

UMA INICIATIVA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL¹

AN INITIATIVE OF CITIZENS' ENGAGEMENT IN MUNICIPAL PLANNING

Isabela Braga da Matta*

Bruno Tavares**

Marco Aurélio Marques Ferreira***

Danielle Valente Duarte***

RESUMO

O I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa foi promovido pela Agência de Desenvolvimento de Viçosa e Região (ADEVI) e contou com cerca de 100 pessoas representando 31 instituições, além de participações voluntárias. O presente trabalho teve por objetivo identificar as prioridades apontadas pela participação social a serem consideradas no âmbito da gestão pública, a partir do Fórum em questão. Além dos autores que tratam dos conceitos balizadores, o estudo apoia-se também na revisão bibliográfica sobre estudos com foco em experiências semelhantes. Na análise dos resultados, um dos eixos (Eixo 1- gestão Pública) foi dividido em categorias de análise com o objetivo de melhor entender o que a população espera da gestão pública. Através da análise de conteúdo das falas dos participantes, foi possível perceber alguns pontos falhos na gestão pública como mais espaços para a participação popular, mais políticas de melhoramento da infraestrutura e outros. Contudo, destacam-se alguns pontos positivos da cidade, principalmente no que tange à presença de uma universidade que traz parcerias e tecnologia ao município.

Palavras-chave: Participação popular. Planejamento municipal. Administração pública.

ABSTRACT

The First Forum of Development of Viçosa was an conference promoted by the Development Agency of Viçosa and Region (ADEVI). The event gathered around of one hundred people representing 31 institutions, besides voluntaries. This study aims to identify the priorities pointed out in this forum by social participation, which was considered in the context of public management analyses. In addition to the authors dealing with the main concepts, the study is also supported by the literature review

Manuscript first received/Recebido em: 09/07/2013/ Manuscript accepted/Aprovado em: 11/12/2013

* **Isabela Braga da Matta:** Mestranda e graduada (2011) em administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

** **Bruno Tavares:** Professor Adjunto da Universidade Federal de Viçosa e Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: btavares@ufv.br.

*** **Marco Aurélio Marques Ferreira:** Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFV. Pós-Doutor em Administração Pública por Rutgers University - The State University of New Jersey USA (2011). Possui graduação em Administração (2000) e Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa -UFV (2005). E-mail: marcoaurelio@ufv.br.

**** **Danielle Valente Duarte:** Professora da Faculdade Sagrada Família, mestre em administração pela Universidade Federal de Viçosa e graduada em administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: daniellevalente@yahoo.com.br.

¹ Artigo produzido com o apoio da FAPEMIG.

on this field, especially by focusing on similar experiences. In the results, one of the dimensions (Axis 1 - Public Management) was divided in categories of analysis in order to better understand what people expect of public management. Through the content analysis of the participants' speech, it was revealed some failures in public management, which demands actions to improve citizens' engagement and to promote policies to expand the infrastructure. Some important aspects could be highlighted, as the presence of the Federal University of Viçosa, which contributes positively, by bringing and strengthening partnership and new technologies to the city and the surroundings.

Keywords: *Citizens' engagement. Municipal planning. Public administration.*

1 INTRODUÇÃO

Muito se fala de um novo modelo de administração pública no qual os espaços para a participação popular são institucionalizados e as políticas públicas são planejadas, elaboradas, analisadas e avaliadas de forma que atendam os anseios da população em geral e que esta participe do processo. No entanto, as políticas públicas que regulamentam a participação popular **são novas, e essa participação ainda** não está institucionalizada, portanto, a população não participa efetivamente do processo de formação das políticas públicas.

Em alguns casos, a população com a ajuda de instituições independentes se organiza para buscar um espaço de participação nas políticas do município. Como aconteceu no município mineiro de Viçosa. Com uma população de 72.220 habitantes onde a ADEVI (Agência de Desenvolvimento de Viçosa) promoveu o I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa, com a iniciativa popular tendo como objetivo a definição de metas e ações de longo prazo para o desenvolvimento do município. Esse Fórum contou com a participação de moradores de Viçosa e algumas cidades vizinhas e teve por finalidade promover a construção coletiva de um plano coletivo para a cidade.

Um estudo desse Fórum de desenvolvimento permite responder à questão: quais as prioridades apontadas pela participação social a serem consideradas no âmbito da gestão pública?

Essa iniciativa popular mostra a busca da população por participar das políticas públicas, não deixando apenas a cargo do poder público o papel de ceder o espaço para tal, mas criando um meio para intervir nas políticas do município. Estes espaços são oportunidades para se conhecer o fenômeno e identificar as concepções e as prioridades construídas a partir da participação popular.

A lógica tradicional, defendida pelo gerencialismo, enfatiza a identificação da realidade, a escolha de prioridades e de ações solucionadoras a partir da inclusão de profissionais qualificados na estrutura da administração pública.

A profissionalização da gestão pública e a atração de profissionais qualificados não excluem por si só a participação social. Porém, a perspectiva da ação baseada na lógica instrumental pode ignorar a validade das contribuições dos cidadãos comuns dado que esta não se fundamenta somente no conhecimento racional, mas no aprendizado pela experiência cotidiana. Uma questão que aí se apresenta é se experiências de participação social são válidas para a ação pública, isto é, se são capazes de gerar informações mais amplas a partir do seu cotidiano, indicar prioridades a serem consideradas na construção da agenda de ação dos entes públicos e propor soluções alternativas para as problemáticas apontadas.

O presente trabalho tem por objetivo identificar as prioridades apontadas pela participação social a serem consideradas no âmbito da gestão pública, por ocasião de uma experiência de participação social protagonizada pela sociedade civil. Espera-se contribuir para a validação desta forma de participação social e, ao apontar suas limitações, indicar caminhos para seu aperfeiçoamento.

A metodologia baseia-se na análise de conteúdo das falas dos participantes do Fórum, identificando os pontos mais relevantes das suas observações como contribuições para a gestão pública do município de Viçosa, assim como apontando seus pontos fracos e fortes, oportunidades e ameaças, para que os gestores possam trabalhar com esses dados de forma positiva para a população.

O artigo apresenta na sequência a esta introdução o referencial teórico sobre participação social e democracia deliberativa além de referências a trabalhos que tratam de experiências semelhantes. Na terceira discute-se o Fórum em um de seus eixos (Gestão Pública), seguido da descrição dos procedimentos metodológicos. A análise dos resultados é apresentada na quarta seção. Conclui-se o artigo mostrando a validade da experiência de participação popular bem como suas limitações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Participação Social e democracia deliberativa

A participação social é uma tentativa da população em geral de participar dos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, esperando que estas atendam melhor os seus objetivos, que é o de gerar melhorias para a população. O tema é estudado por diversos autores relacionados à Administração Pública (PAULA, 2005; AVRITZER, 2011; WAMPLER, 2011, COSTA, 2008), devido à sua relevância para o atual modelo de gestão do governo brasileiro.

Alguns autores estudam a efetividade dessa participação popular no intuito de mostrar se ela acontece de fato e alcança seus objetivos (WAMPLER, 2011; COHEN, 2009; PAULA, 2005; MILANI, 2008). No entanto, Wampler (2011) atenta para a dificuldade de avaliar a efetividade da participação popular, sendo necessário avaliar o tipo de autoridade que os participantes exercem e considerar que o sucesso destas iniciativas depende da aceitação pelo poder público local e do espaço dado para essas discussões.

Considera-se ainda, para avaliar a efetividade da participação popular, o conceito de democracia deliberativa. Sendo a democracia deliberativa “uma associação cujas relações são governadas pela deliberação pública de seus membros” (COHEN, 2009, p.85) sendo que esse conceito parte da ideia de que “[...] tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade política da sua força legitimadora” (HABERMAS, 1991, p.45). Assim, a democracia deliberativa se relaciona com a teoria do discurso na medida em que nela, o que prevalece é o poder de argumentação das partes para convencer o grupo.

Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística (HABERMAS, 1991.46).

Ainda “a teoria da democracia deliberativa propõe uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições políticas” (AVRITZER, 2011, p.15), sendo o “bem comum” o foco do debate deliberativo (COHEN, 2009). Com isso, percebe-se a necessidade de se avaliar a participação popular de forma que Cohen (2009) define um tipo ideal de democracia deliberativa em que uma das suas características é a continuidade esperada pelos membros do grupo participativo, e a base para a legitimidade é uma participação livre entre iguais. Assim, é possível perceber a importância das instituições nesse processo enquanto incentivadoras e reguladoras.

Para Avritzer (2011) a democracia deliberativa associa-se ao elemento institucional, propondo uma relação entre a qualidade da democracia e instituições políticas. “As próprias instituições precisam providenciar a estrutura para a formação da vontade; elas determinam se há igualdade, se a deliberação é livre e racional, de há autonomia, etc.” (COHEN, 2009, p.98). Assim, percebe-se que as instituições são fundamentais no exercício da participação enquanto estimuladoras e reguladoras desse processo.

As instituições participativas têm o principal objetivo de “melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente, por meio de terceirização” (WAMPLER, 2011, p. 44). E a participação social deve ser institucionalizada para que se efetive como Cohen (2009) afirma: “É necessário decidir sobre uma agenda, propor soluções alternativas sobre os problemas dessa agenda, sustentar essas soluções com razões e concluir apresentando uma alternativa” (COHEN, 2009, p.92). Isso mostra quão importante é a organização do grupo para que a participação se efetive.

Paula (2005) corrobora com essa abordagem ao mostrar que o modelo sugerido por ela, o modelo de administração pública Societal, só é efetivo se as políticas públicas de participação forem institucionalizadas, já que isso daria espaço para a população participar efetivamente das suas políticas.

Ainda de acordo com Paula (2005) as reformas organizadas pela sociedade na década de 1960, e os espaços alternativos criados pela igreja para a mobilização política, no debate de dificuldades cotidianas, criaram um ambiente que estimula a articulação popular. A Constituição de 1988, além de modificar a posição do Estado perante a sociedade, trouxe novas formas de participação e inclusão política da população (COSTA, 2008). De fato, a Constituição de 1988 pode ser considerada um marco na participação social, uma vez que ela abre espaço para algumas dessas discussões.

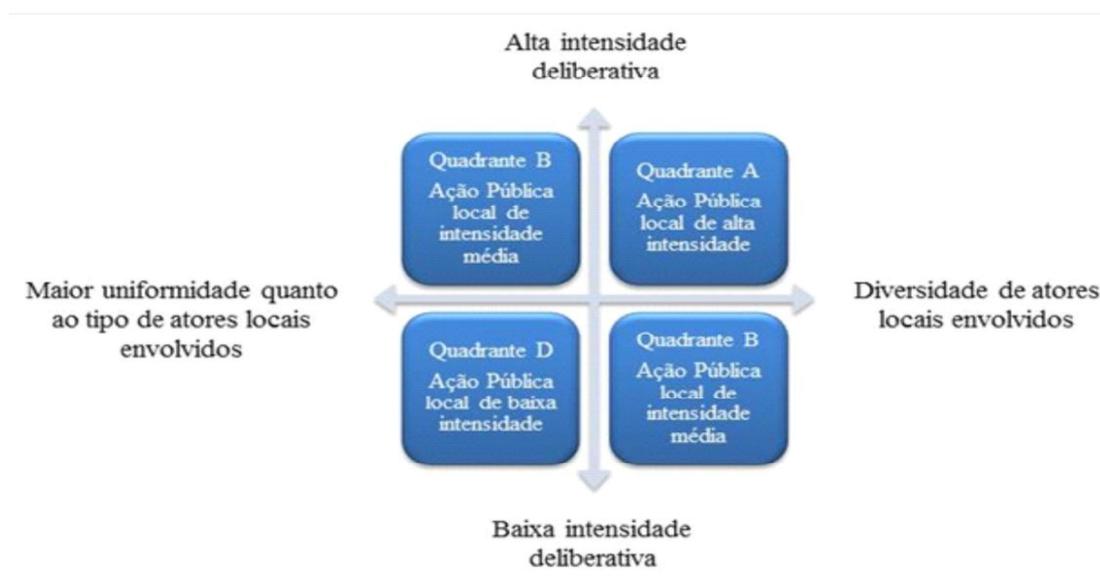
Avritzer (2011) confirma a importância da Constituição para a participação popular e mostra que a institucionalidade participativa no Brasil, conta com Orçamentos Participativos (OP's) e Planos Diretores Municipais (AVRITZER 2009 apudAVRITZER, 2011). Expandindo-se essa participação para um plano nacional, o que aponta “na direção da presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira” (AVRITZER, 2011, p.13), mas este autor atenta para o fato de que alguns autores vêm estudando o “problema da efetividade” dessa participação popular nas políticas públicas.

Essa efetividade se relaciona com a dificuldade de avaliar essa participação (WAMPLER, 2011), e é visto na institucionalização uma alternativa para a efetivação deste mecanismo, uma vez que quando essa participação é institucionalizada, formalizada e planejada na criação das políticas públicas, já ocorre um passo importante na efetivação dessa participação. Alternativa relevante é o espaço constante de discussão para a população, e informações transparentes sobre as decisões governamentais, como forma de fomentar o diálogo Estado-sociedade e diminuir a distância entre eles.

Além da efetividade da transformação social, os processos deliberativos democráticos devem possuir uma natureza própria que garanta a participação popular ampla. Tenório *et. al.* (2008, p. 3) propõe critérios para avaliar os processos decisórios deliberativos e mostra que a orientação Habermasiana para este tema sugere que são os processos de discussão autônomos, inclusivos, plurais, com igualdade participativa e que buscam o bem comum, que possibilitam a legitimidade das decisões políticas (TENÓRIO *et. al.*, 2008).

A participação popular, no entanto, depende do grau de participação de atores sociais, e da diversificação desses atores, é o que propõe Milani (2008) ao expor uma representação gráfica, como a seguinte:

Figura 1- Classificação da participação popular.



Fonte: MILANI, 2008, adaptado de Duran e Thoenig (1996) e Cabrero (2004).

O autor adapta de Duran e Thoenig (1996); Cabrero (2004) uma representação gráfica da participação social e mostra que “quanto maior a densidade democrática da deliberação e a capacidade da experiência de incluir um leque diversificado de atores locais, maior a intensidade da ação pública local” (MILANI, 2008, p.574). Isso vem como uma alternativa para se classificar a participação popular e evidenciar as principais falhas para que a ação pública seja efetivada nessa participação.

Com isso fica evidente que a deliberação, a participação com discussão entre os participantes e a diversidade de atores traz uma maior efetividade dessa participação, ao passo que quanto mais se discutem argumentos, surgem outros pontos de vista, o argumento do grupo passa a ser mais válido, e considera-se que a deliberação defende o bem comum, portanto, revelando um desejo do grupo.

1.2 Instituições Participativas: Experiências atuais de participação social

Ao longo do século XX, o Brasil deixou de ser um país de poucas ações participativas para se tornar um dos países com maior número de práticas com o objetivo de promover a participação popular (AVIRITZER, 2008). Com isso, Políticas governamentais têm buscado incentivar esta participação através de programas voltados para diferentes áreas (saúde, educação, orçamento, etc.) nas diferentes esferas governamentais e em diferentes regiões do país. E com o surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre, novas formas de participação advindas da democratização brasileira passaram a ocupar lugar de destaque. O que fomenta em diferentes formas de participação social.

Essa participação social, segundo Silva *et. al.* (2005) tem sido desenvolvida no Brasil com o intuito de garantir uma proteção social efetiva contra riscos além de tornar os direitos sociais vigentes efetivos. Proporcionando transparência nas ações governamentais, e tornando o sistema decisório burocrático, fugindo da arbitrariedade.

Para que a participação possa ser garantida existem as chamadas Instituições Participativas – IPs, que Cortes (2011) define como mecanismos para promover a participação, os quais são criados através de leis, emendas constitucionais, normas administrativas governamentais ou resoluções que promovam a participação e o envolvimento da população com a administração pública de forma contínua e regular. Cabe ressaltar que essa participação pode ocorrer de forma direta ou por meio de representantes sendo, este último, o modo mais comum.

Dentre as formas de participação mais comumente citadas dentro das IPs, segundo Borba (2011), destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (CGPPs) e os Orçamentos Participativos (OPs), além das Conferências (CFs) e dos Planos Diretores Participativos (PDPs) os quais são frutos de dispositivos legais, garantidos pela Constituição de 1988, constituição esta que, segundo Silva *et. al.* (2005) permitiu a consolidação da democracia no Brasil, trazendo diversos mecanismos de controle social e proximidade dos cidadãos com os seus direitos.

Ainda de acordo com Silva *et. al.* (2005), a análise da participação social proporciona subsídios para o debate acerca das políticas públicas atuais, tanto no que diz respeito à sua execução e institucionalização quanto ao que tange o tratamento das questões sociais. Na área da saúde, por exemplo, com a implementação do SUS (Sistema Único de Saúde) ocorreram alterações nas relações entre as esferas de governo, incluindo a transferência de funções e delegação de competências aos municípios. Com a democratização, a saúde passou a contemplar a participação da sociedade na gestão a fim de garantir a equidade e universalidade do serviço, participação essa que se encontra garantida e respaldada por textos legais.

2 METODOLOGIA

1.1 Tipo de Pesquisa

Quanto à sua natureza, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Com relação aos objetivos, o presente estudo classifica-se como sendo uma pesquisa descritiva uma vez que, segundo Gil (2004) este tipo de pesquisa tem como objetivo apresentar e analisar as características de determinada

população ou fenômeno e/ou estabelecer relações entre variáveis e fatos. Nesse caso, o objeto da pesquisa é o I Fórum de desenvolvimento de Viçosa que foi organizado pela ADEVI (Agência de Desenvolvimento de Viçosa), onde teve como objetivo a definição de metas e ações de longo prazo para o desenvolvimento do município contando com a participação de moradores de Viçosa e algumas cidades vizinhas. Viçosa é uma cidade com uma população de 72.220 habitantes localizada na Zona da Mata Mineira, onde está localizada a Universidade federal de Viçosa que traz muitos estudantes todos os anos, no entanto esses alunos não tem a cultura de participar da política local, visto que muitos deles não têm seus títulos de eleitores na cidade. Assim, o foco do Fórum foram os moradores residentes na cidade, tendo alguns estudantes como participantes, inclusive na organização do evento, mas o foco é a população não flutuante.

Quanto aos meios, de acordo com Vergara (2005), o presente estudo será classificado como documental e de campo. A classificação como pesquisa documental se dá pelo fato de que será necessária a utilização de documentos dos acervos de órgãos públicos, esses documentos são as atas das reuniões do Fórum na finalidade de verificar os anseios da população. Trata-se de uma pesquisa de campo, pois foi desenvolvida junto aos participantes do I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa.

1.2 Coleta de Dados

Para a realização da pesquisa proposta e alcance dos objetivos foi necessária a utilização de dados primários. Os dados primários foram coletados a partir da transcrição das discussões dos participantes do Eixo 1- Gestão Pública.

As falas dos participantes do eixo Gestão Pública foram transcritas e analisadas pelos autores com o objetivo de relatar a sua percepção no sentido de identificar os temas prioritários e a formação de uma agenda a ser contemplada pelo poder público. Para tanto, os apontamentos dos participantes foram organizados segundo a similaridade entre eles. As correspondências foram classificadas, ainda, em positivas e negativas. Sendo as positivas, as que foram citadas pelos participantes do fórum, nos Pontos Fortes e Oportunidades, e as negativas aquelas citadas em Pontos Fracos e Ameaças. A técnica utilizada foi a análise de conteúdo com o apoio do programa (software) específico.

1.3 Tratamento e Análise dos Dados

Optou-se por analisar os dados obtidos por meio da técnica de Análise de Conteúdo. Segundo Bardin (2009), esta técnica consiste em um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2009, p. 40).

A análise de conteúdo consiste em uma técnica de pesquisa que visa o trabalho com as palavras, permitindo que sejam realizadas, de forma prática e objetiva, inferências acerca do conteúdo da comunicação de um texto reproduzíveis ao contexto social no qual está inserida. Desta forma, o pesquisador realiza categorizações das unidades de texto, incluindo palavras ou frases que se repetem inferindo uma expressão que as representem. (CAREGNATO e MUTTI, 2006). A priori, foram criadas categorias de base, derivadas da literatura, sendo as categorias finais: Políticas Públicas; Parceria Público-Privada; Pessoas e Capacitações; Conhecimento e Saber; Participação Social e Outros, mas foi permitido modificações após a coleta e classificação dos dados.

Para a execução do presente estudo foi realizada, de acordo com Bardin (2009), uma pré-análise dos dados coletados e exploração do material obtido, incluindo as proposições teóricas. Em seguida foi feito o tratamento dos resultados bem como a sua interpretação à luz da participação social e gestão pública. De acordo com a autora, na etapa de exploração do material é necessário realizar uma codificação, ou seja, uma transformação dos dados coletados, que, após a transcrição se encontram em forma bruta no texto. Esta codificação foi realizada por meio de recorte (escolha das unidades), enumeração (escolha das regras de contagem) e classificação (escolha das categorias). Desta forma foi possível uma representação do conteúdo obtido. Para que estas etapas pudessem ser realizadas utilizou-se um software específico para este fim, denominado NVivo^R, o qual possibilita a

realização de análises estatísticas de dados qualitativos coletados no decorrer da pesquisa assegurando a qualidade e originalidade das informações obtidas. De posse dos resultados, os mesmos foram alocados nas categorias, cujas análises e discussões encontram-se no próximo tópico.

4 ANÁLISES E DISCUSSÕES

1.1 O I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa

O I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa foi promovido pela Agência de Desenvolvimento de Viçosa e Região (ADEVI) e contou com cerca de 100 pessoas representando 31 instituições, além de participações voluntárias.

Tabela 1 – Diversidade de instituições participantes

Natureza da Instituição	Número
Instituição de ensino superior	3
Prefeitura	1
Associações	9
Meios de Comunicação	2
Movimentos	1
Organização Não-Governamental	6
Agência	2
Instituição Pública	2
Instituição Privada	5
Total	31

Fonte: ADEVI

Esta participação ampla e diversificada reforça o caráter de instituição participativa de caráter plural, permitindo o diálogo entre diferentes vozes na construção do consenso a partir de “verdades” e experiências particulares, tal como defendido por Tenório et. al. (2008).

O evento teve como objetivo a definição de metas e ações de longo prazo para o desenvolvimento do município. A partir da identificação das potencialidades do município e dos obstáculos que precisam ser superados, pretendeu-se com a realização do Fórum, realizar a construção do Plano Coletivo Desenvolvimento Local com o intuito de nortear o trabalho dos atores envolvidos na busca pela melhoria do município, inclusive o poder público. Segundo a classificação de MILANI (2008), o Fórum pode ser entendido como média, pois há uma variedade de entidades, mas pouco poder deliberativo, dado que o caráter participativo, sem poder de decisão, reduzindo a efetividade em termos de ação pública.

Durante o evento foi realizada uma palestra tratando do tema “Desenvolvimento Local e Regional” para que os participantes pudessem conhecer o assunto, além de debates separados por eixos temáticos, dentre os quais: Gestão Pública, Políticas Sociais, Aspectos Físicos e Territoriais e Desenvolvimento Econômico. Cada eixo contou com a presença de um mediador para coordenar a discussão e lançar os temas a serem discutidos com a orientação expressa de garantir a ampla e livre participação.

Com os relatos em mãos, a comissão relatora realizou o trabalho de sistematização das propostas e decisões apresentadas a fim de redigir o documento final com as análises dos resultados. Este documento foi apresentado, divulgado e disponibilizado para a população do município com o intuito de servir de roteiro para o acompanhamento da realização das ações propostas, permitindo críticas e sugestões da população a fim de garantir o monitoramento e a publicidade das propostas.

Esta orientação e a forma de construção respeitou o princípio da igualdade de participação (TENÓRIO et. al., 2008), ainda que de forma limitada, pois a participação não se deu no âmbito da decisão, mas no debate. Por outro lado, a divulgação ampla dos apontamentos, por meio da internet,

e a subsequente promoção de eventos específicos para aprofundar discussões iniciadas no evento são sinais de que o fórum, em sua primeira edição, permitiu a ampliação da participação popular.

O item a seguir apresenta o resultado das análises realizadas no Eixo 1 - Gestão Pública, destacando-se os temas prioritários e as propostas de ação.

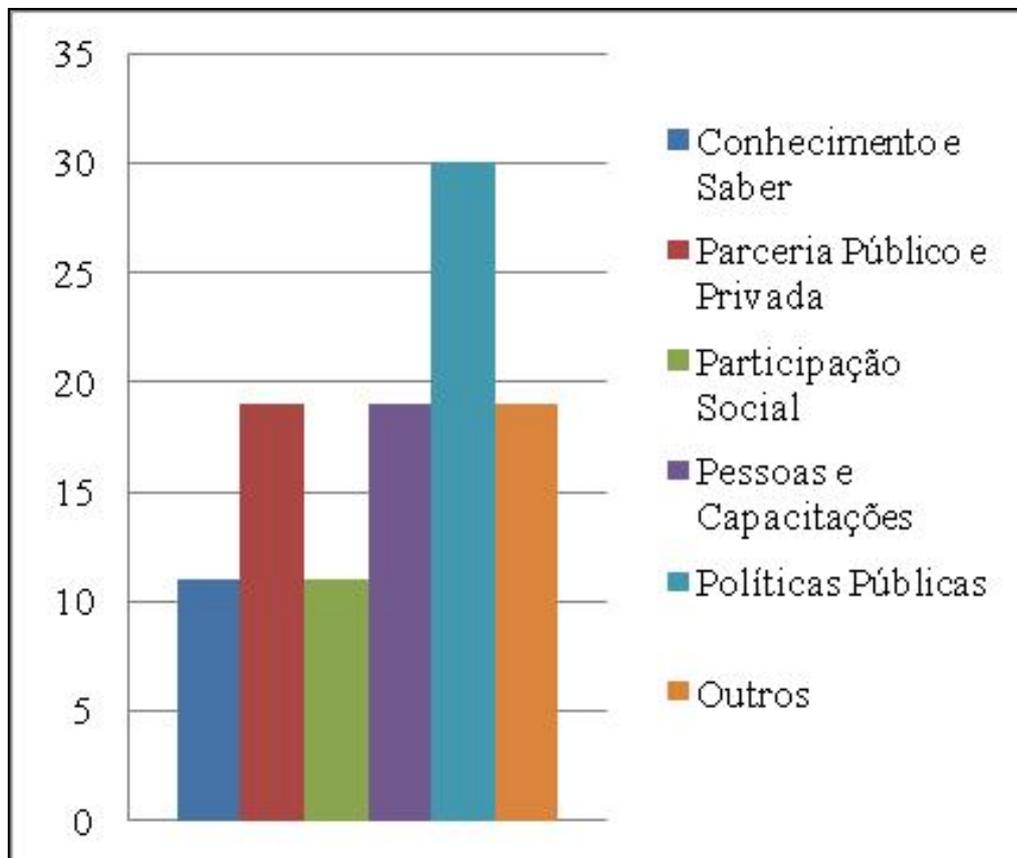
1.2 Resultados da participação social: prioridades e agenda

Esta seção apresenta a análise das discussões apresentadas no Eixo 1 – Gestão Pública. O objetivo da análise foi identificar os temas mais relevantes apresentados pelos participantes de modo a evidenciar os pontos críticos a serem observados pelas entidades e pelo poder público local. Ao todo, foram identificadas 112 unidades de classificação distribuídas em cinco categorias especificadas abaixo:

- **Políticas Públicas:** engloba a criação e aplicação de planos, leis e programas pelo município.
- **Parceria Público-Privada:** relações entre o governo e os demais setores econômicos presentes no município.
- **Pessoas e Capacitações:** referência ao nível de escolaridade, à força de trabalho e ao capital intelectual quando relacionadas com o desenvolvimento de Viçosa e microrregião.
- **Conhecimento e Saber:** referência ao conhecimento e informação disponível em Viçosa.
- **Participação Social:** envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas do município.
- **Outros:** abrange ocorrências relacionadas a outros temas que não apresentaram relações entre si e nem entre as categorias apresentadas acima, sendo, portanto, suprimidas da análise.

Pode-se observar a distribuição de ocorrência das categorias no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Distribuição das categorias



Fonte: Elaboração dos autores com base nos resultados do Fórum, 2012.

A seguir, serão analisados os temas mais debatidos (na forma de categorias) que dizem respeito à realidade Viçosense. Posteriormente, são apresentados os focos (na forma de categorias) dos projetos e ações sugeridos pelos participantes.

1.3 Discussões sobre a realidade

Neste item será apresentada a análise dos apontamentos que escrevem fatos identificados pelos participantes do fórum como sendo pontos fortes e fracos e oportunidades e ameaças para o município.

4.3.1 Políticas Públicas

Engloba a criação e aplicação de planos, leis e programas pelo município que busquem assegurar a cidadania. Cabe ressaltar que as políticas públicas podem ser formuladas através das demandas e propostas advindas da sociedade. A participação da sociedade na elaboração das políticas não é apenas fundamental, como também está garantida pela própria lei que as institui. Foram observadas 30 ocorrências. Este assunto será abordado, mais especificamente, no item gestão pública, dentre as quais sete abordaram aspectos positivos, 12 aspectos negativos e 11 propostas e ações.

Os aspectos positivos mais relevantes foram **Infraestrutura**, que está relacionada à estrutura física da cidade e seus impactos para a gestão e desenvolvimento do município tendo as seguintes citações: “Tamanho da cidade facilita a gestão”, “A estrutura não é 100% mas bem avançada”. **Incentivos**, que correspondem às políticas de incentivo voltadas para áreas diversas, como por exemplo, aquelas voltadas para o estímulo do empreendedorismo. Foram citadas duas políticas de incentivos: “Políticas de incentivo ao empreendedorismo (Lei geral)”, “Políticas de incentivo (Lei geral)”.

Já os aspectos negativos cotados foram: **planejamento**, que se refere ao planejamento das políticas públicas. “Falta Secretaria de Planejamento” que foi citado duas vezes, “Políticas imediatistas”, “Falta de planejamento para fazer projeto que pode buscar recurso”. **Organização da participação popular**, referente à participação da sociedade na elaboração das políticas. “Falta de oportunidades e credibilidade de participação da comunidade”, “Falta de cobrança da organização popular”. **Infraestrutura** relacionando um aspecto negativo das políticas de infraestrutura da cidade, “O asfalto em cima das pedras”; e **Gestão** que se refere à forma de gestão das políticas públicas, destacando seu caráter negativo. “Fiscalização deficiente”, “A falta de gestão pública”, “Cultura política local (coronelismo, protecionismo)”, “Recebimento de recursos ou aplicação errada” e “Falta de políticas sociais”.

Sobre políticas públicas foram destacados alguns pontos positivos das políticas municipais e foi ressaltada a necessidade de alguns programas específicos, referentes ao saneamento e ao plano de carreira de servidores públicos. Contudo, percebe-se uma maior importância dada às políticas que visem formalizar a participação social nas políticas públicas. Isso está presente também nos pontos negativos das políticas que não tem a participação popular institucionalizada. O que mostra interesse da população em participar dessas políticas, mas sentem falta de espaço, e isso é um papel da instituição pública, providenciando estrutura, e formalizando a participação (COHEN, 2009, PAULA, 2005). Os espaços para discussões públicas são recentes, e ressaltam o problema da efetividade de participação que Avritzer (2011) discute e Wampler (2011), quando mostra que o tipo de autoridade que os participantes exercem pode afetar na efetividade dessa participação.

Parceria Público-Privada: Corresponde às relações entre o governo e os demais setores econômicos presentes no município. No que diz respeito à Parceria Público-Privada, foram observadas 13 ocorrências, correspondendo a 17% do total de referências. Destas, 12 correspondem a aspectos positivos e 1 a aspectos negativos. Sendo os aspectos positivos citados, desenvolvimento econômico que diz respeito a parcerias e ações entre setor público, privado e sociedade que contribuem para o desenvolvimento da economia da cidade. São exemplos: “Política de incentivo ao empreendedorismo” e “Programas de financiamento acessíveis”. Desenvolvimento do conhecimento e cultura que diz respeito a parcerias e ações que promovam a capacitação e o desenvolvimento cultural das pessoas

e do município. Algumas das citações relacionadas foram: “Serviços e eventos”; “Parceria com a UFV”, “Polo cultural com parceria das universidades”.

E os aspectos negativos foram o prazo dos projetos, onde foi observado que os projetos de parceria público-privada têm sua maturação no médio e longo prazo, (custeio de projetos de médio e longo prazo) o que não corresponde à necessidade de curto prazo de alguns investimentos.

Percebe-se a necessidade estreitar os laços entre empresas, entidades não governamentais e poder público de produzir um conhecimento mais aplicado, que é mostrado na necessidade de projetos e ações de produção de conhecimento em gestão.

4.3.2 Pessoas e Capacitações

Corresponde ao nível de escolaridade, à força de trabalho e ao capital intelectual quando relacionadas com o desenvolvimento de Viçosa e microrregião. Foram obtidas 10 ocorrências, totalizando 17% das referências obtidas. Destas, 7 correspondem a aspectos positivos e 3 a aspectos negativos. Os aspectos positivos mais relevantes nessa categoria foram a qualificação profissional, que corresponde a fatores relacionados à capacitação de pessoal e ao desenvolvimento de potencialidades. As seguintes ocorrências estão relacionadas a este aspecto: “pessoas qualificadas”; “serviços e eventos”, “incrementar as potencialidades científicas”.

Os aspectos negativos foram referentes à capacitação deficiente, que engloba fatores como ausência de pessoas capacitadas para cargos de gestão e relacionamento do município com a universidade. “Baixo nível de cooperação com a UFV”; “grande dependência da UFV”; “Falta de capacitação dos gestores”.

Percebe-se a importância da existência de uma Universidade Federal do porte da UFV na cidade, já que ela foi relacionada à sua capacitação de pessoas e fonte mão de obra para a cidade. Todavia, observa-se uma baixa interação entre organizações sediadas em Viçosa e a UFV, já que foi citado nesse tópico seu baixo nível de cooperação, a falta de capacitação de gestores e a grande dependência da cidade.

1.1.3 Conhecimento e Saber

Esta categoria tem como referência o conhecimento e informação dos cidadãos de Viçosa. Nas ocorrências relacionadas ao Conhecimento e Saber foram obtidas cinco referências a aspectos positivos e uma relacionada a aspectos negativos.

Os aspectos positivos relacionados foram relacionados à construção do conhecimento que corresponde a fatores relacionados à geração, manutenção e disseminação do conhecimento no município de Viçosa e microrregião, devido ao fato de ser um polo universitário. Algumas das referências que suportam esta ideia são: “Suporte técnico das universidades” e “Capacidade de tornar-se um centro de potencialidades científicas”.

Já os aspectos negativos, se referem principalmente ao descaso com a educação correspondendo à ausência de ações voltadas para a educação, apontando a necessidade de maior atenção para políticas educacionais. Fazendo deste assunto um ponto de destaque para alguns problemas existentes no município, como problemas de mão de obra e segurança, por exemplo. “A educação está sendo uma ameaça”.

Nesse ponto, percebe-se a presença da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e demais faculdades como um ponto positivo da cidade, visto que ela é responsável pela construção de conhecimento e fomenta políticas nesse sentido. No entanto, destaca-se a necessidade de melhorias na educação de base (ensino fundamental e médio) da população local, além de políticas que incentivem a permanência dos estudantes que se formam no município.

1.1.4 Participação Social

Diz respeito ao envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisão e de elaboração das políticas públicas do município, como as Organizações Não Governamentais (ONG’s). Em relação à participação social, foram encontradas cinco referências negativas e quatro positivas. Onde

os aspectos positivos destacados se relacionam à participação da sociedade e correspondem ao nível de participação da sociedade nos assuntos políticos do município. Alguns exemplos são: “Força política atuante”; e “Sociedade civil organizada e proativa”.

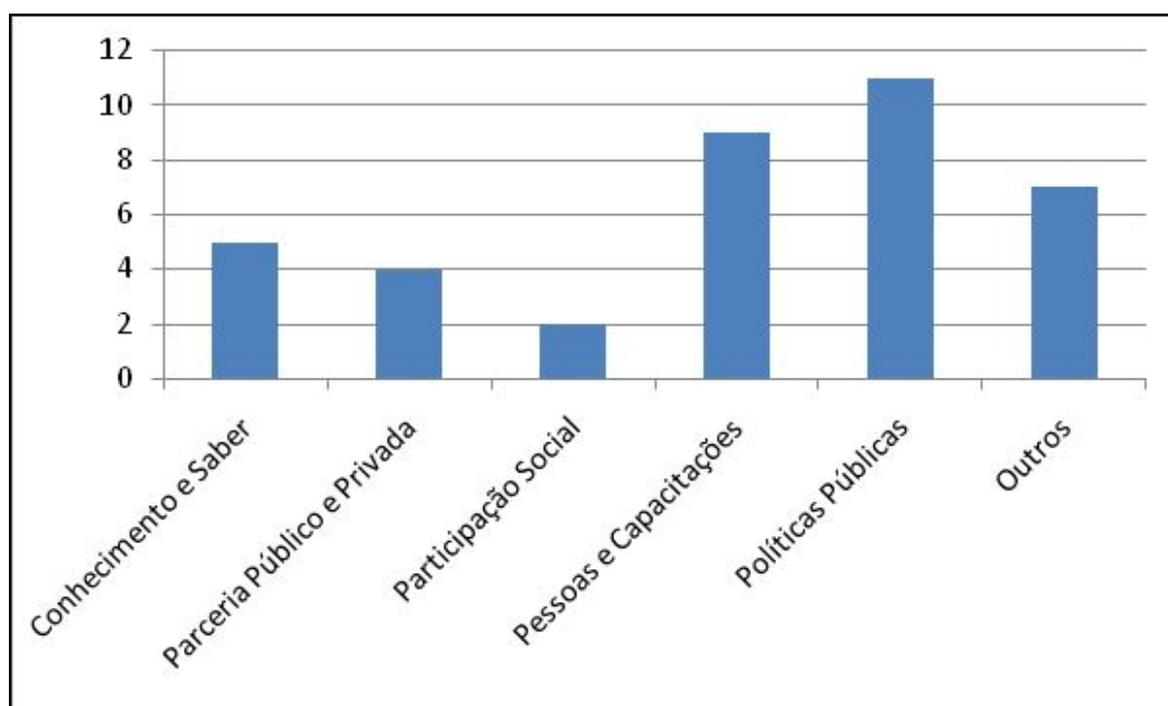
Os negativos, dessa categoria se referem a aspectos políticos, os quais correspondem à relação da sociedade com as políticas do município, frisando a dificuldade da participação da sociedade nas decisões. Alguns exemplos de referências são: “Cultura política deficiente” e “A interação pública não participante”.

Por um lado percebe-se uma sociedade organizada e uma força política atuante; e por outro se tem sinais de pouca valorização da participação social por parte do governo municipal, e uma cultura que desestimula essa participação. Percebe-se, contudo, um desejo de organizar melhor a participação da sociedade, para que esta possa ser institucionalizada e tenha mais valor com o passar do tempo. Abrir espaços para discussões pode criar uma participação deliberativa, mas sem a valorização dessa participação pelo poder político local, ela perde a sua efetividade.

1.3 Projetos e ações

As proposições elaboradas pelos participantes do Fórum foram divididas de acordo com as categorias definidas anteriormente. O Gráfico 2 expõe essa categorização.

Gráfico 2 - Categorização de Projetos e Ações



Fonte: Elaboração dos autores, 2012

1.1.1 Políticas Públicas

Foram observadas 11 referências de projetos e ações relacionados ao tema políticas públicas dentro dos seguintes temas: Obras e Saneamento englobam propostas de melhoria para políticas públicas que estejam voltadas para melhoria da infraestrutura e saneamento do município: “Revisão, aprovação e cumprimento do plano diretor e plano de saneamento”, “Melhoria da acessibilidade da cidade”, “Elaboração de leis que organizam, proíbem e regulamentam a colocação de lixo nas ruas em dias e horários errados”.

Gestão de Pessoas, volta-se a assuntos relacionados aos planos de carreira e a alocação de funcionários. Alguns exemplos: “Plano de carreira do serviço público”, “Reforma administrativa para distribuir melhor os funcionários dentro dos setores da Prefeitura”.

Incentivos, participação e parcerias: corresponde a propostas de políticas públicas que busquem incentivar o crescimento do município, a participação da sociedade e a parceria com o terceiro setor. Exemplos: “Plano diretor de participação da sociedade”, “Apoio as entidades de classe ONG’s e OSCIPS”, “Propiciar condições favoráveis para a instalação de empresas para geração de emprego e renda”.

1.1.2 Parceria Público-Privada

Ao analisar os projetos e ações voltados a melhoria da parceria público-privada, foram identificadas quatro referências: Leis e políticas públicas, a quais correspondem à criação de leis e programas voltados à parceria público-privada. Foram relatadas as seguintes propostas: “Propiciar condições favoráveis para a instalação de empresas para a geração de emprego e renda”; “trabalho em parceria entre universidades, faculdades e sociedade civil organizada”. Capacitação, engloba as ações em parceria que estejam voltadas para a capacitação dos indivíduos. “Produção de conhecimento de gestão”.

1.1.3 Pessoas e Capacitações

No que tange aos projetos e ações, foram identificadas nove referências voltadas para a geração de emprego e renda na cidade, como forma de diminuir a dependência em relação à Universidade. Leis e políticas públicas que corresponde à criação de leis e políticas públicas voltadas para questões relacionadas à capacitação de pessoas. Foram relatadas as seguintes propostas: “Criar programas com o objetivo de fortalecer a sociedade com conhecimentos sobre a Nossa realidade de Viçosa”; “Plano de carreira do servidores público”. Programas de capacitação, que engloba ações tanto do setor público quanto do privado voltadas para a melhoria da capacitação dos moradores do município. “Formação de equipe especializada em projetos e convênios no município”; “Produção de conhecimento de gestão”; “Formação de equipes especializadas em capacitação de recursos”; “Propiciar situação favorável à geração de emprego e renda”.

1.1.4 Conhecimento e Saber

Com relação aos projetos e ações na categoria Conhecimento e Saber, foram identificadas as seguintes referências: Leis e políticas públicas: corresponde à criação de leis e programas voltados para o conhecimento e o saber do município. Foram observadas as seguintes propostas: “Projetos culturais permanentes”; “Ter como meta a educação em tempo integral”; “Ensinar moral e cívica”; “Elaboração de leis que insira nas escolas o ensino de moral e cívica/religião”.

1.1.5 Participação Social

No que diz respeito a este tema, foram obtidas duas referências relacionadas a projetos e ações: Leis e políticas públicas correspondem à criação de leis e programas voltados para a participação social dos cidadãos do município. Foram apontadas as seguintes ações necessárias: “Plano diretor de participação da sociedade”; “Consolidação de normas de participação da sociedade”.

De maneira geral, os apontamentos do Eixo 1 – Gestão Pública destacam a necessidade de maior participação da municipalidade, especialmente por meio de programas/leis voltados para o desenvolvimento socioeconômico e para maior interação com organizações civis e faculdade/universidade instaladas na cidade.

Estes resultados indicam que o Fórum permitiu o conhecimento da realidade a partir dos relatos das experiências cotidianas dos participantes e gerou alternativas de ação para a problemática apresentada. Assim, o Fórum demonstrou sua validade como experiência de participação democrática.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou as prioridades apontadas pela participação social a serem consideradas no âmbito da gestão pública a partir da experiência democrática de participação social representada pelo I Fórum de Desenvolvimento de Viçosa.

O evento apresenta-se também como uma experiência importante dado que sua promoção e dinamização se deram por entes não estatais: instituições independentes e a participação popular. Essa iniciativa se configura como um novo modelo de participação popular no qual a iniciativa parte da população ou de entidades independentes do poder público local, diferente do que sugerem alguns autores (WAMPLER, 2011; PAULA, 2005), que a participação seja institucionalizada e proposta pelos governantes. O que gera a necessidade dessa institucionalização da participação é a falta de um canal oficial que torna essa participação efetiva, já que os cidadãos buscam opinar e ser mais ativos nas políticas públicas, mas as informações, problemáticas e soluções propostas não são absorvidas. Assim, o Fórum conseguiu gerar estes resultados: fornecer uma agenda e propor soluções alternativas a partir do diálogo entre os participantes, sendo isso necessário para promover a democracia deliberativa (COHEN, 2009) e a ADEVI, por meio dos moderadores, é a instituição promotora dessa democracia.

A dinâmica adotada permitiu a existência de um diálogo entre os membros que abre espaço para a democracia deliberativa, em que surge a legitimidade do seu discurso e ao perceber o bem comum como o foco do debate (COHEN, 2009, HABERMAS, 1991) e ainda existe a presença de um elemento institucional (AVRITZER, 2011) na organização desse espaço de participação e na promessa de dar sequência a esse trabalho.

Um primeiro passo para a efetivação da participação popular é a possibilidade de geração de um entendimento comum e a geração de informações, planos (agenda) e soluções para a problemática apresentada. Neste sentido, o Fórum representou um primeiro passo, restando ainda a necessidade de aproximação com o poder público e com outros agentes para a materialização das proposições para que a democracia deliberativa aconteça de fato, materializando, de fato, a institucionalização.

No que tange a apresentação de prioridades e a formulação de sugestões, os debates realizados no Eixo Gestão Pública indicaram pontos positivos e negativos do município, bem como pontos a serem trabalhados no futuro, configurando os planos e ações. Nota-se também que a população busca alternativas para tornar a sua participação mais efetiva, na medida em que sugerem leis e políticas públicas que regulamentem essa participação. Essa questão está presente nos planos e ações relacionados à participação social e nos pontos negativos da categoria Políticas Públicas, onde foi ressaltada a falta de credibilidade da participação social.

Cabe ressaltar, que é necessário o comprometimento governamental na implementação da participação social na gestão municipal e a percepção da população da existência desse comprometimento, propiciando condições favoráveis para manutenção e incentivo desta participação

Esse estudo, no entanto, tem algumas limitações, já que trata de um eixo, mas já existem trabalhos de outros autores sobre os outros eixos do Fórum, destacando seus principais pontos. É necessário expandir essas experiências para outros municípios para que essa forma de participação seja difundida e não seja necessário o apoio do município para fomentar essas discussões. Contudo, é importante salientar que os planos da população devem ser aceitos pelo poder executivo local para que se efetivem, por isso, todos os trabalhos são repassados à prefeitura de Viçosa para que a voz do povo possa ser ouvida.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília-DF: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

_____. 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, 2008.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70. 2009.
- BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v.7.
- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino, MUTTI, Regina. Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v.4, n.15, out./dez, 2006.
- CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rap**, Rio de Janeiro, 42(5):829-74, set./out. 2008.
- COHEN, Joshua. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Texto da apresentação de Habermas no seminário “Teoria da democracia”, na Universidade de Valência, 15/10/1991. Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita.
- GIL, A.C. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2004.
- MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. **Rap**, Rio de Janeiro, 42(3):551-79, maio/jun. 2008.
- NEVES, José Luiz. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n. 3. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>. Acesso em: mar. 2012.
- RICHARDSON, Roberto Jary et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-DEBATE**, v. 45, n.1, jan./mar. 2005.
- SILVA, F.; JACCOUD, L & BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil – participação social, conselhos e parcerias”. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. p.373-408.
- TENÓRIO et al. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2008.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de Avaliação**. Brasília–DF: Ipea , 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v.7).