

Participação social, governança pública e desenvolvimento local: uma análise do estado de Minas Gerais

Social participation, public governance and local development: an analysis of the state of Minas Gerais

DOI:10.34117/bjdv7n9-381

Recebimento dos originais: 07/08/2021

Aceitação para publicação: 23/09/2021

Melissa Chaves Garcia

Grupo Educacional UNIS

Mestranda em Gestão Desenvolvimento Regional

E-mail: melissa@aceadvogados.com.br

Alessandro Ferreira Alves

Grupo Educacional UNIS

Doutor em Engenharia Elétrica

E-mail: alessandro.alves@professor.unis.edu.br

Pedro dos Santos Portugal Júnior

Grupo Educacional UNIS

Pós-doutorado e doutor em Desenvolvimento Econômico

E-mail: pedro.junior@professor.unis.edu.br

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 do presente trabalho é analisar a contribuição da participação da sociedade, como elemento de governança pública, para o desenvolvimento econômico local. Referida pesquisa é de natureza aplicada, com abordagem quantitativa, tendo como procedimentos metodológicos a revisão de literatura sobre as temáticas, 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 estudo. Como resultado final foi identificada uma significativa relação entre a dimensão Governança para Desenvolvimento para o desenvolvimento econômico dos Municípios das regiões do Estado de Minas Gerais, 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.

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.

Key-words: Local Development, Governance, Social Participation, Development Indices.

1 INTRODUÇÃO

Partindo da ideia de que os cidadãos são os mais atingidos pelas ações governamentais, a participação social é vista como instrumento intrínseco de um estado democrático de direito no intuito de assegurar que as decisões políticas estejam convergentes com o interesse da coletividade.

E, sendo um desejo natural da população a melhoria nas suas próprias condições de vida, uma maior participação dos cidadãos no debate público, pelo menos em tese, deveria contribuir para o desenvolvimento econômico e social de uma localidade.

Considerando 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, o presente artigo buscou analisar a contribuição da participação social na governança pública e sua relação com o desenvolvimento de territórios.

Esta pesquisa considerou autores que abordaram o tema a partir da Constituição Federal de 1988, bem como a contribuição dos pesquisadores que recentemente também trataram a temática no meio acadêmico, mais especificamente no que se relaciona à participação social e desenvolvimento local/regional.

No que se refere à parte quantitativa da pesquisa, o ponto central foi o desdobramento da dimensão Governança para Desenvolvimento, uma das cinco dimensões constituintes do ISDEL - Índice de Desenvolvimento Local do SEBRAE consideradas pelo Sebrae MG como relevantes para o desenvolvimento local (Capital Empreendedor, Tecido Empresarial, Governança para o Desenvolvimento, Organização Produtiva e Inserção Competitiva).

Referido índice 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.

O cruzamento dos dados permite identificar, qual a importância relativa da participação social (subdimensão da Governança para Desenvolvimento) para o progresso dos territórios. Foi efetuada a correlação de uma de suas subdimensões, Participação e Controle Social, com o índice geral resultante (ISDEL), buscando encontrar a relação subdimensão com o índice geral que é utilizado para evidenciar o desenvolvimento local. Para tanto, foram analisados os dados dos Municípios mineiros por regiões.

A partir dos resultados obtidos, modelos participativos poderão ser replicados em outros municípios brasileiros como forma de alavancar o desenvolvimento local.

2 REFERENCIAL TEORICO

Nesse referencial é abordado sobre as questões da democracia, do desenvolvimento e do indicador alvo desta pesquisa, o ISDEL.

2.1 ABORDAGENS SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A questão da participação social passou a ser pauta nos países desenvolvidos no início do século XX e 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. Isso promoveu a institucionalização de diversos canais de participação social na ordem constitucional, em especial a criação de espaços públicos de interlocução entre o Poder Público e a sociedade no que tange às políticas públicas sociais, em todas as esferas de governo, como afirma Albuquerque (2006).

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. 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.

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

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).

É no âmbito desta outra corrente que Habermas (2003) propôs o modelo conhecido como democracia deliberativa, que consiste na participação das pessoas na tomada de decisão, buscando uma identidade política coletiva. Oliveira e Pereira (2014) asseveram que o atendimento às 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).

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).

2.2 ABORDAGENS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

O dilema do desenvolvimento surgiu com as flutuações econômicas do século XIX, bem como com a concentração de renda e riqueza em poucos países considerados industrializados. 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).

Vale ressaltar que existem basicamente duas correntes teóricas: uma que considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento e outra que considera o crescimento indispensável ao desenvolvimento, porém não uma condição suficiente (SOUZA, 1999). 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 teóricos atribuíam apenas os incrementos constantes no nível de renda como condição para se chegar ao desenvolvimento, sem preocupação com a forma de distribuição (OLIVEIRA, 2002). Para Brue e Grant (2017), crescimento econômico é o aumento real da produção de um país (PIB) por um determinado 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).

Para Scatolin (1989), as concepções teóricas de desenvolvimento não são excludentes, pelo contrário, em alguns pontos até se complementam. Vale ressaltar que os debates sobre o desenvolvimento econômico ficaram acirrados 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).

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). 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).

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, especialmente periféricas, estaria associada à teoria de Prebisch e as teses cepalinas, como a recomendação de implementação de uma estratégia política de forte industrialização, bem como de substituição das importações, a ser implementada pelo poder estatal conjuntamente com a burguesia industrial da época (PAES DE PAULA, 2003).

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 (AMARAL FILHO, 1995, 1996). Assim, 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).

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.. 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.

Com a divulgação de 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.

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).

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.

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.

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).

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.

3 METODOLOGIA

A pesquisa buscou compreender a participação social nas instâncias locais, por intermédio da identificação de elementos que pudessem validar ou refutar a hipótese de que há relação direta entre a participação social na governança pública e no desenvolvimento local.

Quanto à finalidade é aplicada, visto que buscou analisar elementos que possam atestar a contribuição da participação social no desenvolvimento local, podendo o resultado contribuir para que os gestores públicos utilizem ferramentas participativas na tomada de decisões e na elaboração de políticas públicas.

Em relação à natureza é quantitativa uma vez que busca-se dados estatísticos para a parametrização da temática, utilizando o único índice brasileiro encontrado que representa em termos quantitativos as dimensões do desenvolvimento (ISDEL) com base em dados oficiais (Censo, Munic - IBGE, RAIS - Ministério do Trabalho, DATASUS - Ministério da Saúde, Índice de Transparência - Ministério Público da União, dentre outros), bem como a correlação entre indicadores ligados à participação social com aspectos do desenvolvimento local.

Os procedimentos para a coleta dos dados envolveram 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 para cada região de planejamento do Estado de Minas Gerais.

Para a análise dos dados, foram adotados procedimentos da estatística descritiva e análise de medidas de associação, notadamente, o coeficiente de correlação de *Pearson*; 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.

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 por regiões de todo 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.

Para que a participação social pudesse ser analisada de forma empírica nesta pesquisa enquanto fator contribuinte para o desenvolvimento local, optou-se por 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” em cada uma das dez regiões de planejamento do estado.

3.1 ANÁLISE POR REGIÕES

Para aprofundar essas análises e entender de maneira mais efetiva as diferenças regionais, o presente estudo foi realizado 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 1. 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	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1	,848**	,670**
		Sig. extremidades) (2		,000	,000
		N	157	157	157
Zona da Mata	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1	,824**	,659**
		Sig. extremidades) (2		,000	,000
		N	143	143	143
Sul de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1	,783**	,410**

		Sig. extremidades)	(2		,000	,000
		N	155		155	155
Triângulo	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,818**	,664**
		Sig. extremidades)	(2		,000	,000
		N	35		35	35
Alto Paranaíba	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,793**	,577**
		Sig. extremidades)	(2		,000	,001
		N	31		31	31
Centro-Oeste de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,816**	,426**
		Sig. extremidades)	(2		,000	,001
		N	56		56	56
Noroeste de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,767**	,482*
		Sig. extremidades)	(2		,000	,043
		N	18		18	18
Norte de Minas	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,750**	,453**
		Sig. extremidades)	(2		,000	,000
		N	90		90	90
Jequitinhonha/Mucuri	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,748**	,300*
		Sig. extremidades)	(2		,000	,014
		N	66		66	66
Rio Doce	ISDEL Geral	Correlação de Pearson	1		,800**	,567**
		Sig. extremidades)	(2		,000	,000
		N	102		102	102

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

Fonte: os autores

O quadro 1 evidencia 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

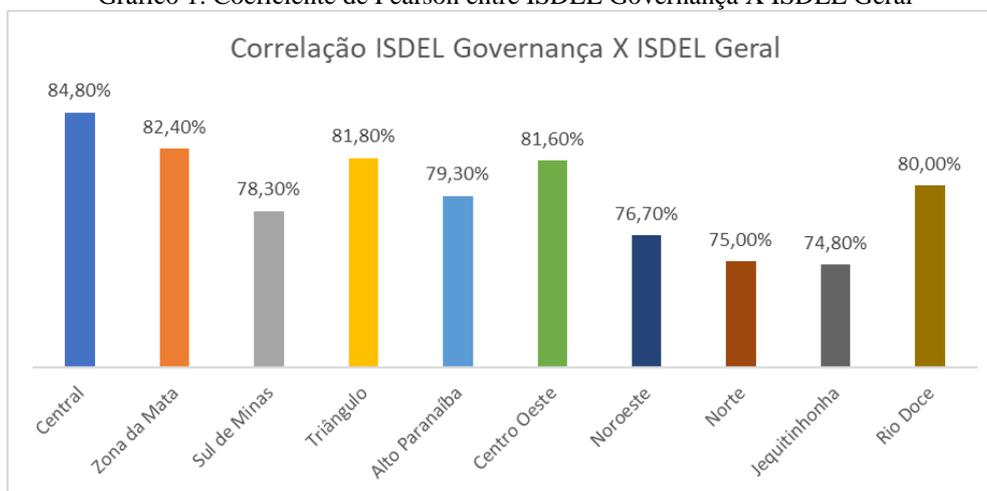
e ISDEL Geral, enquanto a região Jequitinhonha / Mucuri composta por 66 municípios apresentou a menor associação ($r = 0,748$) entre ISDEL Governança e ISDEL Geral.

Mesmo a região com menor associação apresenta correlação de Pearson considerada **forte**, o que caracteriza influência positiva da Governança 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 1 a seguir demonstra os coeficientes de correlação de Pearson em todas as regiões, no que se refere ao ISDEL Governança e ISDEL Geral.

Gráfico 1. Coeficiente de Pearson entre ISDEL Governança X ISDEL Geral



Fonte: Elaborado pelos autores. Ainda em relação ao quadro 1, é possível evidenciar a importância da Subdimensão Participação e Controle Social no ISDEL Geral dentro 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.

As regiões Triângulo e Zona da Mata ocupam a 2ª (segunda) e 3ª (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 2 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
		Sig. (2 extremidades)
		N
Zona da Mata	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Sul de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Triângulo	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Alto Paranaíba	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Centro-Oeste de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Noroeste de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Norte de Minas	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Jequitinhonha/ Mucuri	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N
Rio Doce	ISDEL Dimensão: Governança para Desenvolvimento	Correlação de Pearson
		Sig. (2 extremidades)
		N

O quadro 2 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 2^a (segunda) e 3^a (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 demonstraram que a dimensão Governança para Desenvolvimento possui forte associação com o ISDEL Geral, assim como a subdimensão Participação e Controle Social também possui importante associação com a Governança para Desenvolvimento. Assim, apesar de isoladamente não ser tão relevante a subdimensão Participação Social e Controle Social para o ISDEL Geral as regiões mineiras, a referida subdimensão contribui significativamente para a dimensão Governança para Desenvolvimento, que é uma dimensão comprovadamente importante para o ISDEL Geral, ou seja, para mensuração quantitativa do desenvolvimento local.

Assim, confirma-se a hipótese amplamente difundida na literatura de que a atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, por meio da governança e da participação social organizada, contribui para o desenvolvimento local, tendo como base o indicador ISDEL nas regiões do Estado de Minas Gerais.

4 CONCLUSÃO

O estudo buscou demonstrar a relevância (ou não) da participação social para o desenvolvimento local. De modo geral, a doutrina é uníssona no sentido de que a participação da sociedade civil organizada contribui para a melhoria das políticas públicas, via de consequência contribuindo para uma melhor qualidade de vida da população. Do mesmo modo, nossa Constituição Federal de 1988, assegurou formas de participação social, principalmente por meio dos conselhos das políticas sociais, por ser um princípio basilar de um estado democrático de direito.

Como observado no referencial teórico, formas participativas ganharam mais destaque no Brasil no formato de administração pública societal, tornando-se referência mundial no caso dos orçamentos participativos. Porém, estudiosos apontam fragilidades como a ineficácia dos modelos, como nos casos dos conselhos instituídos apenas por

exigência legal, não produzindo os resultados esperados, até mesmo 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 das dez regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais) usando como ponto de partida o Índice Sebrae de Desenvolvimento Econômico Local – ISDEL, que representa 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 pelos cruzamentos a participação social é relevante vez que é um dos pilares da Governança para Desenvolvimento, sendo que esta possui forte associação com o ISDEL Geral de uma localidade ou região. Assim, quando somadas uma boa gestão pública, a articulação institucional e a participação da sociedade civil existem mais chances de atingimento de alto índice de desenvolvimento local. Logo, mesmo que não de forma isolada e direta, pode-se considerar que a participação popular contribui para o desenvolvimento econômico de uma localidade, por meio do cruzamento de dados estatísticos e corroborando o posicionamento dominante encontrado no meio acadêmico.

Vale ressaltar que ainda podem ser considerados poucos os estudos específicos sobre desenvolvimento local, sendo na sua grande maioria estudos de casos. Também são pouco conhecidos pelos gestores indicadores e índices capazes de nortear a definição e o planejamento das políticas públicas, ficando a cargo de um grupo restrito de pesquisadores a temática relativa aos indicadores de desenvolvimento.

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.

Uma limitação desse estudo é o fato de abordar apenas o estado de Minas Gerais 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.

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, 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, irradiando por toda a localidade, ou seja, melhorando a qualidade de vida de todos os cidadãos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço todos os estudiosos do desenvolvimento que me ensinaram que não basta o crescimento econômico para que uma localidade seja considerada desenvolvida, e sim que este crescimento seja compartilhado com todos e que este progresso se irradie por toda aquela comunidade em todos os eixos, econômico, social e sustentável. Dentre eles, agradeço meus professores e co-autores deste artigo.

REFERÊNCIAS

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.

BRUE, S. L.; GRANT, R. R. História do Pensamento Econômico. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

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.

HABERMAS, J. Consciência Moral e Agir Comunicativo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Comentários à ética do discurso. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HERCULANO, Selene C. A qualidade de vida e seus indicadores. In: HERCULANO, Selene et al. (org.). Qualidade de Vida e Riscos Ambientais. Niterói: EDUFF, 2000, 334p.

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.

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, 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.

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.

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

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.

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

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

PNUD; RDH. Relatório do Desenvolvimento Humano : direitos humanos e desenvolvimento humano. New York: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2000/> . Acesso em: 10 set. 2020. [Links]

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.

SIEDEBERG, D. R. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, D. e WITTMANN, M. L.(orgs.). Desenvolvimento regional: bordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2003,p.157-173.

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.