

Modelo Estrutural de Cidadania Deliberativa

Autoria

Jhonathan Cavalcante da Costa - mestrejhonathan@gmail.com
Outro (Curso de Administração) - Outra (Faculdade de Ensino Superior de Linhares)

Juliana de Fátima Pinto - jufapinto@gmail.com

Resumo

O objetivo desta pesquisa é ampliar a compreensão teórica e prática sobre fatores que afetam o bem comum, sob a perspectiva da cidadania deliberativa, conceito habermasiano introduzido ao campo teórico da gestão social, tornando-se referência para a análise de processos decisórios em diversos territórios (TENÓRIO, 1998; 2007; 2012). O embasamento metodológico parte de experiência recente (COSTA, 2018), na qual se estudaram os efeitos da transparência e da participação sobre o processo deliberativo e cuja principal limitação foi não adotar indicadores para o construto correspondente ao bem comum. Para a validação deste modelo teórico, utilizou-se a modelagem de equações estruturais (HAIR JR; HULT; RINGLE; SARSTEDT, 2017), aplicada a uma amostra de 209 respondentes de diversos estados brasileiros. Nesta pesquisa, aprimora-se o modelo estrutural de cidadania deliberativa, concluindo-se que transparência e participação, mediadas pelo processo deliberativo, afetam positivamente o bem comum.

Modelo Estrutural de Cidadania Deliberativa

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é ampliar a compreensão teórica e prática sobre fatores que afetam o bem comum, sob a perspectiva da cidadania deliberativa, conceito habermasiano introduzido ao campo teórico da gestão social, tornando-se referência para a análise de processos decisórios em diversos territórios (TENÓRIO, 1998; 2007; 2012). O embasamento metodológico parte de experiência recente (COSTA, 2018), na qual se estudaram os efeitos da transparência e da participação sobre o processo deliberativo e cuja principal limitação foi não adotar indicadores para o construto correspondente ao bem comum. Para a validação deste modelo teórico, utilizou-se a modelagem de equações estruturais (HAIR JR; HULT; RINGLE; SARSTEDT, 2017), aplicada a uma amostra de 209 respondentes de diversos estados brasileiros. Nesta pesquisa, aprimora-se o modelo estrutural de cidadania deliberativa, concluindo-se que transparência e participação, mediadas pelo processo deliberativo, afetam positivamente o bem comum.

Palavras-chave: Transparência, Participação, Gestão Social, Cidadania Deliberativa.

1 INTRODUÇÃO

A coprodução do bem público, defendida na teoria do novo serviço público (DENHARDT; DENHARDT, 2000), “traz a participação social como questão crucial para garantir legitimidade, eficiência e efetividade na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em uma verdadeira democracia” (SILVA, 2016). Nesse contexto de incentivo à participação cidadã, a transparência pública tem sido objeto de estudo em distintas perspectivas (MICHENER; BERSCH, 2013; ZUCCOLOTTI; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; RODRIGUES, 2020), entre as quais se destacam as perspectivas conceitual e finalística (COSTA, 2018).

A relevância da transparência e da participação para a sociedade é bem retratada no campo teórico da gestão social, com amparo no conceito de cidadania deliberativa, perspectiva adotada para a análise de processos decisórios cuja atuação deva ser em prol do bem comum (TENÓRIO, 2012). Tendo em vista que bem comum é entendido em termos de bem-estar social e é resultado de processos deliberativos (TENÓRIO, 2012), construíram-se, nesta pesquisa, indicadores para sua mensuração.

A modelagem de equações estruturais desenvolvida nesta pesquisa tem por base os critérios de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2012) e o primeiro modelo estrutural (COSTA, 2018) desenvolvido com base nesses critérios. Enquanto Costa (2018) estabeleceu quantitativamente as relações de efeito da transparência e da participação sobre o processo deliberativo, esta investigação objetiva testar os efeitos da transparência e da participação sobre o bem comum, mediados pelo processo deliberativo. Um dos aprimoramentos do atual modelo estrutural é resultante do teste de proposições feitas sobre a possibilidade de ampliação do construto Transparência (COSTA, 2018).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de gestão social perpassa por um modo gerencial coerente com a justiça social e a pluralidade e expressa os anseios da sociedade. A Constituição Federal (CF) de 1998 legitimou o exercício dos processos de tomada de decisão pelos cidadãos de forma direta, não limitando a prática desses apenas aos mandatários eleitos. Com essa abertura proporcionada pela CF, além da democracia representativa, emerge a discussão sobre a democracia deliberativa. Esta última busca contribuir para a dialogicidade no processo decisório, considerando a participação da sociedade (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021).

Destaca-se que, após a promulgação da CF de 1988, o Brasil inicia uma grande reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (BRESSER-PEREIRA, 2008). Marco dessa reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tinha como um dos objetivos implementar a administração pública gerencial, também conhecida como a nova administração pública. Apesar de apresentar direções opostas, o PDRAE também trazia outra proposta para a modernização no serviço público, o Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, no intuito de aperfeiçoar o desempenho gerencial dos distintos programas sociais apoiados pelo governo à época (TENÓRIO; TEIXEIRA, 2021).

A administração pública gerencial, fundamentada na ciência positivista, é estabelecida mediante um conjunto de ideias, práticas e valores que trazem para a administração pública modelos utilizados na iniciativa privada. Em vários países, a administração gerencial tornou-se um modelo para a administração pública (DENHARDT; DENHARDT, 2000; PAES DE PAULA, 2005).

No Brasil, a administração pública gerencial não alcançou resultados, quando se observa a dimensão sociopolítica. Em termos de gestão, também não apresentou significativos avanços no que se refere à democratização do Estado. Aspectos que relacionam o Estado e a sociedade não foram considerados de forma satisfatória, apesar de trazerem questões como a transparência, a participação, a equidade e a justiça. Por conseguinte, houve a manutenção dos aspectos centralizadores e autoritários típicos da história político-administrativa brasileira (PAES DE PAULA, 2005). Desse modo, ocorreu uma mistura de diversos modelos de gestão, apresentando características do patrimonialismo, da burocracia e do gerenciamento e também da gestão social (ZWICH; TEIXEIRA; PEREIRA; VILAS BOAS, 2012).

Paes de Paula (2005) ressalta que, na administração pública gerencial, a atenção em termos de gestão se voltou especialmente para os resultados. Desse modo, a eficiência técnica ganhou espaço ante a democratização e o interesse público. Nesse sentido, nota-se um impasse entre construção de um conhecimento técnico singular ao serviço público os aspectos políticos.

Diante da pouca abertura da administração pública gerencial à participação social, diversos estudiosos teceram críticas e propuseram alternativas para a administração pública (PAES DE PAULA, 2005; PAES DE PAULA, 2010; TENÓRIO, 2005). Entre esses autores, Denhardt e Denhardt (2000), mais alinhados aos preceitos da gestão social, fomentam o que eles intitulam como o novo serviço público, o qual representaria um conjunto de ideias sobre a administração pública que têm os cidadãos como centro.

O novo serviço público, assim como a administração pública gerencial, apresenta diversas características e foi bastante debatido entre os estudiosos, apesar de não haver um consenso em termos de todos os seus elementos. Há, entretanto, um conjunto de ideias que norteiam esse novo modelo e o diferenciam dos demais (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Entre essas concepções, podem ser citadas: (1) perseguição ao servir em vez de dirigir; (2) entendimento de que o interesse público é o objetivo, e não o subproduto; (3) busca pelo pensar estratégico e atuação democrática; (4) preocupação em atender os cidadãos, e não os consumidores; (5) aceitação da complexidade do *accountability*; (6) valorização das pessoas, não apenas da produtividade; e (7) reconhecimento da cidadania e do serviço público acima do empreendedorismo (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Em seus trabalhos, os autores acima destacam as categorias cidadania e democracia trazendo, portanto, questões importantes à gestão social. Nesse sentido, a gestão social, assim como o novo serviço público, está fundamentada na teoria social-crítica. Esta se fortalece com o crescimento da esfera pública, ou seja, conduz à emancipação do sujeito (SILVA, 2019).

Abreu, Helou e Fialho (2013) destacam que, no Brasil, a participação dos cidadãos está circunscrita na instância da deliberação, deixando de lado a construção coletiva da política pública. O espaço aberto para um papel ativo do cidadão acontece em torno da discussão de uma política anteriormente estruturada. Já para o novo serviço público, primeiramente é necessário compreender qual será o objeto da ação pública. Em outras palavras, conhecer a percepção do cidadão, o qual será simultaneamente o coprodutor do bem público.

O novo serviço público defende a coprodução do bem público, entendendo o indivíduo como cidadão. Há, nesse sentido, uma noção de coletividade em termos do interesse público e de liderança voltada para valores que possibilitem aos cidadãos a organização e satisfação dos interesses comuns. Essa junção pode tornar-se possível quando os administradores públicos aceitam a relação entre sentido e intencionalidade, exercendo um papel ativo no mundo social (ABREU et al., 2013).

Existem algumas experiências estruturadas de coprodução do bem público no Brasil, locais onde a administração pública permite o envolvimento de outros atores na elaboração e execução das políticas. Nesse sentido, é possível citar as cooperativas, as organizações sociais, as redes interorganizacionais, as parcerias público-privadas (ABREU et al., 2013), os conselhos municipais, entre outros.

A qualidade da participação em conselhos municipais tem sido estudada sob a perspectiva da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2012). Com base em revisão sistemática de literatura (SALGADO; SANTOS; RESENDE; SOUZA, 2019), pode-se afirmar que o entendimento habermasiano sobre cidadania deliberativa foi introduzido por Tenório (1998) ao campo da gestão social no Brasil e perfaz contribuição substancial à respectiva construção teórica. Considerando os periódicos que os autores consultaram, os artigos estão limitados à pesquisa qualitativa, sejam ensaios teóricos, sejam estudos teórico-empíricos (SALGADO et al., 2019).

Referentemente ao conceito de cidadania deliberativa, no contexto da gestão social, é estabelecido que “[...] a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (TENÓRIO, 2007, p. 54). Com base nessas categorias, desenvolveram-se critérios de análise de processos deliberativos (TENÓRIO, 2012). Critérios relacionados, respectivamente, à transparência, participação e processo decisório foram posteriormente testados mediante a metodologia quantitativa aplicada a indicadores vinculados a categorias derivadas do conceito de cidadania deliberativa (COSTA, 2018).

A questão da liderança contemplada no novo serviço público (ABREU et al., 2013) constitui um dos critérios de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2012). Nessa perspectiva, o perfil da liderança é analisado em termos de sua relação com a descentralização do processo decisório e decorrentes execuções nos diversos territórios. Esse critério é inerente à autonomia, que significa “apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas” (TENÓRIO, 2012, p. 39).

A compreensão do conceito de gestão social parte da experiência relativa a pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à EBAPE/FGV (TENÓRIO, 1998). Trata-se de experiências teóricas e práticas orientadas por uma epistemologia que permite inferência quanto à lógica pela qual a gestão social tem sido construída: de mercado ou de natureza social (TENÓRIO, 1998). Ou seja, o antagonismo entre gestão social e gestão estratégica (CANÇADO et al., 2011; TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016) é fundamental à compreensão do tema.

A ideia de gestão estratégica subtende assimetria de informação. Ou seja, uma parte detém a informação privilegiada e a usa para a obtenção de vantagem sobre a outra parte. Em contraposição, a gestão social baseia-se na transparência, com a participação, em prol do bem comum (COSTA, 2018).

Em síntese, a gestão social pode ser apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último (CANÇADO, et al., 2011).

Gestão social é uma utopia (CANÇADO et al., 2011) na qual a sociedade é protagonista sobre o Estado, assim como o trabalho sobre o capital; protagonismo representado no conceito de cidadania. Nesse sentido, a gestão social é como uma bússola para orientar discussões e decisões de interesse público, as quais não são vinculadas exclusivamente ao governo vigente.

Como a participação é uma aspiração de que todos os envolvidos contribuam para o bem-estar da comunidade inserida nas relações do território, participar deve ser visto como um processo educativo e que transcenda o período, por exemplo, de implementação de uma política pública (TENÓRIO, 2016, p. 78).

O bem-estar social está explícito na própria definição de bem comum: “bem-estar social obtido pela prática republicana” (TENÓRIO, 2012, p. 39). No contexto brasileiro, o bem-estar social está relacionado a direitos constitucionalmente assegurados em algumas áreas, como saúde, educação e segurança (SOUZA, 2019). Nesse sentido, entende-se que a qualidade dos serviços públicos é um indicativo do bem-estar social, logo, do bem comum.

Embora a gestão social tenha avançado para uma fase pré-paradigmática, seu desenvolvimento necessita de consenso quanto à sua execução (AGUIAR-BARBOSA, 2020). Assim, o atual estado da arte é propício a metodologias quantitativas adequadas à avaliação da participação cidadã. Nesse contexto, Costa (2018) realizou uma análise fatorial exploratória com base nos critérios de cidadania deliberativa (TENÓRIO 2012), na qual evidenciou três fatores relevantes: transparência, participação e o próprio processo deliberativo. Por meio de modelagem de equações estruturais, demonstrou quantitativamente algo suportado pela teoria: transparência e participação afetam positivamente o processo deliberativo. Uma das limitações de Costa (2018) foi não utilizar indicadores para o bem comum.

Os efeitos da transparência e da participação sobre o processo deliberativo podem ser expressos pela convergência de conhecimentos como apoio às discussões, conforme resumido por Tenório e Rozemberg (1997, p. 163). De um lado, a disponibilidade de informações (transparência); do outro, o compartilhamento do saber (participação).

Assim, numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão. Numa relação coletiva o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo ‘donos da verdade’.

Transparência e participação afetam positivamente o processo deliberativo, mas o resultado desses fatores é o bem comum, cujos critérios de cidadania deliberativa definidos por Tenório (2012) são os *objetivos alcançados* e *aprovação cidadã dos resultados*. Considerando esses critérios e a relação entre bem comum e bem-estar social, criou-se o quarto construto: Bem Comum.

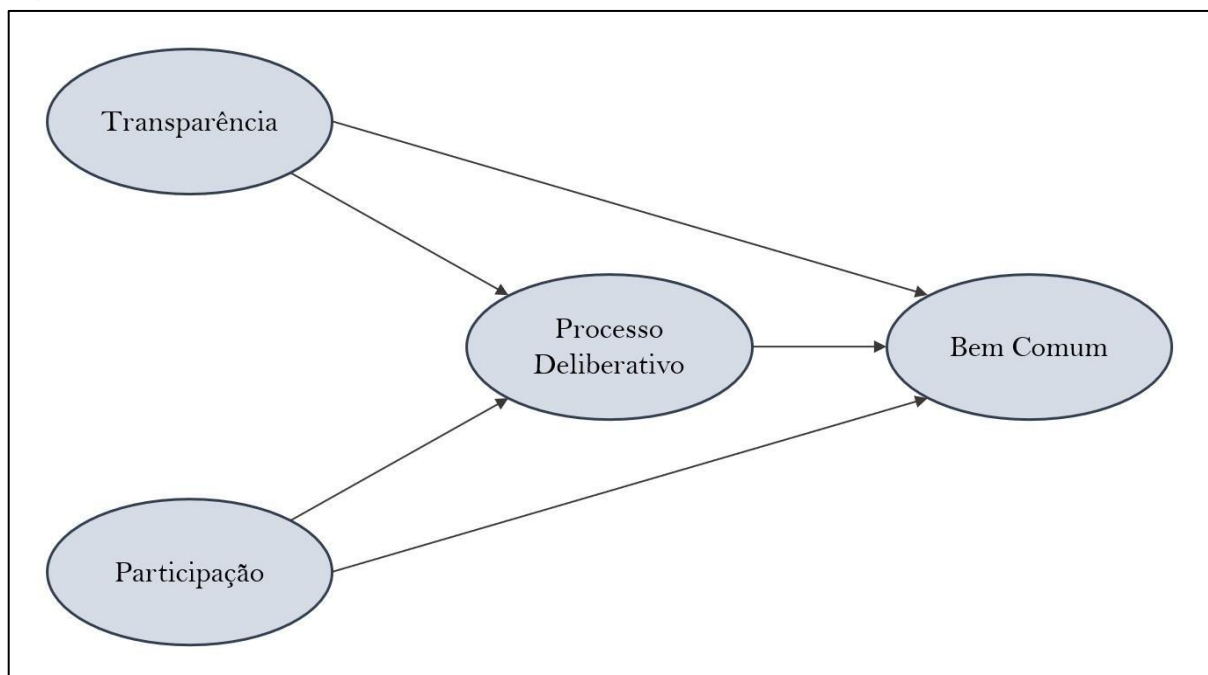
Portanto, justificam-se duas hipóteses:

H₁: Transparência, mediada pelo processo deliberativo, afeta positivamente o bem comum.

H₂: Participação, mediada pelo processo deliberativo, afeta positivamente o bem comum.

Para representar as hipóteses elaboradas, definiu-se um *modelo estrutural de cidadania deliberativa* (Figura 1) em que transparência e participação cidadã afetam positivamente a qualidade do processo deliberativo (COSTA, 2018) e, direta ou indiretamente, contribuem para o bem comum.

Figura 1 - Modelo estrutural de cidadania deliberativa.



Fonte: Elaboração própria com base em Tenório (2012) e Costa (2018).

Conforme recomendado (COSTA, 2018), o construto Transparência foi estendido em três indicadores, os quais derivam da *capacidade de inferência*, que é uma dimensão da transparência relacionada à simplificação, desagregação e auditoria independente das informações (MICHENER; BERSCH, 2013; RODRIGUES, 2020). Por outro lado, os indicadores relativos ao construto Bem Comum foram elaborados mediante o entendimento de sua relação com o bem-estar social e de sua constituição como resultado ou finalidade da participação e da transparência, por meio de processos deliberativos.

Assim, propõe-se um modelo estrutural de cidadania deliberativa que poderá ser aprimorado em pesquisas futuras com outras variáveis de interesse público em diversas áreas, tais como educação e saúde. Na seção seguinte, apresenta-se a metodologia utilizada para a validação dos construtos e teste das hipóteses.

3 METODOLOGIA

Além dos indicadores referentes ao construto Bem Comum, acrescentaram-se três indicadores (TR3, TR4 e TR5) para serem testados no construto Transparência, seguindo recomendação de pesquisa anterior (COSTA, 2018). Os indicadores dos construtos que compõem o modelo estrutural proposto estão descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Construtos da pesquisa e os respectivos indicadores.

Construto	Ind.	Descrição
Transparência	TR1	Tenho acesso às informações pertinentes a tomada de decisão em algum conselho municipal existente no município em que vivo.
	TR2	As informações relevantes pertinentes a decisões dos conselhos municipais existentes no território em que vivo são compreensíveis.
	TR3	No território em que vivo, a comunicação relativa aos conselhos municipais é simplificada.
	TR4	No território em que vivo, a prefeitura fornece informações detalhadas sobre propostas discutidas nos conselhos municipais.
	TR5	No município em que vivo, as informações encaminhadas aos conselhos populares são cheçadas ou conferidas por auditoria independente.
Participação	PA1	Atuo em algum sistema participativo no território em que vivo que não seja conselho municipal.
	PA2	A minha participação no processo decisório em âmbito municipal é relevante.
	PA3	Intervenho no acompanhamento e avaliação da execução das proposições aprovadas em algum conselho municipal.
Processo Deliberativo	PD1	Além dos conselhos municipais, há espaços para a discussão sobre os assuntos relevantes à comunidade local.
	PD2	Nos conselhos municipais existentes no território em que vivo, há espaço para potenciais novos líderes.
	PD3	Nos conselhos populares, todos os indivíduos ou grupos organizados no território têm igual chance de participação na tomada de decisão.
	PD4	No território em que vivo, os métodos de escolha de representantes para atuar nos conselhos municipais são participativos e democráticos.
	PD5	No território em que vivo, os discursos exercidos por membros de conselhos municipais valorizam processos participativos.
	PD6	Em geral, as proposições discutidas nos conselhos municipais estão de acordo com os interesses da sociedade.
	PD7	No território em que vivo, o processo de deliberação e execução das proposições submetidas aos conselhos municipais é conduzido de forma descentralizadora.
Bem Comum	BC1	A qualidade dos serviços públicos prestados no território onde vivo atende às minhas expectativas.
	BC2	As ações resultantes das deliberações ocorridas no território onde vivo são satisfatórias.
	BC3	No território em que vivo, o poder público tem atendido satisfatoriamente aos objetivos propostos, acordados e estabelecidos nos conselhos municipais.
	BC4	No território em que vivo, o poder público age em prol do bem comum.
	BC5	No território onde vivo, o bem-estar social é valorizado.

Nota. Ind. = Indicadores.

Fonte: Elaboração própria com base em Tenório (2012) e Costa (2018).

Para cada indicador, aplicou-se a escala Likert (1932) com sete pontos. Os dados foram mensurados mediante a modelagem de equações estruturais (HAIR JR et al., 2017) com utilização do *software SmartPLS 3* (RINGLE; WENDE; BECKER, 2015). O *SmartPLS* foi utilizado com as configurações recomendadas por Hair Junior et al. (2017). O *software* adota o *Partial Least Squares Structural Equation Modeling* (PLS-SEM), método que privilegia a qualidade explicativa das variáveis dependentes (HAIR Jr et al., 2017). Os critérios para a validação dos construtos estão na Tabela 1.

Tabela 1 – Critérios de referência para a validação dos construtos.

Validade convergente		Consistência interna		Validade discriminante	
Outer Loadings	AVE	(α) Alfa de Cronbach	Composite Reliability	Cross Loadings	HTMT
> 0,6	> 0,5	> 0,7	> 0,7	*	**

* Cargas fatoriais mais elevadas nos respectivos construtos.

** Intervalo de confiança não incluir 1.

Fonte: Elaborado com base em Hulland (1999), Hair Junior et al. (2017) e Costa (2018).

Os dados foram coletados por meio de formulário eletrônico da Plataforma Google. Foram convidadas pessoas de variados perfis mediante o envio de mensagem privada nas redes sociais LinkedIn e Facebook, utilizando-se a busca por variados termos relacionados à gestão de políticas públicas. Cada convite foi encaminhado de acordo com a mensagem particular, na qual constou código de validação para evitar o uso indevido do questionário. Apenas 7,18% dos respondentes não preencheram adequadamente o campo específico para o referido código. Mesmo se referindo a poucos respondentes (14), realizaram-se testes que constataram que a ausência do código não interferiu significativamente nos resultados.

A coleta de dados foi realizada durante a primeira onda de casos de covid-19 no Brasil, entre 23 de março de 2020 e 13 de outubro do mesmo ano.

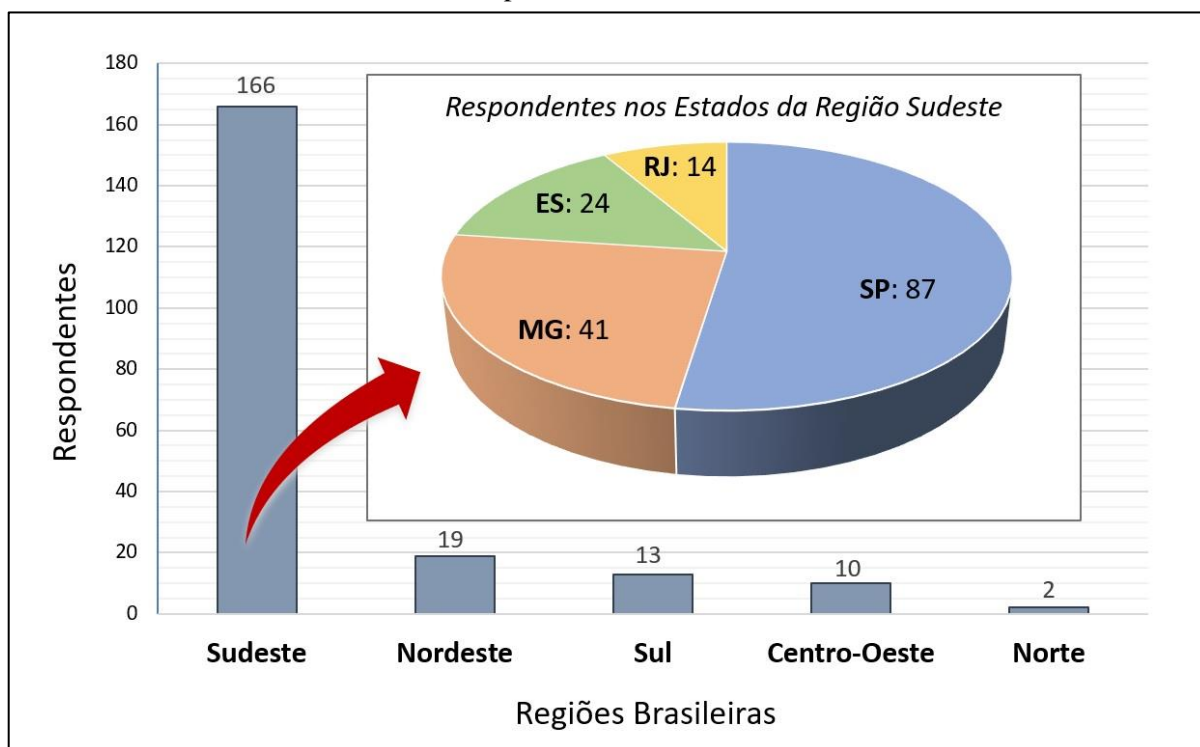
Gráfico 1 – Primeira onda de casos de covid-19 no Brasil.



Nota. Média diária de novos casos de covid-19 em cada mês.

Fonte: Adaptado de Brasil (2021).

A pesquisa contou com a participação de 209 respondentes ante o preenchimento completo das informações requeridas. Diferentes unidades federativas do Brasil estão representadas na pesquisa, com destaque para os estados da Região Sudeste, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Procedência territorial dos respondentes.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Entre os respondentes, quase metade tem experiência de participação em conselhos municipais, estaduais ou nacionais: 20,10% no setor público, 10,53% em algum segmento do setor privado e 18,18% como representantes populares. A pesquisa contou com a participação de pessoas com conhecimento em diferentes áreas em que a participação cidadã é necessária. A área mais representada foi Assistência Social e Desenvolvimento Humano (111 citações), seguida imediatamente das áreas Educação (75), Saúde (63), Cidades (59), Conselho Popular (58) e Meio Ambiente (55). Menos citados, porém inclusos, estão Ciência, Tecnologia e Inovação (30), Segurança (27), Desenvolvimento Regional (23) e Trabalho, Tributos e Políticas de Renda (20).

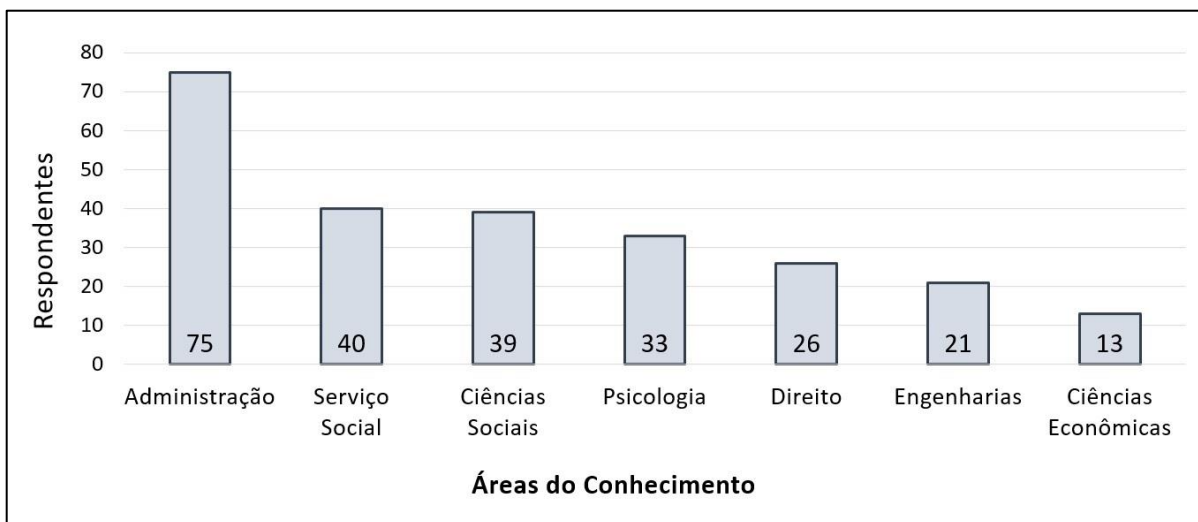
No período da coleta de dados, apenas sete respondentes não tinham graduação concluída. Entre as formações de nível superior, destacou-se a especialização, com 76 respondentes, conforme apresentado no Gráfico 3. Cabe registrar que, entre os 13 doutores, somente um realizou pós-doutorado.

Gráfico 3 – Grau acadêmico dos respondentes.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Formação em Administração é bem frequente entre os participantes da pesquisa, conforme apresentado no Gráfico 4, referente às principais áreas do conhecimento nas quais os respondentes têm formação acadêmica. Demonstra-se que, embora haja destaque para a área Administração, os tipos de conhecimento acessíveis aos participantes desta pesquisa são diversificados. As sete áreas destacadas foram citadas por 74,64% dos respondentes, enquanto o conjunto dos respondentes com formação exclusivamente em uma ou mais áreas distintas destas totaliza 22,01%. Salienta-se que 72 respondentes pontuaram em mais de uma área, entre as principais.

Gráfico 4 – Principais áreas do conhecimento nas quais os respondentes têm formação acadêmica.



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Essa diversidade no perfil dos respondentes propicia qualidade na mensuração dos construtos e das relações de causa e efeito (coeficientes de caminho) previstas no modelo estrutural. Esses coeficientes de caminho foram testados por *Bootstrapping* (com nível de significância de 5%) e utilizaram-se critérios definidos no Quadro 2 para a devida avaliação. Essa técnica é utilizada em estimativas relacionadas a critérios de validação dos construtos, assim como do modelo estrutural.

Quadro 2 – Critérios para a análise dos coeficientes de caminho.

Valor de referência para os coeficientes	Nível do efeito	
A partir de 0,50	Grande	Significativo
Maior que 0,40 Menor que 0,50		
Maior que 0,20 Até 0,40	Médio (típico)	
Entre 0,10 e 0,20		
Menor que 0,10	Pequeno	Inexpressivo

Fonte: Elaborado com base em Kline (2016) e Hair Junior et al. (2017).

Considerou-se, na avaliação do modelo estrutural, sua capacidade explicativa sobre os construtos endógenos, conforme orientam Hair Junior et al. (2017). Um R^2 de 0,50 tem sido considerado moderado para esse critério e 0,75 seria substancial (HAIR Jr; RINGLE; SARSTEDT, 2011; HENSELER; RINGLE; SINKOVICS, 2009). Em conformidade com a pesquisa anterior (COSTA, 2018), os demais critérios considerados na análise do modelo estrutural foram *Variance Inflation Factor* (VIF), f^2 e Q^2 .

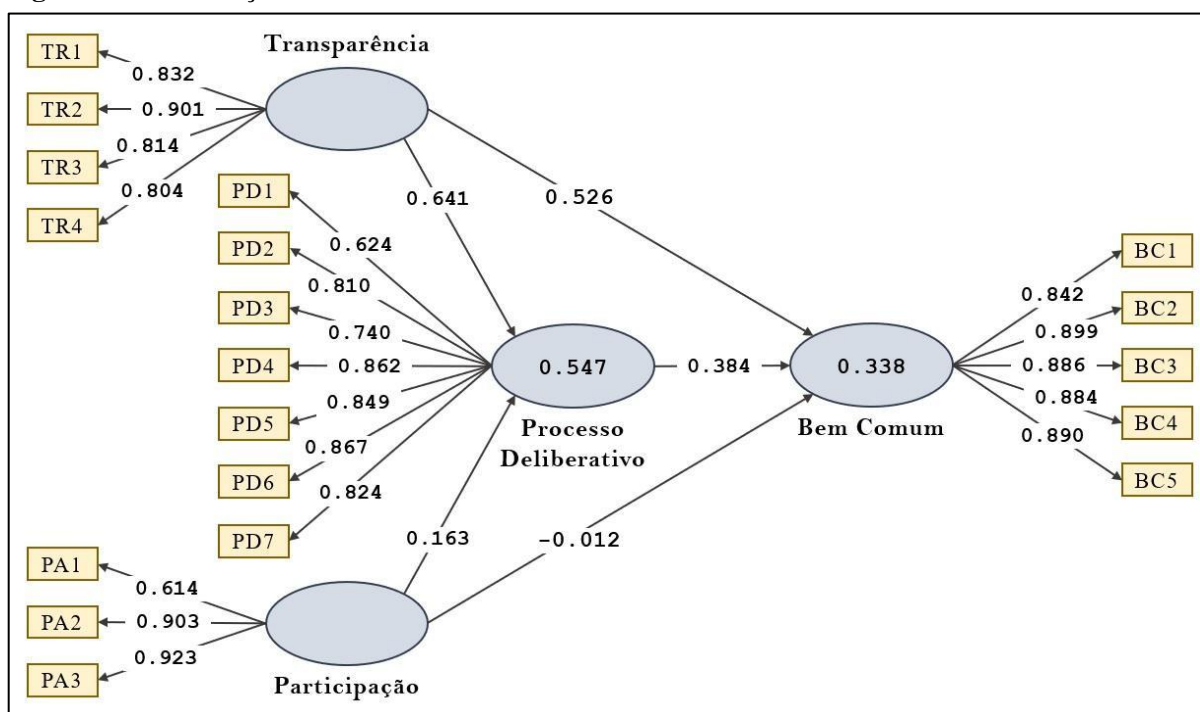
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A mensuração dos construtos do modelo estrutural de cidadania deliberativa foi realizada em duas fases. Na primeira, revelou-se que o indicador TR5 (auditoria independente) não está bem relacionado aos demais indicadores de Transparência. Um dos motivos pode ser a incipiente percepção da sociedade quanto à relevância desse indicador. A carga externa desse indicador (0,594) não atinge o mínimo recomendado por Hair Junior et al. (2017), mesmo em caso de pesquisa exploratória (0,6). A expectativa, seguindo recomendações de Hulland (1999), é que o aprimoramento da escala seja acompanhado da elevação das cargas externas que estejam abaixo de 0,7, que é o valor mínimo ideal.

Restaram validados no construto Transparência os indicadores relacionados à simplificação e desagregação das informações, além dos indicadores originais referentes à visibilidade e capacidade de inferência. O indicador TR2 apresenta o maior coeficiente (0,901) no construto, pois resume a ideia de capacidade de inferência, dimensão da transparência (MICHENER; BERSCH, 2013) para a qual os demais indicadores do construto convergem.

Na segunda fase de mensuração, após a exclusão de TR5, todos os indicadores do modelo foram validados. Dois construtos persistiram com carga externa abaixo de 0,7. Os respectivos indicadores são PA1 (0,614) e PD1 (0,624). A mensuração dos construtos e do modelo estrutural está ilustrada na Figura 2.

Figura 2 – Mensuração do modelo estrutural de cidadania deliberativa.



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

O Processo Deliberativo apresentou R^2 moderado (0,547). Significa que o modelo estrutural explica 54,7% da variância desse construto. É interessante saber que esse resultado foi extremamente próximo do correspondente resultado em pesquisa anterior (COSTA, 2018), que obteve R^2 de 0,548 para o mesmo construto. Essa ínfima diferença (0,001) indica consistência teórica e metodológica do modelo estrutural proposto em 2018. Nesse sentido, a replicação da metodologia demonstrou-se bem-sucedida no que concerne à relação entre os construtos Transparência, Participação e Processo Deliberativo.

O R^2 do construto Bem Comum foi menor (0,338). Ou seja, aproximadamente um terço da variação deste construto é explicado pelo modelo. Esse valor menor não representa erro no modelo estrutural, mas indica a existência de outras variáveis relevantes para a explicação do Bem Comum. Como este construto está relacionado ao bem-estar social, é possível que variáveis relacionadas à qualidade dos serviços públicos contribuam para a explicação do Bem Comum, hipótese que poderá ser testada em pesquisa futura.

O efeito da transparência sobre o processo deliberativo (0,641) pode ser considerado grande e significativo. Do outro lado, o efeito da participação sobre o processo deliberativo (0,163) está entre pequeno e médio; não pode ser considerado significativo, mas também não é inexpressivo. Ou seja, é um valor que deve ser considerado. Esse nível abaixo da média pode ser resultante da necessidade de ajuste do construto Participação, pois a carga externa do indicador PA1 (0,614) está muito aquém dos valores estimados para PA2 (0,903) e PA3 (0,923). Em pesquisa anterior aplicada a conselhos deliberativos de centros acadêmicos (COSTA, 2018), o construto Participação já continha esse indicador relacionado à atuação em um sistema participativo diverso, porém com menor discrepância. Significa que o construto Participação ainda pode ser aprimorado para possibilitar uma mensuração com maior precisão e, assim, demonstrar melhor o efeito da participação sobre o processo deliberativo. O efeito do processo deliberativo sobre o bem comum (0,384) apresentou nível significativo e dentro da média (um resultado típico). Sendo assim, é possível afirmar que a qualidade do processo deliberativo afeta positivamente o bem comum. A existência desses três efeitos é requisito para a função mediadora exercida pelo construto Processo Deliberativo, condição *sine qua non* para aceitação das hipóteses H_1 e H_2 .

Para compreender a existência (ou não) de mediação, é necessário analisar os efeitos diretos e indiretos sobre o construto Bem Comum. O efeito da transparência sobre o bem comum (0,526) é composto pelos efeitos direto (0,280) e indireto (0,246). Ambos os valores são significativos e dentro da média (típicos). A estimação por *Bootstrapping* demonstrou que os efeitos direto e indireto são significantes (P-Valor: 0,001 e 0,000, respectivamente). A existência de ambos os efeitos indica que a mediação é parcial. Por outro lado, os efeitos direto (-0,074) e indireto (0,063) da participação sobre o bem comum podem ser considerados pequenos. Considerando a estimação por *Bootstrapping*, o referido efeito direto não é significativo (0,335), mas o efeito indireto o é (0,012). Desse modo, há evidência de mediação total, mesmo que o efeito seja pequeno.

Assim sendo, devem-se aceitar as hipóteses. Ou seja: a transparência, mediada pelo processo deliberativo, afeta positivamente o bem comum e a participação, mediada pelo processo deliberativo também afeta positivamente o bem comum, mas em menor proporção. Reafirma-se que a mediação entre transparência e bem comum é parcial e entre a participação e o bem comum é total e com efeito pequeno. Nesse contexto, é importante destacar a pertinência do aprimoramento dos construtos Participação e Processo Deliberativo, os quais apresentam indicador com carga externa abaixo do nível ideal (0,7). Outra observação importante é que a mensuração do construto Participação está muito relacionada à experiência específica de cada ator social. Sendo assim, é compreensível que a influência da participação sobre o bem comum seja significativa, porém pequena. Esse resultado é coerente com o ideal de diluição do poder entre os participantes (TENÓRIO; ROZEMBERG, 1997, p. 163).

Os níveis de significância dos coeficientes estruturais (efeitos diretos) estão discriminados na Tabela 2. As médias obtidas por *Bootstrapping* para os coeficientes significantes foram ligeiramente diferentes, se comparadas com os valores da amostra original. Os valores originais podem ser considerados, pois não extrapolam os limites de cada desvio-padrão. Além disso, as médias obtidas podem variar em caso de replicação da técnica. Nesse sentido, a principal contribuição dessa técnica de estimação é a atribuição de um nível de significância para os coeficientes estruturais, assim como outros critérios de validação.

Tabela 2 – Estimação dos coeficientes de caminho (efeitos diretos) por *Bootstrapping*.

Caminho (Path)	Coefficiente	Média (<i>Bootstrapping</i>)	Erro-padrão	P-Valor
Transparência → Processo Deliberativo	0,641	0,644	0,047	0,000
Participação → Processo Deliberativo	0,163	0,162	0,051	0,002
Processo Deliberativo → Bem Comum	0,384	0,385	0,079	0,000
Transparência → Bem Comum	0,280	0,284	0,082	0,001
Participação → Bem Comum	-0,074	-0,074	0,077	0,335

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Mediante a análise do VIF, constatou-se que o modelo não apresentou problema relacionado à colinearidade entre os construtos, tampouco entre os seus indicadores. Uma vez demonstrados os resultados que sustentam a confirmação das hipóteses propostas, faz-se necessário analisar os demais critérios de qualidade dos construtos e do modelo estrutural. Os resultados apresentados na Tabela 3 demonstram a validade convergente, a consistência interna e a validade discriminante dos construtos.

Tabela 3 – Validação dos construtos.

Variável latente (Construto)	Validade convergente		Consistência interna		Validade discriminante	
	Outer Loadings	AVE	(α) Alfa de Cronbach	Composite Reliability	Cross Loadings	HTMT
Crítérios de referência:	> 0,6	> 0,5	> 0,7	> 0,7	*	**
Transparência	***	0,703	0,859	0,904	Sim	Sim
Participação		0,681	0,770	0,862	Sim	Sim
Processo Deliberativo		0,641	0,904	0,925	Sim	Sim
Bem Comum		0,775	0,928	0,945	Sim	Sim

* Cargas fatoriais mais elevadas nos respectivos construtos.

** Intervalo de confiança não incluir 1.

*** Cargas externas (*outer loadings*) satisfatórias para os respectivos indicadores, apresentadas na Figura 2.

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Embora a validade do construto tenha sido demonstrada pelo conjunto de critérios analisados, conforme orientações de Hair Junior et al. (2017), é interessante registrar que o SRMR (*standardized root mean square residual*), nesta pesquisa (0,076), superou o correspondente resultado da pesquisa realizada em 2018 (0,060), em que ainda não havia o construto Bem Comum (COSTA, 2018). Essa é uma medida de ajuste geral do modelo que, no caso de PLS-SEM, ainda não há consenso sobre a sua validade. Outro indicador recomendado por Hair Junior et al. (2017) é o *Construct Crossvalidated Redundancy*, estimado por *Blindfolding*. De acordo com esse critério, espera-se que os valores de Q^2 , relativos às variáveis endógenas, não sejam negativos. Nesta pesquisa, os valores foram satisfatórios – 0,344 (Processo Deliberativo) e 0,244 (Bem Comum) –, reafirmando-se a relevância preditiva do modelo. Por fim, com base em Hair Junior et al. (2017), os efeitos diretos também podem ser analisados pelo f^2 , critério segundo o qual “valores menores que 0,02 indicam inexistência de efeito” (COSTA, 2018, p. 109). Essa análise confirmou a inexistência de efeito direto do construto Participação sobre o Bem Comum ($f^2 = 0,006$). Ou seja, corrobora-se que o efeito da participação sobre o bem comum é somente indireto (mediado pelo processo deliberativo).

Dessa maneira, disponibiliza-se um instrumento de pesquisa para avaliar a qualidade da cidadania deliberativa nos diversos territórios. Poderão ser investigados, em pesquisa futura, efeitos de variáveis de controle, a fim de enriquecer a análise, assim como foram inclusos na modelagem de equações estruturais precursora (COSTA, 2018).

A inserção do construto Bem Comum é consoante aos preceitos do novo serviço público, pois valoriza a cidadania circunscrita ao interesse comum. Abreu et al. (2013) caracterizam que a construção de políticas públicas antecede o processo deliberativo. Nesse sentido, a política seria mais pertinente ao construto Participação. Aceita-se a crítica do autor quanto à limitação da participação cidadã no Brasil ao contexto de instâncias deliberativas. No entanto, ressalta-se a centralidade do processo deliberativo na efetivação de resultados mensuráveis mediante a percepção do cidadão sobre os aspectos relacionados ao bem comum. À vista disso, a coprodução do bem público (DENHARDT, 2000) parte da participação social, mas passa necessariamente pelo processo deliberativo, já que o efeito entre Participação e Bem Comum é totalmente mediado.

Os resultados desta pesquisa não podem ser sumariamente extrapolados para outros contextos, entretanto confirmam as relações entre transparência, participação e processo deliberativo (COSTA, 2018) e adicionam ao modelo estrutural proposto o relevante construto Bem Comum. O modelo de equações estruturais aqui desenvolvido foi denominado *modelo estrutural de cidadania deliberativa*, pois seus construtos são originários das categorias dos critérios de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2012) e expressam uma síntese das principais relações teóricas envolvidas.

A análise dos construtos serve para entender a composição dos respectivos conceitos e identificar as especificidades dos principais indicadores. Por exemplo, conforme Costa (2018) observou, a visibilidade das informações está implícita no conceito de capacidade de inferência, o qual bem representa o construto Transparência. Essa proposição pôde ser constatada pela relevância do indicador correspondente ao critério “Qualidade da informação” (TR2), cuja carga externa (0,901) é superior às demais no mesmo construto.

O entendimento de que a magnitude da participação é composta por sua relevância e amplitude (COSTA, 2018) lança luz sobre os resultados obtidos do respectivo construto. Desse modo, foi identificado o isolamento do indicador PA1, relacionado à amplitude. Esse isolamento pode ter acentuado o caráter individual da participação (relevância) em detrimento de características relacionadas ao território (amplitude). Sendo assim, é necessário o aprimoramento no respectivo construto para melhor discernimento dos efeitos da participação sobre o processo deliberativo e o bem comum. Essa limitação destacada na pesquisa atual poderá ser resolvida em pesquisa futura.

PD1 e PA1 são os indicadores validados nesta pesquisa com os menores coeficientes, os quais não se diferenciam muito em relação à pesquisa anterior (COSTA, 2018). Ambos tratam de amplitude: amplitude do processo deliberativo (PD1) e amplitude da participação (PA1). Por um lado, esses indicadores captam o processo e a participação, respectivamente, que ocorrem além do âmbito tradicional, a saber: conselhos municipais; por outro, distanciam-se um pouco da harmonia existente entre os demais indicadores que compõem os seus construtos.

Portanto, esta pesquisa contribui para o desenvolvimento do modelo estrutural de cidadania deliberativa. Além de adicionar indicadores para o construto Transparência, conforme sugerido por Costa (2018), e incluir o construto Bem Comum com base nos critérios de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2012), são apresentadas sugestões de aprimoramento nos construtos Participação e Processo deliberativo. Dessa forma, abre-se oportunidade para pesquisas com dois objetivos principais: i) aprimoramento do modelo estrutural; ii) investigação de outros efeitos relacionados ao processo deliberativo, sob a perspectiva da cidadania deliberativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para pesquisas futuras, recomenda-se que o indicador PD1, relativo ao critério “Espaços de transversalidade” (TENÓRIO, 2012), seja alterado conforme se observa no Quadro 3.

Quadro 3 – Sugestão alteração de indicador para o construto Processo Deliberativo.

Construto	Ind.	Redação proposta
Processo Deliberativo	PD1	Além dos conselhos municipais, há espaços para discutir sobre os assuntos relevantes às comunidades do território em que vivo.

Nota. Ind. = Indicador.

Fonte: Elaboração própria com base em Tenório (2012) e Costa (2018) e dados da pesquisa.

Neste indicador, é originalmente questionado sobre a existência de outros espaços de discussão sobre assuntos relevantes à comunidade local. Como comunidade local pode remeter o entendimento ao âmbito de bairro, a nova redação é mais ampla: retirou-se o termo “local”, utilizou-se o plural do termo “comunidade” e delimitou-se o âmbito de análise por meio da expressão “território em que vivo”. Assim, é possível que esse indicador se alinhe melhor aos demais indicadores do construto Processo Deliberativo, ao mesmo tempo que mantém a sua complementaridade.

Além da alteração de redação no indicador PD1, sugere-se a adição de um indicador ao construto Participação para sua maior harmonia. Sabe-se que o aspecto principal deste construto, com a amplitude, é a relevância. Enquanto PA1 indica amplitude da participação, a relevância é bem captada pelo indicador PA2. PA3 é um excelente indicador para participação, pois representa a relevância da participação em sua prática. Assim, acredita-se que seria viável a construção de indicadores relativos à amplitude, contudo com o acréscimo de conteúdo ao construto, conforme proposto no Quadro 4.

Quadro 4 – Proposição de criação de indicadores para o construto Participação.

Construto	Ind.	Descrição
Participação	PA4	Participo da construção de propostas para o município junto a pessoas vinculadas a diferentes tipos de entidade.
	PA5	Tenho experiência em diferentes processos democráticos de participação.

Nota. Ind. = Indicador.

Fonte: Elaboração própria com base em Tenório (2012) e Costa (2018) e dados da pesquisa.

O indicador PA4 atende ao critério “Participação de diferentes atores” (TENÓRIO, 2012) testado anteriormente com a seguinte redação: “Movimentos, organizações e também pessoas não organizadas podem interferir no processo deliberativo do conselho departamental” (COSTA, 2018). Acredita-se que a redação aqui proposta é mais geral e assertiva, considerando as características do construto. Além disso, esse indicador está mais próximo do ideal designado pelo novo serviço público, pois, na construção de propostas, há maior espaço para a discussão de políticas, se comparado ao acompanhamento e à avaliação da execução das proposições (PA3). Propõe-se também PA5, fruto da redefinição do respectivo indicador testado anteriormente (COSTA, 2018), correspondente ao critério “Perfil dos atores” (TENÓRIO, 2012). Em conjunto, PA4 e PA5 referem-se à multiplicidade de atores envolvidos na tomada de decisão (pluralismo).

Isso posto, concilia-se validade teórica e consistência quantitativa neste instrumento de avaliação desenvolvido para o campo da gestão social. Assim como se abordaram (de)limitações de pesquisa anterior (COSTA, 2018), abriram-se novas oportunidades de investigação sobre as relações existentes entre os fatores que compõem a cidadania deliberativa.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 11, n. 4, p. 608-620, 2013.
- AGUIAR-BARBOSA, A. P.; CHIM-MIKI, A. F. Evolução do conceito de Gestão Social (1990-2018): uma análise de copalavras. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 80, p. 1-22, 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus*. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 145-186, 2008.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.
- COSTA, J. C. *Transparência na gestão universitária sob a perspectiva da participação cidadã*. 2018. 175 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- HAIR JR, J. F.; RINGLE, C. M.; SARSTEDT, M. PLS-SEM: Indeed a silver bullet. *Journal of Marketing theory and Practice*, v. 19, n. 2, p. 139-152, 2011.
- HAIR JR, J. F.; HULT, G. T. M.; RINGLE, C. M.; SARSTEDT, M. *A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)*. 2. ed. Los Angeles: Sage, 2017.
- HENSELER, J.; RINGLE, C. M.; SINKOVICS, R. R. The use of partial least squares path modeling in international marketing. In: *New challenges to international marketing*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2009. p. 277-319.
- HULLAND, J. Use of partial least squares (PLS) in strategic management research: A review of four recent studies. *Strategic management journal*, v. 20, n. 2, p. 195-204, 1999.
- KLINER, R. B. *Principles and practice of structural equation modeling*. New York: Guilford Publications, 2016.
- LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*. v. 22, n. 140, p. 1-55, 1932.
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. *Information Polity*, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.
- PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova administração pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis. In: Alexandre dos Santos Cunha; Bernardo Abreu de Medeiros; Luseni Cordeiro Aquino. (Org.). *Estado, Instituições e Democracia*: República. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 505-530.

RINGLE, C. M.; WENDE, S.; BECKER, J. M. *SmartPLS 3*. Boenningstedt: SmartPLS GmbH. 2015. Disponível em: <<http://www.smartpls.com>>. Acesso em: 28 maio 2021.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

SALGADO, R. J. S. F.; SANTOS, L. F.; RESENDE, T. C.; SOUZA, W. J. Cidadania deliberativa e gestão social: revisão sistemática de literatura no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 17, p. 817-831, 2019.

SILVA, F. A. *O tribunal de contas do estado de Santa Catarina e o controle social: um estudo a partir do novo serviço público*. 250f. Tese (Doutorado em Administração) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SILVA, R. D. B. D. Sociedade e Estado: Quem Controla Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. *Revista da CGU*, Brasília, v. 3, n. 8, p. 404-423, 2016.

SOUZA, F. C.; MORAES, N. R. Estado de bem-estar social: uma revisão de literatura. *Revista Observatório*, v. 5, n. 5, p. 906-936, 2019.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em questão*, v. 3, n. 5, 2005.

_____. *Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

_____. *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

_____. *Cidadania, território e atores sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. *Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

TENÓRIO, F. G.; TEIXEIRA, M. A. C. O conceito de gestão social e a democracia regressiva no Brasil após 2016. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 13, n. 2, p. 1-16, 2021.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. M. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.