



CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES 1

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM INSTÂNCIAS DECISÓRIAS EXECUTIVAS

* João Batista Nunes Nogueira¹

Consultor para Políticas Públicas pela JBNN e Associados Consulting Ltda

jbnn@jbnn.com.br

** Ediméia Maria Ribeiro De Mello²

Professora e Pesquisadora

Membro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Economia Solidária

profa.edimeiamaria@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

João Batista Nunes Nogueira y Ediméia Maria Ribeiro De Mello: "Participação cidadã em instâncias decisórias executivas", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (enero 2021). En línea: <https://www.eumed.net/es/revistas/contribuciones-ciencias-sociales/enero-2021/instancias-decisorias-executivas>

RESUMO

Este artigo objetiva realizar uma revisão teórica para compreender os vários fatores de motivação da participação cidadã, nas instâncias decisórias executivas municipais públicas, privadas ou do terceiro setor. Compreendendo que todos os produtos e serviços, bem como, todas instituições somente são criadas após a percepção da necessidade que se propõe suprir, fica evidente que as necessidades do cidadão devem orientar os propósitos de qualquer trabalho público ou coletivo. A questão que o orienta: se as iniciativas públicas visam atender alguma necessidade do cidadão, por que não é mais expressiva a participação popular nos espaços de participação criados para debater, deliberar e implementar essas demandas? A metodologia do artigo parte de uma análise da Teoria das Necessidades de Maslow para a compreensão das diferentes necessidades do cidadão nas diferentes fases de sua vida. Assim, procurou-se compreender a importância dos diferentes espaços propostos para a participação por meio de um estudo conceitual e análise de referenciais teóricos, compondo uma pesquisa bibliográfica. Participação, Instituições de Propósito Coletivo, Instituições Participativas, Espaços de Participação, Gestão Social, Desenvolvimento Local e Governança são os conceitos aqui estudados. As principais conclusões do estudo foram de que, por melhores que sejam os espaços públicos, dotados dos atributos que lhe conferem contribuir com a gestão social, se o cidadão não usufruir dos requisitos da liberdade propostos por Sen (2000), esses espaços não terão

1 * Mestrando em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA. Instrutor e consultor de políticas públicas e desenvolvimento territorial e setorial pela JBNN e Associados Consulting Ltda para o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. <http://lattes.cnpq.br/3523681051642356>

2 ** Doutorado em Geografia/Organização do Espaço pelo Instituto de Geociências da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Professora e pesquisadora. <http://lattes.cnpq.br/6148612967338822>

a capacidade de fazê-lo participar. Igualmente, propostas de participação que não contemplem valores em comum com os seus representados dificultarão a verdadeira participação.

Palavras-chave: Participação, Espaços de Participação, Gestão Social, Desenvolvimento Local e Governança.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN INSTITUCIONES EJECUTIVAS DE TOMA DE DECISIONES

ABSTRACTO

Este artículo tiene como objetivo realizar una revisión teórica para comprender los factores que motivan la participación ciudadana, en los órganos de decisión del ejecutivo público, privado o del tercer sector. Entendiendo que todos los productos y servicios, e incluso las instituciones, solo se crean después de la percepción de la necesidad que se propone suplir, es evidente que las necesidades del ciudadano deben orientar los propósitos de cualquier trabajo público o colectivo. La pregunta que lo orienta: si las iniciativas públicas tienen como objetivo satisfacer alguna necesidad ciudadana, ¿por qué la participación popular en los espacios de participación creados para debatir, deliberar e implementar estas demandas ya no es significativa? La metodología del artículo parte de un análisis de la teoría de las necesidades de Maslow para comprender las necesidades de los ciudadanos en diferentes etapas de sus vidas. Así, se buscó comprender la importancia de los espacios propuestos para la participación a través de un estudio conceptual y análisis teóricas, componiendo una investigación bibliográfica. Participación, Instituciones de Propósito Colectivo, Instituciones Participativas, Espacios de Participación, Gestión Social, Desarrollo Local y Gobernanza son los conceptos estudiados. Las principales conclusiones fueron que, por buenos que sean los espacios públicos, dotados de los atributos que les permitan contribuir a la gestión social, si el ciudadano no disfruta de los requisitos de libertad propuestos por Sen (2000), estos espacios no tienen la capacidad de hacerte participar. Asimismo, propuestas de participación que no incluyan valores en común con los representados obstaculizarán la verdadera participación.

Palabras clave: Participación, Espacios de Participación, Gestión Social, Desarrollo Local y Gobernanza.

CITIZEN PARTICIPATION IN EXECUTIVE DECISION-MAKING INSTITUTIONS

ABSTRACT

This article aims to carry out a theoretical review to understand the various factors that motivate citizen participation, in public, private or third sector executive decision-making bodies. Understanding that all products and services, as well as, all institutions are only created after the perception of the need that it proposes to supply, it is evident that the needs of the citizen must guide the purposes of any public or collective work. The question that guides you: if public initiatives aim to meet some citizen's need, why is popular participation in the participation spaces created to debate, deliberate and implement these demands no longer significant? The methodology of the article starts from an analysis of Maslow's Theory of Needs to understand the different needs of citizens at different stages

of their lives. Thus, we sought to understand the importance of the different spaces proposed for participation through a conceptual study and analysis of theoretical references, composing a bibliographic research. Participation, Collective Purpose Institutions, Participatory Institutions, Participation Spaces, Social Management, Local Development and Governance are the concepts studied here. The main conclusions of the study were that, no matter how good the public spaces are, endowed with the attributes that enable them to contribute to social management, if the citizen does not enjoy the freedom requirements proposed by Sen (2000), these spaces will not have the ability to get him to participate. Likewise, proposals for participation that do not include values in common with those represented will hinder true participation.

Keywords: Participation, Participation Spaces, Social Management, Local Development and Governance

1 INTRODUÇÃO

Para se criar uma instituição, um produto ou um serviço é preciso ter a percepção da necessidade das pessoas que se propõe suprir, sendo evidente que as necessidades do cidadão devem sempre orientar os propósitos de qualquer trabalho público ou coletivo. A questão que orienta esse artigo é: se as iniciativas públicas visam atender alguma necessidade do cidadão, por que não é mais expressiva a participação popular nos espaços de participação criados para debater, deliberar e implementar essas demandas? Seu objetivo é buscar compreender os fatores que mobilizam o cidadão à participação nas instâncias decisórias executivas municipais públicas, privadas ou do terceiro setor.

Para compreender as necessidades dos seres humanos, recorre-se aos filósofos que se dedicaram a refletir desde as mais remotas eras, sobre como e quais fatores contribuiriam para que o ser humano se sentisse realizado, envolvendo vários aspectos, associados a uma percepção de completude. Mas, como ele percebe esses vários aspectos? Como motivá-lo a buscar essa completude? É fato que ninguém motiva ninguém. Então, como ocorre a motivação?

Silva *et al.* (2017) registram definições de motivação sob o ponto de vista de diversos autores citados a seguir. Para Gareth e George (2012, em Silva *et al.*, 2017, p.149), motivação é um “conjunto de forças psicológicas que; determinam a direção do comportamento de uma pessoa”. Ivancevich (2008, em *idem*, p.150) define motivação como um “conjunto de atitudes que conduzem uma pessoa a atuar na direção de um objetivo específico” e Armstrong (2011, em *idem*, p.150) adiciona que “pessoas motivadas apresentam objetivos claros e bem definidos, cujo intuito principal é atingi-los”.

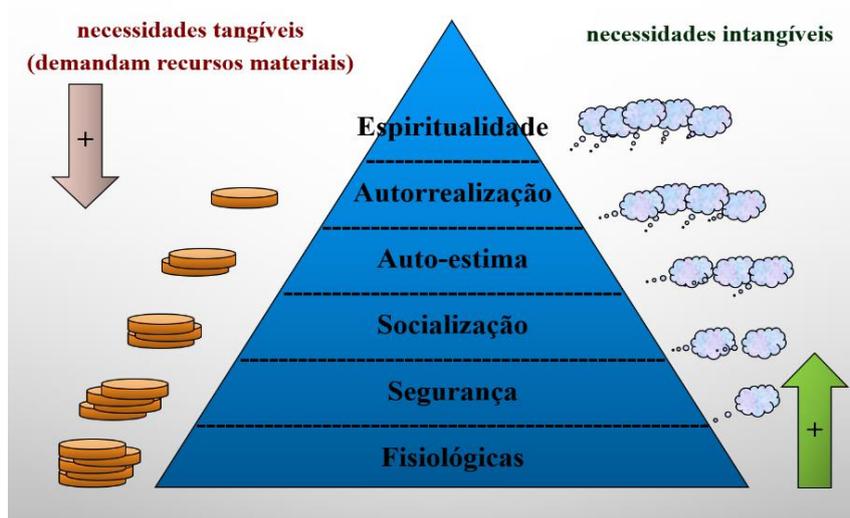
Diversas teorias foram registradas por Silva *et al.* (2017) relativas à motivação, ou às necessidades, ou à satisfação, ou ao estabelecimento de objetivos, ou às expectativas teorias essas produzidas por vários autores como Maslow; McGregor; Alderfer; McClelland; Herzberg; Porter e Lawler; Locke e Latham; Vroom; e Skinner. Dentre essas produções, Ferreira, Demutti & Gimenez (2010) qualificaram a de Maslow, a de McClelland, a de Herzberg, a de Vroom e a de Skinner como as mais influentes e incluíram, também, nessa categoria outras teorias produzidas por Alderfer; Mausner e Snyderman; e Homans e Adams.

Fato é que a motivação ocorre internamente ao ser, podendo ser influenciada por fatores internos ou externos. Se são vários esses fatores, buscar compreendê-los demanda um entendimento inicial por partes. A integração dessas partes, respeitando suas complexidades individuais e a do todo, possibilitaria a compreensão do que move o ser holístico.

Para esse fim elegeu-se a Teoria Motivacional de Maslow para compor o fio lógico do argumento construído neste artigo. Em sua teoria, Maslow (1943) propõe uma organização hierárquica para as necessidades do ser, considerando que ele vivencia diversas etapas da vida, tendo diferentes fatores prioritários para motivá-lo a avançar. Assim sua teoria contempla tanto o ser composto por partes, quanto o fato de poder ser influenciado por vários fatores internos e externos, e, ainda, discute a influência das necessidades nos aspectos comportamentais do ser.

A Figura 1, a seguir, mostra a ordem hierárquica das necessidades proposta por Maslow (1943), desde as fisiológicas até as espirituais.

Figura 1: Pirâmide da Teoria Motivacional de Maslow adaptada

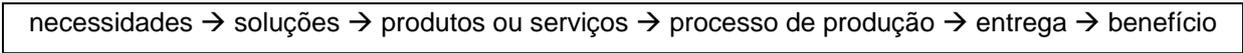


Fonte: Adaptado de Maslow (1943).

No processo civilizatório, o ser humano produz soluções que atendem a cada tipo de necessidade. Essas soluções requerem recursos tangíveis tais como alimentos e recursos financeiros, tanto mais materiais quanto mais próximas estiverem da base da pirâmide de Maslow. À medida que as soluções se aproximam do topo da pirâmide demandam menos recursos materiais e mais intangíveis como atenção, acolhimento, reconhecimento e amor.

Para cada tipo de solução, vários produtos ou serviços podem ser desenvolvidos. Para cada produto ou serviço, vários diferentes processos podem ser desencadeados para o produzir. E, ainda, existem diferentes formas de apresentar e entregar esse produto ou serviço, que deve beneficiar o ser, atendendo àquela necessidade inicial, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1: Sequência para se alcançar os benefícios que atendem às necessidades



Fonte: Inspirado em Moreira (2009).

Considera-se a compreensão dessa estrutura, mesmo que intuitiva, fundamental para se ter efetividade no entendimento da busca da satisfação do ser. Portanto, com base nesses princípios em que se assenta o alcance da efetividade, ou a capacidade de transformar e de obter resultados a partir das ações, foi construído o Quadro 2, onde se visualiza com maior clareza, as várias etapas para a proposição de ações efetivas, a partir das diferentes fases em que se encontra o ser, ou melhor, o cidadão objeto desse trabalho.

Quadro 2: Estrutura esquemática que orienta o fio lógico desse artigo

NECESSIDADES	SOLUÇÕES	PRODUTOS	PROCESSOS DE PRODUÇÃO	PRODUTOS A SEREM ENTREGUES	BENEFÍCIOS
1 Fisiológicas	2 Alimentação, proteção do corpo contra intempéries, saúde	Alimentos, roupas, habitação, saneamento de esgotos, água potável	Produção de alimentos, de habitação e infraestrutura de serviços públicos	Disponibilidade de alimentos, serviços de saúde, abastecimento de água, energia, habitação etc	6 O Ser saudável
De Segurança	Segurança	Políticas de Segurança Pública	Implementação de Políticas de Segurança Pública	Sensação de Segurança	O Ser seguro
De Socialização	Lazer, convivência, relacionamento com o meio	Quadras, praças e espaços públicos, educação	Construção de escolas, implementação de espaços públicos	Educação, lazer e interação social e conhecimento do meio	O Ser social
De Autoestima	Aceitação	Reconhecimento de sua importância Participação	Processos Participativos, Instituições Participativas e Espaços de Participação	Gestão Social	O Ser integrado
De Autorrealização	Geração de Renda, cumprir um propósito	Conhecimento, Fontes de Trabalho e Renda	Educação, organizações e ambiente produtivos favoráveis e sustentáveis	Desenvolvimento Local	GOVERNANÇA O Ser produtivo profissional realizado
Espiritualidade	Servir ao outro Relacionar-se com Deus	Oportunidades para servir e relacionar-se com Deus	Instituições de Propósito Coletivo Acolhimento	Propósito coletivo valorizado Liderança Servil	O Ser espiritualizado

Fonte: elaboração própria inspirada na Pirâmide de Maslow (1943) e nos conceitos de Moreira (2009) e Cabral (2011).

Na matriz desenhada no Quadro 2 destrincham-se os diferentes níveis da teoria motivacional de Maslow (1943) e apresenta-se o recorte que orienta a realização desta pesquisa bibliográfica. Na sua elaboração foram utilizados os conceitos “Usina de Valor” de Moreira (2009) e “Mapa de Bens Públicos” de Cabral (2011). As colunas da matriz correspondem às etapas trilhadas até o alcance dos benefícios produzidos para suprir às necessidades do ser, essas postas em cada linha da matriz na ordem hierárquica de Maslow (1943). Nas células em destaque, os textos apresentados em negrito serão aqui conceituados. São eles: participação, instituições de propósito coletivo, instituições

participativas, espaços de participação, gestão social, desenvolvimento local e governança. Todos são essenciais ao entendimento da participação, para uma gestão social que promova o desenvolvimento local.

2 NECESSIDADES DO SER - COMPLETO, HOLÍSTICO, ONTOLÓGICO

Buscando compreender as necessidades do ser em sua primeira fase da vida, deve-se atentar para as necessidades fisiológicas que são solucionadas por alimentos, fontes de água, energia, roupas, habitação e medicamentos para o proteger das intempéries e lhe dar acesso à saúde. Essas necessidades deveriam ser atendidas, senão por seus próprios meios, por produtos advindos dos serviços públicos definidos pelas Constituições do País e de cada Estado. Ferreira, Demutti & Gimenez (2010, p.6) registram que as “necessidades fisiológicas, quando satisfeitas, deixarão de existir como determinantes do comportamento e passarão a assumir o papel de necessidades potenciais, podendo surgir novamente se não forem satisfeitas”.

A necessidade seguinte, na ordem hierárquica de Maslow (1943), é a de segurança. É expressa pelo cidadão ao demandar segurança física em um sólido ambiente institucional favorável ao desenvolvimento de suas atividades laborais e de acesso à justiça. Podem ser atendidas com produtos do Sistema de Segurança Pública e do Judiciário.

Na fase seguinte, Maslow (1943) posiciona as necessidades de socialização. Para o cidadão, essas necessidades podem ser atendidas por meio do acesso a espaços públicos de educação e lazer, de convivência, em cidades planejadas não excludentes, por exemplo.

A próxima necessidade é o se sentir-se importante para o outro e para si, conforme Maslow (1943). Nesta complexa trilha a percorrer até a maturidade do ser, fatores adversos são os que mais aparecem para colocar à prova o seu desenvolvimento. As necessidades de autoestima podem ser atendidas com a aceitação do ser pela comunidade, sua participação em grupos de convívio, as oportunidades de ser ouvido e participar das decisões coletivas.

Instituições participativas e espaços de participação são importantes para o usufruto da aceitação, locais onde se exercita a deliberação em conjunto, enfim, onde se contribui para uma gestão socialmente compartilhada, proporcionando-lhe o sentimento de pertencimento e integração.

O ápice da maturidade do ser humano é a fase da autorrealização. O cidadão nessa fase é motivado por questões mais emblemáticas, com propósitos mais específicos que demonstrem suas capacidades de produção e superação. A sua sobrevivência fica associada à sua capacidade de gerar renda, que pode advir de um emprego, de empreender individualmente um negócio urbano ou numa atividade da agricultura familiar ou do agronegócio, ou mesmo coletivamente, em cooperativas e/ou empreendimentos da economia solidária. A satisfação na escolha profissional, por exemplo, vem ao encontro dessa necessidade de autorrealização.

Outros fatores de motivação estariam relacionados à capacidade de superação. Ferreira, Demutti & Gimenez (2010, p.3) mencionam que o próprio Maslow proferindo suas palestras, dizia que “[...] alguns empregados não buscam a autorrealização no ambiente de trabalho. Preferem fazê-lo em outro espaço social. Forçar a ideia de realização pelo trabalho, alinhando-a aos objetivos de alguma empresa em particular, pode gerar resistência e indignação”.

Maslow, no fim de sua vida, segundo Fela Moscovici (1997), percebeu nova fase não identificada inicialmente, a da Espiritualidade ou transcendência. Nessa, os fatores que motivariam o ser seriam os que refletissem melhores relacionamentos com os outros e com o Ser maior, Deus. Essas necessidades alçam o cidadão ao seu momento mais nobre, na busca de atuar nas ações em que os beneficiários são os outros. As ações estão relacionadas com o propósito coletivo.

Ganham força e importância, nessa fase, as participações em ações coletivas, instituições de propósito coletivo, participação em instâncias decisórias coletivas públicas, privadas ou do terceiro setor, para justificarem um propósito, uma missão.

Enfim, a busca da satisfação das diferentes necessidades e os efeitos integrados dessa busca formam o ser completo, holístico, ontológico. E a gestão completa de todos esses atributos que compreendem o ser seria a governança, ou seja, a vida plena sob seu controle.

Compreendida a questão das necessidades, dá-se continuidade à leitura do Quadro 2, analisando as soluções que podem atender às diferentes necessidades do ser e os produtos correspondentes.

3 SOLUÇÕES E PRODUTOS PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DO SER

Essas soluções são diversas e devem ser pensadas antes de se propor um produto ou serviço. Os cidadãos, quando se relacionam e interagem, compartilham suas necessidades e demonstram que, para uma mesma necessidade, pessoas diferentes buscam soluções distintas. Nem sempre a solução é tão previsível.

Numa análise simplificada, dar segurança ao cidadão atende às necessidades de segurança. Criar espaços de lazer e convivência atendem às necessidades de socialização. Criar condições de gerar emprego pelo setor produtivo, ou de empreender individual ou coletivamente, atendem às necessidades de geração de renda. Para o cultivo da autoestima, as soluções precisam atender necessidades que residem em campos mais sutis da personalidade humana, indo ao encontro de fazer o cidadão sentir-se aceito, acolhido por um grupo do qual faça parte.

Soluções para a fase da autorrealização passam, por exemplo, pela oportunidade de gerar renda ou ter a oportunidade de cumprir algum propósito de vida. Para seus anseios mais nobres, tidos como espirituais, soluções estão comumente relacionadas com o servir ao outro. O encontro da melhor solução conforme a necessidade de cada um somente será adequada se houver a participação do personagem principal: o cidadão.

A terceira coluna do Quadro 2 expressa que para cada solução que atenda às necessidades do ser, há que se desenvolver um produto. Alimentos, roupas, habitação e água potável são produtos que atendem às soluções de saúde e de proteção do corpo contra as intempéries. Políticas públicas de segurança são produtos que buscam atender à solução de proporcionar segurança ao cidadão. Praças públicas, quadras de esportes, escolas e outros espaços públicos são produtos propostos para a solução das necessidades de socialização.

O reconhecimento da importância da participação deliberativa e da concessão do devido protagonismo ao cidadão são produtos da solução proposta denominada aceitação, a serem detalhados a seguir, que busca satisfazer à necessidade de autoestima. É preciso que lhe sejam

disponibilizados conhecimento e opções de fonte de trabalho e de renda, por exemplo, como produtos das soluções que atendem às necessidades de autorrealização. A criação de instituições de propósito coletivo é um produto de uma solução para servir ao outro.

4 PARTICIPAÇÃO E PROTAGONISMO DO CIDADÃO

Na busca de compreender o que é participação, uma importante contribuição é a oferecida por Bordenave (1983), ao definir democracia como um estado de participação. Essa “[...] participação tem duas bases complementares: a afetiva, em que participamos para sentir que fazemos as coisas com os outros; e a instrumental, em que participamos porque fazer as coisas com os outros é mais eficaz e eficiente do que fazê-las sozinho” (Bordenave, 1983, p.7-8). A instrumental é a mais presente (Bordenave, 1983). Observa-se que a proposição dessas duas bases sugere dois aspectos: um emocional e outro racional. O emocional que expressa a busca de completude do ser, no seu convívio social, e a racional, que se relaciona com o uso dos recursos, tempo e talentos disponíveis.

Jacobi (1986), na busca da compreensão da participação, inicia sua argumentação defendendo o reconhecimento da importância do cidadão na vida da cidade, especialmente ao exercer seu direito de participação nos processos deliberativos. Conforme Rousseau (1762, em Dallari, 1984, p.61), a “[...] designação de cidadão só deve ser dada às pessoas que participam da autoridade soberana e que, desse modo, dão seu consentimento às leis”.

O interesse dessa pesquisa é compreender a participação dos cidadãos nos espaços criados para esse fim e as formas de canalizar o desejo de participar, muito frequentemente, encaminhado por meio de mobilizações sociais reivindicativas. Acredita-se que atrair a participação dos cidadãos para os espaços de participação depende da disposição de descentralizar o poder e da dotação dos espaços legais de participação de competências e recursos, que favoreçam o debate sobre as necessidades coletivas até o encaminhamento das demandas, promovendo assim, a participação deliberativa.

Isso não depende só das vontades dos envolvidos, mas também de condições objetivas. Essas constituem outro fator para que o cidadão obtenha da participação uma solução para sua necessidade, qual seja, ambiente, condições, regras de convivência e objetivos. Sob esse aspecto, despontam fatores relacionados à compreensão do outro, respeito às diferenças, o saber ouvir e o saber falar, na busca da participação voluntária e legítima, estimulada por transparência e resultados efetivos que venham ao encontro dos interesses da coletividade.

As teorias sobre a participação divergem e trazem diferentes aspectos. Justen & Moretto Neto (2013) registram que só é possível compreender a participação pela complementação de diferentes teorias, tendo sido selecionadas em seu recorte conceitual as seguintes: “Teoria da Ação Comunicativa” de Habermas (1987), a “Teoria Participativa da Democracia” com base em estudos de Rousseau e John Stuart Mill (1937, em Pateman, 1992), a perspectiva dialética de Demo (2001) e a “Pedagogia da Autonomia” de Freire (1996).

Habermas (1987) insere-se no contexto da democracia concebida como processo discursivo. Justen & Moretto Neto (2013) destacaram quatro requisitos da estrutura teórica de Habermas (1987) para que se realize a ação comunicativa nos espaços de participação, são eles: a veracidade, a sinceridade, a retidão e a inteligibilidade, conforme a seguir.

(a) veracidade, isto é, a verdade deve pautar o ato da fala; (b) sinceridade, ou seja, a intenção contida no ato da fala deve ser autêntica; (c) retidão, no sentido de que as normas que regem o alcance do acordo intersubjetivo devem ser válidas a todos os participantes; (d) inteligibilidade, ou seja, o ato da fala deve ser de entendimento comum (Justen & Moretto Neto, 2013. p. 85).

Habermas (1987), no entanto, delimitou o espaço de participação à esfera pública, não considerando a participação em outros espaços como os das iniciativas privadas e do terceiro setor. No resgate da teoria clássica da democracia participativa, Pateman (1992) chamou a atenção para a Teoria Política de Rousseau baseada na participação de todos os cidadãos no processo político. E ainda atentou para os interesses público e privado.

Para Rousseau, portanto, a participação [efetiva] acontece na tomada de decisões, o que implica a redistribuição de poder. Tem ela a função primordial da educação para uma ação responsável, individual, social e política, em que cada indivíduo apreende que os interesses público e privado encontram-se imbricados e que outros assuntos, que não os da alçada imediata dos indivíduos, devem ser considerados para fins de cooperação coletiva (Justen & Moretto Neto, 2013. p. 86).

Pateman (1992) critica o fato de os autores pioneiros das teorias democráticas não terem se interessado por investigar a baixa participação política e o desinteresse, ou apatia do cidadão frente aos fatos políticos. A autora argumenta que “a experiência de uma estrutura democrática participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência de atitudes não-democráticas por parte do indivíduo” (Pateman, 1992, p.139). A autora reivindica o exercício da participação política como instrumento pedagógico na formação do cidadão.

Outro embasamento teórico citado por Justen & Moretto Neto (2013, p.88), a perspectiva dialética de Demo (2001), tem por princípio que a “[...] participação é, em essência, autopromoção e existe enquanto conquista processual”. Esse princípio desqualifica qualquer espaço de participação concedido ou preexistente, uma vez que estaria despido da maior qualificação da participação legítima – a conquista. Demo (2001) desconsiderou a possibilidade de ser uma conquista, a apropriação e transformação dos espaços existentes.

Freire (1996, em Justen & Moretto Neto, 2013) finaliza esta análise geral da participação, ao propor a valorização de uma educação democrática e introduzir a noção de uma cidadania democrática pedagógica, consoante com a função educativa defendida por Rousseau.

4.1 Participação por representação

Na Grécia antiga, os cidadãos se reuniam nas *ágoras*, espaços públicos onde discutiam e deliberavam frente a frente os problemas da *pólis*. Nesse sistema de gestão, acontecia a participação deliberativa, mesmo que excludente dos membros escravos da sociedade. As comunidades eram pequenas e a participação do cidadão nos processos decisórios direta. Com o crescimento das cidades, foram criadas alternativas de participação, principalmente as decorrentes de representantes

de grupos da comunidade. Esse sistema representativo cresceu e originou teorias diversas sobre a participação por representação.

Rousseau defendia a organização política em pequenas comunidades, mas outros autores, como Schumpeter (1961-1980), explicavam a representação como muito mais do que uma simples adaptação imperfeita da democracia direta dos gregos, mas “[...] um sistema decisório mais sofisticado, que seleciona os mais aptos tecnicamente para pensar o bem comum” (Pereira, 2016, p. 36).

Uma das críticas a esse sistema é a de que considera poucos cidadãos hábeis para decidir sobre o bem comum, contestação de Miguel (2017) a Urbinati (2006, em Miguel, 2017, p. 103) favorável à “[...] necessidade de que os representantes sejam dotados de qualidades especiais, distintas de sua base, já que sua ação se mede sobretudo pela efetividade na obtenção de objetivos”. Outra crítica, posta por Miguel (2017), é o fato de não considerar o caráter educativo da participação, defendido por Pateman (1992).

Young (2006) reflete sobre a participação por representação, incorporando a participação das minorias nos processos deliberativos. Ela parte do seguinte reconhecimento:

As pessoas muitas vezes reclamam que os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos, assim como nas respectivas coberturas dos meios de comunicação (Young, 2006, p. 140).

Registra, ainda, que as pessoas se sentem representadas nas seguintes condições:

Primeiramente, sinto-me representado quando alguém está cuidando de interesses que reconheço como meus e que compartilho com algumas outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os princípios, valores e prioridades que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência social que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social (Young, 2006, p.158).

Young (2006) conclui que as instituições e práticas democráticas devem adotar medidas explícitas para incluir a representação daqueles grupos sociais, que não seriam incluídos, caso não existissem essas medidas.

Nesse sentido, buscando entregar igualdade política, deliberação e participação de massa ao mesmo tempo, Fishkin (2009, em Pereira, 2016) desenvolveu uma metodologia de participação que as promovesse.

Inspirado no sistema da antiga Atenas, Fishkin propõe a Deliberative Poll (DP), um sistema que combina sondagem com sorteio e deliberação. Primeiro, uma amostra representativa da população (algo em torno de trezentas e cinquenta a quinhentas pessoas), escolhida aleatoriamente, responde um questionário dedicado a um determinado tema. Posteriormente, esses cidadãos reúnem-se em um fim de semana em pequenos grupos (de dez a quinze pessoas) para receber informações sobre o tema e a partir de então, passam a discuti-lo com

a ajuda de um mediador. Nesse material, é garantida a presença das principais visões concorrentes a respeito do tema. São expostos os argumentos oriundos das diferentes perspectivas sobre o tema. Após a discussão inicial, esses cidadãos elaboram perguntas e dúvidas que levam aos especialistas. Com base nas respostas dos especialistas, os cidadãos se reúnem novamente e deliberam seu posicionamento acerca do tema determinado, que é divulgado para a imprensa e para o poder público (Pereira, 2016, p.48).

Na experiência da aplicação da técnica Deliberative Poll em Porto Alegre em junho de 2013 com a presença do autor James Fishkin, relatada por Ferreira (2014), foram registrados os seguintes eventos adversos: baixo número de participantes no evento, tendência de líderes comunitários dominarem a discussão e sub-representação do gênero feminino.

Esses registros se coadunam com teorias de diversos autores que registram os confrontos entre participação e representação. Não se trata de eliminar os sistemas de representação, mas de utilizar-se deles em suas melhores práticas. As principais preocupações com a representação, segundo Miguel (2017), estão nos seguintes requisitos: (1) concessão, por quem detém o poder, do poder decisório ao espaço de participação; (2) garantia da relação entre representantes e representados; (3) *accountability*³ com uma supervisão permanente dos representados sobre os representantes; e (4) autorização dos representados para os representantes, devendo esses serem democraticamente eleitos para os representar. Não basta que os representantes detenham visibilidade ou sejam reconhecidos publicamente, tão somente, pela mídia ou pelo Estado e não pelos seus representados.

Pereira (2016) acrescenta que além da vigilância constante, há que se ter a troca constante dos representantes para que não ocorra alienação e abuso de poder.

Conforme registrado no Quadro 2, tendo-se a concepção dos produtos que são as soluções que atendem as necessidades do ser, cabe pensar nos processos para os produzir.

5 PROCESSOS DE PRODUÇÃO DE PRODUTOS QUE VIABILIZEM A PARTICIPAÇÃO

É fácil compreender a produção de bens tangíveis para o suprimento das necessidades humanas, originados dos processos da agricultura, da pecuária e/ou da indústria ou saneamento básico, por meio da implementação de uma infraestrutura de coleta e tratamento de efluentes.

Já, produzir participação deliberativa efetiva não é tão simples. Dentre os meios para esse fim, os processos participativos, as instituições participativas e os espaços de participação são concebidos para que o cidadão participe e delibere sobre decisões que afetem a sua vida. Suas características podem ser favoráveis ou deslegitimar a participação.

A criação de instituições de propósito coletivo gera oportunidade para que as pessoas possam servir a outras, atendendo às necessidades mais nobres. Essas, juntamente com as instituições participativas e os espaços de participação, serão debatidas nos conceitos a seguir.

³ *Accountability* pode ser traduzida para o português como responsabilidade com ética e remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

5.1 Instituições participativas

As instituições participativas desempenham seu papel de oportunizar a participação do cidadão nos processos de produção de uma solução para atender às suas necessidades. Possuem a característica de, além de atenderem às necessidades individuais de participação e de aceitação, atenderem a toda uma coletividade ali reunida para uma finalidade específica, proporcionando a ela, além de satisfazerem as necessidades, o poder de deliberar sobre questões que envolvem suas vidas.

Avritzer (2008) entende por instituições participativas, “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Dentre essas formas, o autor diferencia pelo menos três. A primeira é denominada desenho participativo de baixo para cima (Fung & Wright, 2003; Baiocchi, 2003, em Avritzer, 2008), cujo melhor e mais bem conhecido exemplo é o orçamento participativo no Brasil. A segunda forma de instituições participativas envolve a partilha de poder imposta por lei, convocando, à participação simultânea, atores do poder público e da sociedade civil organizada. Avritzer (2008) diferencia o segundo arranjo do primeiro “[...] porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo”. A terceira forma é o referendo, que implica um processo de ratificação pública (Avritzer, 2008). Nesse caso, os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo ou não publicamente.

Porto Alegre foi cenário de diversas experiências de implementação de instituições participativas, sendo a mais conhecida, a experiência com o orçamento participativo. As experiências ali trilhadas demonstraram a grande dificuldade de se promover a participação deliberativa acerca do bem comum, com a maior inclusão e legitimidade possíveis.

Miguel (2017) avaliou como muito frustrante o orçamento participativo, chegando a questioná-lo como um instrumento pleno de democracia participativa. Diante do conceito patemaniano de participação que considera “[...] o acesso aos locais de tomada final de decisão, [onde há a] transferência de alguma capacidade decisória efetiva do topo para a base” (Miguel, 2017, p.95), os espaços do orçamento participativo acabaram por se constituírem em uma estrutura deliberativa piramidal para deliberar sobre uma parcela ínfima dos recursos públicos. Formava-se um conselho de delegados eleitos pelos participantes e esses escolhiam outros delegados, todos com poderes para deliberar e decidir sobre as prioridades apresentadas. Mas a despeito de suas limitações, Miguel (2017) reconheceu que o orçamento participativo pôde contribuir com a elevação do envolvimento político popular nas cidades onde foi implementado.

5.2 Espaços de participação

Nos últimos anos da segunda década do século XXI, a comunicação alcançou níveis nunca imaginados. Por meio de diversos *gadgets*⁴, é possível se conversar com quase qualquer pessoa do planeta, onde quer que ela esteja. O volume de informações disponível pela *web* (rede mundial), também, alterou a forma de comunicação.

4 *Gadget* – palavra da língua inglesa usada para nominar um equipamento complexo criado para facilitar uma função específica e útil no cotidiano, como por exemplo, dispositivos eletrônicos portáteis (PDAs, celulares, leitores de MP3, smartphones) que possui inovação tecnológica, produzido de modo inteligente ou com design mais avançado

Diversos novos espaços de convivência virtuais foram criados nos últimos anos e, como uma consequência do isolamento social físico imposto pela pandemia da covid-19 em 2020, muito valorizados e de acesso incrementado. Entre outros, os fóruns da sociedade civil definidos por Streck e Adams (2006) como “lugares de participação e formação da cidadania” são formas de participação de especial interesse para este trabalho. Trata-se de espaços onde “[...] pessoas representativas de organizações da sociedade civil” se congregam para assegurar políticas sociais e assegurar a prevalência dos direitos humanos.

[...] multiplicaram-se os fóruns como estratégia de fortalecimento do poder político das organizações na busca da superação da fragmentação, do isolamento, do corporativismo. [São constituídos como] uma proposta de articulação entre organizações, a partir de questões comuns, em torno de objetivos que podem ser coletivamente alcançados. [...] São instâncias de interesse público que partem do princípio de que as necessidades não são carências, mas a relação com um bem, com um serviço ou recurso existente. Os fóruns têm um formato e nível de institucionalização diversificado, podendo ou não ter uma estrutura jurídica. Propõem-se a questionar, formular políticas e realizar ações concretas. Exercem a mediação junto a interesses públicos, através do controle social sobre as instituições públicas ou privadas a eles relacionados (Streck & Adams, 2006, p.109).

A reflexão de Cabral (2011) sobre o espaço público, cuja função é intermediação entre o poder público, iniciativa privada e organizações da sociedade civil, a leva a recomendar a observação de um conjunto de atributos para que exerça plenamente essa função, quais sejam:

“[...] visibilidade, controle, defesa social, democratização, representatividade de interesses coletivos, sustentabilidade, cultura pública, autonomia, universalidade, qualidade e efetividade [...]”. Esses atributos são “[...] foco da perspectiva normativa que sugerimos seja tomada como referência para identificar os benefícios pretendidos, capazes de prover sua ampliação como ambiente de sociabilidades que permitam o florescimento do conceito de público” (Cabral, 2011, p. 1917).

Esse ambiente de convivência deve assegurar que os valores sociais comuns aos grupos constituintes do espaço sejam preservados e reproduzidos.

5.3 Instituições de Propósito Coletivo

As Instituições de Propósito Coletivo vêm ao encontro da necessidade das pessoas de servirem ao outro, proporcionando a elas se reunirem por algum propósito comum e, institucionalmente, atenderem a esse propósito. Em função disso e da diversidade de necessidades dos membros da sociedade, muitas instituições de propósito coletivo são criadas, desde as mais simples e com menor número de membros como a família, até as mais complexas como as sociedades anônimas com fins produtivos ou comerciais, onde pode acontecer de um membro não conhecer o outro e terem somente o propósito em comum.

Cavalcante (2011, em Pereira, Cabral e Pereira, 2015, p. 8) registra o seguinte:

[...] as instituições são concebidas para reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação,

determinar as estruturas de incentivos e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

Assim, são encontradas instituições associativas produtivas privadas de trabalhadores, de classe profissional, associações, sindicatos, cooperativas, conselhos de classe e do terceiro setor, organizações da sociedade civil com propósitos específicos de atender necessidades físicas, emocionais, culturais, sociais etc., fundações, serviços sociais, organizações não governamentais, partidos políticos, clubes de serviços, e informais como movimentos ou coletivos.

Considerando a livre admissão à instituição de propósito coletivo em que se deseja participar, aliada ao desejo de servir ao outro, a participação nesses espaços torna-se legítima.

Todas essas instituições de propósito coletivo são importantes para a dinâmica da sociedade, mesmo e especialmente quando elas representam posições antagônicas entre si, elas auxiliam na forma de manifestação da diversidade de ideias e pensamentos da sociedade, contribuindo para a vitalidade do processo democrático. A convivência com os diferentes aspectos enriquece o convívio social.

Cabral (2011) acrescenta duas características consideradas estratégicas na compreensão do conceito de instituições de propósito coletivo, denominadas por ela organizações sociais, que são a declaração de uma missão e a existência de valores a serem reproduzidos.

Considera-se a organização social como uma iniciativa privada e local, instituída por indivíduos que interpretam a questão social, declaram uma missão, e determinam objetivos de mudar as condições estruturais associadas ao desenvolvimento e à proteção social relativos a essa questão, assumindo valores a serem reproduzidos e resultados a serem alcançados em sua atuação (Cabral, 2011, p.1920).

E ainda...

Nesse contexto, os valores são crenças que motivam construções privadas e coletivas, indicando metas, permitindo escolhas, dirigidas a padrões e orientadas por critérios. Os estados pretendidos organizam-se por escolhas sociais que os indivíduos identificam a partir desses valores, para acessar padrões de vida, que, no caso dos projetos sociais em tela, concernem ao desenvolvimento e à proteção sociais (Cabral, 2011. p. 1921).

Essas características podem ser consideradas importantes elos que mantêm unidos os membros de uma instituição de propósito coletivo. E devem ser observadas para que possam continuar promovendo o desenvolvimento.

Conforme registrado no Quadro 2, após se produzir o produto ou serviço, solução para as necessidades do cidadão, é preciso realizar a sua entrega.

6 ENTREGA DOS PRODUTOS DESEJADOS: A CONCRETIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO

Para se assegurar que os processos participativos nas Instituições Participativas e nos Espaços de Participação cumpram os seus objetivos, é necessário que os benefícios gerados sejam entregues à comunidade e que sua implementação resulte na promoção do desenvolvimento local. Daí a importância de se compreender a associação entre a gestão social que contribui para o desenvolvimento local, um produto potencial da participação cidadã nos espaços de participação. De fato, a gestão social elege a participação deliberativa como uma de suas categorias fundamentais, entre outras que a promovem.

6.1 Gestão social

Pinheiro & Cançado (2013) explicam a gestão social com uma observação sobre sua adjetivação social. O substantivo gestão, parte integrante da administração, é social se entendido como “o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito a fala, sem nenhum tipo de coação”.

Os autores pressupõem, no exercício da gestão social, a priorização da interação dos atores sociais no entendimento mútuo sobre questões de interesse comum. Boullosa e Schommer (2009, p. 4) reforçam esse ponto, ao afirmar que o “[...] foco não está nas partes, mas na interação entre as partes; não na finalidade, e sim, na interação entre as finalidades”.

Já Pinheiro & Cançado (2013, p. 75) explicam o objetivo central da gestão social, qual seja: a emancipação das pessoas, transformando-as em seres políticos, ao determinarem que “a emancipação acontece quando o indivíduo se percebe como ser político, quando se liberta das forças de opressão e se coloca como cidadão participante da vida em sociedade”.

Pereira, Cabral & Pereira (2015) destacam o reconhecimento internacional da gestão social, como forma alternativa às soluções de mercado na economia, por ocasião da entrega do Prêmio Nobel de Economia de 2009 a Elinor Ostrom, em virtude de seu trabalho em defesa da importância das soluções compartilhadas em ações cooperativas.

Dessa maneira, a preservação dos *commons* estaria diretamente relacionada à possibilidade de uma gestão compartilhada dos recursos naturais escassos. Gestão esta que envolve, simultaneamente, o comportamento das pessoas como indivíduos, como membros de um grupo, como participantes de uma cultura, dentre outros elementos constitutivos da vida social (Pereira, Cabral & Pereira, 2015, p.5).

Participação é uma das categorias mais importantes na gestão social. Justen & Moretto Neto (2013) discutem esse conceito, trazendo reflexões sobre a Teoria da Democracia Participativa de Rousseau e John Stuart Mill, citadas em Pateman (1992).

A participação não se encerra na representação em nível político maior, federativo, necessariamente ocorrendo em outras esferas, cuja função é justamente fomentar o exercício das habilidades e atitudes participativas; (b) a participação é tomada de decisão, é o compartilhamento do poder decisório; (c) tem ela função educativa, tanto a nível psicológico

quanto no âmbito das habilidades e procedimentos, integrativa e de interiorização de decisões coletivas; e (d) democracia somente é alcançada mediante uma sociedade participativa em todos os sistemas políticos, não apenas aqueles governamentais ou estatais (Justen & Moretto Neto, 2013. p. 87).

Para promover essa importante participação que dá vida à gestão social, é necessário compreender os valores, considerados por Pereira, Cabral & Pereira (2015) como importantes na construção da gestão social. Para esse fim trazem as reflexões de Tamayo e Gouvea (2005 e 2008, em Pereira, Cabral e Pereira, 2015), reconhecendo que os valores orientam e guiam as vidas das pessoas e que suas escolhas implicam em preferências. Esses valores são fiéis da balança na construção do ambiente de convivência no espaço de participação e na consecução dos objetivos desse espaço. Pereira, Cabral e Pereira (2015) citaram os seguintes valores, numa conjunção com Ostrom (1990, em Pereira, Cabral & Pereira, 2015, p.10): “a democracia, a cooperação, a comunicação, a confiança e a reciprocidade”.

Pereira & Teixeira (2008) em Pereira, Cabral e Pereira (2015) explicam os valores como representantes de uma linguagem adotada pelo ser humano para exprimir suas necessidades. Definem, ainda, os valores como construtos psicossociais que expressam uma relação de equilíbrio entre o indivíduo e a coletividade. Enfim, ressaltam que a gestão social reproduz valores, quer como propósito institucional, quer como elemento agregador dos grupos sociais.

Louback, Teixeira & Bido (2009) reforçam esse conceito de reprodução de valores, em sua teoria dos valores pessoais, desenvolvidos mediante processos de socialização, captados no exercício da participação deliberativa e ativa, valorizada e incentivada pela gestão social, condição essencial para a promoção do desenvolvimento local.

6.2 Desenvolvimento local

Souza (1996) em seu artigo “A Teorização sobre o Desenvolvimento em uma Época de Fadiga Teórica, ou: sobre a Necessidade de uma Teoria Aberta do Desenvolvimento Sócio-Espacial”, faz a seguinte introdução:

A palavra desenvolvimento, por si só, já é prenhe de juízos de valor, antes mesmo de alguém qualificar o que entende pelo termo. Afinal, as sociedades tribais, ditas também “frias” ou (muito impropriamente) “sem história”, não se colocam a questão de um “desenvolvimento”, como tarefa consciente ou desafio. Desenvolvimento pressupõe mudança, transformação e uma transformação positiva, desejada ou desejável. Clamar por desenvolvimento (seja a partir de que ângulo for) só é concebível, portanto, no seio de uma cultura que busque a mudança ou que esteja conscientemente aberta a essa possibilidade como um valor social. Culturalmente enraizada, a ideia de desenvolvimento contém inarredável carga axiológica antes mesmo de sofrer apropriação ou qualificação por parte de alguma escola de pensamento ou ideologia específica (Souza, 1996, p.5).

A conclusão de Souza (1996) alcança a dimensão holística do desenvolvimento, muito além do progresso meramente econômico. Ressalta que é necessário compreender a sociedade como um ente integral indivisível, formada por instâncias, estruturas ou sistemas interdependentes.

Para complementar a ideia do desenvolvimento local, resgata-se o conceito local e seu papel nessa associação. Albagli (1999), baseando-se em Correa (1993), resgata as três grandes linhas interpretativas para definir local, a seguir: uma marxista em que a organização espacial dos processos sociais estava associada aos processos de produção; uma segunda, com abordagem de relações sociais entre grupos e lugares particulares; e a terceira, como meio de interações sociais. A autora desenvolve seu conceito de local associado à noção de relação entre tamanho/dimensão, diferenciação/especificidade, grau de autonomia e nível de análise e de complexidade, envolvendo de algum modo, a delimitação ou recorte territorial que se expressa em termos de dinamismo econômico, político e identidade cultural.

Albagli (1999) registra que em função da intensificação das comunicações em decorrência do desenvolvimento tecnológico e da globalização, pôde-se observar que fatos ocorridos distantes geograficamente de um local afetavam a sua dinâmica, alongando as relações de um local/presente, para um distante/ausente. Assim, a evolução de seus estudos alcança uma noção de local que incorpora as influências externas trazidas pelas inovações tecnológicas.

Já Silva, Nelson & Silva (2018) introduzem a interação dos dois conceitos - desenvolvimento e local -. Os autores se reportam às ideias de Amartya Sen (2000) para estabelecer a compreensão do desenvolvimento, de sua necessidade e dos seus condicionantes, partindo dos problemas indicadores de sua ausência, quais sejam: pobreza, violação das liberdades políticas, fome etc.

Superar esses problemas, assim, é um aspecto central do processo de desenvolvimento, que passa a ser avaliado a partir da sua capacidade de eliminar as diversas privações vivenciadas pelos indivíduos. A ideia de privação é vista [por Sen (2000)] como restrições que impossibilitam as pessoas de realizarem suas escolhas (Silva, Nelson & Silva, 2018, p. 59).

As palavras de Sen (2000), em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, traduzem o desenvolvimento como decorrente do exercício da liberdade de escolhas pelo ser humano para o qual vários requisitos precisam ser preenchidos.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...] às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma

negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (Sen, 2009, p. 18)

Assim, o desenvolvimento pressupõe que seus benefícios sirvam para a ampliação das capacidades humanas, em que a eliminação de condições de privações e problemas a que estão submetidos os indivíduos sejam considerados seus objetivos centrais. As oportunidades econômicas, as liberdades políticas e os poderes sociais devem ser favorecidos ao se habilitar o ser, proporcionando-lhe saúde, educação, segurança, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. Esse pensamento coaduna com o de Barroco (2001, em Silva, Nelson & Silva, 2018, p.62) quando afirma que “a liberdade é, ao mesmo tempo, capacidade de escolha consciente dirigida a uma finalidade, e, capacidade prática de criar condições para a realização objetiva das escolhas, para que novas escolhas sejam criadas”.

Concluindo as descrições do Quadro 2, a última coluna trata dos benefícios decorrentes da entrega aos cidadãos e será descrita a seguir.

7 A GOVERNANÇA PARA A SATISFAÇÃO DO SER

A gestão social que assegure a participação, por meio de instituições participativas e de espaços de participação, e promova o desenvolvimento local, num modelo de governança efetivo e sustentável, é o objetivo primordial para se alcançar a completude desse ser social.

Diversos autores discorreram sobre governabilidade, *governance*, capacidade governativa e democracia como conceitos próximos, muitas vezes sem se chegar à melhor expressão. Dessas interpretações, importantes fatores foram observados. Santos (1997) menciona a primeira geração de análises sobre governabilidade originada nos trabalhos de Huntington de final dos anos 1960 e década de 1970. Essas análises interpretam a crise de governabilidade como consequência dos excessos da participação e sobrecarga de demandas. Aqui se exime a responsabilidade daqueles a quem compete planejar, priorizar e executar o necessário para o atendimento das demandas.

Para Huntington, o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de input, agregadoras de interesses, sobretudo os partidos políticos e as instituições governamentais, e de output, que regulam e implementam as políticas públicas. [Se] no contexto das democracias consolidadas surge uma onda de participação, segue-se, em resposta, um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo, falência de outputs e deslegitimação da autoridade, com subsequente enfraquecimento das instituições políticas (Santos, 1997, p. 3).

Uma segunda geração de análise sobre *governance*, mencionada por Santos (1997), a considera o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder do governo. A boa *governance* passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, incorporando ao crescimento econômico, equidade social e, também, direitos humanos.

Santos (1997) incorporou os mecanismos que promovam a participação compartilhada entre os atores sociais, os políticos e os arranjos institucionais ao conceito de *governance*.

[...] discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (Hollingsworth, Schmitter e Streeck apud Melo, 1995). Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos (Santos, 1997, p. 4).

A autora acrescenta, ainda, a capacidade governativa como a capacidade de um sistema político produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas.

Cattani & Ferrarini (2010) discorrem sobre a governança participativa democrática organizada sobre uma matriz de ordenamento mais flexível e inclusiva.

[...] perspectivas metodológicas de políticas emancipatórias supõem uma nova matriz de ordenamento e Governança Participativa Democrática, mais flexível, que procura apreender as novas formas de organização e interseção do tecido social nas suas relações diversificadas com a gestão da democracia, o fortalecimento da cidadania e o enfrentamento da pobreza. No âmbito institucional, essas mudanças têm envolvido: políticas de descentralização, experiências de cogestão, públicos e privados, implantação de mecanismos de participação nas instâncias decisórias do planejamento e gestão dos recursos, a exemplo do orçamento participativo. A eficácia de tais princípios normativos e de estratégias institucionais está condicionada à forma como as relações políticas e econômicas locais se organizam e encaminham o processo de desenvolvimento (Cattani & Ferrarini, 2010. p.165).

Estabelecem ainda os seguintes critérios e diretrizes das políticas emancipatórias, todos presentes na gestão social:

- a) participação da população em todas as etapas e não apenas na execução. O diagnóstico e o planejamento participativo propiciam à população um saber sobre si mesma que a instrumentaliza para a análise crítica da situação, para a auto-organização e para a busca permanente de soluções;
- b) territorialidade, que supõe a articulação entre políticas, programas e projetos dentro da mesma região, com vistas a otimizar os recursos, qualificar as ações e fomentar o desenvolvimento de potenciais humanos, econômicos, sociais e culturais endógenos;
- c) intersetorialidade, que possibilita a atuação a partir do reconhecimento do caráter multidimensional, tanto da pobreza, quanto das alternativas de superação. Não basta ter o pão na mesa se a família vive o drama da dependência química ou da violência; não adianta tratar a doença, se não houver segurança; não basta ter trabalho se não houver creche para os filhos, posto de saúde, nem saneamento básico. São problemas multidimensionais e exigem ações integradas;

d) sustentabilidade, que considera a necessidade de aquisição de condições de autonomia da população ao término do Programa, permitindo-lhe prescindir dos recursos materiais e técnicos (Cattani & Ferrarini, 2010. p.166).

Do ponto de vista de modelos de governança participativa, Milani (2008) traz um contributo para a reflexão da importância de se ter instâncias formais e institucionais, onde a comunidade possa se expressar na construção de políticas públicas. Porém, ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico, o autor alerta para o fato de que as experiências participativas podem incorrer no risco da diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais (Milani, 2008).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo perceber os fatores que dificultam ou facilitam a participação dos cidadãos nas instâncias executivas municipais, quer públicas, privadas ou do terceiro setor segundo a ótica de diversos pensadores. Nesse sentido, pretendeu tentar responder a seguinte questão: se as iniciativas públicas visam atender alguma necessidade do cidadão, por que não é mais expressiva a participação popular nos espaços de participação criados para debater, deliberar e implementar essas demandas? Os resultados dessa reflexão fundada nos pensamentos dos vários autores indicaram os pontos a seguir.

Para que se tenha uma participação com os atributos que se espera dela, com a livre escolha do ser de quando participar, como participar, sobre o que participar, lhe dando o direito de decidir sobre as questões de interesse coletivo, de acompanhar as suas deliberações, dentre outras, é preciso constituir os espaços públicos de um conjunto de valores que assegure essa legitimidade de escolha, de convivência e de acompanhamento. Para tanto, há que se escutar o cidadão, compreender as suas necessidades e decidir com ele, quais soluções priorizar e implementar, por meio da produção coletiva dos produtos e serviços que expressem essas soluções. Propostas para a participação que não contemplem esses fatores dificultarão essa participação.

Diferentes pessoas têm diferentes fatores de motivação e esses fatores podem variar para as mesmas pessoas em momentos diversos. Portanto, não há uma solução estanque que seja capaz de promover a participação. Ela deverá se adequar às reais necessidades do cidadão e possuir e reproduzir os valores que lhe representem. Igualmente, propostas de participação que não contemplem valores em comum com os participantes, dificultarão a verdadeira participação.

As instituições de propósito coletivo, criadas por iniciativa da sociedade civil que se organizam para atender diferentes interesses específicos, e as instituições participativas, comumente criadas por meio de legislação, que visam oportunizar a participação do cidadão nas decisões de políticas públicas, são alguns exemplos de espaços de participação que, mesmo com suas limitações, permitem aprendizado de convivência e envolvimento político popular em suas comunidades. Ou seja, o exercício de participação possui um caráter pedagógico, ao propiciar o aprendizado da convivência, do respeito às diferenças, da cidadania e da democracia.

Por melhores que sejam os espaços públicos, dotados dos atributos que lhes conferem contribuir com a gestão social e atender às necessidades de participação, se o cidadão não gozar

das liberdades propostas por Amartya Sen (perspectivas de vida longa e saudável, instrução, acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e capacidade de participar da vida em comunidade), seus objetivos não serão alcançados. Não serão capazes de promover o desenvolvimento local.

Portanto, uma questão importante a ser considerada decorre do estágio de maturidade alcançado pelo cidadão em relação à hierarquia das necessidades de Maslow (1943). Os estágios mais elevados, correspondentes a graus civilizatórios superiores, implicam na superação de importantes vulnerabilidades presentes, decorrentes do grau de desigualdade verificado na realidade brasileira.

De todo o modo, os espaços de participação podem contribuir para a superação dos problemas e contribuir para o desenvolvimento local. Que eles possam se tornar uma grande *ágora* na busca de soluções mais efetivas da satisfação do homem, com sua vida e com seu propósito. E que toda vida valha a pena e o prazer de ter sido vivida.

REFERÊNCIAS

- Albagli, S. (1999): "Globalização e espacialidade: o novo papel do local". In: Cassiolato, J. E.; Lastres, H. M. M. (Ed.). *Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT, p. 181-198.
- Armstrong, M. (2011): "Gerente eficaz". São Paulo. Clio Editora.
- Avritzer, L. (2008): "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1. Jun, 2008, p. 43-64.
- Bordenave, J. E. D. (1983): "O que é a participação?" Cidade Editora, p. 8-16.
- Boullousa, R. de F.; Schommer, P. C. (2019): "Gestão Social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um caso de Lampedusa?" *III Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, Juazeiro/BA e Petrolina/PE, maio, p. 1-12.
- Cabral, E. H. de S. (2011): "Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais". *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, dez, p. 1915-1941.
- Cattani, D.; Ferrarini, A. V. (2010): "Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza". *Rev. Katál*. Florianópolis v. 13, n.2, jul/dez, p. 164-172.
- Cavalcante, P. (2011). "Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, nov/dez, p. 1781-1804.
- Dallari, D. de A. (1984): "Ser cidadão". *Lua Nova*, p.61-64.
- Demo, P. (2001): "Participação é conquista". São Paulo: Cortez. 5ª. ed. 2001.
- Ferreira, A.; Demutti, C. M.; Gimenez, P. E. O. (2010): "A Teoria das Necessidades de Maslow: a influência do nível educacional sobre a sua percepção no ambiente de trabalho". *XIII SEMEAD – Seminários em Administração*. ISSN 2177-3866, p. 1-17.

- Ferreira, C. R. B. (2014): “Quando o povo fala: A democracia deliberativa da teoria Habermasiana a uma experiência em Porto Alegre/RS”. *Reflexión Política*, vol. 16, núm. 32, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. p. 50-57.
- Freire, P. (2011): “Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa”. São Paulo, Paz e Terra.
- Fung, A. e Wright, E. O. (2003): “Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance”. Real Utopias Project. London.
- Gareth, R. J.; George, J. M. (2012): “Fundamentos da Administração Contemporânea”. São Paulo, McGraw Hill Editora.
- Habermas, J. (1987): “Teoría de la acción comunicativa”. Madrid: Taurus. 2 v.
- Ivancevich, J. M. (2008): “Gestão de recursos humanos”. 10., ed. Porto Alegre, AMGH.
- Jacobi, P. (1986): “A cidade e os cidadãos”. *Lua Nova*, São Paulo, v. 2, n. 4, mar, p. 22-26.
- Justen, C. E.; Moretto Neto, L. (2013): “Que Participação é essa? Do Instrumentalismo Legitimador à Autopromoção Emancipadora”. *Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de Administração*. v. 28, n. 2. p. 77
- Louback, J. C.; Teixeira, M. L. M.; Bido, D. de S. (2009): “Valores Organizacionais e Racionalidades: uma visita ao Terceiro Setor”. *O & S. Salvador*, v.16, p. 225-246.
- Maslow, A. H. (1943): “A theory of human motivation”. *Psychological Review*, v.50. p. 390-396.
- Miguel, L. F. (2017): “Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo”. *Lua Nova*, São Paulo, 100. p. 83-118.
- Milani, C. R. S. (2008): “O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias”. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, jun., p. 551-579.
- Mill, J. S. (1937): “An essay of Government”. Cambridge University Press, United Kingdom.
- Moreira, J. C. T. (2009): “Foco do Cliente”. Editora Gente. p. 56.
- Moscovici, F. (1997): “Razão e Emoção – A Inteligência Emocional em Questão”. Editora Casa da Qualidade, p. 64.
- Ostrom, E. (1990). “Governing the commons: the evolution of institutions for collective action”. New York: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1992): “Participação e teoria democrática”. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pereira, J. R.; Cabral, E. H. de S.; Pereira, J. R. (2015): “Gestão Social e Governing the commons: a cooperação como elo de convergência”. *V Colóquio Internacional de epistemologia e sociologia da ciência da administração*. Florianópolis, SC. p.1-15.
- Pereira, N. B. (2016): “Representação e Democracia: algumas possibilidades de participação nas democracias contemporâneas”. *Aurora: revista de arte, mídia e política*, São Paulo, v.8, n.24, p 32-51.
- Pinheiro, L. S.; Cançado, A. C. (2013): “Gestão Social e emancipação: avançando na discussão”. *Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social*. v.4, n. 1, jan/jun, p. 71-84.

- Rousseau, J. J. (1762): "Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político". São Paulo, Editora Nova Cultural, Ed 1999, p. 31-258.
- Santos, M. H. de C. (1997): "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte". Dados. Vol 40. N. 3. Rio de Janeiro, pp 01-21.
- Schumpeter, J. A. (1961): "Capitalismo, socialismo e democracia". Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Sen, A. K. (2000): "Desenvolvimento como liberdade". Tradução de Motta, Laura Teixeira. Companhia das Letras. 6ª Edição. São Paulo. p. 17-71.
- Silva, D. A.; Nelson, A. V. M.; Silva, M. A. R. (2018): "Do Desenvolvimento Como Crescimento Econômico ao Desenvolvimento Como Liberdade. A evolução de um conceito". *Desenvolvimento em questão*. Editora Unijuí. Ano 16. nº. 42. jan/mar, p. 42-71.
- Silva, V. L. da; Uller, C. M.; Santos, J. D. dos; Rezende, F. A. (2017): "Análise da Motivação de Pessoas: um estudo baseado em princípios da Hierarquia de Necessidades de Maslow". *Revista Foco*. V.10, nº 2, jan/jul, p.148-166.
- Souza, M. L. (1996): "A Teorização Sobre o Desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma "Teoria Aberta" do Desenvolvimento Sócio-Espacial". *Revista Território 1*, p. 5-22.
- Streck, D. R.; Adams, T. (2006): "Lugares da participação e formação da cidadania". *Civitas Porto Alegre*, v. 6 n. 1 jan-jun, p. 95-117.
- Young, I. M. (2006): "Inclusion and Democraton". Oxford: Oxford University Press, 2002. *Representação política, identidade e minorias*. Trad. Alexandre Morales. Lua Nova, São Paulo, p. 139-190.