item evidencia: Desconsiderar redistribuição do poder?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não

Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:

(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte).
Xxx

6.7. Nível 5: Pacificação

Pacificação

No quinto nível do modelo EPC, denominado Pacificação, os cidadãos têm a oportunidade de manifestar opiniões e pontos de vista diretamente aos governantes. Contudo, como já advertia Arnstein (1969), apesar dessa possibilidade de expressão, o poder decisório permanece concentrado nas mãos do governo, que não está obrigado a considerar efetivamente as contribuições recebidas. Esse degrau, portanto, ainda se caracteriza por uma participação limitada, em que a escuta pública não se traduz necessariamente em mudanças de rumo nas políticas. Vê-se assim que a Pacificação, enquanto nível de participação, é basicamente o nível mais elevado do simbolismo, visto que as regras permitem que os cidadãos recomendem, mas o poder de decidir continua retido nas mãos dos governantes. Portanto, esse degrau representa um limite entre a não participação e a participação efetiva, funcionando como uma espécie de "participação comedida" ou controlada, na qual os canais de escuta são abertos, mas não resultam, necessariamente, em mudanças ou decisões baseadas nas demandas da população.

Ao analisar esse nível de participação pode-se enumerar seus objetivos como sendo:

- Simular inclusão;
- Conferir influência apenas simbólica;
- Delimitar influência da população;
- Barganhar legitimidade;
- Incorporar contribuições de forma secundária.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 21:	**O povo é chamado só pra achar que participa, mas pouca coisa muda**			
O item pertence ao nível Pacificação?		Sim		Não
O item evidencia: Simular inclusão?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 22:	**Quando tem gente do povo nos conselhos, algumas coisas até melhoram.**			
O item pertence ao nível Pacificação?		Sim		Não
O item evidencia: Conferir influência apenas simbólica?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 23:	**Quando a Prefeitura faz alguma reunião, o que o povo fala muda só algumas coisas ou é só pro povo concordar.**			
O item pertence ao nível Pacificação?		Sim		Não
O item evidencia: Delimitar influência da população?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 24:	**A Prefeitura até atende os representantes da comunidade, mas quer o apoio deles.**			
O item pertence ao nível Pacificação?		Sim		Não
O item evidencia: Barganhar legitimidade?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 25:	**As ideias ou vontades do povo só serve de enfeite, nunca como as coisas principais.**			
O item pertence ao nível Pacificação?		Sim		Não

O item evidencia: Incorporar contribuições de forma secundária?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:

(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte).
Xxx

6.8. Nível 6: Parceria

Parceria

A Parceria ocupa o sexto degrau do modelo proposto por Arnstein (1969) e representa um patamar em que há **redistribuição efetiva de poder entre cidadãos e os detentores tradicionais do poder institucional**. Nesse nível, os cidadãos começam a se envolver de maneira ativa e efetiva nos processos de tomada de decisão através de comitês que funcionam de forma colaborativa. Nesses comitês conjuntos, os cidadãos têm a oportunidade de dividir responsabilidades e exercitar o poder de deliberação, atuando lado a lado com representantes do governo ou de instituições públicas.

Dito isto, é importante destacar que o mencionado degrau está diretamente relacionado aos processos que buscam a institucionalização da participação cidadã. No entanto, esses processos ainda precisam do equilíbrio, bem como da qualificação nas interações entre o Estado e a sociedade civil, para que possam ser efetivamente realizados. Com base nessas observações, os seguintes objetivos podem ser delineados para estabelecer o nível de Parceria:

- Permitir coparticipação;
- Conferir equilíbrio de poder;
- Garantir deliberação conjunta;
- Fortalecer autonomia comunitária;
- Igualar legitimidade decisória.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 26:	**A Prefeitura decide o que vai fazer com a ajuda do povo.**				
O item pertence ao nível Parceria?		Sim		Não	
O item evidencia: Permitir coparticipação?		Sim		Não	
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não	
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não	
Item 27:	**A população e a Prefeitura decidem juntas o que fazer.**				
O item pertence ao nível Parceria?		Sim		Não	
O item evidencia: Conferir equilíbrio de poder?		Sim		Não	
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não	
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não	
Item 28:	**Os cidadãos podem rejeitar ou mudar as propostas feitas pelo governo.**				
O item pertence ao nível Parceria?		Sim		Não	
O item evidencia: Garantir deliberação conjunta?		Sim		Não	
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não	
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não	
Item 29:	**A população se sente valorizada pelo governo.**				
O item pertence ao nível Parceria?		Sim		Não	
O item evidencia: Fortalecer autonomia comunitária?		Sim		Não	
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não	
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não	
Item 30:	**A voz do povo tem o mesmo valor que a da Prefeitura na hora de decidir o que precisa ser feito.**				
O item pertence ao nível Parceria?		Sim		Não	
O item evidencia: Igualar legitimidade decisória?		Sim		Não	
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não	

Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:

(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte).
Xxx

6.9. Nível 7: Delegação de Poder

Delegação de Poder

Explorando o penúltimo degrau, correspondente à Delegação de Poder, vai além da Parceria, uma vez que assegura aos cidadãos a predominância na tomada de decisões, seja na realização de escolhas ou na definição de diretrizes. Desse modo, esse nível de participação o**corre** quando os cidadãos ocupam a maioria dos assentos nos comitês de decisão e recebem **poder delegado para deliberar**, ou seja, decidir efetivamente sobre políticas públicas e sua implementação. Para além desse aspecto, o **poder não é apenas consultivo ou simbólico**, mas **conferido de fato aos cidadãos,** que passam a ter controle substancial sobre os resultados das decisões políticas.
Dentro dessa perspectiva os indivíduos que compõem a sociedade exercem autoridade, o que abrange também o controle sobre recursos financeiros e contas do setor público. Isso evidencia um elevado nível de empoderamento na criação, implementação e análise das políticas públicas. Este nível marca a transição entre a **participação simbólica** e a **participação plena**, pois envolve a **transferência real de poder decisório** dos detentores tradicionais, geralmente governo ou elites burocráticas, para a sociedade civil organizada. Sendo assim, os seguintes objetivos podem ser considerados como afiliados ao nível Controle do Cidadão:

- Transferir participação;
- Garantir interesse da população;
- Assegurar cumprimento de decisões populares;
- Reforçar primazia da população organizada;
- Promover o caráter expansivo da delegação.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 31:	**Em algumas situações, o povo é quem decide no final.**				
O item pertence ao nível Delegação de Poder?		Sim		Não
O item evidencia: Transferir participação?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 32:	**A população decide o que deve ser feito na cidade**				
O item pertence ao nível Delegação de Poder?		Sim		Não
O item evidencia: Garantir interesse da população?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 33:	**Se o povo decide, a Prefeitura é obrigada a fazer.**				
O item pertence ao nível Delegação de Poder?		Sim		Não
O item evidencia: Assegurar cumprimento de decisões populares?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 34:	**A Prefeitura deixa que a população organizada decida o rumo das coisas.**				
O item pertence ao nível Delegação de Poder?		Sim		Não
O item evidencia: Reforçar primazia da população organizada?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não
Item 35:	**Quando a população participa, ela realmente dá as cartas.**				
O item pertence ao nível Delegação de Poder?		Sim		Não
O item evidencia: Promover o caráter expansivo da delegação?		Sim		Não

Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:

(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte).
Xxx

6.10. Nível 8: Controle Cidadão

Controle Cidadão

O último degrau (Controle Cidadão) constitui o nível mais elevado da Escada da Participação Cidadã formulada por Arnstein (1969). Trata-se do estágio no qual os cidadãos detêm o controle efetivo sobre o processo decisório e sobre os recursos que dizem respeito às políticas públicas que os afetam diretamente. Nesse patamar, não apenas participam ou influenciam decisões, mas planejam, formulam e implementam políticas públicas, assumindo a gestão em sua totalidade.
A proposta de Arnstein (1969) reconhece que esse nível de controle é raramente alcançado, mas funciona como ideal normativo para sistemas democráticos verdadeiramente participativos. A autora discorre ainda sobre a redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos processos políticos e econômicos a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade.
Tendo como norte essas características, é possível dizer que o nível de Controle Cidadão se efetiva por meio desses objetivos:

- Planejar ações;
- Garantir poder de veto;
- Exigir autonomia plena;
- Reforçar liderança comunitária;
- Favorecer autogestão cidadã.

Avalie cada item abaixo marcando X nos quadrantes amarelos, de acordo com seu julgamento:

Item 36:	**O povo pode planejar e fazer sem precisar da Prefeitura.**			
O item pertence ao nível Controle Cidadão?		Sim		Não
O item evidencia: Planejar ações?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 37:	**A população pode dizer "não" e impedir que a Prefeitura faça algo que a comunidade não queira.**			
O item pertence ao nível Controle Cidadão?		Sim		Não
O item evidencia: Garantir poder de veto?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 38:	**A comunidade controla o dinheiro da Prefeitura e consegue resolver os problemas.**			
O item pertence ao nível Controle Cidadão?		Sim		Não
O item evidencia: Exigir autonomia plena?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 39:	**As lideranças da população têm mais autoridade que a Prefeitura.**			
O item pertence ao nível Controle Cidadão?		Sim		Não
O item evidencia: Reforçar liderança comunitária?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não
Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Item 40:	**Quando o povo decide, a Prefeitura ajuda só no que for preciso.**			
O item pertence ao nível Controle Cidadão?		Sim		Não
O item evidencia: Favorecer autogestão cidadã?		Sim		Não
Em sua opinião, o item é compreensível para o público-alvo da pesquisa?		Sim		Não

Você faria alguma alteração no conteúdo do item?		Sim		Não

Escreva, abaixo, suas sugestões de ajustes nos itens propostos ou observações que achar pertinentes:

(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte).
Xxx

6.11 Espaço destinado a outras sugestões, observações e/ou comentários adicionais decorrentes da avaliação realizada:

(Utilize o quanto de espaço precisar, podendo passar para a página seguinte). Xxx

6.12. Outros dados do(a) avaliador(a):

Link para currículo lattes:	**Data da avaliação:**
Xxx	xx.xx.2025.

Agradecemos por sua valiosa contribuição.

Eliomar Pinheiro Sousa

Alexandre Wállace Ramos Pereira

APÊNDICE B - Carta de Apresentação para Avaliadores Especialistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Carta de Apresentação

Sousa, Paraíba, em ____ de _____ de 2025.

Senhor(a) _____,

Por meio desta carta, apresentamos o acadêmico Eliomar Pinheiro de Sousa, aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP/UFCG), que está realizando a pesquisa intitulada "Participação Social em Pequenas Cidades: Construção e Validação de uma Escala de Conceito".

O objetivo do estudo é desenvolver um instrumento válido e confiável para mensurar percepções sobre Participação Social em pequenas cidades, com base em aspectos teóricos e práticos relacionados à gestão pública democrática.

Na oportunidade, convidamos Vossa Senhoria a participar da pesquisa, como especialista, contribuindo para a Validação de Conteúdo (VC) dos itens que compõem a referida escala. Para isso, será solicitado o preenchimento de um formulário de avaliação, o qual apresenta os itens construídos, bem como os critérios objetivos de análise do itens propostos.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo recusar-se a participar ou desistir a qualquer momento, sem que isso acarrete qualquer ônus ou prejuízo. A pesquisa seguirá os preceitos éticos vigentes, conforme a Resolução CNS nº 510/2016, garantindo o sigilo das informações prestadas e o anonimato dos(as) participantes.

Uma das metas para a realização deste estudo é o comprometimento do pesquisador em possibilitar aos(as) especialistas um retorno sobre os resultados obtidos, assegurando a transparência do processo. Solicitamos, ainda, autorização para que os dados analisados possam ser utilizados exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, respeitando integralmente os princípios da ética em pesquisa.

Agradecemos, antecipadamente pela colaboração e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Respeitosamente.

Alexandre Wállace Ramos Pereira
Professor Orientador – PROFIAP/UFCG

Eliomar Pinheiro de Sousa
Aluno – PROFIAP/UFCG

APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)
para Avaliadores Especialistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Título do estudo:

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PEQUENAS CIDADES:
Construção e Validação de Face e Conteúdo de uma Escala de Conceito

Pesquisadores responsáveis:

Eliomar Pinheiro de Sousa (aluno)
Alexandre Wállace Ramos Pereira (Professor orientador)

O(A) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa. Solicitamos que possa ler este documento antes de assiná-lo. A proposta deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) é explicar tudo sobre o estudo e solicitar a sua permissão para participar do mesmo.

O objetivo desta pesquisa é desenvolver um instrumento válido e confiável para mensurar percepções sobre Participação Social em pequenas cidades, com base em aspectos teóricos e práticos relacionados à gestão pública democrática. O estudo apresenta relevância, ao propor caminhos para o fortalecimento da democracia participativa em espaços vulneráveis institucionalmente, quanto pela pertinência científica**,** ao preencher uma lacuna ainda pouco explorada nas pesquisas sobre governança e Participação Social nos pequenos municípios brasileiros.

Se o(a) Sr.(a) aceitar participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação são os seguintes:

- Avaliar os itens propostos para cada uma dos 8 (oito) níveis de participação do construto Participação Social, proposto por Arnstein (1969); para cada nível de participação há um conjunto de 5 (cinco) itens propostos e 4 (quatro) questionamentos para avaliar a pertinência de cada item como representativo daquele nível;

- Deverá assinalar a opção (Sim ou Não) que julgar mais conveniente sob o ponto de vista teórico e semântico. Além disso, pode indicar uma construção diferente para o item.
- Após o último item apresentado, é possível propor recomendações ou sugestões no espaço reservado.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária e não está previsto nenhum tipo de pagamento por sua participação na pesquisa, como também nenhum custo para o(a) Sr.(a), em função dos procedimentos envolvidos.

Solicitamos também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de administração pública e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em anonimato, bem como em todas fases da pesquisa.

Caso o(a) Sr.(a) tenha dúvidas, poderá entrar em contato com o pesquisador responsável, **Eliomar Pinheiro de Sousa**, pelo telefone **(83) 9.9400-1354**, endereço e/ou pelo e-mail **eliomarpinheiroadv@gmail.com**.

Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma do(a) Sr(a) e a outra para os pesquisadores responsáveis.

Declaração de Consentimento:

Eu, _____ concordo em participar do estudo intitulado: **PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PEQUENAS CIDADES:** Construção e Validação de Face e Conteúdo de uma Escala de Conceito".

_____
Assinatura do(a) Avaliador(a)
Em: _____/_____/2025.

Eu, **Eliomar Pinheiro de Sousa**, declaro cumprir as exigências contidas nos itens IV.3 e IV.4, da Resolução nº 466/2012 MS.

_____
Assinatura do Pesquisador
Em: _____/_____/2025.