

# Para uma Análise da Participação e da Democracia: “Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise”

– elementos teóricos e empíricos

Airton Cardoso Cançado<sup>1</sup>

## Introdução

O livro “Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise”, organizado pelo professor Fernando Guilherme Tenório, é o primeiro de uma série de quatro livros previstos no Programa PRÓ-ADM “Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática”,<sup>2</sup> financiado com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.

O livro aprofunda e amplia a discussão realizada anteriormente em outro livro também organizado pelo professor Tenório – “Cidadania e Desenvolvimento Local” – lançado em 2007 pela Editora Unijuí. Neste livro o autor apresenta os seguintes conceitos: arranjo produtivo local, conselhos

<sup>1</sup> Pós-doutorando na Ebape/FGV, doutor em Administração pela Ufla, mestre em Administração pela Ufba e administrador de Cooperativas pela UFV. Atualmente é professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UFT e do curso de Administração da mesma instituição.

<sup>2</sup> Este programa reúne 15 universidades no Brasil, Chile, Equador e Espanha. Seus objetivos são: 1) formar docentes e pesquisadores capazes de difundir o conceito e a prática da gestão social, além de fomentar a criação de núcleos de estudos nas instituições participantes do projeto; 2) criar meios didáticos para ensino e pesquisa em gestão social na Graduação em Administração, nas modalidades presencial e a distância, vinculando-a à Pós-Graduação; e 3) contribuir para o fortalecimento da Rede de Pesquisadores em Gestão Social – RGS por meio da disseminação da temática e do aumento da produção científica na área. Mais informações sobre o programa no site: <<http://pegs.ebape.fgv.br/projetos-em-andamento/gestao-social-ensino-pesquisa-e-pratica/projeto>>.

de desenvolvimento, desenvolvimento sustentável, redes sociais e relação sociedade-Estado. No mesmo trabalho são apresentados estudos de caso que se apropriam desta discussão. O desconhecimento desta publicação, porém, não impede a leitura do novo livro.

Nesta nova publicação, além do aprofundamento conceitual, há a proposição de critérios de análise para cidadania e desenvolvimento local. Desta forma, o livro dá um passo adiante apresentando uma metodologia que pode embasar a proposição e avaliação de políticas públicas, bem como ampliar o próprio entendimento dos conceitos de cidadania e desenvolvimento e sua inter-relação.

O livro parte do pressuposto, bem presente no (in)consciente coletivo, de que a democracia representativa não consegue atender às demandas da sociedade. É necessário que aconteça uma participação mais direta da população por meio do exercício da cidadania, que o texto chama de “participação cidadã” em um contexto de democracia deliberativa. A análise empreendida considera “[...] que o desenvolvimento local não deve ser entendido somente a partir do fortalecimento de atividades econômicas, mas como a expressão de diversos aspectos dos quais o econômico é apenas um” (p. 14-15). Além disso deve “[...] privilegiar um enfoque de sustentabilidade política, social e cultural, apoiada na interação comunicativa de seus diferentes atores – agentes públicos, agentes econômicos e agentes sociais” (p. 15).

A construção dos critérios de análise parte de trabalho anterior, desenvolvido por Marc Parés e Carola Castellà no Instituto de Governo e Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política e Direito Público da Universidade Autônoma de Barcelona – Igop/DCPDP/UAB, na Espanha. Este modelo foi adaptado e aplicado no Brasil, conforme será apresentado adiante.

## **Apresentação da Estrutura do Livro**

Além da introdução, na qual o organizador da obra apresenta a proposta e as origens do trabalho, o livro compreende mais três partes e as conclusões, também elaboradas pelo organizador da obra. A primeira parte

é composta por dois capítulos: Capítulo 1 – Escopo Teórico, de autoria do próprio organizador; e Capítulo 2 – Escopo Metodológico, desenvolvida por Lamounier Erthal Villela.

A segunda parte compreende os estudos empíricos e 7 capítulos: Capítulo 3 – Microrregião de Garanhuns (PE), elaborado por Wiliam de Santos Melo; Capítulo 4 – Microrregião de Lavras (MG), escrito por Valdeir Marins de Faria e Anderson Felisberto Dias; Capítulo 5 – Microrregião do Centro Fluminense (RJ), de autoria de Carlos Frederico Bom Kraemer e Jonathan Felix Ribeiro Lopes; Capítulo 6 – Região da Bacia do Rio Itabapoama (ES-MG-RJ), elaborado por Wiliam dos Santos Melo; Capítulo 7 – Microrregião dos Lençóis Maranhenses (MA), escrito por Carlos Frederico Bom Kraemer e Jonathan Felix Ribeiro Lopes; Capítulo 8 – Região do Corede Alto Uruguai (RS), de autoria de Andréa Zamin Saad e Anderson Felisberto Dias; e Capítulo 9 – Região dos Coredes Nordeste Colonial e Celeiro (RS), elaborado por Anderson Felisberto Dias.

A terceira parte traz dois capítulos complementares: Capítulo 10 – O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais pela Ótica da Cidadania Delibertaiva, escrito por Felipe Barbosa Zani; e Capítulo 11 – Participação e Qualidade Democrática: uma Proposta de Critérios de Qualidade, de autoria de Carola Castellà e Marc Parés.

## **Análise do Livro**

Para facilitar sua leitura, esta análise será subdividida em partes, seguindo a ordem proposta pelo livro.

### ***Parte I – Escopo Teórico e Escopo Metodológico***

Estes dois primeiros capítulos estabelecem o referencial teórico e metodológico dos estudos apresentados na segunda parte. Neste sentido, esta obra é precedida pelo livro anterior já citado (Cidadania e Desenvolvimento

Local), que também tem este formato. Assim, os estudos apresentados a seguir têm uma linha central que permite sua comparação, apesar de serem realidades bem-distintas.

O Escopo Teórico está muito bem-estruturado e é essencial para entender o capítulo seguinte sobre o escopo metodológico. Neste espaço são discutidos e apresentados dentro de uma perspectiva habermasiana os conceitos: Cidadania, Bem Comum, Cidadania Deliberativa e Controle Social. A apresentação é realizada de forma bem didática, obedecendo a uma sequência lógica que facilita a leitura.

Por sua vez, o Escopo Metodológico está sintético, bem-estruturado e atende aos seus objetivos. Muito clara a descrição pormenorizada das três etapas de realização do trabalho que detalham para o leitor como o trabalho foi construído. Especial destaque para a opção pela redução sociológica (Guerreiro Ramos) que fortalece o trabalho, posto que se trata da adaptação de uma metodologia construída em outro contexto. O Quadro 1 (p. 39-40), reproduzido a seguir, facilita a leitura dos demais capítulos, trazendo uma dimensão mais estruturada para o trabalho.

Quadro 1 – Cidadania Deliberativa: critérios de análise

Categorias	Critérios
Processo de discussão: discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a efetivação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	

**PARA UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO E DA DEMOCRACIA:  
“CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL: CRITÉRIOS DE ANÁLISE” – ELEMENTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS**

Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação nas tomadas de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomadas de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomadas de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
Bem-comum: bem-estar social alcançado com a prática republicana.	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: p. 39-40.

## **Parte II – Elementos Empíricos**

Os textos têm uma padronização bastante interessante no início, com dados da população, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – e mapa, baseados nas mesmas fontes: – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, o que traz uma padronização para o texto em um primeiro momento, apesar de as regiões serem bem-distintas.

Após este primeiro momento, os textos passam a discutir os critérios de análise em cada região, o que traz uma diversidade de informações bem-interessante. Notam-se algumas diferenças de estilo no sentido de apresentar textos mais pragmáticos em torno dos critérios de análise e outros um pouco mais soltos, porém pontuando cada um dos critérios com os dados recolhidos nas regiões. Estas diferenças, consideradas naturais por se tratarem de autores distintos, traz uma riqueza de análise interessante e mostra ao leitor algumas possibilidades para a utilização deste modelo de avaliação. Se o trabalho fosse mais fechado, com uma padronização e foco maior nos resultados, poderiam se perder preciosos detalhes, que muitas vezes não são cobertos pelas categorias/critérios, haja vista a complexidade que este tipo de avaliação contempla.

Outra característica a ser observada é a questão da explicação de cada critério/categoria, que já foi realizada no escopo teórico. Esta explicação acontece em diversos níveis nos texto da Parte II, uns trazem-na mais pormenorizada como o do Centro Norte Fluminense, e outros a fazem de maneira mais objetiva, como Garanhuns, por exemplo. Mais uma vez a diversidade traz riqueza de interpretação e o leitor ganha com isso, pois a leitura do livro fica mais agradável e mais variada. Se as análises tivessem moldes rígidos, seria como preencher *boxes*, o que torna a leitura mais cansativa.

Estas explicações referentes às categorias/critérios, mesmo as mais rápidas, podem facilitar a leitura de capítulos em separado. Por outro lado, a leitura do escopo teórico e escopo metodológico da maneira que o trabalho está organizado são importantes para a plena compreensão e mesmo contextualização das regiões analisadas.

### ***Parte III – Textos Complementares***

Bastante oportuna e interessante a colocação desta terceira parte com dois textos que fecham a obra de forma a mostrar que ainda existem caminhos a serem trilhados.

O primeiro texto (Capítulo 10) analisa a política pública “Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais” sob a ótica da cidadania deliberativa, apresentada no Capítulo 1. Os autores argumentam que o programa é coerente com o conceito de cidadania deliberativa, representando um avanço em relação a políticas públicas no país; por outro lado reconhecem a dificuldade de introduzi-lo como está previsto.

O texto seguinte pode ser considerado como uma nova agenda de pesquisa para o tema, mostrando que os critérios de análise apresentados podem ser complementados com outras perspectivas a depender do recorte pretendido. O texto apresenta critérios de qualidade democrática para avaliar processos participativos. Depois de apresentar uma base conceitual sólida, escrita de forma bem didática, o texto convida o leitor a pensar na qualidade da democracia a partir de cinco âmbitos de estudo: a coordenação do processo, quem participa, sobre o que se participa, como se participa e os resultados da participação. Estes âmbitos são detalhados no decorrer do texto.

## **Considerações Finais**

O livro apresentado: “Cidadania e Desenvolvimento Local: Critérios de Análise” traz importantes ferramentas teóricas e empíricas para se entender a participação no âmbito da cidadania deliberativa. A obra tem a

capacidade de apresentar como uma agenda completa de pesquisa (Teoria e Método) que não se pretende prescritiva, mostra possíveis caminhos para se entender este fenômeno tão caro aos dias de hoje que é a participação.

## Referência

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 264p. Vol. 1.