

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA (MG) NA PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO LOCAL

Rúbia Fonseca Roberto*

Edson Arlindo Silva**

Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima**

Magnus Luiz Emmendoerfer***

Este estudo apresenta a percepção da população local em relação à atuação das instituições públicas no município de Viçosa (MG, Brasil), comparada com os dados divulgados por órgãos oficiais, bem como o nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município, pela visão da própria população. O estudo do perfil institucional do município mostrou a potencialidade que a cidade tem para atender às demandas coletivas e se desenvolver, e apontou a relevância deste estudo, tendo em vista os inúmeros canais de participação criados no município nas últimas décadas, a dificuldade na ascensão da participação popular e a pressão do Estado em estreitar esta relação. No que diz respeito às formas de gestão, foi possível constatar o mesmo desafio enfrentado por muitos municípios brasileiros de consolidar as práticas de administração pública societal.

Palavras-chave: administração pública; governança; desenvolvimento local; cidadania; Minas Gerais.

ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF PUBLIC INSTITUTIONS IN VIÇOSA (MG) IN THE PERCEPTION OF THE LOCAL POPULATION

This study presents the perception of the local population in relation to the performance of public institutions in Viçosa, MG, Brazil, compared to data published by official bodies, as well as the level of civil society participation in public institutional landscape of the city, by the sight of their own population. The study of the institutional profile of the city showed the potential that the city has to meet the demands and develop collective and pointed out the relevance of this study in view of the numerous channels of participation established in the city in recent decades, the rise of participation in difficulty popular pressure and narrowing of the State in this respect. With regard to the forms of management, it was established the same challenge faced by many municipalities to consolidate the practices of public administration societal

Keywords: public administration; governance; local development; citizenship; Minas Gerais.

* Professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

** Professor da UFMG.

*** Professor da UFV; líder do Grupo de Pesquisa do CNPq em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos.

ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO DE VIÇOSA (MG) EN LA PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN LOCAL

El presente estudio presenta la percepción de la población local en relación con la actuación de las instituciones públicas en el municipio de Viçosa, MG, Brasil, comparada con los datos divulgados por órganos oficiales, así como el nivel de participación de la sociedad civil en el escenario institucional público del municipio, por la visión de la población misma. El estudio del perfil institucional del municipio mostró la potencialidad que la ciudad tiene para atender las demandas colectivas y se desarrolló y apuntó la relevancia de ese estudio, teniendo en cuenta los innumerables canales de participación creados en el municipio en las últimas décadas, la dificultad en el ascenso de la participación popular y la presión del Estado en estrechar esa relación. En lo que se refiere a formas de gestión, fue posible constatar el mismo desafío enfrentado por muchos municipios brasileños de consolidar prácticas de administración pública societal.

Palabras clave: la administración pública; la gobernanza; el desarrollo local; la ciudadanía, Minas Gerais.

ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES EN LA VILLE DE VIÇOSA (MG) DANS LA PERCEPTION DES POPULATIONS LOCALES

Cette étude présente la perception de la population locale par rapport à la performance des institutions publiques à Viçosa, MG, Brésil, par rapport aux données déclarées par les organismes officiels, ainsi que le niveau de participation de la société civile dans le paysage institutionnel public de la ville, par le spectacle de leur propre population. L'étude du profil institutionnel de la ville a montré le potentiel que la ville a à répondre à la demande et développer collective et a souligné la pertinence de cette étude en raison des nombreux canaux de participation établis dans la ville durant les dernières décennies, l'augmentation de la participation en difficulté la pression populaire et le rétrécissement de l'Etat à cet égard. En ce qui concerne les modalités de gestion, il a été établi au même défi face par de nombreuses municipalités à consolider les pratiques sociales de l'administration publique.

Mots-clés: administration publique; gouvernance; le développement local; la citoyenneté; Minas Gerais.

JEL: H83.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade moderna é marcada pela presença de instituições que buscam atender às demandas, às necessidades e aos interesses individuais e coletivos. As instituições privadas e públicas atuam nas mais diversas esferas – econômica, política, cultural, social, entre outras –, sendo úteis e necessárias à vida em sociedade. A complexa função estatal de coordenar as ações para a realização de direitos dos cidadãos tem como instrumento principal as políticas públicas, e estas, por sua vez, são viabilizadas pelas instituições públicas e por entidades da administração pública indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como demais órgãos e entidades dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios).

Nesse contexto, a pesquisa empreendida foi direcionada às instituições públicas do município de Viçosa-MG, tendo em vista a relação de prestação de serviços públicos por parte destas instituições à sociedade local. Considerando-se que este estudo delimita-se ao âmbito municipal, torna-se importante considerar a descentralização das políticas públicas dos âmbitos federal e estadual para o municipal, impulsionados pela Constituição Federal de 1988, que levou a um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel e a gestão das cidades. Os municípios hoje enfrentam o desafio de assumir políticas que ficavam a cargo da União, tanto para garantir condições mínimas de bem-estar social às suas populações como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local.

Nesse sentido, a pesquisa teve por objetivo analisar a atuação das instituições públicas no município de Viçosa-MG, a partir da percepção da população local, e compará-la aos dados divulgados por órgãos oficiais. Para tal, buscou-se: *i)* caracterizar as instituições públicas do município de Viçosa com base nos dados fornecidos pelo governo e pelos órgãos oficiais; *ii)* compreender a atuação das instituições públicas por meio da percepção da população local; *iii)* verificar a relação entre os fatores condicionantes presentes no componente institucional do zoneamento ecológico econômico (ZEE) do estado de Minas Gerais e a percepção da população; e *iv)* investigar o nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município pela visão da própria população.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A administração pública é a atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos. Segundo Matias-Pereira (2010), é todo o sistema de governo, o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam como se distribui e se exerce a autoridade política e como se atendem os interesses públicos.

A administração pública brasileira se endossa num conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado, sendo composta pela administração direta e pela administração indireta. Matias-Pereira (2010) considera que esta última é integrada pelos órgãos dos poderes central, federal, estadual ou municipal (por exemplo, ministérios e secretarias). Já a administração indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria, criadas para desenvolver atividades e ações de governo, por relação de vinculação e cooperação (são exemplos as autarquias, as fundações, as empresas públicas e sociedades de economia mista e os demais órgãos e entidades dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios).

Matias-Pereira (2010, p. 23) entende a administração pública como “a estrutura do Poder Executivo que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas.” Estas, por sua vez, tratam “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões” (Secchi, 2010, p. 1), servindo como diretriz para enfrentar um problema público. No que tange à formulação de políticas públicas, processo pelo qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real, o autor expõe a abordagem estadista e a abordagem multicêntrica.

A abordagem estadista considera as políticas públicas monopólio dos atores estatais. “É política pública somente quando emana de ator estatal”, afirma Secchi (2010, p. 2). Tal abordagem admite que atores não estatais influenciam no processo de formulação, mas não lhes confere o poder de liderar um processo de estabelecimento de política pública. Salisbury (1995) argumenta que a política pública consiste em decisões autorizadas ou sancionadas pelos atores governamentais. Assim, políticas públicas constituem os resultados ou as saídas de processos governamentais.

Por sua vez, a abordagem multicêntrica considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, junto com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. “A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas” (Heidemann, 2009, p. 31). Nesta abordagem, o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer ator, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental, ou seja, a política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.

Secchi (2010) acredita que as políticas públicas podem ser elaboradas tanto por atores estatais quanto por atores não estatais, considerando-se como atores

todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham papéis na arena política. Porém, Souza (2003) alerta que, apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada.

No grupo de atores governamentais, os políticos são representantes de interesses da coletividade, já os designados politicamente são pessoas indicadas pelo político para servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública. Por sua vez, os burocratas são funcionários públicos responsáveis por mantê-la ativa. Por fim, os juízes, servidores públicos com a prerrogativa de interpretar a justa ou a injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública (Secchi, 2010). O outro agrupamento, dos atores não governamentais, é formado pelo grupo de interesses, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas e organizações do terceiro setor. Não há dúvidas de que o Estado moderno se destaca dos demais atores no estabelecimento de políticas públicas, porque esta é uma das razões centrais de sua existência, ele controla parte significativa nos recursos nacionais, conseguindo elaborar políticas mais robustas temporal e espacialmente e detém o monopólio do uso da força legítima (Secchi, 2010).

A Carta Magna, além de expandir os direitos dos cidadãos, abordou a redistribuição e a descentralização de recursos, garantindo aos estados e municípios verbas específicas para criação e ampliação de programas de governo ligados à garantia de atendimento das demandas da população. Neste contexto, para uma melhor compreensão dos avanços da Constituição de 1988, em termos de descentralização, é preciso ter em mente que isto só se deu, em partes, via federalismo, o que resultou no conhecido pacto federativo.

A Federação é uma forma de organização político-territorial fundamentada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Diferencia-se do modelo clássico de nação, o chamado Estado Unitário, no qual o governo central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. De acordo com Affonso (1998), o termo *Federação* se refere à ideia de união, pacto, articulação das partes (estados) com o todo (nação) por meio de um governo central ou federal. Para o autor, a Federação pode ser definida como “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regionais e locais, tendo isto, como resultado, um pacto federativo, do qual fazem parte os estados, os municípios que juntos formam a nação” (Affonso, 1998, p. 691). No caso brasileiro, a organização se dá em três níveis de governo autônomo, com fontes próprias de arrecadação e autonomia política.

Torres (2004) explica que a ideia implícita do federalismo é uma relação articulada e harmoniosa entre União, estados, Distrito Federal e municípios, todos cooperando e cominando esforços para prestar serviços públicos, garantir a ordem social e atender às necessidades da população.

No contexto brasileiro, essa visão idealizada não está tão próxima da realidade, as relações intergovernamentais contestam a ideia maior do Estado federal, estabelecendo relações predatórias, que comprometem o desempenho da administração pública nos seus três níveis, tendo como exemplo maior a guerra fiscal, tanto vertical (entre dois níveis distintos de governo) quanto horizontal (entre Entes Federados do mesmo nível), o que diminui os recursos destinados ao financiamento do Estado, afetando sua capacidade de formular, executar, fiscalizar e avaliar as políticas.

Durante muito tempo, a repartição tributária no Brasil privilegiou a União, em detrimento do município, retirando recurso do Ente Federativo que executa as políticas públicas mais fundamentais para a população carente do Brasil. Uma das consequências da concentração de recursos no âmbito da União é o aumento do clientelismo. A administração pública fica à mercê da habilidade, do poder político, das relações pessoais e da troca de favores entre a União e os governantes estaduais e municipais, dependendo de articulações políticas clientelistas. Neste sentido, torna-se relevante a criação de um novo pacto federativo entre União, estados e municípios, no sentido de aprofundar a cooperação e repartição de responsabilidades entre os Entes Federados.

2.1 Modelos de gestão no contexto brasileiro

A partir do surgimento do Estado moderno, a administração pública brasileira teve diferentes formas de atuação. Nasce como uma organização patrimonial, permanecendo assim até o século XIX; evolui para o modelo burocrático, e é superada pelo modelo gerencial no século XX, e assim permanece até o início da discussão societária. Estas formas se sucedem no tempo, sem que qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Em síntese, na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado atua como uma extensão do poder do monarca. “Os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Isso contribui para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos”, nas palavras de Matias-Pereira (2009, p. 113).

As primeiras tentativas de profissionalização do serviço público têm sua origem na era Vargas (1930-1945). Bresser-Pereira (2009) relata que a administração pública burocrática era regida por dois traços contrapostos ao patrimonialismo – os princípios de um serviço público profissional e de um

sistema administrativo impessoal e racional –, o que representava um grande progresso na administração pública.

Apesar do aumento da eficiência do governo, Matias-Pereira (2009) caracteriza a administração burocrática como centralizadora e autoritária, que prega o formalismo, a rigidez e o rigor técnico, o que a torna inadequada aos interesses da população, visto que suas regras se sobrepujam aos interesses da sociedade. O aumento da pressão popular e a incapacidade do Estado em atendê-la de maneira satisfatória enfraquecem o Estado burocrático, culminando com a reforma da gestão pública, visando converter o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial.

A administração pública gerencial foi pensada como um estágio superior da administração burocrática, tendo como principal objetivo aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, orientando-os para o cidadão-cliente. Bresser-Pereira (2009) explica que o modelo se inspira na gestão das empresas privadas, adotando a promoção da autonomia e a responsabilização dos órgãos públicos como estratégias básicas para obter mais eficiência e qualidade.

No contexto mineiro, a ênfase nas dimensões econômica, financeira e institucional administrativa levou o estado de Minas Gerais a uma discussão sobre a forma de funcionamento do Estado, que já não atendia de forma satisfatória as necessidades da população. Assim surgiu a ideia do choque de gestão: um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz (Vilhena *et al.*, 2006, p. 15).

Bresser-Pereira (2009) observa que, embora a ênfase na descentralização para estados e municípios, a reforma não reconheceu as complexidades regionais envolvidas na implementação e ainda não contemplava uma vertente importante, a participação social. Este cenário começou a mudar a partir do contexto político nos anos 1980, influenciado pela forte herança mobilizadora brasileira, quando começavam as primeiras tentativas de rompimento com a forma centralizadora e autoritária de exercício do poder público, centrando-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento da sociedade civil. Paula (2005b) apresenta um modelo de administração pública denominada societal, que enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma da gestão.

A participação social na gestão pública brasileira é resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil, na forma como esta se relaciona com o Estado, e das transformações institucionais e administrativas das últimas décadas. “Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores são levados a debater e

ajustar suas estratégias, ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada”, segundo Avritzer e Pereira (2005, p. 17).

Avelar e Cintra (2007, p. 223) afirmam que “a participação política é instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania”. Os autores resumem em três os canais de participação:

o canal eleitoral, que abrange todo tipo de participação eleitoral e partidária, conforme as regras constitucionais e do sistema eleitoral adotado em cada país; os canais corporativos, que são instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal; e o canal organizacional, que consiste em formas não institucionalizadas de organização coletiva, como os movimentos sociais, as subculturas políticas etc. (Avelar e Cintra, 2007, p. 225).

Para Pateman (1992), são possíveis três níveis de participação: *i) a pseudo-participação*, em que os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, ou seja, não ocorre, de fato, participação alguma na tomada de decisão; *ii) a participação parcial*, em que muitos tomam parte no processo decisório, mas o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes; e *iii) a participação plena*, em que cada membro isoladamente tem igual poder de determinar o resultado final das decisões.

Com a criação dos conselhos de políticas públicas e as conferências, importantes mecanismos de deliberação coletiva, as decisões do governo não mais se limitam ao Poder Executivo e aos gestores públicos, mas são partilhadas com a sociedade civil. Neste contexto, a administração pública societal tenta integrar a administração e a política no nível discursivo e prático, por meio da criação de canais de participação popular.

Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (Paula, 2005b, p. 159).

A vertente societal colocou em curso algumas experiências participativas (conselhos gestores, orçamento participativo, fóruns temáticos) que procuram contribuir para uma cultura política democrática na relação da sociedade com o Estado.

No que se refere ao protagonismo do indivíduo e dos movimentos sociais, Avritzer e Pereira (2005, p. 21) concluem que “estes assumem, concomitantemente, o papel de atores e agentes das novas formas de ação coletivas reivindicativas, e de representantes nas formas ampliadas de participação, como membros de espaços públicos e híbridos de discussão e deliberação”.

Todavia, um novo modelo de desenvolvimento requer uma reestruturação do aparelho de Estado e também uma nova forma de geri-lo. Paula (2005b) levanta como ponto de discussão a inserção da lógica adotada nos fóruns temáticos, nos conselhos gestores e no orçamento participativo no âmbito do governo federal, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado.

Parece pertinente que o envolvimento dos cidadãos na gestão pública incide diretamente sobre os padrões de interação entre o governo e a sociedade, de forma que a participação social é condição indispensável tanto para a formulação de demandas quanto para a própria interação política entre a sociedade e as instituições governamentais.

A abertura para a participação popular prevista na Constituição de 1988 não havia apresentado muitos avanços, acredita-se que por falta de vontade política do próprio governo. Ao analisar a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma do governo, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ainda encontrava concentração de poder no núcleo estratégico e permanência do estilo tecnocrático de gestão, a delegação de políticas públicas aos burocratas e a continuidade da busca por uma gestão que colocava a eficiência acima dos pilares do Estado democrático de direito.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) iniciou uma nova trajetória, buscando aumentar a participação dos atores da sociedade civil no governo federal.

Um importante marco nessa trajetória foi a criação de conselhos de políticas e orçamentos participativos, nos quais a sociedade tem a oportunidade de participar, junto com o governo, da formulação de decisões acerca de diversas políticas públicas. A presença da sociedade e a sua interação colaborativa com o Estado, via conselhos e outras formas institucionalizadas de participação popular, permitem uma premissa básica: seu objetivo não é substituir o Estado, mas lutar para que este cumpra seus deveres.

As experiências advindas dos modelos de administração pública apresentados mostram como as reformas administrativas acarretaram significativas alterações na administração pública, introduzindo mecanismos de atuação inovadores, mas ainda não se pode afirmar a ruptura efetiva com traços do patrimonialismo nos dias atuais, tão pouco com a rigidez herdada do modelo burocrático. Assim, faz-se necessário analisar as relações entre o Estado e a sociedade civil na provisão de políticas e serviços sociais, bem como a incorporação de agendas ligadas à ampliação da democracia e da participação que multiplicam atores e espaços, ampliam horizontes de discussão e de deliberação.

Comparando o modelo gerencial ao societário, no que se refere à abertura das instituições à participação popular, Paula (2005a) conclui que a vertente gerencial lidou com a dimensão sociopolítica predominantemente no âmbito do discurso e a vertente societal ainda não tem propostas completamente acabadas para a dimensão institucional-administrativa, apenas enfatiza a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.

2.2 Instituições e governo local

A vertente societal torna mais complexa a gestão pública, uma vez que multiplica os atores e espaços de discussão e deliberação. Desta expansão deriva-se também a necessidade de criação de capacidades institucionais e administrativas nos Estados e municípios, o que explica em parte o processo de descentralização política que vivemos hoje.

O processo crescente e generalizado de descentralização administrativa iniciado nos anos 1980 com a municipalização de políticas públicas demandou uma transformação e o fortalecimento das instituições de governo local. O conjunto de instituições de um município é o cenário em que se desenvolvem as políticas públicas, por meio das quais o município atende os cidadãos em suas demandas sociais, econômicas, culturais e políticas.

Silva (1995) argumenta que o funcionamento eficiente dos governos municipais fomenta a vocação para a vida política, e a existência de núcleos municipais bem organizados, autônomos de direito e de fato, além de assegurarem aos municípios o gozo e o uso dos serviços públicos de primeira necessidade, contribui ativamente para a nobilitação e o refinamento das instituições democráticas.

A visão neoliberal sobre a descentralização da administração pública fundamenta-se nas reformas necessárias à inserção competitiva das cidades e é também uma forma de estimular a democracia participativa. Para Borja (1988 *apud* Arretche, 1996, p. 3), “fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado nacional”. A transferência não é somente de atribuições, mas, sobretudo, de poder.

O desenvolvimento local viabiliza-se pela existência de instituições com capacidade estrutural e administrativa, garantindo aos cidadãos a efetiva participação social, o que Saes (2000) define como cidadania. Baseado na obra de Thomas H. Marshall, *Cidadania, classe social e status*, publicado em 1949, Saes (2000) conceitua cidadania como a participação integral do indivíduo na comunidade política. Para o autor, o cidadão precisa lutar por três tipos de direitos que garantem o exercício da cidadania:

Direitos civis, aqueles direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre movimentação e ao livre pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade; bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores (ou seja: o direito à justiça). São direitos políticos, aqueles direitos que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa essa que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo (isto é, a elegibilidade) quanto a possibilidade de alguém escolher o governo (através do exercício do voto). Finalmente, os direitos sociais equivalem à prerrogativa de acesso a um mínimo de bem-estar e segurança materiais, o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação no padrão de civilização vigente (Saes, 2000, p. 2 e 3).

Para Saes (2000), garantindo os direitos civis as pessoas lutariam por direitos políticos e, conseqüentemente, conquistariam os direitos sociais. Contudo, para a concretização destes direitos, fazem-se necessários complexos institucionais específicos, como assistência jurídica, garantias constitucionais e serviços sociais.

A interação entre governo e sociedade leva ao surgimento nos municípios de novos padrões de governo, baseados nos princípios de governança democrática, que “se refere a mecanismos de interação entre governo e sociedade, que compõe o sistema de formação de legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático, enquanto sistema representativo de governo” (Santos Júnior, 2001, p. 66).

Pateman (1992) considera que a democracia participativa é construída em torno do caráter integrativo entre indivíduos e instituições – estes não devem ser considerados isoladamente. Tendo em vista que a existência de instituições representativas em âmbito nacional é insuficiente ao sistema democrático, pressupõem-se a máxima participação de todas as pessoas e a socialização em todas as esferas para o fortalecimento do processo. A principal função da participação é, portanto, educativa, e possibilita efeitos positivos tanto para o aspecto psicológico quanto para o aperfeiçoamento na prática de habilidades e procedimentos democráticos. Ademais, a participação permite que decisões coletivas sejam mais facilmente aceitas pelos indivíduos e favoreçam a integração destes. Nas palavras da autora:

Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “*feedback*” do *output* para o *input* (Pateman, 1992, p. 62).

A participação da população é pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições políticas e das organizações sociais, pois favorece a eficácia política e a competência cívica, conceitos referentes à capacidade do cidadão de influenciar o processo decisório.

A gestão pública no contexto da administração pública societal tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas “instituições participativas”, ou “instituições híbridas”, que, segundo definição de Avritzer e Pereira (2005, p. 17), “envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil”, reunindo elementos da democracia representativa e da democracia direta.

Avritzer (2008) divide as instituições participativas de acordo com seu desenho institucional, tomando por exemplo: *i*) o orçamento participativo; *ii*) os conselhos de políticas públicas; e *iii*) os planos diretores municipais.

O orçamento participativo (OP) é uma política de governo que visa democratizar a gestão pública, ampliar o exercício da cidadania e inverter as prioridades na alocação de recursos públicos. Para Avritzer (2008), este inclui os atores sociais no processo de negociação e deliberação pública e constitui o desenho participativo de baixo para cima, “eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação” (Avritzer, 2008, p. 44).

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos concretos para o exercício da cidadania e a mediação da relação sociedade-Estado, previstos na Constituição Federal. Nasceram com a proposta de produzir deliberações que interferem na órbita de decisões da administração pública; em contrapartida, esta é responsável pelo seu fomento, sua publicidade, sua manutenção e o fornecimento de infraestrutura. Para Arendt (1973), os conselhos são a única forma de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. A autora vai além e defende, em *Crises da República* (Arendt, 1973), que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. Avritzer (2008, p. 44) classifica os conselhos gestores como “desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”.

Por sua vez, o plano diretor municipal (PDM) é um instrumento de planejamento e de gestão de municípios e de prefeituras visando orientar as ações dos agentes públicos e privados no processo de desenvolvimento municipal, podendo se tornar um importante instrumento de planejamento se for capaz de aglutinar diversos atores sociais.

A importância do Plano Diretor é revelada ao ser eleito pela Constituição de 1988 como o instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, com o qual todos os demais instrumentos de política urbana devem guardar estreita relação e harmonizar-se com seus princípios, diretrizes e normas (Lacerda *et al.*, 2005, p. 56).

Os planos diretores municipais, que constituem o desenho denominado ratificação, “envolvem mais atores sociais na ratificação e sua relação é com uma decisão tomada anteriormente pelo Estado” (Avritzer, 2008, p. 56). O maior desafio do PDM é a combinação das dimensões técnica e política: confrontando e articulando seus interesses.

Na há consenso se as novas arenas de debate político e os mecanismos decisórios implantados são capazes de incorporar a pluralidade de atores e interesses, legitimando um novo padrão de interação entre governo e sociedade no plano local.

3 PROCESSO METODOLÓGICO DE PESQUISA

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois tem como objetivo primordial levantar as opiniões de uma população. Quanto aos meios, trata-se de um levantamento, com interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. O delineamento se deu por pesquisa bibliográfica e documental para obtenção dos dados secundários. Os dados primários qualitativos foram levantados a partir de um *survey* atitudinal. A coleta de dados foi feita por intermédio de entrevista pessoal estruturada, o que possibilitou dirimir dúvidas e garantiu um índice elevado de respostas.

A pesquisa tem um universo finito, composto pelos 55.430 habitantes com mais de 18 anos, residentes no perímetro urbano da cidade de Viçosa, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹ O cálculo da amostra foi feito em duas etapas, primeiro definindo a amostra da cidade e posteriormente a distribuição desta amostra por conglomerados. Na sequência, foi realizada uma amostragem sistemática das residências para aplicação das entrevistas de opinião pública.

Utilizando-se o nível de confiança de 95% e a mesma proporção para p (50%) e q (50%), uma vez que não se tinha uma percepção anterior e não se queria arbitrar nenhum valor, optou-se assim por utilizar o maior valor possível, maximizando o valor da amostra, o erro máximo de 4% e a população urbana de 55.430 habitantes, determinou-se que deveriam ser entrevistadas 594 pessoas. Assim, para fins de arredondamento, foram aplicados seiscentos questionários em todos os bairros do município de Viçosa.

1. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/G8oJDR>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

Os dados secundários quantitativos e qualitativos foram selecionados a partir da necessidade de compreender o contexto regional do município, o perfil da população e as características das instituições públicas locais. As fontes utilizadas foram pesquisas já realizadas sobre o município de Viçosa, publicadas em periódicos nacionais e internacionais; livros; dissertações; teses; revistas científicas especializadas e *sites* com teor científico, tais como do IBGE, do Zoneamento Ecológico e Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG), da prefeitura municipal de Viçosa e dos ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Social, da Educação e do Esporte.

Tendo obtido os dados com o questionário estruturado de opinião pública, os resultados foram tabulados com o *software* aplicativo SPSS (Statistical Package for the Social Sciences – Pacote Estatístico para Ciências Sociais) com o objetivo de organizar um banco de dados a ser comparado aos resultados encontrados na pesquisa do ZEE, no tocante aos fatores condicionantes do componente institucional.

3.1 Zoneamento ecológico econômico do estado de Minas Gerais

O ZEE consiste em um macrodiagnóstico do estado de Minas Gerais realizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), com participação de todas as secretarias de estado de Minas Gerais, de outras entidades e da sociedade civil. O trabalho desenvolvido no âmbito do Convênio de Cooperação Administrativa, Técnica, Científica, Financeira e Operacional, firmado entre a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e a Universidade Federal de Lavras teve como objetivo geral contribuir para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais. Estas ações do ZEE buscam orientar os investimentos do governo e da sociedade civil segundo as demandas regionais (ZEE-MG, 2012).

O diagnóstico apresenta a Carta de Potencialidade Social, que é definida como o conjunto de condições atuais, medidas pelas dimensões produtiva, natural, humana e institucional, que determina o ponto de partida de um município ou de uma microrregião para alcançar o desenvolvimento sustentável (ZEE-MG, 2012). Entre as potencialidades sociais diagnosticadas, este trabalho recorreu ao banco de dados relacionado à “potencialidade institucional”, que representa a capacidade institucional dos municípios de atender os cidadãos em suas demandas e necessidades básicas, sejam as de caráter social, sejam ecológico, sejam econômico, sejam político, sejam cultural.

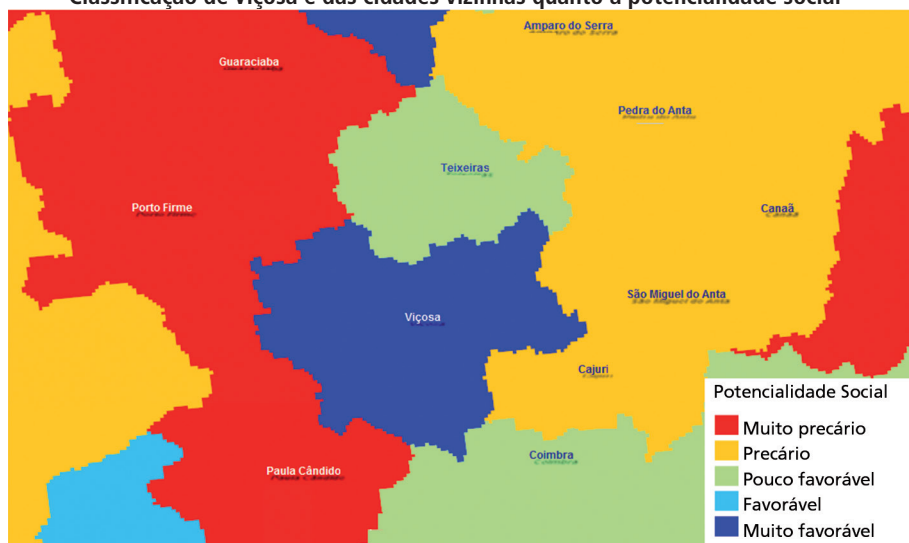
A potencialidade institucional, ou simplesmente componente institucional, é constituída por um conjunto de fatores condicionantes, formando-se uma estrutura metodológica de potencialidade social para diagnosticar a realidade dos municípios, com base em indicadores que podem refletir a real situação de um

determinado município e/ou instituições. Os fatores condicionantes utilizados neste trabalho são: *i*) capacidade institucional; *ii*) organizações jurídicas; *iii*) organizações financeiras; *iv*) organizações de fiscalização e controle; *v*) organizações de ensino e de pesquisa; e *vi*) organizações de segurança pública.

Para categorizar os municípios quanto à sua potencialidade social, o ZEE tomou como referência a comparação entre os dados do município e os dados dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Assim, foi definida uma classificação que varia de muito favoráveis (A), favoráveis (B), pouco favoráveis (C), precárias (D), a muito precárias (E), para aplicação de recursos públicos e privados no sentido de se desenvolver de maneira sustentável. Assim, as categoria correspondem a um número e a uma cor, apresentadas nos mapas e nas representações gráficas, que diferenciam um município do outro. As cores utilizadas são equivalentes às categorias e aos pontos utilizados para categorizar os municípios, como pode ser visto no mapa 1, que apresenta a classificação do ZEE para as cidades que fazem divisa com o município de Viçosa, de acordo com a categoria de potencialidade social.

MAPA 1

Classificação de Viçosa e das cidades vizinhas quanto à potencialidade social



Fonte: Zoneamento Ecológico Econômico do estado de Minas Gerais (ZEE-MG, 2012).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Censo realizado pelo IBGE em 2010 apontou que dos 72.220 habitantes do município de Viçosa-MG, 48% são do sexo masculino e 52% do sexo feminino. Para fins desta pesquisa, foram entrevistadas seiscentas pessoas, de acordo com o

cálculo amostral apresentado na seção anterior, sendo, do total de respondentes, 36% do sexo masculino e 64% do sexo feminino. A predominância de pessoas do sexo feminino justifica-se pelo horário (comercial) e local de aplicação dos questionários (domicílios), nos quais se constatou a presença de maior número de mulheres.

Em relação à faixa etária, optou-se por entrevistar pessoas maiores de 18 anos de idade, por acreditar-se que, acima desta idade, as pessoas utilizam com maior frequência as instituições públicas. Utilizou-se como referência a faixa etária apresentada por Cruz (2012) em *Retrato social de Viçosa IV*, que aponta a distribuição da população viçosense por faixa etária e por região urbana de planejamento. As entrevistas concentraram-se na população de 25 a 59 anos, a qual já vivenciara mudanças institucionais e sociais no município.

O município estudado tem uma população flutuante estimada em 15 mil pessoas, entre estudantes e servidores da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Esta pesquisa preocupou-se em entrevistar pessoas que residem no município há mais tempo, sendo usuários das instituições públicas presentes em Viçosa. A grande maioria dos entrevistados reside há mais de vinte anos na cidade. Esta é uma informação importante para verificar se esse tempo de moradia influencia no conhecimento das instituições por parte da população local e na participação no cenário político.

No que se refere à escolaridade, a pesquisa revelou que 74% da população têm até o ensino médio completo; 29% não completaram o ensino fundamental; e apenas 14% têm formação em nível superior. Tais números chamam atenção por se tratar de uma cidade universitária, contando-se uma universidade federal e cinco faculdades particulares.

A pesquisa mostrou que a renda familiar dos viçosenses é em média de dois a cinco salários mínimos, sendo 46% das famílias compostas por duas ou três pessoas, e 41%, compostas por quatro ou cinco pessoas.

4.1 Capacidade institucional

Iniciando a análise pelo fator condicionante “capacidade institucional”, apresentaram-se os quatro indicadores que situam a administração pública em vários aspectos administrativos: gestão municipal, gestão do desenvolvimento rural, gestão ambiental municipal e gestão cultural.

Considera-se a existência de precondições mínimas de natureza fiscal, administrativa e programática, que são essenciais para que uma administração municipal venha a ter sucesso, podendo a presença de um conjunto de procedimentos operacionais e de instrumentos de intervenção garantir a efetividade de uma concepção articulada de desenvolvimento sustentável (ZEE-MG, 2012, p. 102).

Nesse sentido, para uma gestão sustentável e participativa, faz-se necessário um esforço para consolidação de práticas de planejamento e administração eficientes, bem como de capacidade institucional de gestão, voltada para o interesse público.

No quesito *gestão municipal*, a cidade de Viçosa é classificada pelo ZEE como “muito favorável”. Segundo o diagnóstico realizado por este, a prefeitura municipal de Viçosa dispõe de instrumento de planejamento urbano, código de obras, lei de parcelamento do solo, plano diretor, cadastro imobiliário, entre outros instrumentos de planejamento, de gestão e de atendimento ao público, bem como a disponibilidade de pessoal qualificado para operacionalização destes instrumentos.

Foi indagado à população se ela já precisara de algum serviço oferecido por esse órgão (registro de empresas, questões sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), conselhos gestores, autorização para eventos e outros, reclamação, informação, solicitação de serviços públicos etc.). Alguns entrevistados tiveram dificuldade para associar os serviços públicos à prefeitura, o que demandou orientação por parte dos entrevistadores. Assim, apenas 35% dos entrevistados responderam que já precisaram de algum serviço oferecido por este órgão. Destes, 41% responderam que o atendimento recebido foi bom e 29%, que foi regular.

Quando o tema foi *programa governamental*, nos âmbitos municipal, estadual e federal, a parcela da população que se declarou beneficiada foi 17%, demonstrando o baixo conhecimento dos munícipes a respeito destas ações, a despeito de o município receber recursos de diversos programas, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Saúde não tem Preço, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Universidade para Todos (Prouni) e Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Pró-Infância). Parte dos entrevistados apresentou dúvidas, relacionando programas governamentais a benefícios governamentais como aposentadoria, seguro-desemprego e passe livre.

O programa mais citado foi o Bolsa Família (80% dos respondentes), sendo os munícipes mais atendidos os que residem nas regiões de Bom Jesus, Nova Viçosa e Amoras. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), este é “um programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 140,00” (Brasil, [s.d.]a). O Ministério das Cidades (MCidades) informa que atualmente há 3.641 famílias de baixa renda em Viçosa que se enquadram neste perfil e recebem o benefício. Em agosto de 2012, o repasse foi de R\$ 466.898.²

2. Conforme dados disponíveis na plataforma do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome referentes aos Relatórios de Informação Sociais – Síntese dos Programas Sociais – Viçosa-MG. Disponível em: <<http://goo.gl/nBDRh>>. Acesso em: 6 set. 2012.

Os programas foram avaliados como “muito bom” por 36% da população entrevistada e “bom”, por 49%.

No tocante à Câmara de Vereadores, apenas 32% dos entrevistados declararam conhecer a função deste órgão. A cidade conta hoje com dez vereadores, passando a quinze em 2013. O vereador tem a função de elaborar leis, fiscalizar os trabalhos do Poder Executivo, acompanhar as ações do prefeito em relação à administração do município e sugerir ações e melhorias para a cidade. Não há registro sobre o quantitativo de participação popular nas reuniões da Câmara, mas estas são transmitidas via emissoras de televisão e rádio locais. Os entrevistados avaliaram a atuação da Câmara de Vereadores de Viçosa como “regular” (43%) e “boa” (37%).

Observa-se até aqui que a população tem um conhecimento restrito a respeito da gestão municipal (serviços oferecidos pela prefeitura, pelas secretarias municipais e pela Câmara de Vereadores), o que prejudica a consolidação do exercício da cidadania, pois quanto mais o cidadão compreende e amplia seus direitos, mais as instituições são pressionadas a melhorar a qualidade do serviço ofertado.

Esse cenário é diferente quando nos referimos à rede de ensino. A pesquisa revelou alto grau de conhecimento e satisfação da população no que diz respeito a estas instituições, analisadas aqui em forma conjunta com os âmbitos federal, estadual e municipal. Dos entrevistados, 90% afirmaram ter conhecimento sobre o funcionamento de pelo menos uma escola, avaliando-na como “boa” (57%) ou “muito boa” (27%), sendo as regiões de Nova Viçosa e Cachoeirinha as menos satisfeitas.

A rede pública de ensino é formada por 27 escolas de ensino fundamental, nove estaduais e dezoito municipais; sete escolas de ensino médio, seis estaduais e uma federal; treze escolas de ensino pré-escolar municipais; e uma instituição de ensino superior federal. No que tange à supervisão técnica e à orientação normativa destas instituições, as escolas estaduais se reportam à Superintendência Regional de Ensino, que fica na cidade de Ponte Nova-MG, distante 45 km de Viçosa. É um sistema estruturado que atende as demandas do município.

As escolas municipais Coronel Antônio da Silva Bernardes, Ministro Edmundo Lins e Padre Francisco José da Silva, bem como a escola estadual Dr. Raimundo Alves Torres, já são atendidas pelo programa Segundo Tempo, cujo objetivo é “democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, visando à formação cidadã e à melhoria da qualidade de vida, e priorizando os menos favorecidos” (Brasil, [s.d.]b).

O transporte coletivo urbano de Viçosa é licenciado para a Viação União, empresa privada que atua na cidade desde 1976 e conta com uma frota de 61 veículos em circulação e reservas. Dos entrevistados, 75% declararam utilizar o serviço de transporte coletivo. Quanto à classificação, apenas 5% classificou o serviço como “muito bom”; 44% o considerou “bom”; 28%, “regular”; 12%, “ruim”; e 11%, “muito ruim”. As regiões mais satisfeitas com este serviço são Nova Viçosa e Amoras. Os munícipes mais insatisfeitos estão na região de Passos, que é integrada pelos bairros: Fuad Chequer, Sagrado Coração (Rebenta Rabicho) e pela área limitada pela Rua dos Passos (do Hospital São João Batista até a esquina com a Dona Gertrudes), Rua Dr. Brito, Rua Santana, Álvaro Gouveia e Dr. José Norberto Vaz de Melo.

O serviço de saneamento e limpeza urbana do município é realizado por uma autarquia municipal fundada em 1970. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa (SAAE) atende a 98% da população com água tratada e a 88% com rede de esgoto, sendo, desde janeiro de 2010, responsável também pela limpeza urbana do município. A cidade sedia o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB). A população considerou como “bom” (60%) os serviços oferecidos pelo SAAE. As avaliações mais negativas ocorreram nas regiões Nova Era e Fátima, seguidas por Santa Clara, Centro e Passos.

O sistema de saúde local é formado por dois hospitais filantrópicos, e os seguintes órgãos da administração direta: quinze unidades da Estratégia Saúde da Família (unidades de atenção primária à saúde); uma policlínica; um centro de saúde da mulher e da criança; um centro de atenção psicossocial; uma farmácia popular; e um Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa (CISMIV), todos vinculados ao Ministério da Saúde (MS), à Secretaria Estadual de Saúde e à Secretaria Municipal de Saúde. A cidade não dispõe do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) nem de unidades de pronto atendimento (UPAs). O município se reporta à Secretaria Regional de Saúde localizada no município de Ponte Nova-MG. A opinião da população viçosense sobre o atendimento médico-hospitalar do município é divergente. Para 37% dos entrevistados, o atendimento recebido é “bom”; para 32%, é “regular”; e para 13%, é “ruim”. As regiões mais insatisfeitas com o atendimento médico são Romão dos Reis, Fátima e Passos.

Os conselhos gestores municipais são órgãos colegiados permanentes, de composição paritária, que funcionam no âmbito municipal como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (Gohn, 2000, p. 7), cujo objetivo é fortalecer as ações institucionais, promovendo maior articulação entre o poder público municipal e a comunidade local.

Viçosa tem um considerável número de conselhos gestores municipais de entidades representativas registradas, tendo em comum a data de criação, todos a partir da década de 1990. Os conselhos mais lembrados pela população foram: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Assistência Social. A opinião popular a respeito destes conselhos, em geral, foi “boa” (55%) ou “muito boa” (10%).

Uma das prerrogativas do federalismo é a capacidade de cooperação dos vários níveis de governo para executar políticas públicas. Assim, estados e municípios de uma mesma região e com as mesmas dificuldades podem empreender esforços coletivos no sentido de resolver de maneira cooperativa seus problemas. Um exemplo disso são os consórcios intermunicipais. O município objeto deste estudo faz parte dos consórcios Intermunicipal de Saúde (CISMIV) e Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB), e é sede de ambos. O CISMIV atua na atenção ambulatorial de média complexidade e atende uma população de 140.414 habitantes. O CISAB foi instalado em 2008 com o objetivo de “prestar serviços de apoio aos serviços de saneamento básico de cada um dos 23 municípios consorciados” (CISAB, [s.d.]). Apenas 8,5% da população declarou ter conhecimento sobre a participação do seu município em algum tipo de consórcio intermunicipal; destes, 82% citaram o CISMIV e uma pessoa citou o CISAB. Os demais entrevistados destacaram outros órgãos representativos municipais, os quais, nesta pesquisa, constatou-se que não se tratavam de consórcios intermunicipais. A avaliação, por parte da população, da atuação do CISMIV foi “boa” (58%) e “regular” (30%).

Um dos indicadores de participação social utilizado nesta pesquisa foi em relação aos conselhos e às associações, que lutam por interesses coletivos, que atuam em áreas sociais cuja ação estatal é insuficiente, e são considerados atores não governamentais. Apenas 5,5% dos entrevistados declararam ser membros de algum destes órgãos. Entre os citados estão as associações e os conselhos de classe trabalhistas, as associações de moradores e as com fins beneficentes. Na avaliação de 58%, é “boa” a atuação do conselho ou da associação de que participam.

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos concretos para exercício da cidadania e mediação da relação sociedade-Estado, pois o baixo nível de participação da sociedade em entidades representativas enfraquece o exercício da democracia e os princípios da administração pública societal. A legislação da área recomenda uma paridade de composição, sendo 50% das vagas ocupadas por representantes dos usuários. O que se percebe no município é que tal número não é atingindo por falta de interesse da população.

Viçosa possui 31 associações de moradores registradas na prefeitura. Questionados sobre o conhecimento destas associações, 42% dos entrevistados responderam que o bairro onde residem conta com a presença dessas entidades; 20% responderam que o bairro não possui; e 38% declararam não ter conhecimento a respeito. Entre os que conhecem o trabalho da associação de moradores, 39% avaliaram a atuação desta como “regular”; 14%, como “ruim”; e 6%, como “muito ruim”. A opinião é semelhante entre os que participam diretamente destas instituições e os que não participam. Merece destaque a dura crítica à sua atuação, que são iniciativas da própria sociedade civil, que não se enxerga enquanto tomador de decisão nesse processo.

Finalizando o fator condicionante “capacidade institucional”, tem-se o indicador *gestão cultural*, que “compreende aspectos importantes e indispensáveis à socialização, ao progresso humano e social, impactando, portanto, no bem-estar individual e coletivo” (ZEE-MG, 2012, p. 108). O município de Viçosa recebeu a classificação “muito favorável” neste indicador. Este conta com conselhos municipais de cultura; destinação orçamentária específica para esta área; e equipamentos culturais, como bibliotecas públicas, museus, salas de espetáculo, ginásios poliesportivos e sala de cinema, sendo este setor atendido pela administração pública direta e indireta, nos âmbitos federal, estadual e municipal, o que demonstra a relação articulada e harmoniosa entre estes entes para prestar serviços públicos e atender as necessidades da população, caracterizando o ideal federalista.

Dos espaços culturais disponíveis na cidade, os utilizados com maior frequência pela população foram biblioteca, cinema, ginásios esportivos e igrejas. Ao serem avaliados de forma conjunta, os espaços culturais apresentaram boa aceitação por parte dos viçosenses, sendo avaliados como “muito bons” (39%) e “bons” (52%). As regiões de Passos, Nova Era e Fundão têm os moradores mais satisfeitos com os espaços culturais.

O segundo fator condicionante proposto pelo ZEE é “organizações jurídicas”, entendidas como instituições que se organizam de acordo com os princípios e as disposições do direito, de forma legal e lícita, buscando garantir os direitos dos cidadãos. Este indicador, em Viçosa, é considerado “favorável”, pois conta com a presença de comarcas, porém não é sede da justiça trabalhista nem da justiça federal. “A existência de organizações jurídicas descentralizadas evidencia a preparação do Estado para lidar, no plano local, com ações de proteção legal e social da população dos municípios” (ZEE-MG, 2012, p. 108).

A Comarca de Viçosa é composta pelos seguintes órgãos e setores do Tribunal de Justiça: administração do fórum, central de conciliação, contadoria/tesouraria, vara criminal e da infância e juventude, 1ª e 2ª varas cíveis.

No que se refere à Justiça do Trabalho, o município está na jurisdição de Ponte Nova-MG. O município possui apenas um posto avançado da vara do trabalho, que atende também os municípios vizinhos. Questionados sobre a atuação deste órgão, 47% dos entrevistados consideraram sua atuação “boa”, e 13% “muito boa”.

No que se refere à justiça federal, os munícipes são atendidos na Subseção Judiciária de Divinópolis (aproximadamente 340 km de distância) e no Posto de Atendimento Avançado de Juizado Especial Federal, instalado em Viçosa em 2008. Questionados sobre a atuação do Poder Judiciário na cidade, 52% dos entrevistados consideraram como “boa”, e 10%, como “muito boa”.

O ZEE-MG (2012, p. 109) conceitua instituições financeiras como “estruturas operacionais que oferecem serviços de apoio às decisões tomadas pelos agentes econômicos em investimentos produtivos, bem como às expectativas de desenvolvimento regional socioeconômico e cultural”. O fator condicionante “organizações financeiras”, em Viçosa, é classificado pelo ZEE como “muito favorável”, sendo composto por apenas um indicador: presença de organizações financeiras. A cidade de Viçosa conta com quatorze postos de atendimento bancário, duas agências bancárias oficiais, três agências bancárias comerciais, uma instituição de microfinança e duas cooperativas de crédito, além de cinco casas lotéricas, que oferecem serviços bancários. A pesquisa mostrou que 57% da população avalia como “bom” os serviços prestados pelas instituições financeiras locais e 9%, como “muito bom”.

O quarto fator condicionante registrado pelo ZEE é “organizações de fiscalização e controle”, que “busca avaliar os municípios quanto à sua capacidade de fiscalizar e controlar as atividades que são desenvolvidas tanto pelos agentes públicos como pelos privados” (ZEE-MG, 2012, p. 111). O único indicador deste fator condicionante é a presença de organizações de fiscalização e controle, que em Viçosa é tido como “muito favorável”. A cidade conta com uma unidade descentralizada da Administração Fazendária Estadual, uma agência da Previdência Social, um cartório eleitoral, uma unidade de atendimento da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e uma junta comercial. Não há posto de atendimento da Receita Federal. O atendimento da Administração Fazendária é feito por uma unidade descentralizada da administração direta, o Serviço Integrado de Assistência Tributária e Fiscal (SIAT), vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda, que faz parte da Superintendência Regional da Fazenda de Juiz de Fora-MG.

A Agência da Previdência Social, instituição pública vinculada ao governo federal, atende aos viçosenses no próprio município, estando vinculada à Gerência Executiva de Barbacena-MG. Estas agências são responsáveis pela inscrição do contribuinte, para fins de recolhimento, bem como pelo reconhecimento inicial, pela manutenção e pela revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e à ampliação do controle social. De acordo com a parcela da população que utiliza os serviços do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), os serviços demandados são oferecidos no município, e o atendimento recebido pode ser classificado como “bom” para 54% dos entrevistados, e como “muito bom” para 14%.

O cartório eleitoral, fundação pública vinculada a um juiz eleitoral estadual, possui como funções básicas a emissão de título de eleitor, transferência, justificativa de voto e inscrição como mesário voluntário. A percepção dos usuários locais sobre os serviços prestados pelo órgão indica significativa satisfação, tendo 77% dos entrevistados classificado os serviços oferecidos como “bons” e 14%, como “muito bons”.

A Associação Comercial de Viçosa, entidade representativa dos setores da indústria, do comércio, da agropecuária e de prestação de serviços de Viçosa e região, funciona em parceria com a Câmara dos Dirigentes Lojistas e o Sebrae, oferecendo serviços de apoio e fomento à classe empresarial e comunidade local. A avaliação popular sobre a atuação da Associação Comercial e Industrial de Viçosa demonstra satisfação, tendo 56% dos respondentes avaliado-na como “boa”.

O município em questão ainda possui escritório da Emater, localizado no *campus* da UFV. Trata-se de uma autarquia estadual, cuja missão é “promover o desenvolvimento sustentável, por meio da assistência técnica e extensão rural, assegurando a melhoria da qualidade de vida da sociedade mineira”.³ Poucas pessoas entrevistadas já haviam utilizado seus serviços (7,5%). Acredita-se que isso se deve ao fato de a entrevista abranger apenas o perímetro urbano do município. Os que já os utilizaram classificaram-nos como “bons” (61%) e “muito bons” (3%).

O quinto fator condicionante registrado pelo ZEE é “organizações de ensino e pesquisa”. Entende-se que a presença destas instituições de ensino em um município pode “melhorar a qualificação da mão de obra, além de poder suprir tecnologicamente as demandas das organizações, remodelando processos produtivos e elevando os níveis de competitividade da indústria local” (ZEE-MG, 2012, p. 114). Este fator condicionante foi avaliado como “muito favorável” no município de Viçosa, e esta avaliação ocorre no âmbito de organizações de ensino superior e profissionalizante e de organizações de pós-graduação e pesquisa.

3. Conforme definição apresentada na página da empresa. Disponível em: <<http://goo.gl/dz9Wil>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

Viçosa tem seis instituições de ensino superior, com um total de 355 cursos. São elas: Escola de Estudos Superiores de Viçosa, Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde, Faculdade de Viçosa, Universidade de Franca, Universidade Federal de Viçosa e Universidade Norte do Paraná.⁴ A instituição mais lembrada foi a UFV, sendo mencionada por 76% dos usuários. Sob a ótica coletiva dos entrevistados, esta é uma das instituições mais bem avaliadas, tendo 60% dos respondentes classificado-na como “muito boa” e 38%, como “boa”. A opinião não variou em função do nível de escolaridade, ou seja, mesmo entre as pessoas que não cursaram o ensino superior, a avaliação foi positiva.

Outro índice desse indicador é a presença de órgãos, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social do Transporte (SENAT), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e as escolas técnicas e agrotécnicas federais. Destas, as encontradas em Viçosa são o Sebrae e o Senar. Há projeto de implantação de uma unidade do Senai nas dependências da Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde (Facisa) da União de Ensino Superior de Viçosa (Univiçosa).

As escolas técnicas ligadas à administração pública direta ou indireta não estão entre as mais lembradas pela população. Esta função, tão bem avaliada pelos munícipes, é exercida pela iniciativa privada, sendo as mais citadas: Microlins, Escola Técnica de Viçosa e Escola Técnica José Rodrigues da Silva, que tiveram avaliação positiva, estando 66% dos entrevistados avaliando-nas como “boas” e 20%, como “muito boas”. As melhores avaliações foram de pessoas com o ensino médio completo, público potencial destas instituições, que têm na formação técnica a oportunidade de inserção no mundo do trabalho com condições mais favoráveis de permanência ou mobilidade. Há diversos programas governamentais estimulando o ensino no nível técnico, porém, no município, esta demanda pública é atendida por organizações privadas, o que é explicado pela abordagem multicêntrica.

A presença de organizações de pós-graduação e pesquisa em uma localidade tem o objetivo de formação de pessoal qualificado para o exercício das atividades de docência e pesquisa. Em Viçosa, encontram-se 37 programas de mestrado, 23 programas de doutorado e três programas de mestrado profissionalizantes pertencentes à UFV, reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação.⁵

4. Conforme dados disponíveis na plataforma do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 set. 2012.

5. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/UJTMW3>>. Acesso em 13 nov. 2012.

O sexto fator condicionante registrado pelo ZEE é “organizações de segurança pública”, que são responsáveis por garantir a proteção dos interesses individuais e assegurar o pleno exercício da cidadania.

A violência é um dos maiores problemas sociais do país, refletindo-se em diversas áreas, como a economia, a educação, a saúde e os direitos humanos, por isso “é fundamental que a administração pública seja preparada e estruturada para acompanhar as demandas por segurança” (ZEE-MG, 2012, p. 117). Este fator é formado a partir de dois indicadores: unidades de defesa social e a capacidade de aplicação da lei. O indicador busca avaliar a existência de unidades de corpo de bombeiros militar, batalhão da polícia militar, companhias independentes e especiais e unidades prisionais nos municípios. Em Viçosa, o indicador recebeu a classificação de “muito favorável”.

A cidade ainda não tem corpo de bombeiro militar, existindo, na UFV, uma unidade composta por servidores treinados para atuar como bombeiros. Há planejamento de implantação de uma sede da unidade do corpo de bombeiros em Viçosa, que ficará em frente ao trevo do Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa. Esta sede irá atender o município e a microrregião e vai receber quatro viaturas (combate a incêndios, salvamento, resgate e prevenção) e uma equipe de aproximadamente trinta bombeiros.

O município também dispõe de um presídio, administrado pela Secretaria Estadual de Defesa Social, com capacidade para 96 detentos, mas assim como acontece em diversos municípios brasileiros, a lotação é superior, estando, na ocasião deste estudo, com 124 presos.

O Batalhão de Polícia Militar de Viçosa é composto por 73 policiais militares, que em ocasiões festivas recebem reforços das cidades de Ubá ou Juiz de Fora. Quanto à opinião pública dos viçosenses em relação à atuação da polícia militar, percebeu-se relativa insatisfação dos usuários deste serviço, haja vista que 40% dos entrevistados avaliaram a atuação como “regular”; 12%, como “ruim”; e 38%, como “boa”. Na região de Romão dos Reis – integrada pelos bairros Romão dos Reis, Rua Nova, Acamari, Vila Alves, Jardim do Vale, Quinta dos Guimarães, Monte Verde e Otávio Pacheco – foi onde a percepção da atuação da polícia militar foi mais negativa, tendo 100% dos entrevistados avaliado-na como “muito ruim”, “ruim” e “regular”, seguida pela região de Santa Clara, na qual 75% dos respondentes tiveram opinião semelhante.

Constitucionalmente, a área de segurança pública é de responsabilidade dos estados, que são incumbidos da organização financeira da polícia militar e da polícia civil. A ausência de cooperação entre os Entes Federados cria situações como a de Minas Gerais, descrita por Torres (2004), onde o estado não tem conseguido manter a polícia militar com o mínimo de operacionalidade e condições

de trabalho, transferindo, ainda que informalmente, a tarefa de manutenção dos quartéis para as prefeituras, que assumem a tarefa de equipá-la, conservar prédios e viaturas, ceder imóveis e combustível para que os veículos continuem rodando sem regulamento, planejamento e organização administrativa.

O indicador que demonstra a capacidade do Estado de efetivar a lei é obtido por meio de dados quanto ao número de operadores de cada agência que compõe o sistema de justiça criminal em relação ao número de moradores do município. “Entende-se que quando esse número é muito elevado, esses agentes terão menor probabilidade de aplicar a lei, de maneira rápida e precisa” (ZEE-MG, 2012, p. 118). Este é o único indicador considerado “precário” em Viçosa.

Como dito anteriormente, o contingente da polícia militar em Viçosa é de 73 policiais; logo, se pode dizer que são 989 habitantes (hab.) por policial militar, número alarmante, se comparado à capital mineira, que registrou 177,4 hab. por policial militar em 2011, e a Ouro Preto, outra cidade universitária de Minas Gerais, que registrou a proporção de 536,5 hab. por policial militar, segundo dados do índice mineiro de responsabilidade social

A polícia civil é constituída, no município, por três delegados, seis escrivães e dezenove investigadores, portanto, são aproximadamente 2.578 hab. por policial civil. O município conta com quatro juízes e três defensores públicos. Logo, são 18.050 hab. por juiz e aproximadamente 24.066 hab. por defensor público.

A atuação da polícia civil divide opiniões. Entre os que souberam avaliar, 43% classificaram-na como “boa” e 36%, como “regular”. As avaliações mais positivas ocorreram nas regiões de Bom Jesus, Lourdes e Amoras, nas quais cerca de 60% dos entrevistados responderam que sua atuação é “boa” ou “muito boa”. Os moradores da região de Romão dos Reis foram os mais insatisfeitos, tendo 100% da avaliação ficado entre “muito ruim”, “ruim” e “regular”. Opinião semelhante têm 74% dos habitantes da região de Amoras – integrada pelos bairros de Barrinha, Cidade Nova, Arruíno Bolívar (Amoras), Laranjal (São José), Boa Vista, Vau-Açú, Inácio Martins e Floresta.

Nota-se insatisfação dos viçosenses com a aplicação da lei no município, uma vez que 50% avaliam-na como “regular”; 18%, como “ruim”; e 7%, como “muito ruim”. As avaliações mais negativas foram nas regiões de Romão dos Reis, Passos, Fundão e Chachoeirinha, nas quais mais de 70% dos respondentes avaliaram-na como “regular”.

4.2 Participação popular no cenário institucional

Os dados expostos até aqui demonstram claramente que o nível de conhecimento da população sobre a atuação das instituições, seus papéis e suas funções se encontra bem abaixo do desejável para o modelo de administração pública societal. Como forma de obter mais informações sobre a participação social dos viçosenses no cenário institucional público do município, pressuposto para efetivação da administração pública societal, foi questionado como os entrevistados consideram a própria participação: 63% afirmaram que “não participa e não tem conhecimento sobre as instituições públicas”; 32% responderam que “conhece o andamento das instituições públicas, mas não acompanha sempre”; 3% responderam que “acompanha a atuação das instituições públicas, inclusive já foi em reuniões promovidas por elas”; e apenas 2% responderam que “atua proativamente nas instituições públicas, possuindo funções definidas e acompanhando seus resultados”.

Os dados refletem uma baixa participação da sociedade civil na gestão pública, comprometendo o ideal de democracia, que prevê a integração entre indivíduos e instituições. Dos canais de participação presentes no cenário institucional local, conforme classificados por Avelar e Cintra (2007), o canal eleitoral tem seu funcionamento conforme regras constitucionais; os canais corporativos (instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal) precisam ser fortalecidos e o canal organizacional (formas não institucionalizadas de organização coletiva, como os movimentos sociais, as subculturas políticas etc.) apresenta pouca ou nenhuma representatividade.

Quanto às formas de inserção da população no debate político, estas ocorrem, principalmente, por meio de três mecanismos: o plano diretor municipal, o orçamento participativo e os conselhos de política pública. Tanto o plano diretor municipal quanto o orçamento participativo não tiveram muitos avanços após sua criação e aguardam aprovação na câmara municipal.

O Plano Diretor de Viçosa (PDV) foi instituído pela Lei nº 1.383, de 13 de dezembro de 2000, tendo sido elaborado por uma equipe composta por técnicos da prefeitura e professores da UFV. O processo, iniciado em 1997, contou com a participação popular, atendendo às orientações normativas do Conselho Nacional das Cidades. A metodologia de elaboração e revisão estabelece a realização de consultas públicas com a comunidade, visando à leitura participativa da realidade local. As reuniões foram agendadas em cada bairro, com a participação dos conselhos municipais e a utilização de todos os espaços da mídia local para a divulgação. Apesar do esforço, a participação da população não obteve o grau considerado satisfatório quanto à amplitude de profundidade esperada. Stephan e Reis (2007) relata que, em 39 reuniões realizadas, estiveram presentes 755 pessoas, o que representa 1,07% da população viçosense.

Estudos de outras cidades mineiras mostram variação muito grande do número de participantes na etapa de elaboração do plano diretor, constatando-se que a participação é proporcionalmente maior nas cidades menores, o que Stephan (2009) atribui à facilidade de fazer chegar à população o convite à participação e ao fato de o assunto ser novidade. Sem a pretensão de identificar a porcentagem ideal nem a qualidade da participação, o autor conta que “houve, em todos os casos, um momento em que o munícipe teve o conhecimento sobre o plano diretor e o direito de manifestar-se a respeito do destino de sua comunidade” (Stephan, 2009, p. 53). Todavia, estima-se que haja maior chance de cobrança sobre a implementação dos planos em municípios onde um em cada oito eleitores se envolveu (como nos processos de Minduri e Espírito Santo do Dourado) que naqueles em que a proporção foi de um em 368 (Alfenas).

Em relação aos conselhos gestores municipais, a escolha dos representantes da população geralmente é feita entre os pares, indicando-se pessoas ligadas a movimentos sociais e entidades representativas, e divulgada pela mídia local. Os conselheiros se reúnem com periodicidade mensal, mas, apesar de as reuniões serem abertas ao público, há baixo interesse da população, exceto quando há uma reivindicação específica.

Considerando-se as declarações da população local quanto a seu conhecimento a respeito do funcionamento e dos papéis desempenhados pelas instituições e da participação desta no cenário institucional, pode-se notar certo distanciamento entre governo e sociedade civil, sendo necessário incorporarem-se agendas ligadas à ampliação da participação, estimulando a multiplicação de arenas de discussão e estruturando canais que viabilizem a gestão societária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do perfil institucional do município mostrou a potencialidade que a cidade tem para atender as demandas coletivas e se desenvolver. Seu complexo institucional é favorável ao desenvolvimento local, e este dispõe de considerável número de conselhos gestores municipais e de consórcios intermunicipais que podem contribuir para a articulação entre o poder público e as entidades representativas. Ao mesmo tempo, a pesquisa reforça a hipótese de que a ausência de instituições no município pode comprometer a promoção da qualidade de vida do cidadão, como no caso da segurança pública em Viçosa, motivo de preocupação dos cidadãos viçosenses. Todavia, somente a presença da instituição no município não garante o bom funcionamento, o que pode ser percebido pela fragilidade das organizações da sociedade civil, tanto do ponto de vista político e financeiro quanto do apoio dos próprios munícipes.

A comparação entre resultados da pesquisa de campo e os fatores condicionantes presentes no componente institucional do ZEE-MG mostrou relativa

similaridade entre os dados secundários e a percepção da população, apontando a legitimidade dos instrumentos.

Em relação à investigação do nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município, a pesquisa apontou a relevância de aprofundamento nesse estudo, tendo em vista os inúmeros canais de participação criados no município nas últimas décadas, a dificuldade na ascensão da participação popular e a pressão do Estado em estreitar essa relação. Apesar da existência de canais democráticos de participação, os dados da pesquisa apontam para uma precariedade do exercício da cidadania no município e uma pseudo-participação, como visto no plano diretor e nos conselhos gestores, sugerindo a ausência de uma cultura participativa, condição para a consolidação de práticas democráticas.

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos relativamente recentes, da mesma forma que a cultura política a eles associada, principalmente no que diz respeito às políticas sociais. Contudo, o pleno funcionamento dos conselhos demanda também um envolvimento efetivo do poder público em sua estrutura. O trabalho de fiscalização e de acompanhamento do poder público encontrará muitos obstáculos se a prefeitura, o governo do estado ou o governo federal não reconhecerem o papel e as atribuições dos conselhos no tocante às políticas públicas, e de fato fizerem parte deles.

As evidências da pesquisa realizada apontam a necessidade de maior aproximação e articulação entre instituições públicas e sociedade civil para uma participação mais efetiva e maior consolidação da democracia, formando uma sociedade autônoma, com foco em interesses coletivos. O governo precisa aprender a gerenciar e compartilhar o poder, promovendo o apreço pela cidadania e participação, e a sociedade civil precisa se articular e avançar no controle social sobre suas atividades, de forma a atuar no espaço público local e alcançar os resultados desta atuação, deixando de lado a ideia de que o Estado é o único provedor das necessidades da sociedade.

No que diz respeito às formas de gestão, foi possível constatar o mesmo desafio enfrentado por muitos municípios brasileiros de consolidar as práticas de administração pública societal. A gestão municipal é marcada pela herança burocrática patrimonialista, transitando entre a força de uma administração gerencialista e a tentativa de efetivação de um modelo que enfatize a participação da sociedade civil.

No momento da caracterização das instituições públicas do município de Viçosa, foi perceptível a grande disponibilidade de informações fornecidas pelo governo e pelos órgãos oficiais, mostrando a preocupação do governo com o controle por resultados contratados, por competição administrada pela excelência e por responsabilização social, características da administração pública gerencial.

As fortes marcas da vertente gerencial presentes na gestão pública do município mostram a preocupação com a dimensão sociopolítica apenas no nível do discurso, pois faltam propostas completamente acabadas para o novo modelo de desenvolvimento, que emerge de mecanismos decisórios participativos, que começam a se estruturar no município por meio do orçamento participativo, do plano diretor e dos conselhos gestores, arenas de debate político que procuram congregar a pluralidade de atores e interesses. Entretanto, a situação atual destes instrumentos no município demonstra a grande distância que ainda existe entre resultados formais e reais de participação.

As principais limitações e fragilidades apresentadas pelo modelo societal revelam a carência de propostas para se reestruturar o aparato institucional público, a falta de estratégias capazes de articular as dimensões econômica, financeira, institucional, administrativa e social, e a dificuldade para elaborarem-se propostas de gestão condizentes com o projeto político proposto. Acredita-se que a orientação para a administração pública adquirir uma legitimidade social e política começa pela discussão do verdadeiro sentido de participação e da inserção do cidadão não apenas na chancela de práticas constituintes, mas no desenvolvimento de capacidades sociais e políticas desse indivíduo, educando-o à participação, num processo cultural progressivo e continuado.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. La Federación en Brasil: Impasses y perspectivas. *In*: ALBA, C.; BIZBERG, I.; D'ARC, H. R. (Comp.). **Las regiones ante la globalización: competitividade territorial y recomposición sociopolítica**. México: El Colégio de México, 1998. p. 691-716.
- ARENDT, H. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 1-26, jun. 1996.
- AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Participação política. *In*: _____ (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2007. p. 223-237.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**, Belo Horizonte, mar. 2005. (Edição Especial Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França).

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Brasília, [s.d]a. Disponível em: <<http://goo.gl/dNU54O>>. Acesso em: 1º set. 2012.

_____. Ministério do Esporte. **Programa Segundo Tempo**. Brasília, [s.d]b. Disponível em: <<http://goo.gl/1Wgfo7>>. Acesso em: 3 set. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CISAB – CONSÓCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS. **O CISAB**. Minas Gerais, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/NR9Krz>>. Acesso em: 29 mar. 2012.

CRUZ, T. A. *et al.* **Retrato social de Viçosa IV**. Viçosa: Census, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/5RgdQk>>.

GOHN, M. G. Os conselhos de educação e a reforma do Estado. *In*: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. (Publicações Pólis, n. 37). Disponível em: <<http://goo.gl/ObP6L5>>.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**: Informações Estatísticas - Viçosa-MG. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=317130>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

LACERDA, N. *et al.* Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 7, n. 1, p. 55-72, maio 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005a.

_____. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005b.

SALISBURY, R. H. The analysis of public policy: a search for theories and roles. *In*: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Orgs.). **Public policy**: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 34-37.

SANTOS JÚNIOR, O. A. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal do Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, B. **Teoria das funções municipais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ibm, 1995.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

STEPHAN, I. Planos diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. **Risco**, São Carlos, n. 10, p. 46-56, 2009.

STEPHAN, I.; REIS, L. F. Revisão do plano diretor de Viçosa: participação popular e autoaplicabilidade. **Risco**, São Carlos, n. 6, p. 84-63, 2007.

TORRES, R.L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 11. ed. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VILHENA, R. *et al.* (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ZEE – ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: **Relatórios**. Disponível em: <<http://www.zee.mg.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SAES, D. A. M. Cidadania e capitalismo: uma abordagem teórica. *In*: **Estudos avançados**, São Paulo, n. 8, abr. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/E7MREO>>. Acesso em: 19 jan. 2012.