



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO SUL DE MINAS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MESTRADO EM GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Melissa Chaves Garcia

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA E FATOR RELEVANTE NO
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Varginha, MG, 2021

Melissa Chaves Garcia

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA E FATOR RELEVANTE NO
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**THE SOCIAL PARTICIPATION AS A PUBLIC
GOVERNANCE ELEMENT AND A RELEVANT FACTOR IN
LOCAL DEVELOPMENT**

Dissertação apresentada na Defesa como requisito final para obtenção do Título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional do Centro Universitário do Sul de Minas.

Área de Concentração: Gestão, Formação e Desenvolvimento

Linha Pesquisa: Gestão, Organizações e Políticas de Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Ferreira Alves

Coorientador: Prof. Dr. Pedro dos Santos Portugal Júnior

Este exemplar corresponde à versão final da dissertação defendida pela aluna Melissa Chaves Garcia e orientada pelo Prof. Dr. Alessandro Ferreira Alves

Assinatura do orientador

Varginha, MG, 2021

GARCIA, Melissa Chaves.

G216 A participação social como elemento de governança pública e fator relevante no desenvolvimento local / Melissa Chaves Garcia. – 2021.
75 p. : il.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Ferreira Alves.

Coorientador: Prof. Dr. Pedro dos Santos Portugal Junior.

Dissertação (mestrado) – Centro Universitário do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Gestão e Desenvolvimento Regional. Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, 2021.

1. Desenvolvimento local. 2. Governança. 3. Participação social. 4. Indicadores de desenvolvimento. I. ALVES, Alessandro Ferreira, orient. II. PORTUGAL JUNIOR, Pedro dos Santos, coorient. III. Centro Universitário do Sul de Minas. VI. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica: Fabiana Aparecida Pereira Souza – CRB-06/ 3587/O

Melissa Chaves Garcia

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE
GOVERNANÇA PÚBLICA E FATOR RELEVANTE NO
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação de Mestrado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:

Presidente: Prof. Dr. Alessandro Ferreira Alves – Orientador, UNIS-MG

Membro: Prof. Dr. Pedro dos Santos Portugal Júnior – Coorientador, UNIS-MG

Membro: Prof. Dr. Luciel Henrique de Oliveira – PUC MINAS

Membro: Profa. Dra. Mariana Aranha de Souza – UNIS-MG

A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no processo de vida acadêmica do aluno.

Varginha, 29 de setembro de 2021.

AGRADECIMENTOS

Gratidão ao Universo pelas infinitas possibilidades na minha vida e pela oportunidade de evolução e aprendizagem contínua; agradeço à convivência com meus professores que são muito maiores que Mestres, são seres humanos ímpares; agradeço aos meus colegas, especialmente pelo prazer de conhecer a essência de cada um; agradeço meus pais que me deram o dom da vida e meus filhos pelas horas ausentes em razão do estudo, porém com a certeza de que ficou um belo exemplo para vida deles. Por fim, agradeço a mim mesma por ter tido e força e a coragem de não desistir num momento tão delicado para educação e para toda humanidade, e aos meus amigos por acreditarem na minha capacidade até o último instante.

RESUMO

Dentro de um Estado Democrático, a participação social é destacada e reivindicada pela sociedade como forma de cogestão, controle social das políticas públicas e de indução do desenvolvimento econômico, principalmente após a institucionalização de canais participativos com a edição da Constituição Federal de 1988. O objetivo principal deste estudo é avaliar a contribuição da participação da sociedade civil organizada na governança pública e sua relação com o desenvolvimento local. Referida pesquisa é de natureza aplicada, com abordagem quantitativa, tendo como procedimentos metodológicos a revisão de literatura sobre as duas temáticas – desenvolvimento econômico e participação social - a construção do estado da arte e a aplicação de técnicas estatísticas utilizando os dados dos Municípios mineiros e das regiões do Estado de Minas Gerais, extraídos do Índice de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL do Sebrae-MG, que consolida dados oficiais publicados nos anos de 2018 e 2019. Foram analisadas a dimensão do ISDEL Governança para o Desenvolvimento, e sua subdimensão Participação e Controle Social que interessa ao presente trabalho. Como resultado final, foi identificada uma significativa relação entre a dimensão Governança para Desenvolvimento para o desenvolvimento econômico dos Municípios mineiros, porém o mesmo não ocorreu quando considerada de forma isolada a subdimensão Participação e Controle Social. No entanto, a referida subdimensão é significativa dentro da composição da dimensão Governança para Desenvolvimento, o que denota sua contribuição indireta para o aumento do ISDEL Geral Municipal, sendo uma direção para que gestores públicos busquem formas de participar a população das decisões governamentais e na promoção de políticas públicas para um desenvolvimento econômico, social e sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento local. Governança. Participação social. Indicadores de desenvolvimento.

ABSTRACT

In a Democratic State, social participation is highlighted and claimed by society as a form of co-management, social control of the public policies and induction of the economic development, especially after the institutionalization of participative channels as the edition of the Federal Constitution of 1988. The main goal of the present assignment is to analyze the contribution of the society's participation as an element of public governance for the local economic development. Such research is of applied nature, with quantitative approach, having as methodological procedures the literature review about both themes- economic development and social participation- the construction of the art state and the application of statistical techniques using data from cities from Minas and regions from the State of Minas Gerais, extracted from the Local Economic Development Index – LEDI from Sebrae-MG, that consolidates official data published in the years of 2018 and 2019. The dimension- Governance for Development, and its sub dimension- Participation and Social Control from the LEDI, which interest to the study, were analyzed. As result, a significant relation between the dimension Governance for Development for the economic development of the cities from Minas was identified; however, the same hasn't occurred when the sub dimension Participation and Social Control was considered. Yet, the sub dimension referred to is significant in the composition of the dimension Governance for Development, which denotes its indirect contribution for the enhancement of the General Municipal LEDI, being a direction for public managers to seek ways to participate in the population of government decisions and in the promotion of public policies for economic, social and sustainable development.

KEYWORDS: Local Development. Governance. Social Participation. Development Indices.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões, subdimensões e variáveis ISDEL.....	21
Quadro 2 - Análise Descritiva ISDEL Geral para o Estado de Minas Gerais.....	36
Quadro 3 – Resultados do Teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov ISDEL Geral...	38
Quadro 4 - Resultados do Teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento”.....	40
Quadro 5 - Resultados do Teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para “ISDEL: Subdimensão: Participação e Controle Social”.....	41
Quadro 6 - Parâmetros para análise do coeficiente de Spearman.....	42
Quadro 7 - Correlação entre ISDEL x Governança para o Desenvolvimento.....	43
Quadro 8 - Cruzamento entre a subdimensão Participação e Controle Social e o ISDEL.....	45
Quadro 9 - Correlação Govern. para Desenv. e Participação e Controle Social.....	46
Quadro 10 - Correlação de Pearson entre ISDEL Geral e Dimensão Governança e Subdimensão Participação e Controle Social das 10 regiões do Estado de Minas Gerais	47
Quadro 11 - Análise das correlações entre ISDEL Geral e Subdimensão Participação Social nas regiões do Estado de Minas Gerais.....	49
Quadro 12 - Análise das correlações entre ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento x Subdimensão Participação e Controle Social nas 10 regiões do Estado de Minas Gerais.....	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dimensão Governança para Desenvolvimento e Subdimensões.....	44
--	-----------

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Teste de Normalidade para o Isdel Geral.....	38
Gráfico 2 - Teste de Normalidade para “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento” ..	39
Gráfico 3 - Teste de Normalidade para “ISDEL: Subdimensão Participação e Controle Social.....	40
Gráfico 4 - Coeficiente de Pearson entre ISDEL Governança e ISDEL Geral.....	48

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

CEPAL – Comissão Econmica para América Latina e o Caribe

CF – Constituio Federal do Brasil

ISDEL – Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE QUADROS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE GRÁFICOS	x
LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS	xi
1 INTRODUÇÃO	01
1.1 Problema.....	02
1.2 Objetivos.....	03
1.2.1 Objetivo Geral.....	03
1.2.2 Objetivos Específicos.....	03
1.3 Delimitação do Estudo.....	03
1.4 Relevância do Estudo / Justificativa.....	05
1.5 Organização da Dissertação.....	05
2 REVISÃO DE LITERATURA	07
2.1 Estado da Arte.....	07
2.2 Teorias Gerais sobre Desenvolvimento Econômico.....	11
2.2.1 A Abordagem Regional do Desenvolvimento.....	17
2.3 Indicadores do Desenvolvimento.....	20
2.3.1 O Índice de Desenvolvimento Local do SEBRAE - ISDEL.....	23
2.4 Participação Social como Elemento de Governança Pública.....	26
2.4.1 A Participação Social.....	29
2.4.2 Participação Social no Brasil.....	34
3 METODOLOGIA	43
3.1 Delineamento da pesquisa.....	43
3.2 Tipo de Pesquisa.....	43
3.3 População e Amostra.....	44
3.4 Instrumentos de Pesquisa.....	44
3.5 Procedimentos para Coleta de Dados.....	45
3.6 Procedimentos para Análise de Dados.....	45

4 RESULTADOS.....	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	54
ANEXOS.....	64

1

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade civil é engrandecida e reivindicada como forma de transparência, cogestão e controle das políticas públicas e, ainda, como uma possível tentativa de transposição de uma democracia meramente representativa para uma democracia verdadeiramente participativa. No Brasil, após intensa luta de movimentos sociais nas décadas de 60 a 80, que culminou numa efetiva participação popular na Assembleia Constituinte de 88, houve a institucionalização de diversos canais de participação social na ordem constitucional, em especial a concepção de espaços públicos de diálogo entre o Poder Público e a sociedade no tocante à definição das políticas públicas sociais, em todas as esferas governamentais, como afirma Albuquerque (2006). Tal participação social visava, entre outras finalidades, a busca por um desenvolvimento econômico mais amplo e inclusivo.

Já o desenvolvimento como um problema a ser solucionado por intermédio de políticas públicas surgiu a partir de flutuações econômicas do século XIX, com a concentração de renda em poucos países mais industrializados, ficando, ainda mais claro o desnível entre algumas regiões e classes econômicas dentro e fora dos países. Vale ressaltar que não existe uma definição única na literatura de desenvolvimento econômico. Na verdade, existem basicamente duas correntes teóricas: uma que considera crescimento basicamente um sinônimo de desenvolvimento e outra que considera o crescimento fundamental para alcançar o desenvolvimento econômico, porém não uma condição suficiente (SOUZA, 1999).

O objetivo principal do presente trabalho foi verificar a contribuição da participação social, ou seja, sua relevância dentro da governança pública e para o desenvolvimento local, em termos quantitativos, utilizando o único índice de desenvolvimento local encontrado na literatura nacional baseado em dados oficiais, o ISDEL - Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL.

É importante ressaltar que para efeito desse estudo será adotada a concepção de Souza (1999, p. 22) de que “o desenvolvimento pode ser definido como crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao demográfico, envolvendo mudanças estruturais e melhoria de indicadores econômicos e sociais.”

Foram revisitados autores que se dedicaram às duas temáticas no Brasil e no mundo, para um aprofundamento do tema participação social como um corolário de um Estado

Democrático de Direito, buscando, ainda, analisar a literatura nacional sobre desenvolvimento econômico e regional no intuito de avaliar a hipótese de contribuição dessa atuação concomitante entre Estado e sociedade civil organizada no desenvolvimento local.

Para tanto, primeiramente, foi realizado um estudo exploratório bibliográfico dos dois temas em questão, inclusive nos clássicos de cada temática. Para evitar a desconsideração das contribuições e reflexões mais recentes e, como um segundo procedimento para a consolidação do referencial teórico, os temas foram pesquisados no Portal de Periódicos da CAPES. Tais procedimentos asseguraram a delimitação do estado da arte.

Também foram analisados atos normativos na legislação brasileira, o que se configurará como análise documental.

Após revisitar a literatura sobre a “participação social” e o “desenvolvimento regional”, foi analisada a conceituação e composição do Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL, que busca representar em termos quantitativos as dimensões do desenvolvimento a partir da análise de indicadores e variáveis de fontes oficiais, sendo composto por cinco dimensões, dentre elas a objeto do presente estudo Governança para Desenvolvimento que possui como subdimensões: a) articulação, b) gestão pública, c) participação e controle social.

Assim, buscou-se, após e a partir da revisão bibliográfica a análise da relevância da participação da sociedade civil organizada para o desenvolvimento de uma localidade, em especial, dos municípios, por meio da identificação de correlação entre a subdimensão “participação e controle social” e o efetivo desenvolvimento local, utilizando, para tanto, como parâmetro quantitativo o cruzamento de dados disponíveis no ISDEL, como um índice de desenvolvimento local, que contemplam os oitocentos e cinquenta e três municípios mineiros e por regiões do Estado de Minas Gerais.

A análise dos resultados da pesquisa buscou validar (ou não) a hipótese de que há uma relação significativa entre a participação social na governança pública e no desenvolvimento local, a partir da análise do ISDEL do Estado de Minas Gerais, da sua decomposição em dimensões e subdimensões e dos cruzamentos do referido índice e seus constituintes, em consonância com o que foi apropriado da revisão de literatura.

1.1 Problema

Partindo do princípio de que os cidadãos são atingidos pelas ações governamentais, a participação social é vista como instrumento típico de uma democracia, possivelmente capaz

de assegurar que as decisões políticas e sociais estejam convergentes com o interesse de toda a coletividade.

E, sendo um desejo natural da população a melhoria nas suas condições de vida, presume-se, então, que uma maior participação dos cidadãos no debate público, contribua para, entre outros aspectos, o desenvolvimento econômico dos municípios, dos estados e até do próprio país.

Porém, apesar do grande avanço conquistado no período de redemocratização do Brasil com a institucionalização de canais participativos em diversas políticas sociais, a garantia constitucional de participação da sociedade na definição e acompanhamento das políticas públicas contribui efetivamente para o desenvolvimento local, ou seja, pode-se afirmar que existe uma relação direta entre a participação social na governança pública e no desenvolvimento local?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar a contribuição da participação da sociedade civil organizada na governança pública e sua relação com o desenvolvimento local.

1.2.2 Objetivos Específicos

Identificar, na composição do ISDEL, a contribuição da dimensão Governança para Desenvolvimento na formação deste índice.

Avaliar a relação direta entre a dimensão Governança para Desenvolvimento do ISDEL e o efetivo desenvolvimento local.

Avaliar a contribuição da subdimensão Participação e Controle Social para a composição da dimensão Governança para Desenvolvimento e sua relevância no desenvolvimento local, mais especificamente dos municípios e das regiões do Estado de Minas Gerais.

1.3 Delimitação do Estudo

A participação social passou a ser pauta nos países desenvolvidos no início do século XX e no Brasil o tema começou a ser considerado a partir da Proclamação da República tendo o seu auge no final do século XX. Ao longo do período republicano foram registrados períodos

ditatoriais que dissiparam todos os esforços de participação social, sendo a Carta Maior promulgada em 1988 o ponto inflexivo no que diz respeito a essa garantia na esfera pública (ALBUQUERQUE, 2006).

Esta pesquisa compreende os estudos de autores que abordaram o tema neste intervalo cronológico, analisando as sete constituições brasileiras e a legislação acerca da matéria, considerando a contribuição dos pesquisadores que recentemente também trataram do tema. Reflexões de autores internacionais também foram consideradas como um suporte para a composição do cenário nacional, amplamente influenciado por experiências e autores internacionais no que se relaciona à participação social e desenvolvimento local/regional.

O ponto central foi o ISDEL, o Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – Sebrae Minas que busca representar em termos quantitativos as dimensões do desenvolvimento, tal qual a abordagem DEL, aderente ao modo deste órgão de planejar e atuar territorialmente. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais - Sebrae Minas tem por missão a promoção da competitividade e do desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios, estimulando o empreendedorismo, atuando em dois eixos complementares: ações de suporte empresarial e de desenvolvimento econômico.

O DEL trata-se de uma abordagem estratégica para a promoção do desenvolvimento econômico local buscando dinamizar as vantagens competitivas de um local para favorecer o crescimento econômico, aumentar o capital empreendedor, incrementar o tecido empresarial e fortalecer a governança para o desenvolvimento. Foi criada para ser tomada como referência no processo de tomada de decisão quando o Sebrae Minas trata do desenvolvimento territorial, indicando rotas e fatores a ser priorizados, tudo baseado em dados de fontes oficiais (SEBRAE, 2019).

Já o ISDEL, indicador criado pelo Sebrae Minas, sintetiza dados oficiais sobre cinco dimensões responsáveis pela promoção do desenvolvimento econômico local, segundo a abordagem DEL. Utiliza 135 indicadores e variáveis de fontes oficiais (IBGE – Censo Demográfico e Pesquisa Informações Básicas Municipais; Portal do Empreendedor (MEI); Ministério do Trabalho – Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Ministério da Saúde - DATASUS), divididos nas dimensões do DEL - Capital Empreendedor, Tecido Empresarial, Governança para o Desenvolvimento, Organização Produtiva e Inserção Competitiva. Cada dimensão do ISDEL é composta por subdimensões de indicadores e cada indicador é formado variáveis (SEBRAE, 2019).

Para o presente trabalho foi feito o desdobramento da dimensão Governança para

Desenvolvimento, como já dito anteriormente, uma das cinco dimensões constituintes do ISDEL - Índice de Desenvolvimento Local do SEBRAE e a correlação de uma de suas subdimensões, Participação e Controle Social com o índice geral resultante (ISDEL), buscando encontrar a relação da subdimensão com o índice geral que é utilizado para evidenciar o desenvolvimento local.

Para tanto, foram analisados os dados de todos os oitocentos e cinquenta e três municípios mineiros. A delimitação da pesquisa, considerando apenas os municípios mineiros é significativa, pois o estado é o que mais possui municípios, representando 15,31% do total de municípios brasileiros (IBGE, 2019).

1.4 Relevância do Estudo / Justificativa

O presente estudo considera a importância da participação social nos estados democráticos, como uma prática de gestão pública com vistas a eficiente formulação de políticas públicas voltadas ao atendimento dos interesses da coletividade. De acordo com os resultados obtidos, modelos participativos poderão ser replicados em outros municípios brasileiros como forma de alavancar o desenvolvimento local.

Tal análise justifica-se uma vez que o senso comum relaciona de forma cabal a participação social com o desenvolvimento local. No entanto, como o próprio ISDEL revela em sua composição, a Participação Social é apenas um dos fatores de contribuição, uma vez que é considerada uma subdimensão - dentro da dimensão denominada Governança para Desenvolvimento - que é uma dentre as cinco dimensões consideradas pelo Sebrae MG como relevantes para o desenvolvimento local (Capital Empreendedor, Tecido Empresarial, Governança para o Desenvolvimento, Organização Produtiva e Inserção Competitiva) e não necessariamente a mais determinante.

O cruzamento dos dados permite identificar, qual a importância relativa da participação social (subdimensão da Governança para Desenvolvimento) para o progresso dos territórios.

1.5 Organização da Dissertação

Este trabalho está organizado da seguinte forma: Introdução, Revisão de Literatura (revisão bibliográfica e estado da arte), Análise Documental, Metodologia, Resultados, Referências, Apêndices e Anexos.

A Introdução subdivide-se em seis subseções: Delineamento da pesquisa, Problema, Objetivos Geral, Objetivos Específicos, Delimitação do Estudo, Relevância do

Estudo/Justificativa e Organização do Trabalho.

A Revisão de Literatura, o mapeamento do estado da arte e análise documental apresentam um panorama das pesquisas recentes sobre os conceitos de participação social e desenvolvimento local e a presença de tais conceitos nas constituições brasileiras, além de visitar os autores clássicos que se dedicaram as duas temáticas no Brasil e no mundo. Abordarão também pontos relevantes referentes aos temas de pesquisa.

A metodologia subdivide-se em: revisão bibliográfica, combinada com análise documental e aplicação da correlação e regressão e análise multivariada para dados quantitativos.

Em seguida, apresentam-se os resultados obtidos seguido das Referências. Nos Apêndices constam os instrumentos elaborados pelo pesquisador e nos Anexos outros documentos que não foram elaborados pelo pesquisador.

2

REVISÃO DA LITERATURA

Primeiramente são abordadas as teorias gerais do desenvolvimento, buscando na literatura uma possível correlação entre desenvolvimento econômico e participação social.

Já o estudo da participação social exige a conceituação do tema por intermédio da leitura de autores que se dedicaram ao estudo da democracia como sistema político, nos níveis nacional e internacional. Existe, ainda, a necessidade de revisitar a literatura nacional relativa à formação social e cultural do Brasil, objetivando uma análise de como a sociedade brasileira historicamente conquistou, considerou e assimilou a participação social, ou seja, como se deram as relações entre o público e o privado, e os processos decisórios sobre os interesses da sociedade civil. Além disso, faz-se mister examinar a legislação nacional acerca da matéria e documentos correlatos.

2.1 Estado da Arte

Primeiramente, foi realizado um estudo exploratório bibliográfico dos dois temas em questão, inclusive nos clássicos de cada temática. Para evitar a desconsideração das reflexões mais recentes e, como um segundo procedimento para a consolidação do referencial teórico, os temas foram pesquisados no Portal de Periódicos da CAPES. Tais procedimentos asseguraram a delimitação do estado da arte.

A pesquisa relacionada ao tema “participação social” foi realizada no portal dos periódicos da CAPES entre os meses de julho e agosto de 2019. A busca teve início pela expressão “participação social”, resultando no total inicial de 30.634 documentos. Aplicando o filtro revisados por pares o quantitativo foi diminuído para 18.490 e, refinando o resultado por tipo de recurso artigo, o volume resultante foi de 18.334 artigos. Com a opção pelo tópico *brazil* a quantidade de artigos encontrados foi de 2.553 artigos. A pesquisa ainda foi refinada pelo tópico *social participation*, após a aplicação deste filtro foram identificados sessenta e oito artigos. Mais uma vez, com a adoção do filtro data de publicação: 2008 a 2018, ou seja, período de 10 anos, e, por fim, com a adoção do filtro idioma português, foram totalizados cinquenta e nove artigos, dos quais foram selecionados treze artigos uma vez que, após análise individual, foram os que apresentaram relação específica com o tema do trabalho.

Os artigos foram extraídos das seguintes revistas e periódicos: Cadernos EBAPE, Periódicos Ambiente & Sociedade, Opinião Pública, Sociedade e Estado, Sociologias, Revistas Brasileira de Ciência Política, de Administração Pública, de Administração Pública-RAP e de Sociologia e Política. E os autores são: Vianna et. al. (2009), AbramovayI et. al. (2010), Barros (2011), Aguiar et. al. (2012), Avritzer (2012), Horochovski e Clemente (2012), Brasil; Carneiro; Barbosa e Almeida (2013), Sipione e Silva (2013), Vaz (2013), Westphal et. al. (2013), Rojas Buvinich (2014), Paes de Paula e Keinert (2016) e Martins e Bermejo (2018).

Vianna et. al. (2009) refletiram sobre a definição da participação social no campo das ciências sociais dentro do contexto histórico, buscando estruturar um pano de fundo para um melhor entendimento da utilização da terminologia e sua incorporação ao SUS - Sistema Único de Saúde. Abramovay et. al. (2010) procuraram evidenciar uma das mais relevantes tensões que vivem os atuais movimentos sociais, como representatividade e inovação.

Barros (2011) buscou focar nas estratégias de participação da sociedade civil em procedimentos de consulta e decisão, desenvolvidos por organizações internacionais, voltados para políticas públicas relativas ao desenvolvimento. Aguiar et. al. (2012), discutiram a participação da sociedade civil na gestão do serviço de água e esgoto do Município de Cachoeiro de Itapemirim (ES), considerando o conceito de democracia deliberativa de Habermas.

Avritzer (2012) descreveu o aparecimento da sociedade civil brasileira durante a década de 70 e analisou sua atuação no que ele denomina como sua primeira fase, bem como na segunda, de interface entre Poder Público e sociedade, evidenciando a existência de uma interdependência entre ambos. Horochovski e Clemente (2012), compararam instituições participativas no âmbito orçamentário de quatro municípios brasileiros: Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba.

Brasil; Carneiro; Barbosa e Almeida (2013) abordaram as instituições participativas, em especial o Conselho das Cidades (ConCidades), analisando seu formato institucional, suas potencialidades e limites no tocante à definição das políticas urbanas no período compreendido entre 2004-2010. Sipione e Silva (2013) analisaram a literatura mais atual sobre o tema da representação social em conselhos gestores de políticas públicas, ressaltando a necessidade de reflexão acerca da convergência entre as ideias, buscando contribuir, pelo menos em parte, para um consenso mínimo sobre as possibilidades e limitações do exercício deste direito democrático.

Vaz (2013) objetivou quantificar a participação dos cidadãos em instituições

participativas como Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conferências Temáticas e Orçamentos Participativos, medida por intermédio da probabilidade média de ocorrência dessa participação para um determinado indivíduo. Westphal et. al. (2013) apresentaram resultados, bem como a análise de um trabalho que focalizou iniciativas locais de implantação das agendas sociais, em municípios da região sudeste brasileiro, buscando a relação entre esforço e seus efeitos sobre os determinantes sociais de saúde.

Rojas Buvinich (2014), baseando-se em modelo classificatório elaborado a partir de teorias relativas à participação, democracia deliberativa e análise legislativa, buscou identificar as principais características institucionais, bem como padrões regionais na implementação de conselhos.

Paes de Paula e Keinert (2016) elaboraram levantamento exploratório da literatura nacional acerca da administração pública, no intuito de identificar as investigações conduzidas por pesquisadores sobre as inovações de caráter participativo, e estabelecer um panorama dessas pesquisas, citando as lacunas e propondo uma agenda de investigação. Martins; Bermejo (2018) analisaram motivações externas e internas para o interesse em participação da efetiva produção coletiva de ideias para o setor público.

Para a contextualização histórica da participação social no Brasil, buscou-se apoio teórico em autores como Redford (1969), Rourke (1969), Schumpeter (1984), Rios (1987), Benevides (1991), Pateman (1992), Peter DeLeon (1992), Daniel (1994), Carvalho (1998), Chauí (2000), Gohn (2000), Keinert (2000), Faoro (2001), Silva (2001), Luchmann (2002), Appio (2004), Dagnino (2004), Paes de Paula (2005), Albuquerque (2006), Boneti (2006), Canotilho (2006), Nogueira (2006), Tenório e Marques (2006), Feldman e Khademian (2007), Medeiros e Borges (2007), Avritzer (2008, 2009), Brisola (2008), Macedo (2008), Milani (2008), Rocha (2008), Matias-Pereira (2009), Marques (2009), Nunes (2010), Martins et. al. (2011), Oliveira (2011), Cabral; Andrade (2013), Sanabio et. al. (2013), Oliveira e Pereira (2014), Denhardt e Catlaw (2017), Ferri et. al. (2017) e Fonseca e Avelino (2018).

Quanto ao tema desenvolvimento local também foi realizada pesquisa no portal dos periódicos da CAPES entre os meses de julho e agosto de 2019. A busca iniciou-se pelo assunto “desenvolvimento local”, resultando no total inicial de 2.778 documentos. Utilizando o filtro revisados por pares o quantitativo foi reduzido para 1.560 e, refinando o resultado pelo tópico brasil a quantidade de artigos encontrados ficou em 215 artigos. A pesquisa ainda foi refinada pela data de publicação: 2008 a 2018, ou seja, período de 10 anos, e, com a adoção do filtro idioma português, foram totalizados 189 artigos. Por fim, foram aplicados os filtros por tópicos

Political Science, Public Administration e Social Participation perfazendo-se cinquenta e dois artigos, os quais foram selecionados sete artigos de acordo com a relevância para o presente estudo. Os artigos foram extraídos das seguintes revistas e periódicos: Ambiente & Sociedade, Opinião Pública, Sociedade e Estado, Política & Sociedade, Revista de Administração Pública e Revista de Administração Pública-RAP.

Costa et. al. (2009) discutiram a participação social em metodologias de Avaliação Ambiental Estratégica. Freitas et. al. (2012), analisaram a participação dos atores sociais na política de desenvolvimento territorial no Território Serra do Brigadeiro (TSB), Minas Gerais, e como ela influenciou a alocação dos recursos públicos

Toth et. al. (2012) abordaram novos espaços de participação no contexto do desenvolvimento sustentável e as contribuições da educomunicação. Varela e Matsumoto (2012), avaliaram o funcionamento da Câmara de Animação Econômica da Subprefeitura do Itaim Paulista (CAE-IT), que buscou fomentar geração de emprego e renda.

Colbari (2013) analisou estratégias e construções discursivas no âmbito do desenvolvimento local, priorizando instituições como o Sebrae, bem como as representativas dos municípios. Kuyumjian et. al. (2014) buscaram avaliar os efeitos do empreendedorismo social, exercido no Morro do Jaburu, no desenvolvimento local.

Para aprofundamento no tema desenvolvimento local foi realizada a leitura de autores que abordam as teorias gerais do desenvolvimento, tais como: Furtado (1983), Souza (1999), Gala (2003), Lima e Simões (2009), Prebisch (1949), Schumpeter (1984), Paes de Paula (2003), Montenegro et. al. (2013), Rodriguez (2009) e Medeiros (2016).

Por último, foi realizada pesquisa relacionada ao tema participação social conjuntamente com o tema desenvolvimento local no portal dos periódicos da CAPES. A busca teve início pela expressão “participação social” and “desenvolvimento local”, resultando no total inicial de 8.934 documentos. Usando o filtro nível superior: revisados por pares, o quantitativo foi diminuído para sessenta e, refinando o resultado pelos filtros tópico brasil e idioma português a quantidade de artigos encontrados ficou em quinze artigos, sendo seis escolhidos em consonância com o presente estudo, nas seguintes revistas e periódicos: Ambiente & Sociedade, Opinião Pública, Sociedade e Estado, Sociologia e Política, Revista de Administração Pública e Revista de Administração Pública-RAP.

Do número acima citado dois artigos coincidiram com a pesquisa sobre participação social Avritzer (2012) e Aguiar et. al. (2012) e, três artigos já foram citados na pesquisa sobre desenvolvimento local: Toth et. al. (2012); Freitas et. al. (2012), Costa et. al. (2009). A novidade

foi o artigo de autoria de Câmara (2013) buscou a compreensão do processo de definição e instrumentalização de políticas ambientais, considerando os contextos histórico, institucional e legal que formataram a mais recente governança ambiental brasileira.

2.2 Teorias Gerais sobre Desenvolvimento Econômico

A teoria do desenvolvimento econômico possui origens teóricas, bem como empíricas, desenvolvidas geralmente no período das grandes crises mundiais. Para alguns autores o mercantilismo foi a possível origem do subdesenvolvimento das colônias, visto que a metrópole possuía o monopólio das exportações e importações, na fixação dos preços e volume do comércio, acabando por ditar o destino das sociedades envolvidas. Assim, de forma reativa, começaram a surgir escolas de pensamento na Europa, para a discussão de problemas relativos ao crescimento e à distribuição de riquezas. Na obra de Smith (1776), por exemplo, o tema crescimento econômico apareceu de forma vigorosa (SOUZA, 1999).

Não obstante, é constante a discussão na academia sobre: qual seria um modelo de desenvolvimento; sua definição; características; e, se caso exista, se seria invariável ao longo do tempo ou a própria conceituação permitiria mudanças de um período para o outro e; por último, quando nasceria ou se esgotaria um modelo de desenvolvimento econômico (CERQUEIRA, 1996).

Apesar de o desenvolvimento econômico ter ganhado destaque no século XX, a atenção sobre a temática é bem mais antiga em países europeus, sendo o primeiro objetivo o aumento do poderio econômico e militar do soberano -nesta época não era comum o interesse de melhorar as condições de vida do povo (SOUZA, 1999). Segundo Furtado (1983), o desenvolvimento seria um fenômeno de dimensão histórica e certo grau de singularidade, visto que cada economia estatal tinha seus próprios desafios como seu complexo de recursos naturais, processo imigratório e ordem institucional.

Para Souza (1999) a abordagem do desenvolvimento como um dilema surgiu com as flutuações econômicas do século XIX, bem como com a concentração de renda e riqueza em poucos países considerados industrializados. Furtado (2000) observou que os conceitos de desenvolvimento e o subdesenvolvimento representam estruturas sociais que resultam da prevalência de uma nação ou de outra, decorrentes de situações históricas distintas, porém de um mesmo impulso inicial.

Com o aprimoramento da técnica de estatísticas oficiais, foi constatado na época que dois terços da população mundial possuíam renda per capita inferior da minoria dos países ricos.

Assim, os países pobres passaram a ser conceituados pelos estudiosos como subdesenvolvidos, por apresentarem insuficiente crescimento econômico, baixa produtividade, relevante grau de analfabetismo, taxas de natalidade e mortalidade infantil elevadas, e, costumeiramente, instabilidade política (SOUZA, 1999).

Bresser-Pereira (2006) também asseverou que desenvolvimento é um fenômeno essencialmente histórico, porém um resultado da revolução capitalista, inexistente enquanto conceito e como objetivo nas sociedades pré-capitalistas. Furtado (2000) propôs que a ideia do desenvolvimento se constitui em dois momentos históricos, estando diretamente relacionada com o “processo de racionalização” característico da modernidade.

No primeiro, referido processo se revela pelo objetivo econômico, pela acumulação de capital como meio de atingir o lucro - revolução comercial e, num segundo momento, se expressa em um meio racional de alcançar o lucro, sendo que a aceleração do progresso passa pela incorporação de novas tecnologias, e o conseqüente aumento da produtividade com “uma condição de sobrevivência das empresas - revolução industrial” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 25).

É abrangente o debate acadêmico sobre a definição de desenvolvimento econômico, em especial no tocante a diferenciação entre o desenvolvimento e o crescimento econômico (OLIVEIRA, 2002). Existem na literatura diversas perspectivas sobre o tema, que aparentam não estar nem perto de um consenso, não apenas na teoria, porém de forma idêntica entre profissionais que procuram modelos empíricos para alcançar patamares de desenvolvimento (MARTINS; VAZ; CALDAS, 2010).

Poucos são os conceitos nas ciências que possuem tamanha controvérsia: crescimento, industrialização, e até progresso, dentre outros, são utilizados diariamente como sinônimos de desenvolvimento econômico. (SCATOLIN,1989). “O progresso é uma ideia e uma aspiração do século XVIII; o desenvolvimento, uma ideia e um projeto do século XX que continua no século XXI” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 33).

Corroborando o acima dito, Souza (1999) asseverou que não existe uma concordância sobre uma definição de desenvolvimento na literatura, e, sim, distintas vertentes teóricas sobre a temática, dividindo-se, basicamente, em uma que considerava crescimento como sinônimo de desenvolvimento e outra que considerava o crescimento indispensável ao desenvolvimento, mas não condição suficiente.

Na primeira corrente estariam presentes modelos de crescimento da tradição clássica e neoclássica, que conceituam crescimento como uma simples variação quantitativa do PIB

(Produto Interno Bruto); na segunda, economistas de tradição marxista ou cepalina, cujo desenvolvimento seria caracterizado por mudanças nas estruturas produtivas, nas instituições, e, principalmente, na qualidade de vida da população (OLIVEIRA, 2002).

Destarte, alguns atribuíam apenas incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, não se preocupando com uma possível forma de distribuição (OLIVEIRA, 2002). Assim, ao considerar somente o aspecto econômico, o desenvolvimento seria um aumento no escoamento da renda real e um acréscimo na oferta de bens e serviços colocados à disposição de uma coletividade (FURTADO, 1961).

Para Brue e Grant (2017), crescimento econômico é a elevação da produção de um país (PIB) por um período, resultante de: a) uma maior quantidade de recursos naturais, recursos humanos e capital; b) melhorias na qualidade dos recursos e c) avanços tecnológicos que impulsionam a produtividade. Já o desenvolvimento econômico é o processo pelo qual a nação melhora a qualidade de vida da sua população, motivo pelo qual especialistas da área analisam os possíveis fatores que criam ou impedem a elevação do padrão de vida nos países.

Schumpeter (1911) também desenvolveu sua teoria sobre desenvolvimento econômico, no entanto, já buscava diferenciar crescimento de desenvolvimento. Para referido autor quando há somente crescimento, a economia funciona num fluxo circular de equilíbrio, cujas variáveis aumentam somente em razão do crescimento demográfico. Já o desenvolvimento ocorreria na presença de inovações tecnológicas, e por intermédio de investimentos de empresários/empreendedores, financiados geralmente por bancos (SOUZA, 1999).

Na mesma trilha de grandes economistas, Schumpeter buscou, ainda, compreender os movimentos da economia e do processo de produção capitalista. Mas, ao contrário dos teóricos clássicos como Adam Smith e David Ricardo, não considerava apenas o crescimento populacional, a elevação da produção e o acúmulo de recursos como os únicos pressupostos do desenvolvimento econômico (COSTA, 2006).

Ou seja, a visão de Schumpeter é diferente das concepções clássica e neoclássica, uma vez que foca na dinâmica endógena ao sistema econômico e no poder de mercado como meta e fonte das estratégias e ações empreendedoras; possuindo duas direções: uma sobre desenvolvimento econômico e a outra em relação a ação microeconômica das empresas e das pessoas (DATHEIN, 2015).

Para Scatolin (1989), as concepções teóricas de desenvolvimento não são excludentes, pelo contrário, em alguns pontos até se complementam. Por exemplo, para Bresser-Pereira (2007) desenvolvimento é um processo de acumulação de capital e incorporação de progresso

técnico ao trabalho e capital, acarretando aumento de produtividade e dos salários.

Souza (1999) conceituou desenvolvimento como crescimento econômico contínuo, envolvendo mudanças estruturais e, por conseguinte, a melhoria de indicadores econômicos e sociais. No mesmo sentido, Oliveira (2002) definiu desenvolvimento como o crescimento econômico transformado em mais qualidade de vida para o ser humano, nas mais diversas áreas, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, cultura e lazer.

Vale ressaltar que as discussões acerca do desenvolvimento econômico ficaram mais acirradas no pós-guerra, uma vez que o tema foi encarado por especialistas de vários países, com a finalidade de melhorar o mundo, livrando-o de problemas de outros tempos, como: guerras, desemprego, miséria, desigualdades políticas, econômicas e sociais (OLIVEIRA, 2002). Para Amartya Sen, como resultado da Segunda Guerra Mundial, o interesse no crescimento retornou à tona, atraindo a atenção de economistas para suas teorias, vez que se tornou uma preocupação de todos, países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, desde os dizimados pela guerra, aos socialistas buscando resultados das economias capitalistas (KANG, 2011).

Assim, segundo Teixeira (2009), após a Segunda Guerra Mundial até o advento do denominado primeiro choque do petróleo, esse ramo da ciência ganhou identidade e importância (desenvolvimento econômico), caracterizando um período de três décadas com taxas significativas de crescimento para a totalidade dos países e, especialmente, para as economias capitalistas mais avançadas. E, essa fase de expansão da economia mundial, acabou por despertar o interesse de estudiosos sobre o processo em curso, fazendo aparecer uma vasta literatura sobre os dilemas relacionados ao crescimento, desenvolvimento e ao processo de industrialização (TEIXEIRA, 2009).

Portanto, após o conflito bélico, economistas buscaram razões para o subdesenvolvimento de países, concluindo que os considerados pobres não desenvolveriam se não existisse a quebra de laços com os economicamente dominantes, visto que o entrave ao desenvolvimento era essencialmente político: aos países pobres era reservada uma posição inferior no contexto da divisão internacional do trabalho (SOUZA, 1999). E, para Furtado (1999), o subdesenvolvimento seria uma devastação como a guerra, necessitando de criação de uma estratégia estatal para superá-lo, baseada na realidade socioeconômica de cada território.

Expectativas de progresso e de melhoria das condições de vida da população de todas as nações acabaram por ser formalizadas em diversos documentos, declarações e conferências mundiais no período pós-guerra (OLIVEIRA, 2002). A CEPAL foi criada neste período,

seguindo a necessidade de criação de instituições voltadas a garantir o futuro da humanidade e o desenvolvimento das nações.

No que tange a relevância das instituições no desenvolvimento é importante resgatar a teoria de Douglas North que analisou os casos bem-sucedidos nas economias do Ocidente, como na Europa Ocidental e Estados Unidos, uma vez que desenvolveram instituições robustas voltadas para o atingimento do crescimento econômico de longo prazo (GALA, 2003). A título de exemplo, juntamente com a CEPAL foram criadas outras instituições para o desenvolvimento econômico e social como FMI (1944), BIRD (1944) e ONU (1945).

Na proposta de North, a fórmula para o crescimento econômico, para a prosperidade e o desenvolvimento econômico, é investir em instituições eficientes. A construção de uma matriz institucional eficaz seria capaz de estimular agentes ou organizações a investirem em atividades individuais que tragam mais retornos do que custos sociais. E, o sucesso para tal arranjo, está na configuração de um sistema de propriedade definido e bem monitorado. Ao estabelecer garantias de propriedade e arranjos institucionais eficientes, organizações e indivíduos confiam em realizar investimentos em atividades economicamente produtivas, notadamente na acumulação de capital e conhecimento. A grande distância verificada na atualidade entre países considerados pobres e os ricos, encontra-se muito mais em diferenças institucionais, ou seja, na incapacidade dos países pobres desenvolverem normas e costumes capazes de estimular atividades economicamente produtivas, especificamente acumulação de capital e de conhecimento (GALA, 2003).

Um dos pensadores da CEPAL, Prebisch (1949), observando na Argentina a relação denominada por ele como centro-periferia, criou a teoria da industrialização por substituição de importações, como estratégia de desenvolvimento para países latinos. Para referido autor as mais relevantes características das economias periféricas (subdesenvolvidas) seriam: a) predominância do setor primário; b) concentração de renda; c) pouca diferenciação no sistema produtivo; d) predomínio do mercado externo.

Prebisch (1949) verificou, ainda, que a elasticidade-renda da demanda variava de acordo com o tipo de bem: para produtos primários, era menor que 1 e, para produtos manufaturados, ela era maior que 1, ou seja, quanto maior o aumento da renda local, maior seria a demanda por produtos de maior valor agregado. Como a economia dos países subdesenvolvidos era basicamente agrícola, haveria um estrangulamento na balança de pagamentos, tendo por consequência o endividamento externo deles por causa da deterioração dos termos de troca.

Foi dessa maneira que se inaugurou a escola estruturalista cepalina, contextualizando

sua teoria a partir dos seguintes aspectos: desenvolvimento desigual a nível global da economia capitalista, crítica à teoria neoclássica do comércio internacional e relações comerciais de forma hierárquica centro-periferia (MEDEIROS, 2016).

Logo, nos dizeres de Medeiros (2016), os estruturalistas pesquisavam como o remanescente econômico da comercialização de bens do setor primário poderia ensejar investimentos no secundário, na busca de desenvolvimento econômico especialmente das economias basicamente agrárias. Verificada a elasticidade-renda da demanda e a deterioração dos termos de troca, a própria balança de pagamentos poderia abraçar o crescimento das nações, quando o ritmo do mesmo esbarraresse na disponibilidade de recursos externos. Referida estrutura produtiva dos países considerados na época como periféricos/subdesenvolvidos e sua propensão em perpetuar foi conceituada de estruturalismo.

Segundo Fiori (1995), a CEPAL trabalhou na formulação de uma resposta para o atraso brasileiro, defendendo como estratégia para o crescimento/progresso, um processo de indução da industrialização pelo próprio Estado Brasileiro, tendo em vista a insuficiência de recursos do setor privado e ausência de acesso ao capital externo. Para os cepalinos, esse seria um modo de reduzir uma possível vulnerabilidade dos países periféricos e, além disso, uma forma de conseguir uma inserção dos mesmos na divisão internacional do trabalho.

O pensamento cepalino pode ser considerado sob duas perspectivas: o estruturalismo e o neoestruturalismo. Após os fracassos das políticas econômicas indicadas para a América Latina (Consenso do Washington, 1989), o neoestruturalismo foi adaptado ao neoliberalismo, rompendo com a abordagem estruturalista clássica e incorporando teses neoclássicas, como: medidas de abertura comercial, desregulação e privatização. Assim, o Estado deixou seu protagonismo como principal propulsor do desenvolvimento econômico, passando a um mero expectador das forças de mercado. A partir daí, a competitividade deixou de ser um problema apenas macroeconômico, passando a se inserir em um novo tipo de governança pública, cujo desafio competiria a todos atores sociais (FAJNZYLBER, 1988).

Vale ressaltar que a administração pública brasileira também sofreu influências da ideologia desenvolvimentista presente no país no período compreendido (entre 1945 e 1964). Sua consolidação como referencial para as economias periféricas estaria associada a teoria do de Prebisch e as teses cepalinas, como a recomendação de implementação de política de forte industrialização, bem como de substituição das importações (PAES DE PAULA, 2003).

2.2.1 A Abordagem Regional do Desenvolvimento

Dentre os autores que se dedicaram à compreensão sobre o fenômeno do subdesenvolvimento, é importante destacar o pioneirismo de Rosenstein-Rodan, ao escrever texto inaugural da economia de desenvolvimento, buscando avaliar problemas econômicos do leste e sudeste europeus, consideradas áreas atrasadas naquela época (CARDOSO, 2018).

De acordo com Cano (1998), a questão regional ganhou destaque no período pós-Segunda Guerra, onde as teorias desenvolvidas “influenciaram o planejamento dos países considerados periféricos, indicando estratégias para a superação do mal do subdesenvolvimento”. Na década 50, houve a ampliação desse ramo da ciência, em especial pelas academias americana e francesa, contribuindo para o crescimento do interesse pelo assunto e para ampliação do debate sobre os desequilíbrios regionais. Nesta mesma época surgiu a CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe, aprofundando o debate regional com base nas realidades locais e recusando a ideia de modelos pré-concebidos de desenvolvimento (CANO, 1998).

O avanço dos estudos culminou na ideia de que o desenvolvimento seria um processo sem regularidade e, dentre as suas características, a mais marcante seria a de fortalecer regiões mais dinâmicas e que apontam maior potencial econômico. Myrdal (1957), por exemplo, evidenciou as discrepâncias econômicas entre países, classificando-os em desenvolvidos (elevados níveis de renda per capita, investimento e integração nacional) e subdesenvolvidos (baixos níveis de renda per capita e índices de crescimento), cujas bases determinam o que ele denominou de “causação circular cumulativa do desenvolvimento”. Além disso, destacou as disparidades de crescimento encontradas no âmbito dos próprios países, com regiões estagnadas em países desenvolvidos, assim como regiões prósperas em países subdesenvolvidos (LIMA; SIMÕES, 2009).

Validando a ideia defendida por Myrdal, Nurkse (1957) descreveu sobre um “círculo vicioso de pobreza”, onde causa e consequência se confundem e se retroalimentam, ou seja, as partes que o compõem são justamente as que dificultam a formação de capital nos países subdesenvolvidos: baixo nível de renda, refletida em baixa produtividade. Já Kalecki (1960), asseverou que o aumento nos investimentos nessas nações seria a forma de aumentar a capacidade produtiva, porém, obstáculos como baixo investimento privado, ausência de recursos para produção de bens de capital poderiam ser alguns dos entraves (CARDOSO, 2018).

Assim, os estudiosos do desenvolvimento regional procuraram demonstrar que:

uma vez estabelecidas as vantagens ou desvantagens comparativas dos espaços econômicos, são iniciados movimentos migratórios do capital, cujos resultados são expressados em determinada dinâmica regional, isto é, em relativo vigor ou estagnação do processo de acumulação em uma região (LIMA; SIMÕES, 2009, p.12).

Foi desenvolvida, ainda, por Perroux (1955) a teoria dos polos de crescimento, observando as concentrações industriais na Europa, que surgiam em torno de aglomerações urbanas, matérias-primas, locais de passagem intensa de fluxos comerciais e ao entorno de área agrícola dependente. Um complexo industrial origina um polo de crescimento quando encabeçado por indústrias motrizes - aquelas que ultrapassam a ideia de indústrias-chave, sendo capazes de uma indução significativa do crescimento no interior do complexo. No entanto, apenas torna-se um pólo de desenvolvimento quando provoca mudanças estruturais, expandindo o produto e o emprego no ambiente que está inserido (SOUZA, 2005).

Os polos de crescimento podem produzir efeitos propulsores ou regressivos para regiões, sendo que pode-se afirmar que uma região está desenvolvendo quando os efeitos propulsores são maiores que os regressivos (MYRDAL, 1968). Para Hirschman (1974) os investimentos exclusivamente nos polos podem gerar efeitos favoráveis e desfavoráveis para uma nação. Porém, não aconselhava a disseminação de recursos públicos em várias regiões, visto que na tentativa de manter um crescimento equilibrado, referida dispersão enfraqueceria os efeitos de encadeamento do polo, podendo anular a propagação espacial do crescimento econômico entre regiões.

Souza (2005) reforça que nem todo polo de crescimento pode ser considerado também um polo de desenvolvimento, assim como indústrias motrizes não constituem os exclusivos elementos para o desenvolvimento regional. Sendo assim, cada região deve basear seu crescimento também na sua atividade agrícola, nas atividades industriais tradicionais, visto que as indústrias induzidas são tão importantes quanto às motrizes, além do fato de que nenhuma indústria sobrevive sem infraestruturas, mão-de-obra qualificada e de serviços básicos para a população. Nesse ponto cabe destacar que a participação social e a governança pública constituem fatores importantes que contribuem para constituir o território em um polo de desenvolvimento, apoiando as decisões de incentivo às atividades locais tradicionais e aos setores motrizes da economia.

A teoria dos polos tem relação com a abordagem schumpeteriana do desenvolvimento, visto que a atividade inovadora rompe o fluxo circular estacionário e promove o crescimento de seu meio, levando outras empresas a inovarem por imitação (SOUZA, 2005). Além disso, a

criação de novos polos gera a necessidade de investimentos em transportes, em comunicações, educação, apesar de que muitas vezes essas melhorias não são suficientes para atração de indústrias motrizes. Desse modo, dentre as alternativas, são a adoção de programas de apoio e incentivos a micro e pequenos empreendedores e de incubadoras empresariais, buscando aumentar a competitividade das empresas locais (BARQUERO, 2002).

A noção inicialmente abordada por Marshall (1982), passando por Perroux e Schumpeter, de que a inovação não é um produto somente do empresário, mas de um conjunto de atores ligados ao setor produtivo e ao meio local, desembocou nas modernas teorias de crescimento endógeno - a região tem dentro de si as fontes do seu próprio crescimento (BARQUERO, 2002) – de meios inovadores e de região inteligente, noção ampliada e atrelada às discussões acerca das relações entre inovações e território e nas dinâmicas interativas de aprendizagem coletiva (SOUZA, 2005).

Antes disso, Schumpeter (1984) também havia procurado compreender os movimentos gerais da economia e o sistema capitalista. Contudo, “não considerava o crescimento da população, o aumento da produção e o acúmulo de recursos como os fatores determinantes do desenvolvimento econômico”, contrariamente aos teóricos da economia clássica (COSTA, 2006). Para Dathein (2015), a visão de Schumpeter (1984) já tinha foco na dinâmica endógena ao sistema econômico e no poder de mercado como meta e fonte das ações empreendedoras e empresariais.

Assim, dentre as teorias mais modernas está a do desenvolvimento regional endógeno, compreendido como um modelo realizado de “baixo para cima”, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas dos próprios territórios, no lugar de um modelo preestabelecido de “cima para baixo”, isto é, formulado e executado pelo Estado nacional. Para Hirschman um dos equívocos nas teorias de desenvolvimento seria a emissão de conselhos por políticos e teóricos aos países subdesenvolvidos, baseados puramente em suposições de validade universal a partir de políticas econômicas adotadas por países desenvolvidos, sem um diagnóstico apurado das realidades regionais e locais (CARDOSO, 2018).

Logo, esse novo paradigma de desenvolvimento regional baseia-se na ideia de um modelo que passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais, deixando de ser um planejamento centralizado. A partir dos anos 80, a teoria de Schumpeter ganhou novas interpretações por autores denominados neoschumpeterianos. Eles acrescentaram o conceito de inovação, ou seja, as ideias de descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, processos e formas de organização (AMARAL FILHO, 1995, 1996).

Por tudo exposto, segundo as teorias mais modernas o desenvolvimento de uma região ou localidade não pode ser apenas promovido por um plano central, por investimentos do governo federal e somente pela instalação de indústrias motrizes. Adotando a visão do crescimento endógeno, existe a necessidade de mobilização de forças locais, composta por empresários, universidades, prefeituras, além da cooperação entre as empresas e pesquisadores para inovação, na indução do desenvolvimento regional e local (SOUZA, 2005).

2.3 Indicadores do Desenvolvimento

Como já tratado anteriormente, durante certo tempo, termos como crescimento econômico e desenvolvimento eram considerados equivalentes por estudiosos da temática. No final dos anos 30, a problemática do desenvolvimento ficou mais em evidência com a instituição, consoante a teoria do economista Keynes, de uma contabilidade nacional, passando-se a classificar países ricos e pobres de acordo com a comparação das suas rendas per capita (SOUZA, 1999).

Segundo Siedenberg (2003), a partir de 1950, o arcabouço de significados meramente econômicos foi acrescido por mais um conceito-chave nas ciências sociais aplicadas, o conceito de desenvolvimento, extrapolando as fronteiras da ciência econômica. A evolução do PIB – Produto Interno Bruto –, indicador que a Economia utilizava como referencial quantitativo do desenvolvimento de uma nação, não era mais suficiente para todas as disciplinas, haja vista que nem sempre o crescimento econômico de uma região implicava automaticamente em desenvolvimento. Assim, após a consolidação desse conceito, entendido como um processo mais amplo, de alterações socioeconômicas, o desafio na academia foi descobrir uma forma de medir o desenvolvimento.

A universalização do PIB (década 50) como um indicador de desenvolvimento estava diretamente relacionado a ser um dado à disposição da maioria dos países, de ser uma variável quantitativa de fácil compreensão e comparação e, por fim, estar relacionado a fatores importantes para mensuração do desenvolvimento econômico (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2014).

Com a divulgação de outros indicadores de desenvolvimento, como grau de analfabetismo, taxas de natalidade/mortalidade, predominância das atividades (agrárias ou industriais), baixa produtividade e inclusive nível de estabilidade política, os países começaram, ainda, ser classificados em desenvolvidos e subdesenvolvidos (SOUZA, 1999).

Atualmente, para Januzzi (2005), o interesse na utilização de indicadores na gestão

pública relaciona-se com o maior controle estatal – fiscalização pela sociedade, sindicatos e até pela mídia - sobre os gastos públicos, demandando o aprimoramento do planejamento estatal, para torná-lo mais técnico, efetivo, eficiente e seguro.

Desse modo, a condensação desses dados primários e analisados, informam e formam a opinião pública, em tese de importância vital nas democracias, fazendo, ainda, com que o cidadão perceba a sociedade na qual está inserido, por meio de olheiros e intérpretes, bem como acompanhe os rumos que a nação está tomando (HERCULANO, 2000).

Herculano (2000) explica, ainda, que existem estudiosos que defendem que a mensuração, no caso das ciências sociais, seria pseudociência. De forma contrária, outros insistem na necessidade de criação de indicadores e/ou índices que auxiliem na arquitetura de políticas públicas e na construção de um futuro mais desejável e seguro, visto que a análise de dados e os indicadores deles derivados são úteis, dado ao seu poder de concisão, facilitando a tomada de decisão pelos responsáveis referentes às escolhas políticas.

Ressalte-se que, segundo Siedenberg (2003), já em 1954 um grupo de cientistas, ligados à Organização das Nações Unidas (ONU), para melhorar a definição de desenvolvimento, sugeria a necessidade de atrelar ao PIB – Produto Interno Bruto – alguns indicadores de outras áreas de conhecimento como saúde, educação e habitação.

No entanto, foi nos anos 70 que a discussão em torno de indicadores de desenvolvimento socioeconômico ganhou corpulência no meio dos cientistas (Movimento SI - *Social Indicator Movement*), bem como o interesse de institutos de pesquisa e organismos internacionais, os quais também sugeriam a utilização de mais indicadores sociais a fim de analisar o desenvolvimento das nações. Assim, os indicadores sociais seriam medidas utilizadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda programática, e sua construção histórica teria iniciado na década de 60 e fortalecido nos anos 70, com a dicotomia verificada entre crescimento econômico de uma nação e o atendimento dos desejos da população (JANUZZI, 2005) .

A observação de que o crescimento econômico não exatamente provocava uma melhoria nas condições de vida das pessoas, levaram estudiosos a procurarem dados e informações capazes de refletirem a real qualidade de vida da população de uma nação, e, é neste contexto, que surgem os denominados indicadores de segunda geração, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o mais popular de todos (GUIMARÃES, JANNUZZI, 2014).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede o progresso de uma nação a partir

de três dimensões: renda, saúde e educação. O objetivo da criação do referido índice foi oferecer um contraponto ao o Produto Interno Bruto (PIB) - outro indicador muito utilizado, porém que leva em conta somente a dimensão econômica do desenvolvimento. Pretendeu ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, mas não considerou aspectos como formas de governos, participação social, igualdade e sustentabilidade (PNUD, 2020).

Além disso, como menciona Siedenberg (2003), mesmo existindo no meio científico consenso sobre a necessidade de se complementar dados econômicos com sociais para a caracterização do desenvolvimento, surgiram críticos referentes à medição desses indicadores sociais em sociedades com perfis muito diferenciados, colocando sob suspeita procedimentos para obtenção e sobre sua fidedignidade dos dados, sendo que o próprio Movimento SI, por um momento, foi acusado de criação de um “modismo” para promoção de seus estudos, e pelo fornecimento de instrumentos de base científica para fortalecimento do controle político (SIEDENBERG, 2003). E, para Herculano (2000), a exatidão dos dados, sempre estão sujeitas a diferentes interpretações e mesmo a distorções e manipulações, mesmo que não dolosas.

A nível mundial existe uma série de indicadores produzidos pela ONU, via PNUD, com destaque para: 1) Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (1990); 2) Índice da Liberdade Humana - ILH (1991), 3) Índice de Liberdade Política – ILP (1992); 4) Índice de Desenvolvimento Ajustado ao Sexo – IDS (1995) e, 5) Medida da Participação Ajustada ao Sexo – MPS.

No Brasil, segundo Jannuzzi (2014), a partir de 1988, ou seja, após o estabelecimento por ordem constitucional da descentralização político-administrativa dos entes federados, houve um crescimento na busca de dados sociais e demográficos para fins de planejamento em âmbito local e a formulação de políticas públicas. Desse modo, iniciou-se uma demanda por indicadores às diversas instituições pelas municipalidades, como forma de subsidiar a elaboração de planos de planejamento público locais como os urbanos, plurianuais, ambientais no intuito de pleitear repasses federais para implementação de programas sociais, para disponibilizar equipamentos ou serviços sociais específicos, por exigência de norma legal ou, até mesmo, por cobrança da própria sociedade.

No âmbito dessa abordagem sobre indicadores de natureza genérica o presente estudo se dedica ao Índice de Desenvolvimento Local do SEBRAE (ISDEL) apresentado no capítulo a seguir. A escolha do referido índice deve-se ao fato de que não foi encontrado nada similar ao índice do Sebrae -MG, que busca uma parametrização estatística do desenvolvimento local por meio de dados oficiais, objetivando nortear gestores na definição de políticas públicas que

possam contribuir para o crescimento e desenvolvimento econômico e social de um território.

O outro índice municipal encontrado, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação. O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuídas às questões pelos Tribunal de Contas dos Estados, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios. Vale ressaltar que os processos inquiridos pelo IEGM estão diretamente subordinados à ação (esforço) do gestor, independentemente do contexto socioeconômico em que está inserido, motivo pelo qual não pode ser considerado um indicador de desenvolvimento local.

2.3.1 O Índice de Desenvolvimento Local do SEBRAE - ISDEL

O Índice de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL, é um índice criado pelo SEBRAE de Minas Gerais a partir do modelo de desenvolvimento econômico local (DEL) para informar aos municípios dados sobre o desenvolvimento local e, por meio destes resultados, fomentar políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios.

O ISDEL é baseado em cinco dimensões: 1- capital empreendedor, 2- Tecido empresarial, 3- Governança para o desenvolvimento, 4- organização produtiva e 5- Inserção competitiva. Cada uma delas é subdividida em subdimensões, que são representadas pelos indicadores dimensionais e cada indicador por suas variáveis que estabelecem os parâmetros para chegar nas pontuações estabelecidas pelo ISDEL (SEBRAE, 2019), como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensões, subdimensões e variáveis ISDEL

Dimensão	Subdimensão	Variáveis
Capital Empreendedor (pesos 0,25)	Educação (pesos 0,5)	Escolaridade (pesos 0,25)
		Taxa de atendimento escolar (pesos 0,25)
		Taxa de abandono escolar (pesos 0,25)
		Nota na prova Brasil (pesos 0,25)
	Renda (pesos 0,3)	Renda per capita (pesos 0,5)
Condições empresariais (pesos 0,2)		Vulnerabilidade social (pesos 0,5)
		Densidade de empresas (pesos 1,0)
Tecido empresarial (pesos 0,10)	Tecido empresarial (pesos 0,4)	Atividades de organizações associativas patronais e empresariais (pesos 1,0)
	Tecido social (pesos 0,3)	Organizações associativas sociais (pesos 1,0)
	Valores solidários (pesos 0,3)	Programas e ações (pesos 1,0)
Governança para o Desenvolvimento (pesos 0,20)	Participação e controle Social (pesos 0,4)	Conselhos (pesos 0,25)
		Comitês e comissões (pesos 0,25)
		Índice de transparência (pesos 0,5)
	Gestão Pública (pesos 0,4)	Informatização (pesos 0,3)
		Planejamento urbano (pesos 0,3)
	Articulação (pesos 0,2)	Gestão e potencial de compra do poder público (pesos 0,4)
Organização produtiva (pesos 0,25)	Organização produtiva (pesos 0,5)	Diversidade produtiva (pesos 0,5)
		Aglomerações produtivas (pesos 0,5)
	Vantagens locais (pesos 0,5)	Inovação (pesos 0,25)
		Potencial de consume (pesos 0,25)
		Infraestrutura (pesos 0,25)
		Serviços financeiros (pesos 0,25)
Inserção competitiva (pesos 0,20)	Comércio internacional (pesos 1,0)	Valor das exportações (pesos 0,3)
		Diversidade das exportações (pesos 0,3)
		Complexidade das exportações (pesos 0,4)

Fonte: SEBRAE (2019)

O SEBRAE (2019, sp.) define cada dimensão da seguinte forma:

Capital Empreendedor é definido como o estoque de capacidades empreendedoras do território, por meio da quantidade e qualidade de empresas, empreendedores e lideranças.

Tecido Empresarial se relaciona com a oferta do Capital Empreendedor já que se refere à intensidade e qualidade entre empreendedores e seus negócios.

Governança para o Desenvolvimento faz referência a uma visão de futuro comum, compartilhada, participativa e democrática.

Organização Produtiva refere-se ao modo como cada território desenvolve suas atividades econômicas, gerando renda e riqueza, a partir da combinação de fatores internos que influenciam o crescimento e a competitividade dos negócios locais.

Inserção Competitiva é entendida como sendo os conjuntos de fatores responsáveis por um território ser competitivo externamente, contribuindo para dinamização da sua economia local.

No total, o ISDEL é composto por 135 indicadores obtidos em fontes oficiais como o IBGE - Censo Demográfico e MUNIC - Pesquisa Informações Básicas Municipais; INEP - Censo Escolar; MEI - Portal do Empreendedor; RAIS – Relação Anual de Informações Sociais (Ministério do Trabalho); DATASUS - Departamento de Informática do SUS (Ministério da Saúde); Portal da Transparência do Ministério Público Federal, SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Ministério das Cidades); BACEN - Banco Central do Brasil, dentre outros. Com esses indicadores é possível a formulação de políticas públicas mais assertivas e focadas nas necessidades de cada localidade, fortalecendo a economia e estimulando o desenvolvimento sustentável das regiões e dos municípios (SEBRAE, 2019). O resultado destes indicadores é um valor que varia de 0 (zero) a 1 (hum), sendo zero o menor nível de desenvolvimento e o valor máximo é 1, maior nível de desenvolvimento.

Um dos pioneiros nos estudos sobre o subdesenvolvimento das nações já havia identificado que o desenvolvimento extrapola o escopo da economia, pois os fatores econômicos podem determinar as condições necessárias, porém não suficientes ao crescimento, sendo na verdade os fatores não econômicos a resposta pelo hiato entre as condições necessárias e as suficientes ao desenvolvimento (ROSENSTEIN-RODAN, 1984).

Na teoria keynesiana, fica evidente a necessidade de uma análise para que uma condição insatisfatória possa ser mudada por intermédio das políticas públicas (intervenção estatal), capazes de redirecionar as forças ao estabelecimento de um equilíbrio utilizando um maior nível de fatores, já que o círculo vicioso dos sistemas econômicos nunca seria rompido se deixado apenas ao sabor das forças do mercado (BRESSER, 2006). Assim, a comunidade local poderia

identificar e definir estratégias em temas específicos nos quais apresenta maiores fragilidades e de tomada de decisão para se obter o desenvolvimento local (PAULA, 2008).

O ISDEL, como a maioria dos indicadores sobre o desenvolvimento econômico, possui seus pontos fortes e suas fragilidades, até mesmo porque o próprio significado de desenvolvimento econômico está longe de ser uniformizado na própria literatura acadêmica.

Outro ponto importante sobre o indicador é que ele é estrutural. Desse modo, não procura medir como está a economia local em 2018, mas sim como é a estrutura do território segundo as dimensões do DEL. Por esse motivo, a data de referência da variável e a periodicidade de sua atualização foram fatores observados para sua escolha, mas não os mais determinantes. O critério principal foi o quanto a variável contribuiria ou não para retratar determinada dimensão do DEL. Assim sendo, não se deve esperar grandes mudanças nos valores do indicador de um ano para outro (a não ser que a metodologia seja modificada), pois, além de parte de suas variáveis não ser atualizada anualmente, mudanças estruturais não costumam ser bruscas.

Para o presente estudo analisa-se a terceira dimensão do ISDEL, Governança para Desenvolvimento, em especial sua subdimensão Participação e Controle social, que representa iniciativas que ampliam e estimulam a participação de pessoas do território nas discussões envolvendo o desenvolvimento local, por intermédio de palestras, fóruns, reuniões, eventos, criação de institucionalidade e até processos de sensibilização (SEBRAE, 2019). Nesta subdimensão os indicadores utilizados são: conselhos, comitês e comissões e índice de transparência, tendo como fonte a MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE e o Portal da Transparência do Ministério Público Federal.

2.4 Participação Social como Elemento de Governança Pública

Como já mencionado no capítulo 2.2.1, a participação e o controle social englobam, dentro do ISDEL do Sebrae-MG, a dimensão Governança para Desenvolvimento, sendo uma subdimensão desta para efeito de mensuração do desenvolvimento de uma localidade. Sendo assim, faz-se mister explicar a relação existente entre os conceitos acadêmicos de governança e de participação e controle social.

A governança é um termo de origem grega, que originou a palavra em latim *gubemare*, que significa a ação de pilotar, dirigir, guiar ou conduzir, utilizado no setor privado, segundo Serafim; Quelhas (2010), para definição do sistema pelo qual os acionistas encarregam-se de sua empresa. Possui vários significados de acordo com seu alcance (global ou local) e dos

diversos contextos em que é utilizada. Por exemplo, no contexto da área de gestão pressupõe ações associadas e estruturas como controle, regulação e decisão, logo, podendo ser aplicada em organizações privadas ou públicas (FROGERI, 2020).

Vale ressaltar que a origem da governança pública está diretamente relacionada às discussões sobre a governança corporativa. Desde que as organizações começaram a ser dirigidas por pessoas que não os próprios donos, existiu a necessidade de criação de regras como a transparência na gestão e a prestação de contas, no intuito de minimizar uma possível colisão de interesses (MAXIMIANO, 2017).

As questões relativas à governança foram percebidas a partir do comportamento dos administradores de empresas de capital aberto, uma vez que poderiam agir de uma forma que lhes trouxessem mais privilégios pessoais que benefícios para os acionistas (FONTES FILHO, 2003).

O tipo de governança que interessa ao presente trabalho é aquela delimitada há um espaço, sendo o próprio território - nacional, estadual ou local - dependendo da forma e estrutura de um país, no entanto, como diz Frogeri (2020), pressupondo sempre a participação social nas decisões públicas ou de interesse da sociedade em geral. Ressalte-se que na governança pública, uma vez que envolve o interesse público, existe uma preocupação ainda maior com a legitimidade dos atos exercidos pela Administração e com a boa gestão (MAXIMIANO, 2017).

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development* (1992), a definição geral de governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo, logo, seria a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos visando o desenvolvimento de um país (GONÇALVES, 2012, p.01).

A gestão e a governança são atividades complementares: enquanto a primeira efetua o manejo dos recursos alocados buscando alcançar os objetivos estabelecidos pela organização, a segunda dá direcionamento, além do monitoramento da atuação da gestão, com vistas ao atendimento dos interesses coletivos e das partes interessadas (TCU, 2014).

Historicamente, encontram-se modalidades de aplicação da governança: a) como estado mínimo; b) corporativa; c) como Nova Gestão Pública; d) boa governança; e) sistema cibernético e f) como redes auto-organizáveis (MILL, 1981). A explicação das formas de aplicação auxilia no entendimento deste conceito dentro da esfera pública, bem como da relação intrínseca existente entre governança e participação e controle social.

Uma delas refere-se à governança como estado mínimo. O estado mínimo é um conceito utilizado dentro da área pública que denota uma menor atuação estatal, onde o mercado entrega serviços públicos e o Estado restringe-se às atividades nas áreas consideradas fins ou estratégicas.

As funções que competem ao Estado são as estritamente necessárias, qualquer outra é tida como opcional, visto que já possui inúmeras atividades e qualquer tarefa a mais pode gerar uma sobrecarga desnecessária (MILL, 1981), além do fato de que não se deve interferir no indivíduo e no uso da razão (MORAES, 1996).

A governança corporativa tem por escopo regular, controlar e monitorar as ações executivas de gestão, em consonância com princípios de transparência, equidade, ética e prestação de contas, além de mecanismos de controle como a composição de conselhos e/ou corpos decisórios. Já a governança como a Nova Gestão Pública instiga a utilização de métodos de gestão privada pelo Poder Público, com a finalidade de majorar a governabilidade (FROGERI, 2020).

Apesar de ser um conceito com vários significados, na nova administração pública o termo governança é utilizado, assim como pelo Banco Mundial, para designar a eficiência nos negócios públicos – *good governance* (PAES DE PAULA, 2003). A abordagem da boa governança está relacionada com serviços públicos de qualidade, judiciário autônomo, cumprimento de ajustes pela administração, auditorias independentes, imprensa livre e obediência às normas (FROGERI, 2020).

Como sistema sócio cibernético, as políticas são baseadas nas diversas visões dos atores envolvidos, e, mesmo que definidas por uma esfera superior, são debatidas em âmbito local pelos setores públicos e privados, em uma interação mútua. E a ideia de governança como redes auto organizáveis está relacionada com as interações em que os atores dessas redes estabelecem suas políticas, esculpindo o formato dos seus ambientes (FROGERI, 2020).

Na atualidade, no Estado Brasileiro, a Governança Pública é definida pelo Decreto 9.203/2017 como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Ainda, conforme preconiza seu artigo 3º, são princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Dentre as ações relacionadas à participação social, estão o planejamento de estratégias para dialogar com a sociedade, a prestação de contas, e as parcerias com organizações e

possíveis interessados (TCU, 2014). Modelos de participação social no âmbito público promovem a legitimidade dos governos, ao envolver os cidadãos nas escolhas públicas e assegurando igualdade política (FALANGA, 2013).

Segundo Fontes Filho (2013), a ideia de governança, por exemplo, nos conselhos pressupõe estabelecimento pelos conselheiros de regras claras e democráticas, ampliando sua transparência e controle externo, contribuindo com o aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública.

De todos os significados apresentados, conclui-se que o conceito de governança é impreciso ((PAES DE PAULA, 2003), porém multifacetado e dinâmico, e se refere no controle das relações Estado versus setor privado, bem como no contexto corporativo, como um mecanismo estruturante e de controle das ações executivas (FROGERI, 2020).

2.4.1 A Participação Social

Kosik (1976) indicou que o ponto de partida de qualquer observação é a sua definição, uma vez que serve de guia para real percepção da realidade. Por ser a participação social um conceito polissêmico (várias acepções, linguística, sociológica, jurídica e política), o adotado no presente trabalho é o que tangencia a participação da sociedade na construção e acompanhamento das políticas públicas.

Segundo Medeiros e Borges (2007), a participação social seria uma conduta cidadã ativa, ou seja, a efetiva participação dos cidadãos nas decisões políticas e de interesse público relacionadas à comunidade. Vale ressaltar que participação, democracia, controle social, parceria, não são conceitos com significados idênticos, existindo para cada um deles uma construção histórica diferente (CARVALHO, 1998).

A participação é ainda um dos termos mais utilizados nos vocabulários político, científico e popular da modernidade e, sendo associada a democracia, representação, direitos, conscientização, cidadania, solidariedade e até exclusão dependendo do momento histórico (GOHN, 2019).

Também, na perspectiva das ciências sociais, é compreendida considerando os contextos sociais existentes. No dizer de Rios (1987, p. 869) seria o “princípio democrático segundo o qual todos os que são atingidos por medidas sociais e políticas devem participar do processo decisório, qualquer que seja o modelo político ou econômico adotado”.

Em frase proferida no discurso de Gettysburg, o histórico presidente estadunidense Lincoln (1863), ilustrou o ideal democrático da participação do povo nas decisões do governo:

“que esta Nação, com a graça de Deus, renasça na liberdade, e que o governo do povo, pelo povo e para o povo jamais desapareça da face da Terra”. Tal definição, segundo Macedo (2008), retrataria bem uma democracia direta, todavia, partindo dessa premissa ideológica, na visão do autor, talvez não se encontraria em lugar algum do mundo um governo puramente democrático.

Para o jurista Canotilho (2006) o próprio Estado Democrático de Direito se manifesta na participação popular na composição da vontade política diante da própria vontade do Estado: tornando-o legítimo em sua essência por estabelecer um controle social do poder. Todavia, apesar da vontade popular se consolidar numa democracia direta pelo voto, devem ser mantidos direitos e garantias coletivas e individuais, o que pode ser efetivado por meio do controle social dos atos do Poder Público, em todas as esferas governamentais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) dispôs em seu artigo 21, que indivíduo possui o direito de participação na direção dos negócios públicos do seu país, diretamente, ou por representantes livremente escolhidos. Mais atual, a Agenda 2030, (plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, que será implementado por todos países e partes interessadas, em parceria colaborativa), previu dentre os seus objetivos a tomada de decisão participativa e representativa em todos os níveis (ONU, 2005).

Segundo Sipione e Silva (2013) a representação política e a participação social foram discutidas desde a criação do Estado moderno, permeadas pelas reflexões de que como num mundo marcado por interesses pessoais seria possível constituir uma autoridade legitimada, que pudesse ser sustentada por todos os cidadãos. Marques (2009) destacou que a defesa de mecanismos participativos nunca foi unanimidade, sendo defendida por vezes um papel mais restrito aos cidadãos, uma vez que uma intensa participação poderia colocar em risco a própria estabilidade dos regimes políticos.

Por volta do século XX, a discussão permeou a democracia como o melhor formato de governo. Embora referido regime político tenha se tornado hegemônico entre as guerras mundiais, a relação entre representação e soberania popular resolveu-se por meio do estabelecimento de um processo eleitoral – modelo que tinha por principal teórico Schumpeter (1984) que defendia a incapacidade do povo para o debate político (SIPIONE E SILVA, 2013).

Segundo Schumpeter (1984), a administração de determinados assuntos requer qualidades e técnicas, devendo, portanto, ser confiada aos especialistas e, tal medida, não afetaria o princípio democrático, visto que esses especialistas agiriam no cumprimento da vontade do povo. Seria muito mais conveniente consultar o cidadão apenas sobre questões relevantes, resolvendo outras por intermédio de um conjunto de membros eleitos por votação

popular.

E a função da participação na teoria schumpeteriana seria apenas proteger as pessoas de decisões autoritárias, não devendo ultrapassar o necessário para manutenção da máquina eleitoral ou do modelo democrático (PATEMAN, 1992). Assim, o momento mais relevante de uma democracia seria a eleição, vez que se observa a sociedade civil exercendo sua capacidade de escolher seus representantes na administração das instituições estatais, através de um procedimento legítimo, durante determinado período (MARQUES, 2009).

Já na segunda metade do século XX, emergiu a concepção participativa, com suas reflexões voltadas às tradições participativas. Referido modelo de democracia defende uma maior intromissão dos cidadãos nas decisões políticas, com a instituição e aperfeiçoamento de canais participativos (MARQUES, 2009).

De modo geral:

o conceito de democracia participativa construído sob o viés rousseaniano, assenta-se em uma concepção de política apresentada como um fim em si mesma, na medida em que está preocupada com a generalização e aprofundamento da cidadania enquanto auto-determinação da população na definição e construção da vida e do interesse comum (LUCHMANN, 2002, p. 02).

Para a autora em questão, neste modelo de democracia não é possível que somente um indivíduo promova um debate político capaz de mudanças estruturais na sociedade. Assim, a teoria participacionista parte do entendimento de que a participação do povo deve ser ilimitada para existência de um governo verdadeiramente democrático, devendo iniciar-se dentro do próprio ambiente de trabalho, evoluindo de forma gradual para um contexto social mais amplo, e sendo sua principal função educativa: “educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Há, ainda, uma outra corrente que realçou a necessidade de discussão e de participação efetiva dos cidadãos nas atividades político-institucionais, admitindo, todavia, a relevância de princípios típicos dos modelos liberais de democracia (MARQUES, 2009).

Habermas (2003), propôs o modelo conhecido como democracia deliberativa, que consiste na participação das pessoas na tomada de decisão, buscando uma identidade política coletiva. Considerando tal perspectiva, a cidadania deliberativa deveria considerar as questões públicas da seguinte maneira:

não devem ser planejadas, executadas e avaliadas exclusivamente pelo governo de turno, mas compartilhadas com as diferentes organizações e/ou representações da sociedade civil que deve ocorrer por meio de ações comunicativas, práticas argumentativas, nas quais o cidadão decide, coletivamente, com poderes constituídos, os interesses da sociedade (TENÓRIO; MARQUES FILHO, 2006, p. 109).

Oliveira e Pereira (2014) asseveram que o atendimento as premissas dessa teoria é algo distante, até mesmo nas sociedades consideradas desenvolvidas, uma vez que a ausência de uniformidade nas oportunidades e capacidades estabelece bloqueios externos e internos nos próprios indivíduos que inviabilizam a participação equânime. Desse modo, a democracia deliberativa exigiria mudanças nos setores econômico, na qualificação das pessoas, além da necessidade de construção de canais mais acessíveis à população. Em consonância com as diretrizes dessa teoria, surgiram, a partir da década de 80, arranjos institucionais participativos, onde as decisões buscaram expressar o consenso de diferentes sujeitos dentro de uma coletividade (SANABIO *et. al.*, 2013).

Apesar da similaridade existente entre as democracias semidireta e participativa, esta última possui um conceito mais abrangente que a primeira. Considerando o conceito de democracia semidireta como uma simples conjugação da representação com institutos da democracia direta, a democracia prevista na Constituição Federal de 1988 não seria a semidireta, já que foram estabelecidas formas inovadoras de participação social na esfera pública. Assim, a democracia participativa compreende uma participação universal, com ênfase na criação de mecanismos necessários à criação e ampliação dos espaços participativos (MACEDO, 2008).

O conceito de participação universal acima referenciado encontra-se na literatura estrangeira, principalmente na área sobre governança pública. Redford (1969, p.44) afirmava que “a conquista do ideal democrático, no mundo da administração, depende (...) da participação da representação dos interesses no processo de interação entre os tomadores de decisão.” Segundo Matias-Pereira (2009), a governança pública está associada a uma modificação na forma da gestão política, assim sendo, é voltada para o estabelecimento de formas de interação entre Estado e sociedade, com atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular a participação entre os principais atores envolvidos nesse esforço.

Os primeiros teóricos de organizações públicas fizeram críticas sobre uma possível oposição entre política e administração pública. Diziam que a tendência de separar política e administração não permitia que os administradores formulassem políticas públicas. Cientistas

políticos também buscavam em seus pares estudos políticos relevantes para seu tempo, com soluções para problemas sociais. Além disso, argumentavam que as análises deveriam oferecer modelos para o governo, sendo o papel do analista político oferecer uma descrição e explicação das causas ou efeitos de várias políticas, podendo estas informações serem úteis para o formulador das políticas públicas (DENHARDT; CATLAW, 2017).

DeLeon (1992) ressaltava, ainda, a necessidade de uma democratização da própria análise política, tendo como prioritário o aumento da participação popular na formulação de políticas públicas, bem como o desenvolvimento por analistas políticos de instrumentos para a captação das visões dos cidadãos neste processo.

Já Rourke (1969) observou questões que interessam aos estudiosos do processo político, e dentre elas a responsividade, ou até que ponto o sistema promove a correspondência entre as decisões dos políticos e a vontade real da comunidade. A responsividade deve ser examinada sob a ótica da moralidade democrática, onde a participação não deve ser apenas instrumental, mas considerada um valor essencial ao desenvolvimento da cidadania, devendo tomar várias formas como o acesso da população à informação, as arenas de debate político e aos fóruns de decisão para exposição de suas demandas e reivindicações sem receios de retaliações de qualquer tipo (REDFORD, 1969).

Sendo assim, a responsividade não envolve apenas perseguir o interesse da sociedade, mas também fazer isso observando os valores democráticos, envolvendo o cidadão na formulação das políticas públicas, ou seja, elevando a participação social (DENHARDT, CATLAW, 2017). E o papel dos gestores públicos seria incorporar nas suas decisões formas de conhecimento político: da experiência dos oficiais eleitos, o científico de especialistas da área e o conhecimento experimental do público (FELDMAN; KHADEMIAN, 2007).

No Continente Sul-Americano (Cone Sul), a abertura à participação da sociedade civil ocorreu nos anos 2000, a partir da eleição de governos de esquerda e decorrentes de movimentos sociais, nos países do bloco (MARTINS et. al., 2011). O Programa Somos Mercosul, criado em 2005 no Uruguai, foi um dos expoentes mais importantes deste cenário, no qual “demonstrou-se a atual preocupação do bloco, qual seja, a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, sempre com a participação das sociedades civis” (CABRAL; ANDRADE, 2013, p.12130).

A iniciativa foi fundada em conceitos da democracia participativa como: a) democratização - incorporação de novos sujeitos sociais como portadores de direitos; b) esfera pública, que corresponde à incorporação de demandas geradas nos movimentos sociais capazes

de identificar carências sociais e direcioná-las para as instituições do bloco; c) transparência, ou seja, visibilidade das ações, decisões e das negociações dos Estados Partes; d) controle social - garantia de participação de representantes sociais em espaços institucionais e fóruns oficiais (MARTINS; ALBUQUERQUE; GOMENSORO, 2011)

No Brasil o referido programa iniciou com o projeto Encontro com o MERCOSUL (2005), que buscava o envolvimento e a cooperação dos setores brasileiros da sociedade civil em resposta às reivindicações de movimentos sociais. Ainda, durante a presidência temporária brasileira, um novo programa instituído pelo Decreto Presidencial nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, no intuito de aproximar o MERCOSUL das esferas nacionais e locais e incentivar a participação social no bloco, foi lançado pelo presidente Lula, o MERCOSUL Social e Participativo (NUNES, 2010).

Assim, a administração pública ao se abrir para receber ideias sobre assuntos de interesse da comunidade e para a participação social, desenvolve uma conduta ativa dos cidadãos nas decisões e ações públicas. Com os avanços tecnológicos surgiram novos formatos participativos como os portais da transparência, as mobilizações em redes sociais sobre assuntos de interesse coletivo; os abaixo-assinados virtuais a favor ou contra ações de governos e as plataformas para a participação na construção de ideias para setor público, como por exemplo, a “challenge.gov”, adotada no governo do presidente americano Obama (MARTINS; BERMEJO, 2018).

2.4.2 Participação Social no Brasil

Atualmente, enquanto conceito, a participação social é central na agenda internacional de boa governança, além disso, com inspiração nas experiências brasileiras, as instituições participativas foram difundidas internacionalmente (FONSECA; AVELINO, 2018). Nos dizeres de Medeiros e Borges (2007, p. 68) trata-se de “uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta e de um método de governo baseado em um nível de institucionalização das relações Estado-sociedade”.

Sendo a participação social compreendida como a participação da sociedade na definição e acompanhamento das políticas públicas, Boneti (2006) destacou que se faz necessário partir do entendimento que se tem sobre a relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil, vez que seria nesta relação que se origina o que ele chama de “agentes definidores das políticas públicas”. Na concepção do autor, cada contexto histórico produz “verdades absolutas” construídas por ideologias a partir de “verdades relativas”, de acordo com

a inter-relação entre a produção econômica, cultural e interesses dos grupos dominantes, que referenciam as ações institucionais. Assim, as políticas públicas enquadram-se como o resultado da disputa de forças que nascem das relações de poder de grupos econômicos, políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil.

Ressalte-se que para Appio (2004), a formulação de políticas públicas deve ser efetuada pela própria sociedade, em um espaço público, onde pode-se afirmar que suas decisões vinculam o Poder Executivo. Instrumentos tradicionais de democracia representativa, não podem, assim, ser considerados como mecanismos exclusivos de aferição do interesse público, visto que as instituições formais de representação popular traduzem seus próprios interesses, a partir de uma pauta de prioridades que toma em consideração aspectos próprios do sistema político.

Também é relevante o posicionamento da sociedade diante da ação estatal visto que reflete o significado que esta concebe culturalmente à sua participação na tomada de decisão. “Desde os tempos do Brasil Colônia, a sociedade brasileira foi pontilhada de lutas e movimentos sociais contra a dominação, a exploração econômica e, mais recentemente, contra a exclusão social” (GOHN, 2000, p.15).

No entendimento de Nogueira (2006) a sociedade brasileira era modelada pela escravidão e dividia-se basicamente em duas partes: uma que oprimia e explorava e a outra que era humilhada. E o Estado, agigantado artificialmente, não funcionava de um modo ativo para o desenvolvimento da sociedade. Assim, a rigor, não existia a concepção de formulação de políticas públicas.

Para Faoro (2001) os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade do donatário, senhor das terras e da justiça. Referindo-se a aspectos mais contemporâneos, Brisola (2008) asseverou que a casa-grande e senzala, o patrimonialismo, o clientelismo, a tutela, o favor e a privatização do público, são reatualizados pela classe dominante, para bloquear o desenvolvimento dos espaços públicos, impedindo a classe dominada de expressar seus interesses e necessidades.

Segundo Chauí (2000) a história da sociedade brasileira foi marcada pela estrutura hierárquica verticalizada do espaço social, em que as relações sociais se davam entre um sujeito superior que manda e um inferior que obedece, conservando as marcas históricas colonial-escravistas. E a forma de realização da política e de organização estatal quanto aos governantes foi mantendo relações de clientelismo e praticando a famigerada corrupção, enquanto os “dominados” percebem o Estado como “o poder dos outros”, enxergando-o apenas sob ótica

dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, uma narrativa disseminada de origem, com fundamento teológico-político, não para de se repetir porque opera como um mito fundador. No período de conquista, navegantes não cessavam de referir-se às terras brasileiras como abençoadas pela natureza, resultando no enraizamento da ideia de que nossa identidade e grandeza se encontravam predeterminadas no plano natural. Sendo um “povo eleito” e uma “terra abençoada por Deus” o futuro estaria desde sempre e para sempre assegurado. Finaliza, com o componente da sacralização do governante encontrado na política brasileira, onde os representantes eleitos não são percebidos pelos representados como seus representantes do Estado em face do povo, o qual se dirige aos representantes para solicitar favores e privilégios (CHAUÍ, 2000).

Em contraponto aos autores citados anteriormente, Rocha (2008, p. 132) afirmou que a participação social sempre existiu no país e nossa história é repleta de momentos que demonstram a capacidade do brasileiro de se organizar para lutar pelos seus direitos, como por exemplo na Revolta da Vacina, nos primeiros anos da República (1904), no Rio de Janeiro: “o que se depreende desse episódio da história brasileira é que os repertórios de ação dos movimentos populares são construídos historicamente e os movimentos sociais desenvolvem, ao longo do tempo, uma diversidade de formas de protestos”.

Contudo, Nogueira (2006) asseverou que nem com a instauração da República em 1889, sob a promessa de democratizar e moralizar a vida pública, as oligarquias deixaram de prevalecer sobre os cidadãos, e a ignorância e a miséria continuaram a fracionar a sociedade, sendo fatores poderosos de reprodução de elites desqualificadas. Afirma que as condições presentes no país não favoreceram o regime republicano, pelo contrário, a própria cultura de uma sociedade acostumada com os efeitos de três séculos de colonização e de escravidão foi o maior obstáculo, pelo menos até a revolução dos anos 30.

A desconstrução da estrutura político-institucional da chamada Primeira República aconteceu acompanhada por um melhoramento gradual do aparelho estatal. O Poder Executivo Federal, apesar da postura centralizadora, passou a assumir o papel de mediação nos diferentes conflitos sociais. Dos anos 1930 a 1945, observou-se uma significativa extensão da participação popular na esfera política, com destaque para o papel dos trabalhadores organizados em sindicatos oficiais (OLIVEIRA, 2011).

Refutando o argumento acima exarado, Nogueira (2006, p.08) explicou que:

O arranjo estatal desenhado nos anos 30 politizou de modo distorcido a administração pública. Facilitou a ‘balcanização’ do aparato administrativo e bloqueou a colocação em prática de projetos reformadores capazes de modernizar a administração, aumentar

sua eficiência e sua eficácia e dar a ela maior afastamento em relação ao mundo dos interesses particulares. Não foi inteiramente republicano, nem democrático (NOGUEIRA, 2006, P. 08).

E continua o autor dizendo que: “houve ditadura até 1945, e a democracia populista de massas que então se seguiu terminou violentamente com o golpe militar de 1964. (...) Por proibirem a liberdade e a democracia, as ditaduras deformam a educação cívica e a proliferação de uma cultura democrática” (NOGUEIRA, 2006).

Não obstante, o marco mais importante da luta pela participação social no Brasil foi na resistência à ditadura, entre os anos 70 e 80, quando movimentos populares, juntamente com a classe média, se organizaram em torno das reivindicações de melhorias nos serviços públicos (CARVALHO, 1998). No mesmo sentido, Daniel (1994) asseverou que no Brasil, o tema da participação na gestão pública surge na metade da década de 70, durante a crise na ditadura militar, inspirado por práticas oriundas de movimentos sociais.

Para Avritzer (2012), uma vez que a história do Brasil dos anos 1930 a 1980 foi de forte intervenção do Estado na organização da sociedade, durante o período de democratização a principal característica da sociedade civil brasileira foi a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos.

Referido autor foi pioneiro no conceito de instituições participativas, que contrapunha a literatura que defendia um conceito bastante limitado de instituições políticas, centrado na existência de uma legislação formal acerca do seu funcionamento, visto que no sistema brasileiro algumas instituições participativas não estavam formalmente, nem legalmente, instituídas. Por serem vários os tipos de arranjos participativos, a partir de variáveis como iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação, as instituições participativas podem ser entendidas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008, 2009).

Para Benevides (1991), na Constituição Brasileira prevaleceu uma democracia semidireta, por combinar elementos de democracia direta (referendo, plebiscito, leis de iniciativa popular) e representativa, conforme previsto no parágrafo único, art. 1º: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi prevista a oportunidade inédita da participação popular no contexto histórico das constituições brasileiras, ou seja, em

nenhuma das constituições anteriores houve a participação efetiva do povo nas suas elaborações. Dentre as emendas constitucionais de iniciativa popular pode-se destacar o estabelecimento de mecanismos típicos de uma democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa de lei popular.

O discurso histórico do conhecido político brasileiro, Ulysses Guimarães, grande defensor da democracia brasileira, proferido em 5 de outubro de 1988, quando da promulgação da Constituição, como presidente da Assembleia Nacional Constituinte (87-88), em vários de seus trechos eleva a participação social como corolário da nossa Carta Maior (em anexo).

Assim, a Constituição adota o Estado democrático de direito, o qual se alicerça na soberania popular, via de consequência, impondo a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, não se exaurindo na simples formação das instituições representativas, mas na busca do completo desenvolvimento do Estado, e procurando realizar o princípio democrático como garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana (SILVA, 2001).

Em outras palavras, o Estado brasileiro, no que se refere a sua organização e gestão, pressupõe um sistema participativo, por meio do qual a sociedade civil organizada toma parte tanto nas decisões políticas como no acompanhamento das ações desenvolvidas (FERRI ET. AL. 2017).

Para Milani (2008) no Brasil a participação foi elemento central nos processos de reforma democrática do Estado e o texto constitucional de certa forma estimulou a participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como nos casos de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227).

Como resultado dos preceitos constitucionais, foram estabelecidos sistemas de gestão democrática em diferentes campos de atuação do Poder Público, na quase a totalidade das políticas sociais brasileiras (ROCHA, 2008). A partir edição da Constituição Federal de 1988, que institucionalizou diversos canais de participação popular e de entidades representativas nas políticas públicas, o conceito de participação social no Brasil começou a ser intrinsecamente relacionado à construção de espaços que criam interconexões entre os gestores e a sociedade (CARVALHO, 1998). Assim, a participação social na política brasileira experimentou um grande avanço desde o processo de democratização, tendo por ponto de partida a Constituição Federal de 1988, que institucionalizou vários instrumentos participativos como: os conselhos, os orçamentos participativos e a cooperação da sociedade no processo de elaboração de planos

diretores (AVRITZER, 2009).

A partir do momento que o Estado brasileiro foi cedendo espaço, tornando-se mais receptivo à participação na gestão de interesses coletivos e institucionalizando canais para tanto, houve um alargamento da cidadania para além do voto ou da delegação de poder conferida aos representantes (CARVALHO, 1998). No entanto, de acordo com a autora a radicalização da democracia, “não significa apenas a construção de um regime político democrático, mas também a democratização da sociedade, a construção de uma cultura democrática” (p. 13).

Para Martins e Bermejo (2018, p. 419) com o processo de globalização e os avanços tecnológicos (anos 80), apareceram “novas demandas da sociedade civil que reivindicava por direitos de cidadania, democracia e distinção entre o que é estatal e o que é público”, desencadeando uma ampliação do conceito de público, que passa ser algo não mais intrínseco ao Estado, mas compartilhado com a sociedade. Ou seja, visto que antes da década de 80 o conceito de público referia-se apenas ao estatal e as ações eram pensadas do Estado para a sociedade, a partir da redemocratização do país começou a ocorrer um deslocamento do foco do Estado para a sociedade, ampliando referido conceito para além do limite do estatal, incluindo diversos atores sociais, visando a atender o pleito pela participação (KEINERT, 2000).

Não obstante, segundo Paes de Paula (2005) nas reformas brasileiras dos anos 90, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobressaíram a dimensão sociopolítica (não sendo possível conciliar a inclusão socioeconômica – direitos como trabalho, educação e saúde – com a inclusão sociopolítica – participação social). Influenciada pelas crises do nacional-desenvolvimentismo e do patrimonialismo autoritário e pela necessidade de aliar estratégias de desenvolvimento dependente e associado a outras neoliberais no campo econômico, a denominada Administração Pública Gerencial, implementada no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e tendo por protagonista Bresser-Pereira, enfatizou as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, como destacado pela autora.

Quanto às virtudes do modelo gerencial, destacaram-se a melhoria na eficiência do setor público, em especial no campo econômico, baseada em modelos internacionais de reforma e administração pública. Porém, foram definidas como prioridades as dimensões estruturais da gestão, em detrimento das sociais e políticas, além da centralização do processo decisório, principalmente com a falta de estímulo à construção de instituições políticas mais sensíveis à participação da sociedade (PAES DE PAULA, 2005).

Se a vertente gerencial ofereceu resposta à crise de governança dos estados e periferias,

não o fez o em relação a torná-lo mais receptivo ao povo. A presença de militantes dos movimentos sociais em alguns partidos políticos os tornou mais adeptos de uma cultura participativa. A abertura democrática deu a oportunidade de candidaturas de esquerdistas, com coalizações partidárias que contribuíram ativamente na construção histórica da democracia participativa brasileira e que carregavam como lema a participação social (PAES DE PAULA, 2005)

Em um momento posterior, a Administração Pública Societal, delineada por Oliveira e Pereira (2014), apresentou quatro pontos centrais: visão alternativa do desenvolvimento, processo de reinvenção político-institucional, novo perfil do gestor público e a concepção participativo-deliberativa. Por ser herdeira dos movimentos sociais das décadas de 60 a 80, buscou inserir em suas experiências de gestão, em todas as esferas governamentais, formatos institucionais de participação social, como conselhos gestores, fóruns temáticos e o Orçamento Participativo (PAES DE PAULA, 2005). Com essas experiências, apesar da dura crítica de uma supervalorização desta participação, as concepções de espaços populares foram evoluindo até serem considerados realmente locais de poder compartilhado e de conexão entre Estado e sociedade (CARVALHO, 1998).

Vale salientar que o modelo societal não sobrepujou o gerencial, vez que foram mantidas marcas gerencialistas em todos os campos de atuação da administração pública brasileira, porém, trouxe inegáveis avanços na participação social, dando voz à população nos processos decisórios do Estado e incluindo a participação de grupos historicamente excluídos (PAES DE PAULA, 2005). A participação social na gestão alterou o processo do debate político, tornando-o mais público e transformando também os movimentos sociais: trazendo-os de seu papel de prosaicos captadores de reivindicações populares, para um tipo de participação mais complexo e qualificado no processamento dessas demandas em instâncias políticas decisórias (CARVALHO, 1998).

Em continuidade à ideologia adotada pela vertente societal e procurando atender as manifestações sociais desencadeadas em 2013 pela melhoria dos serviços públicos, a presidente Dilma Rousseff instituiu pelo Decreto nº 8.243/2014, a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, que segundo Paes de Paula (2016) já nasceu cercada por críticas, tendo em vista a ideia de que representaria uma redução da eficiência governamental, uma ameaça ao Poder Legislativo e ao próprio poder político do Estado, além de opiniões que o aumento da participação levaria a um regime comunista ou, antagonicamente, a um regime antidemocrático.

Apesar dos avanços conquistados, sendo inclusive o Brasil considerado pioneiro nas práticas de participação social na gestão pública, servindo inclusive de modelo para aplicação internacional (Orçamento Participativo), as instituições participativas brasileiras atravessam um momento incerto, além do atual desinvestimento neste tipo de órgão (FONSECA; AVELINO, 2018).

Algumas dificuldades encontradas na utilização dos mesmos têm gerado indagações sobre a efetividade principalmente dos espaços públicos para este fim: “na verdade, muitos passos devem ser dados até que, de fato, as deliberações da sociedade civil sejam encaminhadas aos escaninhos apropriados da Administração Pública Federal e se concretizem em medidas e políticas públicas adequadas à população” (ROCHA, 2008, p. 148). Na mesma linha, Albuquerque (2006, p. 6):

A construção destes espaços não tem sido fácil. As disputas entre interesses mais e menos democráticos é intensa, a precariedade de uma cultura democrática e participativa se faz notar tanto na burocracia estatal como nas organizações da sociedade e no setor privado, dificultando a consolidação dos espaços de diálogo e negociação sobre as políticas. Além destas dificuldades, esta agenda de reforma democrática do Estado, confronta-se, desde seu momento inaugural pós-Constituição, com uma hegemonia crescente de agendas neoliberais de reforma do Estado.

Assim, a sociedade tem dificuldades na utilização desses instrumentos, primeiramente porque os movimentos sociais se desenvolveram com perfil reativo, para confrontar o Estado, ou seja, não possuíam uma agenda propositiva e, em segundo, tendo em vista que em locais com ausência de cultura organizativa e associativa a sociedade não ocupa com qualidade os espaços públicos criados para esse fim. Além disso, muitos destes canais são burocratizados e sem conteúdo democrático, pela falta de cultura governamental na partilha do poder, bem como pelo despreparo dos governos para transparência (CARVALHO, 1998). Para Dagnino (2004, p. 198):

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação.

Ainda sob o argumento da falta de efetividade das instituições participativas brasileiras e sua vinculação a políticas de esquerda, existe uma possível hipótese de resistência política a sua atuação (FONSECA e AVELINO, 2018). A extinção de vários conselhos pelo Decreto

Presidencial nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que revogou na íntegra o Decreto nº 8.243/2014 (supracitado), que instituiu a Política Nacional de Participação Social no governo da Presidente Dilma Rousseff, sob a alegação de que muitos deles são desnecessários e que tal medida representaria economia para os cofres públicos reforça tal entendimento.

Nos últimos anos, a representação política exercida por atores sociais passou a influenciar estudos na área, orientados tanto pelas evidências empíricas quanto pelo debate internacional sobre pluralização da representação e as experiências brasileiras, principalmente das instituições participativas (ALMEIDA, 2014). Para Fonseca e Avelino (2018) em um contexto de expansão das formas participativas em âmbito internacional, as experiências brasileiras sofrem um momento de estagnação, fazendo-se necessária uma oxigenação da temática, partindo do rompimento com relativo isolacionismo que a burocracia e o meio acadêmico brasileiro criaram em torno da participação.

3

METODOLOGIA

A pesquisa é um procedimento racional e sistemático na busca da solução de um problema, mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 1999). A metodologia da pesquisa se refere basicamente ao percurso a ser realizado para se alcançar os objetivos propostos. Para Silva; Menezes (2005) metodologia científica é o conjunto de etapas ordenadas que devem ser vencidas na investigação de um fenômeno. Evidentemente, neste tópico está referida a dimensão teórica da base metodológica que se almeja imprimir ao estudo.

De forma geral, o presente trabalho buscou compreender a participação social nas instâncias locais, a partir de uma visão de totalidade, por intermédio da identificação de elementos que pudessem validar ou refutar a hipótese de que há relação direta entre a participação social como elemento na governança pública e no desenvolvimento local.

3.1 Delineamento da pesquisa

Inicialmente, foi realizada a revisão de literatura, sendo desdobrada em três eixos: o primeiro com foco nas teorias do desenvolvimento econômico (2,2), o segundo nos indicadores de desenvolvimento (2.3) e o terceiro na participação social como elemento de governança pública. A partir de então, com os pressupostos teóricos definidos, foi possível, a partir da análise estatística, compreender a relação entre os dois conceitos-chave.

3.2 Tipo de Pesquisa

A pesquisa quanto à finalidade é aplicada, visto que objetiva gerar conhecimentos para a aplicação empírica e voltados à solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2005). No caso em tela, foram identificados e analisados os elementos que evidenciaram a contribuição da participação social, como elemento de governança pública, no desenvolvimento local. O resultado de uma pesquisa aplicada pode permitir que os gestores públicos utilizem os resultados obtidos para a tomada de decisões e elaboração de políticas públicas.

Em relação à natureza pode ser classificada como quantitativa uma vez que busca-se dados estatísticos para uma parametrização da temática em questão (SILVA; MENEZES, 2005), utilizando índice que representa em termos quantitativos as dimensões do desenvolvimento (ISDEL), bem como a correlação entre indicadores ligados à participação

social com aspectos do desenvolvimento local.

Quanto aos objetivos, segundo a classificação de Gil (1991) a pesquisa caracteriza-se como de natureza exploratória, porque busca informações em levantamento bibliográfico, em análise documental e na conceituação, decomposição e correlação entre o desempenho dos Municípios mineiros no ISDEL, com os indicadores relacionados à participação social.

Quanto aos procedimentos técnicos pode ser classificada como: a) bibliográfica, uma vez que tem por ponto inicial uma revisão de literatura e a construção do estado da arte da participação social, do desenvolvimento local e dos temas de forma concomitante e, documental, uma vez que envolve a análise da legislação brasileira, bem como de documentos correlatos (GIL, 1991). Além disso, inclui os procedimentos de estudo das notas metodológicas e de coleta e análise dos dados do ISDEL, que foram correlacionados, permitindo, também, um estudo de caso sobre o desdobramento da dimensão “Governança para o Desenvolvimento” e da subdimensão “Participação e Controle Social” do ISDEL.

3.3 População e Amostra

O ISDEL é um índice estabelecido pelo SEBRAE para todos os municípios do Brasil. Por ser a amostra a parte do universo da pesquisa selecionado, dentro da análise do ISDEL será utilizado o recorte Minas Gerais, ou seja, a amostra escolhida compreenderá os oitocentos e cinquenta e três municípios mineiros, tendo em vista a dimensão territorial brasileira e as diferentes características regionais.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa exploratória no próprio site do ISDEL (<https://www.isdel-sebrae.com>), e, posteriormente, foi disponibilizado pelo setor de inteligência do referido órgão – responsável pela criação do índice – tabela com o índice geral de todos os Municípios de acordo com suas posições no ranking brasileiro. Foram extraídos os dados dos Municípios Mineiros (ISDEL Geral) e coletados no site os dados relativos à dimensão Governança para Desenvolvimento e sua subdimensão Participação e Controle Social, dos 853 municípios mineiros, manualmente.

3.4 Instrumentos de Pesquisa

O instrumento de pesquisa utilizado são os indicadores de Participação e Controle Social, da dimensão Governança para Desenvolvimento do Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL.

3.5 Procedimentos para Coleta de Dados

Os procedimentos para a coleta dos dados foram: a) a tabulação dos mesmos no programa SPSS 21.0, a partir da extração do banco de dados do ISDEL, considerando a dimensão “Governança para o Desenvolvimento” e a subdimensão “Participação e Controle Social”.

Foram realizados os testes de normalidade dos dados, as análises de correlação, a determinação e análise das estatísticas descritivas; tudo isso para âmbito geral do estado de MG e depois para cada região de planejamento do estado.

Além disso, a análise documental tomou por base a publicação do ISDEL, no site e demais fontes e divulgações no site geral do SEBRAE-MG – www.sebrae.com.br/minasgerais.

3.6 Procedimentos para Análise de Dados

Para a análise dos dados, foram adotados procedimentos da estatística descritiva e análise de medidas de associação, notadamente o coeficiente de correlação de *Spearman*; e análise de causalidade. Os dados dos municípios foram inicialmente lançados em um banco de dados no programa SPSS 21.0 e posteriormente analisados a partir das variáveis: a) valor do ISDEL do município, b) valor da dimensão “Governança para o Desenvolvimento” e c) valor da subdimensão “Participação e Controle Social”. Ao todo, 2.559 dados foram relacionados a fim de se encontrar a validação (ou não) da hipótese inicial. Para a análise foi utilizado o software SPSS, versão 21.0.

4

RESULTADOS

4.1 Análise e Discussão

A análise dos resultados da pesquisa, conforme já mencionado, buscou validar (ou não) a hipótese de que há uma relação positiva e significativa entre a participação social na governança pública e no desenvolvimento local a partir da análise do ISDEL de todo Estado de Minas Gerais e também por regiões, da sua decomposição em dimensões e subdimensões e dos cruzamentos do referido índice e seus constituintes, em consonância com o que foi apropriado da revisão de literatura.

Os valores: a) do ISDEL, b) da dimensão “Governança para o Desenvolvimento” e c) da subdimensão “Participação e Controle Social” foram analisados e, conseqüentemente associados em diferentes cruzamentos, por meio do software SPSS.

Para que a participação social pudesse ser analisada de forma empírica nesta pesquisa enquanto fator contribuinte para o desenvolvimento local, optou-se por realizar, primeiramente, uma análise por meio de estatística descritiva do ISDEL Geral do Estado de Minas Gerais e do ISDEL por regiões mineiras, bem como analisar o desdobramento do ISDEL que, computa entre outras variáveis, a participação social (denominada pelo SEBRAE de Participação e Controle Social), que é uma das subdimensões da dimensão “Governança para o Desenvolvimento”.

Por conseguinte, foram realizadas correlações por meio dos cruzamentos entre o ISDEL e a dimensão “Governança para o Desenvolvimento”, entre a subdimensão Participação e Controle Social e o ISDEL e entre a subdimensão Participação e Controle Social e a dimensão “Governança para o Desenvolvimento” primeiramente para a totalidade do Estado de Minas Gerais (análise estadual) e, posteriormente, as mesmas análises em cada uma das dez regiões de planejamento do estado (análise regional).

4.1.1 Análise Estadual

Neste item analisa-se as estatísticas descritiva, teste de normalidade e as correlações entre os dados levantados para a totalidade dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais.

Conforme o **Quadro 2**, no que se refere ao ISDEL Geral do estado a análise descritiva apresentou uma média de 0,3190, dentro de um parâmetro estabelecido para referido índice 0

(zero) a 1 (um), sendo zero o menor nível de desenvolvimento e o valor máximo 1, maior nível de desenvolvimento. Pode-se afirmar que se trata de um índice relativamente baixo no que tange a interpretação desse resultado, o que fundamenta uma análise mais apurada nos demais componentes que são objeto deste estudo.

Com relação à dimensão Governança para Desenvolvimento é possível notar uma média maior de 0,3621 e no caso específico da subdimensão Participação e Controle Social o índice de 0,3118, ficou um pouco abaixo do ISDEL Geral.

Quadro 2 - Análise Descritiva ISDEL Geral para o Estado de Minas Gerais

	ISDEL Geral	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social
N Válido	853	853	853
Ausente	29	29	29
Média	,319019678982034	,3621664713	,3118084408
Erro de média padrão	,001567268187920	,00369458114	,00470058604
Mediana	,316111645224327	,3570000000	,3175000000
Moda	,1899169046787494 ^a	,34000000	,10320000
Modelo padrão	,045773891309946	,10790454159	,13728608553
Amplitude	,3863843633315300	,62400000	,71820000
Mínimo	,1899169046786490	,06600000	,04370000
Máximo	,5763012680101790	,69000000	,76190000

a. Há várias modas. O menor valor é mostrado.

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Ainda em relação ao **Quadro 2**, chama atenção a medida descritiva de variabilidade amplitude, que representa a diferença entre os valores máximo e mínimo dos indicadores. Quando analisado o ISDEL Geral a amplitude é de, aproximadamente, 0,386 um valor até certo ponto aceitável, dada a profusão de realidades diametralmente opostas que existem entre os municípios do estado.

Porém, quando analisamos a amplitude dos resultados da dimensão Governança para Desenvolvimento e da subdimensão Participação e Controle Social a diferença é muito significativa chegando a, respectivamente, 0,624 e 0,718; sendo esta última quase duas vezes maior que do índice geral.

Essa constatação reforça um pouco mais a heterogeneidade do estado e indica que ao

mesmo tempo que existe município com ampla participação social (índice 0,7619) há outro em que tal subdimensão é quase nula (0,0437). Tais discrepâncias reforçam a necessidade de analisar mais detidamente os indicadores por regiões, o que será feito no decorrer deste estudo. Antes, são apresentados os resultados das correlações para os indicadores gerais do estado.

Antes de abordar os resultados das correlações cabe destacar a forma que será usada para a análise dos resultados. De acordo com Field (2017) os coeficientes de correlação são técnicas estatísticas para dimensionar a força de associação entre as variáveis, ou seja, para que possamos analisar o grau de relacionamento entre as mesmas, bem como o que elas representam em um estudo. Além disso, pode-se descrever a causalidade entre elas, ou seja, qual seria o grau de proporção de uma variável no comportamento da outra variável em estudo na análise bivariada em questão.

Dentre os principais coeficientes para descrição da associação entre variáveis estão o Coeficiente de Correlação de Pearson e o Coeficiente de Correlação de Spearman, que são medidas de associação linear, com variação entre -1 e 1, ou -100% e 100%. Desta forma, com o objetivo de identificar o método de correlação mais indicado para as amostras, realizou-se o teste de normalidade de Kolmogorov-Smirnov para as situações analisadas, sendo um dos testes de normalidade mais utilizados e padrão do SPSS. Adotou-se $\alpha = 5\%$ para o nível de significância.

Segundo Fiel (2009) o resultado via o teste de normalidade é um gráfico de probabilidade normal, com algumas estatísticas computadas, sendo que cada ponto na ilustração gráfica é descrito por um valor medido (no eixo horizontal) e a probabilidade acumulada (no eixo vertical). A ideia básica do método é que uma transformação é aplicada no eixo vertical do gráfico da distribuição acumulada. Assim, se a distribuição dos dados for normal, esta transformação torna a distribuição acumulada uma reta. Se for muito diferente da reta, provavelmente os dados não seguem uma distribuição normal. O teste de hipótese associado ao teste de normalidade, tem como hipóteses:

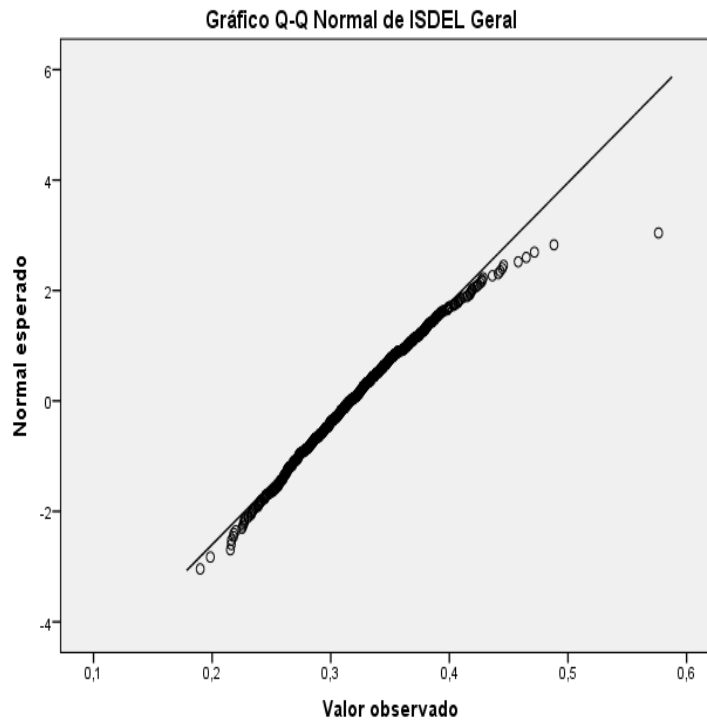
Hipótese nula: Os dados seguem distribuição normal.

Hipótese Alternativa: Os dados NÃO seguem distribuição normal.

a) Teste de normalidade para o “ISDEL Geral”

Os resultados vinculados ao teste de normalidade no SPSS 21.0 para o ISDEL Geral, gráfico Q-Q Normal e p-valor associado ao mesmo, são mostrados no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Teste de Normalidade para o Isdel Geral



Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Além disso, os resultados para o teste de Kolmogorov-Smirnov, são mostrados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 - Resultados do Teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para o ISDEL Geral

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
ISDEL Geral	,033	853	,025	,986	853	,000

a. Lilliefors Significance Correction

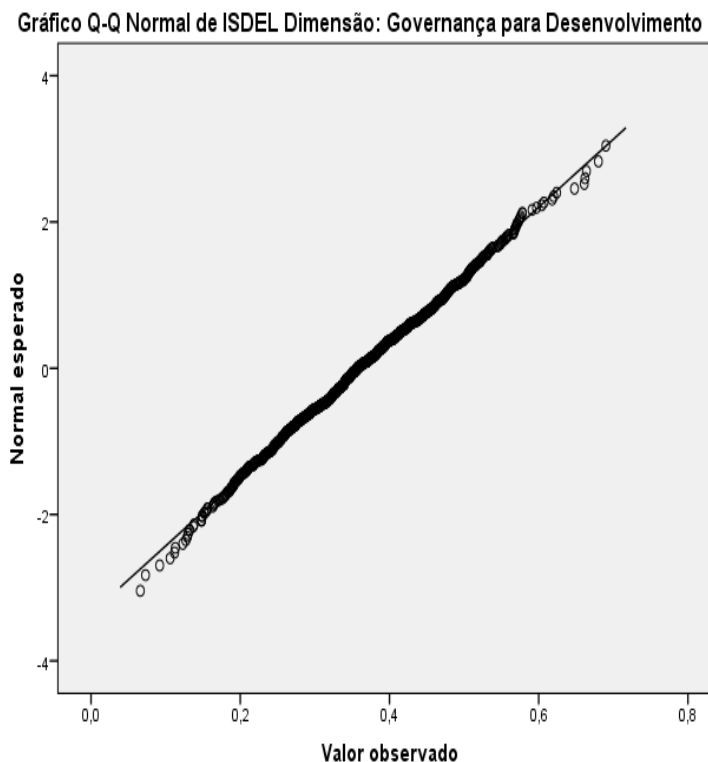
Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Podemos observar que o p-valor associado ao teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para o ISDEL Geral é p-valor = 0,025 ou 2,5%, que é menor do que $\alpha = 5\%$ e, por conseguinte, devemos aceitar a Hipótese Alternativa H1, ou seja, conclui-se que os dados que descrevem o ISDEL Geral não são normais.

b) Teste de normalidade para o “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento”

Os resultados vinculados ao teste de normalidade no SPSS 21.0 para o “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento”, gráfico Q-Q Normal e p-valor associado ao mesmo, são mostrados **no Gráfico 2** a seguir.

Gráfico 2 - Teste de Normalidade para “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento”



Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Além disso, os resultados para o teste de Kolmogorov-Smirnov, são mostrados no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 - Resultados do Teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento”

Tests of Normality

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	,023	853	,200 [*]	,998	853	,277

*. Este é um limite inferior da significância verdadeira.

a. Lilliefors Significance Correction

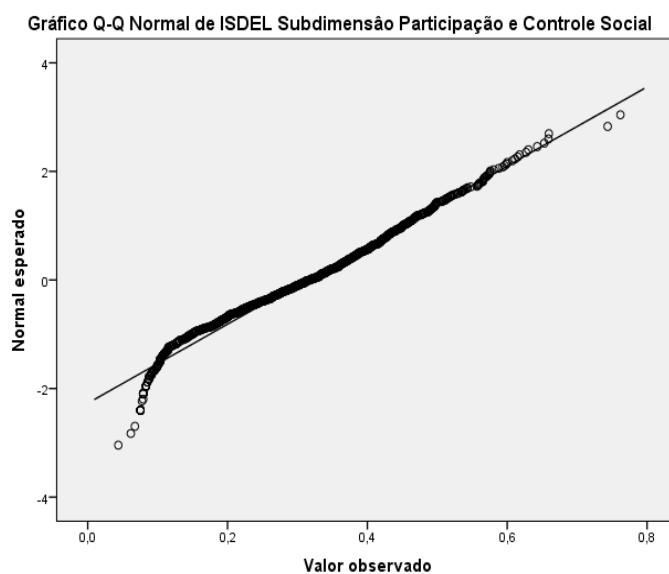
Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Pode-se observar que o p-valor associado ao teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para o ISDEL Governança para Desenvolvimento é p-valor = 0,20 ou 20%, que é maior do que $\alpha = 5\%$ e, por conseguinte, deve-se aceitar a Hipótese Nula H_0 , ou seja, concluímos que os dados que descrevem o “ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento” são normais.

c) Teste de normalidade para o “ISDEL Subdimensão: Participação e Controle Social”

Os resultados vinculados ao teste de normalidade no SPSS 21.0 para o “ISDEL Subdimensão: Participação e Controle Social”, gráfico Q-Q Normal e p-valor associado ao mesmo, são mostrados no Gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 - Teste de Normalidade para “ISDEL: Subdimensão Participação e Controle Social



Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Além disso, os resultados para o teste de Kolmogorov-Smirnov, são mostrados no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Resultados do Teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para “ISDEL: Subdimensão: Participação e Controle Social”

	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social	,047	853	,000	,980	853	,000

a. Lilliefors Significance Correction

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Podemos observar que o p-valor associado ao teste de Normalidade de Kolmogorov-Smirnov para o ISDEL Subdimensão: Participação e Controle Social é p-valor = 0,00 ou 0%, que é menor do que $\alpha = 5\%$ e, por conseguinte, devemos aceitar a Hipótese Alternativa H1, ou seja, concluímos que os dados que descrevem o “ISDEL Dimensão: Participação e Controle Social” não são normais.

Com base nos resultados apresentados sobre os Testes de Normalidade, sendo uma distribuição normal e outra não normal decidiu-se então pela Correlação paramétrica de Spearman, seguindo a indicações de Bisquera, Sarierra, Martinez (2004) e Öztuna; Elhan; Tüccar (2006). Desta forma, o teste de hipótese associado à correlação é dado por:

H0 (Hipótese Nula): ($r = 0$), ou seja, o coeficiente de correlação r obtido não é significativo, e;

H1 (Hipótese Alternativa): ($r \neq 0$), ou seja, o coeficiente de correlação r obtido é significativo.

Assim sendo, com base na teoria envolvendo os testes de hipóteses e com a descrição dos resultados via o SPSS 21.0 toma-se a decisão em favor de uma dessas hipóteses estatísticas, por intermédio do comparativo entre as probabilidades a priori (α) e a posteriori (p-valor). Aqui, foi utilizado a probabilidade a priori $\alpha = 5\%$.

As análises de correlação (Quadro 6) foram avaliadas conforme a abordagem de Field (2017).

Quadro 6 - Parâmetros para análise do coeficiente de Spearman

Resultados	<i>Spearman</i> coeficiente
[0,90; 1]	Muito forte
[0,70; 0,89]	Forte
[0,40; 0,699]	Moderada
[0,20; 0,399]	Fraca
[0 a 0,199]	Muito fraca

Fonte: Field (2009).

c) Cruzamento entre o ISDEL e a dimensão “Governança para o Desenvolvimento”

Quando os valores do ISDEL dos oitocentos e cinquenta e três municípios foram correlacionados com os valores da dimensão “Governança para o Desenvolvimento” (Quadro 7) obteve-se o coeficiente de correlação de Spearman R igual a 0,785 (ou 78,5%) o que permite concluir que a dimensão analisada impacta, de forma positiva e bastante significativa no valor resultante do ISDEL (forte correlação). Deve-se lembrar que o ISDEL é composto por cinco dimensões¹ e que, para esta pesquisa, faz sentido um aprofundamento sobre importância da dimensão “Governança para o Desenvolvimento” que, por sua vez é constituída pelas subdimensões: a) Participação e Controle Social, b) Gestão Pública e c) Articulação.

¹ a) Capital Empreendedor, b) Tecido Empresarial, c) Governança para o Desenvolvimento, d) Organização Produtiva, e) Inserção Competitiva (SEBRAE, 2020).

Quadro 7 - Correlação entre ISDEL x Governança para o Desenvolvimento

		ISDEL Geral	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento
Rô de Spearman	ISDEL Geral	1,000	,785**
	Correlações de coeficiente		
	Sig. (2 extremidades)	.	,000
	N	853	853
	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	,785**	1,000
	Correlações de coeficiente		
Sig. (2 extremidades)	,000	.	
N	853	853	

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Logo, dentro da metodologia adotada no trabalho, foi identificada uma significativa relação entre a dimensão Governança para Desenvolvimento e o ISDEL Geral. Ou seja, referida análise evidenciou que há uma forte correlação entre mecanismos de governança, que facilitam a participação social, e o desenvolvimento econômico local. Além disso, para analisarmos a causalidade da dimensão governança no ISDEL geral podemos nos referenciar ao valor do coeficiente de correlação ao quadrado, que neste caso é $R^2 = (0,785)^2 = 0,616225$ ou 61,6225%, que nos mostra que a dimensão governança tem como proporção de causa no ISDEL geral um valor próximo de 62%, ou ainda, temos que a dimensão governança influencia significativamente no valor do ISDEL geral.

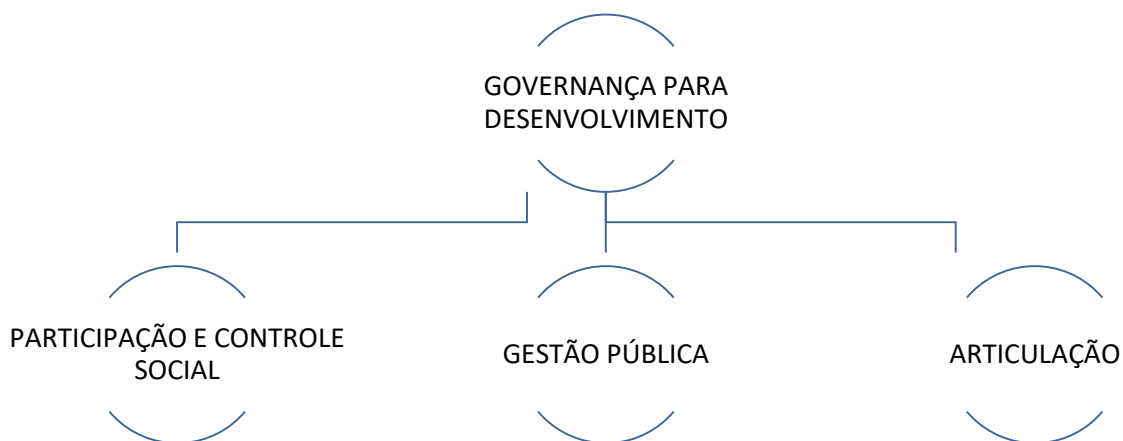
Assim, fica evidenciada a importância da dimensão Governança para o Desenvolvimento, pelo menos na forma mensurada pelo ISDEL no âmbito geral do Estado de Minas Gerais. Referido resultado indica que quando presente a governança pública, ou seja, quando lideranças do poder público, do mercado e da sociedade cooperam para uma construção compartilhada de futuro, existem maiores chances para um alto índice de desenvolvimento local, corroborando o entendimento teórico encontrado na revisão de literatura de que a governança dá direcionamento a atuação da gestão para atendimento do interesse de toda a coletividade, contribuindo para melhoria de vida de todos os cidadãos da localidade em questão.

d) Cruzamento entre a subdimensão Participação e Controle Social e o ISDEL

Comprovada a relação significativa entre a instituição de mecanismos de governança e

o desenvolvimento local e, retomando que a governança pode-se dar de diferentes formas e que para o ISDEL ela foi materializada nas subdimensões: a) Participação e Controle Social, b) Gestão Pública e c) Articulação conforme podemos observar na Figura 1.

Figura 1 - Dimensão Governança para Desenvolvimento e Subdimensões



Fonte: Elaborado pela própria autora.

E, considerando que as subdimensões Gestão Pública e Articulação, para o ISDEL, não possuem relação direta com a efetiva participação social, restringindo-se a arranjos apenas públicos, como consórcios ou mecanismos de gestão pública, optou-se por isolar e considerar apenas a subdimensão “Participação e Controle Social” e sua relação com o índice geral (Quadro 8).

Da relação entre as duas variáveis, obteve-se o índice de 0,552 que denota uma relação significativa, positiva e moderada entre a participação social avaliada pelo SEBRAE e o próprio ISDEL, ou seja, isoladamente não é tão significativa como a relação entre a variável governança (que também considera a participação social) e o índice resultante (o próprio ISDEL). De outra forma, percebe-se que $R^2 = (0,552)^2 = 0,304704$ ou 30,4704% que nos mostra que a relação de causalidade é inferior a 50% entre a subdimensão Participação e Controle Social e o ISDEL, ou ainda, que a subdimensão Participação e Controle Social tem como proporção de causa no ISDEL de aproximadamente 30%.

Quadro 8 - Cruzamento entre a subdimensão Participação e Controle Social e o ISDEL

Correlações

			ISDEL Geral	ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social
Rô de Spearman	ISDEL Geral	Correlações de coeficiente	1,000	,552**
		Sig. (2 extremidades)	.	,000
		N	853	853
	ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social	Correlações de coeficiente	,552**	1,000
		Sig. (2 extremidades)	,000	.
		N	853	853

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Logo, conclui-se que a participação da sociedade civil organizada de forma isolada não é tão importante para o desenvolvimento local como a Governança para Desenvolvimento que agrega também outros indicadores como os relacionados a gestão pública e articulação institucional (SEBRAE, 2020).

Porém, mesmo o coeficiente de correlação sendo menor que na análise anterior, o resultado permite averiguar que a nível estadual os processos de participação e controle social e o incentivo a estes processos são importantes para a composição do índice geral de desenvolvimento, servindo assim como uma base para fortalecimento de canais participativos pelos gestores públicos.

e) Cruzamento entre a subdimensão Participação e Controle Social e a dimensão Governança para o Desenvolvimento.

Já, quando se considera relação entre a subdimensão Participação e Controle Social dentro da dimensão Governança para Desenvolvimento, por meio do cruzamento das variáveis, observa-se que ela é ainda mais significativa, consoante os parâmetros para análise do coeficiente de Spearman indicado por Field (2017).

Assim, a subdimensão Participação e Controle Social possui uma correlação significativa, positiva e moderada com a dimensão Governança para Desenvolvimento (Quadro 9), já que o coeficiente de correlação de Spearman é igual a 0,668 ou 66,8%. De outra forma, percebe-se que $R^2 = (0,668)^2 = 0,446224$ ou 44,6224% que nos mostra que a relação de causalidade é inferior a 50% entre a subdimensão Participação e Controle Social e a dimensão

Governança para Desenvolvimento, ou ainda, que a subdimensão Participação e Controle Social tem uma proporção de causa na dimensão Governança para Desenvolvimento de 45% aproximadamente. Logo, a subdimensão em questão é significativa na composição da dimensão ora analisada, contribuindo também de forma indireta e ainda com mais força, para o desenvolvimento econômico local (ISDEL Geral).

Quadro 9 - Correlação Governança para Desenvolvimento e Participação e Controle Social

Correlações

			ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento
Rô de Spearman	ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social	Correlações de coeficiente	1,000	,668**
		Sig. (2 extremidades)	.	,000
		N	853	853
	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlações de coeficiente	,668**	1,000
		Sig. (2 extremidades)	,000	.
		N	853	853

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

Os resultados dessa abordagem a nível estadual permitem verificar uma ampla discrepância nos indicadores, demonstrado pela amplitude nas estatísticas descritivas, o que corrobora com a noção de que Minas Gerais possui realidades bem diferenciadas. Tal fato comprova o que Myrdal (1957) afirmava sobre a existência de diferentes realidades sociais e econômicas em um mesmo território.

Quando analisadas as relações entre as variáveis do estudo fica evidenciada que a dimensão Governança para Desenvolvimento contribui muito significativamente para o índice geral. Já a subdimensão Participação e Controle Social contribui de forma mais direta com a Governança para o Desenvolvimento e de maneira mais indireta com o ISDEL geral.

Para aprofundar essas análises e entender de maneira mais efetiva as diferenças regionais, o presente estudo realizou as mesmas abordagens no âmbito de cada uma das dez regiões de planejamento do estado de Minas Gerais, a saber: (a) Região Central; (b) Região da Zona da Mata; (c) Região do Sul de Minas; (d) Região do Triângulo; (e) Região do Alto Paranaíba; (f) Região Centro-oeste; (g) Região Noroeste; (h) Região Norte; (i) Região do Jequitinhonha e (j) Região do Rio Doce.

Quadro 10 - Correlação de Pearson entre ISDEL Geral X Dimensão Governança X Subdimensão Participação e Controle Social das 10 regiões do Estado de Minas Gerais

Região		ISDEL Geral	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social
Central	Correlação de Pearson	1	,848**	,670**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000
	N	157	157	157
Zona da Mata	Correlação de Pearson	1	,824**	,659**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000
	N	143	143	143
Sul de Minas	Correlação de Pearson	1	,783**	,410**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000
	N	155	155	155
Triângulo	Correlação de Pearson	1	,818**	,664**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000
	N	35	35	35
Alto Paranaíba	Correlação de Pearson	1	,793**	,577**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,001
	N	31	31	31
Centro-Oeste de Minas	Correlação de Pearson	1	,816**	,426**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,001
	N	56	56	56
Noroeste de Minas	Correlação de Pearson	1	,767**	,482*
	Sig. (2 extremidades)		,000	,043
	N	18	18	18
Norte de Minas	Correlação de Pearson	1	,750**	,453**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000
	N	90	90	90
Jequitinhonha/Mucuri	Correlação de Pearson	1	,748**	,300*
	Sig. (2 extremidades)		,000	,014
	N	66	66	66
Rio Doce	Correlação de Pearson	1	,800**	,567**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,000
	N	102	102	102

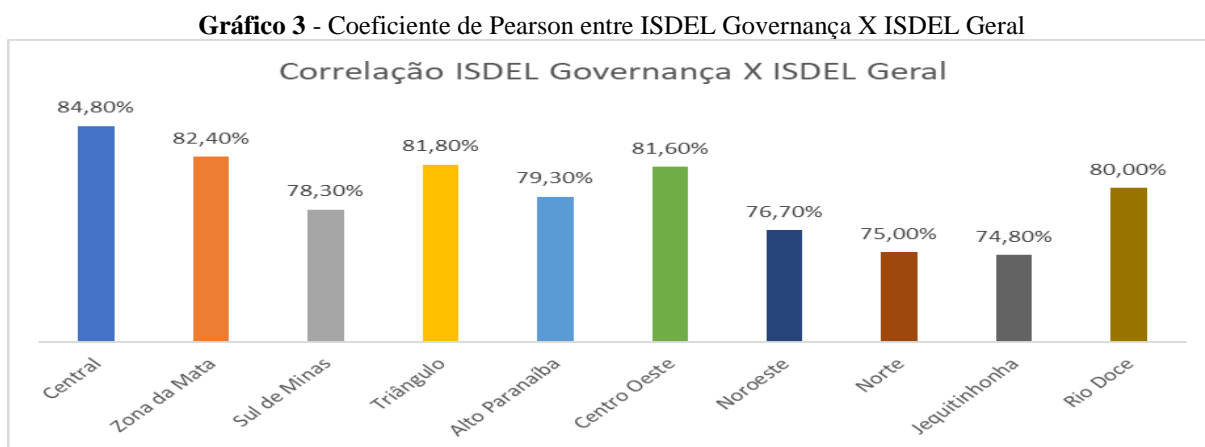
** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

O **Quadro 10** evidencia com clareza a relevância da Dimensão Governança para Desenvolvimento no ISDEL Geral nas regiões delimitadas no presente estudo. É possível ainda validar maiores associações entre Governança X ISDEL Geral do que entre Participação e Controle Social X ISDEL Geral.

A região Central composta por 157 municípios foi a região que apresentou maior associação, mensurada pelo coeficiente de Pearson ($r = 0,848$), entre ISDEL Governança para Desenvolvimento e ISDEL Geral, enquanto a região Jequitinhonha / Mucuri composta por 66 municípios apresentou a menor associação ($r = 0,748$).

Mesmo a região com menor associação apresenta correlação de Pearson considerada **forte**, o que caracteriza influência positiva da dimensão Governança para o Desenvolvimento para o Índice Geral. As regiões Zona da Mata e Triângulo ocupam a 2ª (segunda) e 3ª (terceira) posição em relação aos coeficientes de correlação de Pearson, mensurando 82,40% e 81,60% respectivamente.

O Gráfico 3 demonstra os coeficientes de correlação de Pearson em todas as regiões, no que se refere ao ISDEL Governança e ISDEL Geral.



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 11 - Análise das correlações entre ISDEL Geral x Subdimensão Participação Social nas regiões do Estado de Minas Gerais

Região			ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social
Central	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,670**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	157
Zona da Mata	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,659**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	143
Sul de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,410**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	155
Triângulo	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,664**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	35
Alto Paranaíba	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,577**
		Sig. (2 extremidades)	,001
		N	31
Centro-Oeste de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,426**
		Sig. (2 extremidades)	,001
		N	56
Noroeste de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,482*
		Sig. (2 extremidades)	,043
		N	18
Norte de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,453**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	90
Jequitinhonha/ Mucuri	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,300*
		Sig. (2 extremidades)	,014
		N	66
Rio Doce	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	,567**
		Sig. (2 extremidades)	,000
		N	102

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

O Quadro 11 deixa evidente a importância da Subdimensão Participação e Controle Social no ISDEL Geral dentre regiões delimitadas no presente estudo.

A região Central composta por 157 municípios foi a região que apresentou maior associação, mensurada pelo coeficiente de Pearson ($r = 0,670$), entre o ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social e ISDEL Geral, enquanto a região Jequitinhonha / Mucuri composta por 66 municípios apresentou a menor associação ($r = 0,300$) entre o ISDEL

Subdimensão Participação e Controle Social e o ISDEL Geral.

Índices tão distintos dentro de mesmo estado federativo denotam nitidamente as discrepâncias regionais brasileiras, bem com a heterogeneidade especificamente do Estado de Minas Gerais, provavelmente tendo em vista sua extensão territorial - que é de 586.528 km², equivalente à da França e população (IBGE, 2021) e as desigualdades econômicas e sociais encontradas em duas regiões (MYRDAL, 1957).

As regiões Triângulo e Zona da Mata ocupam a 2^a (segunda) e 3^a (terceira) posição em relação aos coeficientes de correlação de Pearson entre o ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social e ISDEL Geral mensurando 66,40% e 65,90% respectivamente.

Quadro 12 - Análise das correlações entre ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento x Subdimensão Participação e Controle Social nas 10 regiões do Estado de Minas Gerais

Região		ISDEL Subdimensão Participação e Controle Social
Central	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,777**
		Sig. (2 extremidades) ,000
		N 157
Zona da Mata	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,743**
		Sig. (2 extremidades) ,000
		N 143
Sul de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,599**
		Sig. (2 extremidades) ,000
		N 155
Triângulo	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,799**
		Sig. (2 extremidades) ,000
		N 35
Alto Paranaíba	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,728**
		Sig. (2 extremidades) ,000
		N 31
Centro-Oeste de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,556**
		Sig. (2 extremidades) ,000
		N 56
Noroeste de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson ,683**
		Sig. (2 extremidades) ,002
		N 18

Continua

Conclusão

Norte de Minas	ISDEL Dimensão:	Correlação de Pearson	,601**
	Governança para Desenvolvimento	Sig. (2 extremidades)	,000
		N	90
Jequitinhonha/ Mucuri	ISDEL Dimensão:	Correlação de Pearson	,523**
	Governança para Desenvolvimento	Sig. (2 extremidades)	,000
		N	66
Rio Doce	ISDEL Dimensão:	Correlação de Pearson	,671**
	Governança para Desenvolvimento	Sig. (2 extremidades)	,000
		N	102

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pela autora.

O Quadro 12 demonstra a associação entre ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento x Subdimensão Participação e Controle Social nas 10 regiões do Estado de Minas Gerais.

A região Triângulo composta por 35 municípios foi a região que apresentou maior associação, mensurada pelo coeficiente de Pearson ($r = 0,799$), entre ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento x Subdimensão Participação e Controle Social, enquanto a região Jequitinhonha / Mucuri composta por 66 municípios apresentou a menor associação ($r = 0,523$) entre ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento x Subdimensão Participação e Controle Social.

As regiões Central e Zona da Mata ocupam a 2ª (segunda) e 3ª (terceira) posição em relação aos coeficientes de correlação de Pearson entre ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento x Subdimensão Participação e Controle Social mensurando 77,7% e 74,3% respectivamente.

Por tudo exposto, os cruzamentos estatísticos apresentados demonstraram que a subdimensão Participação e Controle Social - avaliada pela metodologia do ISDEL por meio de indicadores como número de conselhos, comitês e índice de transparência - não é tão relevante para o resultado do ISDEL Geral, tanto dos Municípios Mineiros como nas regiões do Estado de Minas Gerais, não contribuindo, pelo menos de forma isolada, significativamente para o desenvolvimento local.

Não obstante, a dimensão Governança para Desenvolvimento (participação social associada a indicadores de outras subdimensões do ISDEL como gestão pública e articulação) mostrou-se comprovadamente importante para o ISDEL Geral, ou seja, para mensuração quantitativa do desenvolvimento de uma localidade, confirmando a hipótese de que a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil na definição, cogestão e controle das políticas públicas

contribui efetivamente para o desenvolvimento local, pelo menos de acordo com os dados obtidos pela análise realizada do Estado de Minas Gerais.

Sendo assim, pode-se considerar que a adoção de estratégias participativas e o consequente empoderamento da população local, garantindo transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade, inclusividade, efetividade e eficiência e controle social, pressupostos da boa governança pública segundo o Banco Mundial (SEBRAE, 2019), contribui efetivamente para o desenvolvimento econômico e sustentável de uma região, em consonância com as teorias modernas que afirmam que o desenvolvimento local depende muito mais de um conjunto de atores locais capazes de criação de um plano de desenvolvimento de longo prazo e acompanhamento da sua execução, do que das ações exclusivas do Poder Público.

5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou demonstrar a relevância (ou não) da participação social para o desenvolvimento local. De um modo geral, a doutrina é uníssona no sentido de que a participação da sociedade civil organizada contribui para a melhoria na definição das políticas públicas, via de consequência contribuindo para a melhoria de qualidade de vida da população. Na mesma linha de raciocínio, nossa Constituição Federal de 1988, assegurou diversas formas de participação social, principalmente por meio dos conselhos das políticas sociais, primeiramente por ser um princípio basilar de um estado democrático de direito, mas também no intuito de estabelecer uma democracia cada vez mais participativa conforme pleiteado pelos movimentos sociais daquela época, pós-ditadura militar.

Como pode ser observado no referencial teórico, formas participativas ganharam ainda mais destaque no Brasil no formato de administração pública societal, inclusive tornando-se referência mundial como no caso dos orçamentos participativos. Porém, estudiosos também apontaram ao longo do tempo fragilidades nos modelos participativos, como a ineficácia dos conselhos - casos de conselhos “*fakes*” instituídos apenas por exigência legal, ou aqueles que existem mais não produzem os resultados esperados pela ausência de encontros ou pela falta de qualificação dos participantes.

Sendo assim, a opção adotada foi tentar mensurar a importância desta participação social de forma quantitativa (cruzamento de dados de oitocentos e cinquenta e três municípios e das regiões do Estado de Minas Gerais) usando como ponto de partida o Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL, que representa em termos quantitativos as dimensões do desenvolvimento a partir da análise indicadores e variáveis de fontes oficiais, e dentre elas a Governança para Desenvolvimento com suas subdimensões: articulação, gestão pública, participação e controle social.

Conforme demonstrado estatisticamente a subdimensão Participação e Controle Social não é tão significativa de forma isolada para o ISDEL Geral (coeficiente de correlação de Spearman é igual 0,552). Contudo, pode ser considerada relevante na medida que é uma das subdimensões da dimensão Governança para Desenvolvimento, possuindo uma forte associação com a mesma (coeficiente igual a 0,668), que possui ainda uma associação mais

forte com o ISDEL Geral (coeficiente de 0,785).

Assim sendo, quando somados bons índices nos indicadores relacionados à gestão pública (informatização, planejamento urbano, gestão e potencial de compras públicas), articulação institucional (consórcios públicos) e a participação da sociedade civil organizada (conselhos, comitês, comissões e controle social – índice de transparência) encontra-se maiores chances de atingimento de alto índice de desenvolvimento local.

Desse modo, mesmo que não de forma isolada e direta, pode-se considerar que a participação social contribui para o desenvolvimento econômico de um município e ou de uma região, por meio do cruzamento de dados estatísticos extraídos do ISDEL - Sebrae MG, fortalecendo esse novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno encontrado no meio acadêmico, compreendido como um modelo realizado de “baixo para cima”, ou seja, que passa a ser estruturado a partir dos atores locais e partindo das suas próprias realidades e potencialidades territoriais e socioeconômicas. Em outras palavras, uma comunidade tem dentro de si as fontes do seu próprio desenvolvimento, não sendo ideal a adoção de um plano centralizado, formulado e executado pelo Poder Executivo nacional, de “cima para baixo”, até mesmo pela heterogeneidade presente nas regiões do nosso país.

Vale ressaltar que a temática desenvolvimento econômico, social e sustentável, pode ser mais explorada no meio acadêmico já que podem ser considerados poucos os estudos específicos sobre desenvolvimento local. Na sua grande maioria são estudos de casos, como por exemplo sobre Arranjos Produtivos Locais (APLs), sendo, ainda mais escassos os que buscam relacionar participação social com desenvolvimento local.

Dentre os estudos mais modernos, chamam a atenção os realizados sobre formas digitais de participação social, como a criação de plataformas tanto no governo estadunidense, do Presidente Obama, como no Brasil dentro de universidade pública localizada dentro da região do Sul de Minas Gerais. Indiscutivelmente, referido assunto ganhará ainda mais relevância após a pandemia que assola o mundo do COVID-19.

Como sugestão para futuras pesquisas, devem ser realizadas sobre índices capazes de nortear os gestores públicos na definição e planejamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, já que a temática atualmente se restringe a um seleto grupo de pesquisadores. Ainda seriam de grande contribuição pesquisas sobre a instituição de conselhos específicos para o desenvolvimento econômico local e a participação de lideranças indicadas por instituições na confecção de planos de desenvolvimento local sustentável a longo prazo.

É importante salientar que o presente estudo tem como limitação o fato de abordar

apenas o estado de Minas Gerais de maneira geral e por regiões de planejamento, o que não permite uma compreensão de outras regiões do país e de casos específicos de municípios mineiros. Neste sentido, recomenda-se em estudos futuros a abordagem de outros estados, bem como a adoção de outro indicador para além do ISDEL, ou até mesmo fazendo associações com outros indicadores de desenvolvimento como PIB e IDH.

Recomenda-se também uma agenda de estudos sobre a participação social no estado brasileiro após a extinção de centenas de conselhos pelo atual Governo Federal (Decreto Federal nº 9.759/2019). Tal extinção ocorreu sob a alegação de que tais conselhos foram criados com uma visão equivocada sobre a participação da população, com base na ideologia de governos anteriores, e que geravam gastos públicos desnecessários como com diárias e despesas de locomoção de conselheiros. Cabe, portanto uma análise do impacto desta decisão governamental.

Por tudo exposto, conclui-se que a participação social, a saber, a participação ativa e organizada dos cidadãos nas decisões políticas e de interesse público relacionadas à sua localidade, pode ser considerada relevante para o desenvolvimento local, haja vista que é um dos pilares da boa governança pública, indo ao encontro de posições teóricas contemporâneas no sentido que as forças locais são as grandes propulsoras do desenvolvimento de uma localidade.

E a única forma de empoderamento de uma população é dando voz as lideranças locais, por meio da instituição de canais participativos nas mais diversas políticas públicas, em especial, às diretamente relacionadas com estratégias de desenvolvimento local, perseguindo, dessa forma, o verdadeiro interesse de toda a comunidade. Até mesmo por ser os governos passageiros (mandatos) e quem deverá acompanhar execução das ações são os atores locais.

Por fim, o presente estudo pretende ser uma contribuição para que governos, gestores, pesquisadores e acadêmicos continuem a buscar formas de participar a população, de forma organizada e realmente eficaz, das decisões governamentais e na promoção de políticas públicas que verdadeiramente contribuem para um desenvolvimento econômico, social, sustentável, e que irradiam para toda a comunidade, melhorando a qualidade de vida de todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. M. D.; HELLER, L.; MELO, E. M. D. Ação comunicativa na gestão de um serviço privatizado de água e esgotos: uma avaliação em Cachoeiro de Itapemirim (ES). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1505-1527, 2012.

ALBUQUERQUE, M. C. (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Polis, 2006.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.26, n.3, jul./set. 1995.

_____. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, n.14, 1996.

APPIO, E. F. **O controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis, 2004.

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.

_____. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Vol. 7. Org. Roberto Rocha Pires: Ipea, 2011. p. 124-35.

_____. **Sociedade civil e estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BARROS, F. L. D. **Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional – a experiência brasileira**. *Sociedade e Estado*, p. 301-327, 2011.

BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BISQUERA, R.; SARRIERA, J. C.; MARTINEZ, F. **Introdução à Estatística: enfoque informático com o pacote estatístico SPSS**. 1. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

BONETI, L. W. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. Ijuí: Unijuí, 2003.

_____. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: ed. Unijuí, 2006.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de Março de 1824).

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1934.

- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1946.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.
- _____. **Lei Federal n. 12.527, 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011.
- _____. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014.** Política Nacional de Participação Social. Brasília, 2014.
- _____. **Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019.
- _____. **Discurso proferido por Ulysses Guimarães,** na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T. P.; ALMEIDA, M. E. **Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades).** Revista de Sociologia e Política, v. 21, p. 5-18, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico.** São Paulo: FGV. 2006. (Texto para Discussão, n. 157).
- BRISOLA, E.M.A. **Cultura Política e Conselhos de Assistência Social.** Revista Ciências Humanas – Universidade de Taubaté (UNITAU), Taubaté, vol. 1, n. 2, 2008.
- BRONSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. **Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil.** Interações (Campo Grande), v. 18, n. 1, p. 89-102, 2017.
- BRUE, S. L.; GRANT, R. R. **História do Pensamento Econômico.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- BUVINICH, D. P. R. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 55-82, 2014.
- CABRAL, C. H. P. L.; ANDRADE, M. T. S. **A Integração que deu certo: O Mercosul Social e a efetivação dos Direitos Fundamentais.** RIDB, Ano 2, nº 11, p. 12115-12138, 2013.
- CÂMARA, J. B. D. **Governança Ambiental no Brasil: ecos do passado.** Sociologia e Política, Curitiba, p. 125-146, 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra, Almedina, 2002.

CARDOSO, F. **Nove clássicos do Desenvolvimento Econômico**. Jundiaí – SP: Paco, 2018.

CARVALHO, M. C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CERQUEIRA, B. S. **Desenvolvimento econômico brasileiro no século XX: uma interpretação crítica**. Leituras de Economia Política, n. 3, p. 3 – 37, 1996.

CHAUÍ, M. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

COLBARI, A. L. **Estratégias institucionais e construções discursivas no campo do desenvolvimento local**. Política & Sociedade, v. 12, p. 13-40, 2013.

COSTA, A. B. **O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter**. São Leopoldo-RS: Cadernos IHU Ideias, Ano 4, nº 47, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006.

COSTA, H. A.; BURSZTYN, M. A. A.; NASCIMENTO, E. P. D. **Participação social em processos de avaliação ambiental estratégica**. Sociedade e Estado, Brasília, p. 89-113, 2009.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. (Orgs). São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade, n. 5, p. 139-164, 2004

DANIEL, C. **Gestão local e participação da sociedade**. In: VILLA-BÔAS, R. (Org.). Participação popular nos governos locais. São Paulo: Polis, n 14, 1994.

DATHEIN, R. **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DeLEON, P. **The democratization of the policy process**. Public Administration Review, v.52, p.125-129, 1992.

DEMO, P. **Participação é uma conquista: noções da política social participativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa**. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Orgs.). O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

FALANGA, R. **Participation and public sector: a democratic challenge**. Universitas Humanas, Brasília, v. 10, n. 2, p. 11-20, jul./dez. 2013

FAJNZYLBBER, F. **Competitividad internacional: evolución y lecciones.** Revista de la CEPAL, Santiago, Chile, Nações Unidas, n. 36, 1988

FAORO, R. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.** Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo, 1958.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Análise de dados: modelos de regressão com Excel®, Stata® e SPSS®.** [S.l.]: Elsevier Brasil, 2016.

FELDMAN, M. S.; KHADEMIAN, A. M. **The role of the public manager in inclusion creating communities of participation.** Governance 20, p. 305-324, 2007.

FERRI, C.; OLIVEIRA, M.; STEDILE, R.L.N. **Conselhos de Políticas Públicas: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas.** RFMD, Belo Horizonte, v. 20, n. 39, p. 61-90, 2017.

FIGUEIREDO, N. S. **O Papel da Sociedade Civil Organizada e da Transparência no Controle Social em Governos Locais.** 2016. Mestrado em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando o SPSS [recurso eletrônico].** Tradução Lorí Viali. – 2. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Artmed, 2017.

FIORI, J.L. **Em busca do dissenso perdido.** Rio de Janeiro: Editora Insight, 1995.

FONSECA, I. F.; AVELINO D.P. **Apresentação: oxigenar a participação – um diálogo entre experiências nacionais e internacionais.** Boletim de Análise Político – Institucional nº 14, 2018.

FREITAS, A. F. D.; FREITAS, A. F. D.; DIAS, M. M. **O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 1201-1223, 2012.

FREITAS, R. L. C. **Governança participativa no âmbito do orçamento público: os casos dos municípios mineiros de Unaí e Buritis, participantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal.** 2016. Mestrado em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FROGERI, R. F. **Governança de Tecnologia da Informação sob a ótica da Teoria da Complexidade: uma abordagem em Pequenas e Médias Empresas.** Programa de Mestrado e Doutorado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento. (Tese de doutorado). Universidade FUMEC. 500 p. 2020.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. **O longo amanhecer: reflexões sobre e formação do Brasil.** 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural.** 3ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GALA, P. **A teoria institucional de Douglas North.** Revista de Economia Política, [s.l.], v.23, n.2, p. 89 – 105, 2003.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1999.

GUIMARÃES, J.R.; JANNUZZI, P.M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades.** In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Anais...Caxambu (MG): ABEP, 2004, p. 18-21.

GOHN, M. G. **500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e Terceiro Setor.** Revista Mediações, Londrina, v.5, nº1, p. 11-40, 2000.

_____. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais.** Caderno C R H, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, 2019.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica.** [S.l.]: Amgh Editora, 2011.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAIR, J. F. et al. **Análise Multivariada de Dados.** [S.l.]: Bookman Editora, 2009.

HELMKE, G. LEVITSKY, S. **Informal Institutions & Democracy.** Lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins UP, 2006.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. **Democracia Deliberativa e Orçamento Público: experiências de participação em Porto alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba.** Sociologia Política, Curitiba, p. 127-157, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Códigos dos Municípios Brasileiros.** 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/codigos-dos-municipios.php>. Acesso em: 05 mai. 2020

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes e aplicações.** Campinas: Alínea, PUC-Campinas, 2001.

_____. **Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, 2002.

_____. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil.** Revista do Serviço Público. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

_____. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública – 3. ed. rev. atual.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

KANG, T. H. **Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen**. Revista de Economia Política. 2011, vol.31, n.3, pp.352-369.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

KUYUMJIAN, R.; SOUZA, E. M.; SANT'ANNA, S. R. **Uma análise a respeito do desenvolvimento local: o empreendedorismo social no Morro do Jaburu — Vitória (ES), Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1503 a 1524, 2014.

LEAL, V.N. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1975.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-Guerra: o caso do Brasil**. Texto para discussão 358. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009.

LOESCH, C.; HOELTGEBAUM, M. **Métodos Estatísticos Multivariados**. [S.l.]: Saraiva, 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa – PPGSP - UFSC, nº 33, nov. 2002.

_____. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MACEDO, P. S. N. **Democracia participativa na constituição brasileira**. Revista de informação legislativa, v. 45, n. 178, p. 181-193, 2008.

MARQUES, F. P. J. A. **Internet e Participação Política no Caso do Estado Brasileiro: Um Relato de Pesquisa em Questão** (UFRGS), v. 15, p. 219-247, 2009.

MARTINS, J. ALBUQUERQUE, C. GOMENSORO, F. **Mercosul social e participativo: a ampliação da esfera pública regional**. In: GERALDO, C. (Coord.). Mercosul 20 anos. Montevideu: CEFIR. 2011.

MARTINS, T. C. M. BERMEJO, P. H. S. **Os fatores determinantes da participação na produção coletiva de ideias para solução de problemas públicos**. Rev. Adm. Pública. 2018, vol.52, n.3, pp.417-434.

MARTINS, R. D. A.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. **A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território**. Rev. Adm. Pública. 2010, vol.44, n.3, pp.559-590.

MATIAS PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2009.

_____. **Governança no Setor Público**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

MEDEIROS, J. P.; BORGES, D. F. **Participação cidadã no planejamento das ações da Emater** — RN. Rev. Adm. Pública, v. 41, n. 1, p. 63-82, 2007.

MEDEIROS, P.V.M. **Do estruturalismo ao neoestruturalismo: síntese da trajetória histórica do pensamento cepalino**. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Brasília. 2016.

MEYER, JW, ROWAN, B. **The new institutionalism in organizational analysis**. The University of Chicago Press, 1991.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias**. Rev. Adm. Pública. 2008, vol.42, n.3, pp.551-579.

MILL, J. S. (1981). **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

MONTENEGRO, R. D.; et. al. **Prebisch e Furtado: a CEPAL e o planejamento do desenvolvimento do Nordeste**. In: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. (org.). Política e planejamento regional: uma coletânea. Edição especial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2013.

MAXIMIANO, A.; NOHARA, I. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: GEN/Atlas, 2017. p. 330.

MORAES, A. C. (1996). **O projeto neoliberal e o mito do Estado mínimo**. Lutas Sociais n° 1, São Paulo, Xamã.

NOGUEIRA, M. A. **Público e privado na formação social brasileira: velhas, novas e novíssimas tensões**. 2006, vol.4, n.1, pp.171-186.

NOZICK, R. (1990). **Anarquía, Estado e Utopía**. México, Fondo de Cultura Económica.

NUNES, I. **A cooperação internacional de política e desenvolvimento do governo alemão em parceria com os países da América Latina. Como exemplo: O desempenho da “Iniciativa Somos Mercosul”**. Monografia (Especialização em Relações Internacionais). Universidade de Brasília. 2010.

OLIVEIRA, G. B. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Revista da FAE, Curitiba, v. 1, p. 37-48, 2002.

OLIVEIRA, H. C. **Estado Corporativo e Construção da Cidadania na 'Era Vargas' (1930-1945)**. Horizonte Científico, Uberlândia, v. 5, p. 1-31, 2011.

OLIVEIRA, V. C. S. PEREIRA, J. R. **Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG)**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 64, 2014.

ÖZTUNA, D.; ELHAN, A. H.; TÜCCAR, E. Investigation of four different normality tests in terms of type 1 error rate and power under different distributions. **Turkish Journal of Medical Sciences**, v. 36, n. 3, jun. 2006, p. 171–176. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/129239> Acesso em: 15 mar. 2020.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova Gestão Pública**. Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

PAES DE PAULA, A. P. KEINERT, T. M. M. **Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014)**. Cad. EBAPE. 2016, vol.14, n.3, pp.744-758.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, J. **Desenvolvimento local: textos selecionados**. Brasília: Sebrae-MG, 2018.

PREBISCH, R. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

REDFORD, E. S. **Democracy in the administrative state**. Nova York: Oxford University Press, 1969.

ROCHA, E. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, AnFiP, 2008.

RODRIGUEZ, O.; BURGEÑO, O.; HOUNIE, A.; PITTALUGA, L. **CEPAL: velhas e novas ideias**. Economia e Sociedade, Campinas, n. 5, p. 79 – 109, 1995.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: CEPAL e Civilização Brasileira, 2009.

ROURKE, F. E. **Bureaucracy, politics, and public policy**. Boston: Little, Brown, 1969.

SADER, E. **Poder local e participação popular**. São Paulo: Educ, 1987.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. **Administração Pública Contemporânea: Política, Democracia e Gestão**. Minas Gerais: Editora UFJF, 2013.

SCHUMPETER, J. (1983 [1911]) **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural.

_____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SEBRAE-MG. **Estratégia 2017-2019**. 2 ed. Belo Horizonte: Sebrae-MG, 2018.

SERAFIM, E.; QUELHAS, O. L. G. **Governança corporativa - contribuições de boas práticas para o desempenho das organizações.** In: 4th International Conference On Industrial Engineering and Industrial Management, San Sebastian, Espanha, 8-10 set. 2010. p. 140-150.

SILVA, C. R. **Os efeitos da participação social nos processos organizacionais do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – IFNMG.** 2018. Mestrado Profissional em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SILVA, E.L.; Menezes, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. ver. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo.** 31ª Ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2008

SIPIONI, M. E.; SILVA, M. Z. E. **Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas.** Revista de Sociologia e Política, v. 21, p. 147-158, 2013.

SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Teoria dos Polos, Regiões Inteligentes e Sistemas Regionais de Inovação.** Análise, Porto Alegre, v. 16 n. 1 p. 87-112, 2005.

TEIXEIRA, A. **Desenvolvimento econômico: a arqueologia do debate e a contribuição original de Celso Furtado.** In: ARAÚJO, T. P. ET AL. 50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, Cap. 3, p. 71-91, 2009.

TELLES, V.S. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos.** São Paulo: Polis, n 14, 1994.

_____. **Pobreza e Cidadania.** São Paulo: Editora 34, 2001.

TOTH, M.; MERTENS, F.; MAKIUCHI, M. F. R. **Novos espaços de participação no contexto do desenvolvimento sustentável – As contribuições da Educomunicação.** Ambiente & Sociedade. São Paulo, v. XV, n. 2, p. 113 - 132, 2012.

VARELA, C. A.; MATSUMOTO, C. Y. **Política pública inovadora de geração de renda e desenvolvimento local: o caso da Câmara de Animação Econômica da Subprefeitura do Itaim Paulista (CAE-IT), São Paulo, Brasil.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 1059 a 1079, 2012.

VIANNA, W. et al. **Participação em saúde: do que estamos falando?** Sociologias, Porto Alegre, p. 218-251, 2009.

WANDERLEY, L. E. **Participação popular: poder local e conselhos.** São Paulo em perspectiva. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 05, n 02, 1999.