

**MARJORIE ANGÉLICA SABIONI FERREIRA**

**PERSPECTIVAS DO CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA  
NATUREZA E EXTENSÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO  
DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2015

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

F383p  
2015  
Ferreira, Marjorie Angélica Sabioni, 1985-  
Perspectivas do controle social : uma análise da natureza e  
extensão da participação cidadã na gestão dos municípios  
mineiros / Marjorie Angélica Sabioni Ferreira. – Viçosa, MG,  
2015.

xi, 109f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Administração Pública. 2. Controle social. 3. Participação  
do cidadão. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de  
Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em  
Administração. II. Título.


CDD 22. ed. 351.81

MARJORIE ANGÉLICA SABIONI FERREIRA


**PERSPECTIVAS DO CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA  
NATUREZA E EXTENSÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA  
GESTÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal  
de Viçosa, como parte das exigências do  
Programa de Pós-Graduação em Administração,  
para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de março de 2015.

  
\_\_\_\_\_  
Fernanda Maria de Almeida

  
\_\_\_\_\_  
Fernando de Souza Coelho

  
\_\_\_\_\_  
Marcelo José Braga  
(Coorientador)

  
\_\_\_\_\_  
Marco Aurélio Marques Ferreira  
(Orientador)

## **A Cristo Jesus.**

“Querem estar em boa situação com o governo? Sejam cidadãos responsáveis, e o governo trabalhará a seu favor.” Romanos 13: 3 (Bíblia em Linguagem Contemporânea)

“Os governantes sem discernimento aumentam as opressões, mas os que odeiam o ganho desonesto prolongarão o seu governo.” Provérbios 28:16 (Bíblia na Nova Versão Internacional - NVI)

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Viçosa (UFV), pelo conhecimento adquirido ao longo da minha permanência em Viçosa.

Ao Programa de Pós-graduação em Administração, pela oportunidade de cursar o mestrado.

Ao meu orientador, Professor Marco Aurélio Marques Ferreira, especialmente por me apresentar novos desafios e incentivar o desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu coorientador, Professor Marcelo José Braga, pelas excelentes contribuições, e à Professora Fernanda Maria de Almeida, por toda a atenção concedida e pela leitura minuciosa, que possibilitou o aperfeiçoamento deste trabalho.

Ao Professor Fernando de Souza Coelho, por aceitar o convite para participar da banca.

Aos membros da Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa-MG (AMEVIÇOSA), por contribuírem com tanta disposição e pelo exemplo de participação ativa no controle da gestão pública municipal.

A todos os professores que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento profissional, em especial, ao Professor Erly Cardoso Teixeira, pela enorme oportunidade de aprendizado durante a iniciação científica, e ao Professor Ronaldo Perez, por todo o estímulo acadêmico durante o período como bolsista de apoio técnico.

A todos os professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade (DAD).

Aos colegas do grupo de pesquisa, Isabela, Ana Paula, Luana, Kerla, Mariana e Kayto, em especial, a Débora, Anderson e Joyce, pela excelente companhia nesses últimos dois anos.

À minha família, em especial, à minha mãe, por me incentivar a estudar, e às minhas falecidas avós, Dona Sebastiana e Dona Luzia, exemplos de mulheres bem sucedidas, numa época em que havia tantos preconceitos.

Ao meu marido Carlos, por todo apoio, carinho e compreensão.

Acima de tudo e de todos, a Cristo Jesus, meu Senhor e Salvador, que acompanhou toda essa jornada, com muita paciência e amizade. A Ele toda honra e glória, para sempre.

## **BIBLIOGRAFIA**

MARJORIE A. SABIONI FERREIRA é natural de Visconde do Rio Branco, Minas Gerais. Estudou na Escola Estadual Padre Antônio Corrêa na parte inicial do ensino fundamental, concluindo esta etapa no Colégio Municipal Rio Branco.

Em 2001, iniciou o segundo grau no Colégio de Aplicação Coluni da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Em 2004, iniciou o curso de Gestão do Agronegócio pela mesma instituição, formando-se em 2010, após um período intercâmbio acadêmico.

Após curto período de experiência profissional, iniciou o mestrado no Programa de Pós-graduação em Administração em abril de 2013, submetendo-se à defesa em 27 de março de 2015.

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	vii
LISTA DE FIGURAS .....	viii
LISTA DE QUADROS .....	ix
RESUMO .....	x
ABSTRACT .....	xi
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	1
1. INTRODUÇÃO GERAL.....	2
Espaços (In)Adequados para o Engajamento Cidadão no Controle Social em Minas Gerais ...	5
1. Introdução .....	5
2. Revisão Bibliográfica .....	7
2.1. Medidas de Desempenho, Cidadãos e Gestores Públicos.....	7
2.2. Influência do Contexto no Engajamento Cidadão.....	10
3. Metodologia .....	13
3.1. Análise Fatorial .....	13
3.2. Construção do Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS).....	14
3.3. Variáveis Empregadas.....	15
3.4. Área de Estudo, Fonte e Tratamento dos Dados .....	17
4. Apresentação e Discussão dos Resultados.....	17
4.1. Condições dos Espaços Municipais para o Engajamento Cidadão .....	17
4.2. Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS) .....	21
5. Considerações Finais .....	26
6. Referências.....	28
Características Municipais e Promoção do Controle da Administração Pública .....	31
1. Introdução .....	31
2. Revisão Bibliográfica .....	33
2.1. Os Promotores da Participação no Controle da Gestão Pública .....	33
2.2. Porte dos Municípios, Heterogeneidade e Participação no Controle Social.....	36
3. Metodologia .....	38
3.1. Análise de Cluster e Teste de Mann-Whitney.....	38

3.2. Variáveis Empregadas e Fonte dos Dados .....	41
4. Apresentação e Discussão dos Resultados.....	42
5. Considerações Finais .....	50
6. Referências.....	51
Racionalidades na Motivação para a Participação Cidadã no Controle Social: Experiência Local Brasileira.....	53
1. Introdução .....	53
2. Referencial Teórico.....	55
2.1. A Racionalidade Instrumental e Substantiva nas Organizações Públicas.....	55
2.1.1. O Modelo Gerencialista e a Racionalidade Instrumental.....	56
2.1.2. O Modelo Societal e a Racionalidade Substantiva.....	58
2.2. As Motivações para a Participação Cidadã e as Racionalidades .....	59
3. Procedimentos Metodológicos.....	63
4. Apresentação e Discussão dos Resultados.....	66
4.1. Recursos .....	66
4.2. Mobilização.....	67
4.3. Importância e Ineficiência do Serviço Público .....	68
4.4. Objetivos Compartilhados.....	70
4.5. Valores Compartilhados.....	73
4.6. Senso de Comunidade .....	75
5. Considerações Finais .....	77
6. Referências.....	78
3. CONCLUSÃO GERAL .....	81
4. REFERÊNCIAS .....	83
APÊNDICE A .....	84
APÊNDICE B.....	87
APÊNDICE C.....	88
APÊNDICE D .....	108
APÊNDICE E.....	109

## LISTA DE TABELAS

### **Artigo I - Espaços (In)Adequados para o Engajamento Cidadão no Controle Social em Minas Gerais**

Tabela 1 - Número de fatores e porcentagem de explicação da variância .....	18
Tabela 2 - Cargas fatoriais rotacionadas e comunalidades.....	19
Tabela 3 - Análise descritiva do IPCS (%) em Minas Gerais .....	21
Tabela 4 - Caracterização dos estratos do IPCS em Minas Gerais.....	22
Tabela 5 - Dados descritivos do IPCS por mesorregião.....	24

### **Artigo II - Características Municipais e Promoção do Controle da Administração Pública**

Tabela 1 - Estatística descritiva dos agrupamentos gerados.....	43
Tabela 2 - Teste de Mann-Whitney de amostras independentes .....	44
Tabela 3 - Teste de Mann-Whitney de amostras independentes .....	44
Tabela 4 - Estatística descritiva das características demográficas dos agrupamentos gerados	45
Tabela 5 - Porcentagem de municípios de cada cluster por porte populacional.....	46

## LISTA DE FIGURAS

### **Artigo I - Espaços (In)Adequados para o Engajamento Cidadão no Controle Social em Minas Gerais**

Figura 1 - Estrutura que compõe o IPCS.....	20
Figura 2 - Mapa do IPCS dos 853 municípios de Minas Gerais por mesorregião. ....	23

### **Artigo II - Características Municipais e Promoção do Controle da Administração Pública**

Figura 1 - Promotores do engajamento no controle social no âmbito municipal.....	34
Figura 2 - Perfil dos agrupamentos.....	47
Figura 3 - Características demográficas por agrupamento. ....	47

### **Artigo III - Racionalidades na Motivação para a Participação Cidadã no Controle Social: Experiência Local Brasileira**

Figura 1 - Motivações para a participação cidadã: contexto e razões. ....	62
Figura 2 - Etapas do processo de atuação no controle social da gestão pública.....	71

## LISTA DE QUADROS

### **Artigo II - Características Municipais e Promoção do Controle da Administração Pública**

Quadro 1 - Hipóteses testadas .....	41
Quadro 2 - Testes, variáveis empregadas e fonte dos dados .....	42

### **Artigo III - Racionalidades na Motivação para a Participação Cidadã no Controle Social: Experiência Local Brasileira**

Quadro 1 - Categorias e temas de análise.....	65
---	----

## RESUMO

FERREIRA, Marjorie Angélica Sabioni, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2015. **Perspectivas do controle social: uma análise da natureza e extensão da participação cidadã na dinâmica dos municípios mineiros.** Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira. Coorientador: Marcelo José Braga.

O intuito deste trabalho foi verificar em que medida os municípios têm proporcionado um ambiente apropriado à participação cidadã no controle da gestão pública. Para isso, buscou-se compreender diferentes características contextuais que influenciam a atuação dos cidadãos em nível municipal. A temática estudada se mostra relevante devido não somente ao contexto atual do Brasil, que busca estruturar seus mecanismos de participação, mas também às discussões sobre os aspectos que podem mover o envolvimento dos cidadãos. Assim, visando conhecer melhor a realidade dos municípios no que se refere à participação no controle social, este trabalho se empenhou em abordar métodos tanto quantitativos quanto qualitativos, considerando as literaturas nacional e internacional, utilizando dados secundários de diversas bases governamentais e informações primárias coletadas por meio de entrevistas em profundidade. Entre os principais resultados, destaca-se a elaboração de um índice, que visou analisar o quanto os municípios mineiros podem favorecer ou limitar a participação, possibilitando hierarquizá-los em termos de ambientes mais ou menos favoráveis. Além disso, distinguiu-se o padrão de distribuição dos principais promotores locais existentes no âmbito municipal, a fim de compreender o motivo pelo qual esses espaços podem apresentar maior ou menor inclinação para a participação no controle social, bem como se empenhou em abranger as principais motivações para a participação em uma experiência local. A partir das análises, foi possível constatar que a prática do controle social é restrita a uma pequena parcela dos municípios mineiros, sendo necessário o estabelecimento de prioridades no sentido de apoiar os municípios que se encontram em situação menos favorável, para que os cidadãos possam ser efetivamente envolvidos, no intuito de buscar soluções adequadas para a melhoria do espaço municipal em que residem. Ademais, mesmo nos municípios em que há maior inclinação, é importante que se busque compreender os aspectos que motivam a participação no controle social e os obstáculos existentes, pois assim poderão ser empreendidas ações que visem fortalecer ainda mais a sociedade civil e os cidadãos atuantes.

## ABSTRACT

FERREIRA, Marjorie Angélica Sabioni, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2015. **Perspectives on Social Control: An Analysis of the Nature and Extension of Citizen Participation in Minas Gerais Municipalities.** Advisor: Marco Aurélio Marques Ferreira. Co-advisor: Marcelo José Braga.

The aim of this paper is to verify to what extent municipalities have allowed their citizens to participate in the control of the public administration. With this objective in mind, we tried to understand the different contextual characteristics that influence citizens' agency regarding municipal politics. The studied theme is made relevant due to not only Brazil current political context, which is seeking to develop mechanisms for citizens' participation but to possible discussions about furthering it. Therefore, in search of a better understanding of municipalities' stance concerning social contribution, we used quantitative and qualitative methods, considering both national and international literatures about the subject, using secondary data from diverse government bases and collecting primary data through in-depth interviews. Among the main results, we can highlight the elaboration of an index, which aim was to quantify Minas Gerais municipalities' support of civil participation, or lack thereof, making possible to rank them accordingly to a 'favorable to unfavorable' scale. In addition to this, we reached a distributive pattern concerning the role of local promoters in the sliding of the aforementioned scale towards more or less positive stances towards social participation, whilst also trying to include information about what motivates them to pursue said participation. In our analysis, we found that the practice of social control is restricted to a small quota of Minas Gerais municipalities, making necessary the establishment of priorities to support those that are in less favorable situations. Moreover, even in the municipalities in which this inclination towards social participation is greater, is important to understand the aspects that motivate them to participate in social control and the obstacles involved – only through this understanding can actions aimed at further strengthening civil society and active citizens' participation be undertaken.

## **APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

A presente dissertação é composta por três artigos inéditos relacionados à temática da Administração Pública, enfatizando o controle social e a participação cidadã:

- Espaços (In)Adequados para o Engajamento Cidadão no Controle Social em Minas Gerais;
- Características Municipais e Promoção do Controle da Administração Pública; e,
- Racionalidades na Motivação para a Participação Cidadã no Controle Social: uma experiência local brasileira.

## 1. INTRODUÇÃO GERAL

Em tempos de fortalecimento da democracia brasileira, torna-se relevante discutir o papel do controle social e do engajamento cidadão no processo político. Países com a democracia madura possuem meios efetivos de participação da sociedade. O Brasil, entretanto, ainda está na fase de estruturar seus mecanismos de participação.

Diante disso, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) vem sendo discutida com a finalidade de “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (DECRETO N. 8243, 2014, p. 1).

Essa política abre mais possibilidades para o envolvimento da sociedade no processo de decisão política. Contudo, para que a PNPS se desenvolva como um mecanismo eficaz, é necessário compreender se os municípios oferecem condições favoráveis para o envolvimento de todas as classes da sociedade. Trata-se de compreender se os cidadãos, residentes dos municípios, apresentam oportunidades semelhantes de participação no controle social, pois, se não possuírem, somente uma parcela dos governos locais terá habitantes engajados em organizações da sociedade civil buscando controlar os gastos públicos.

Dado o custo de se dedicar ao controle social, os cidadãos têm uma tendência natural de delegar aos governos a responsabilidade pelo controle da administração pública (BUGARIN; VIEIRA, 2008). Nesse sentido, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é uma iniciativa de controle interno adotada pelo governo federal que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, esse programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao uso correto dos recursos públicos federais (CGU, 2014).

Entretanto, o que se verifica é a carência de fiscalização governamental que abranja um número maior de municípios no território nacional, reforçando a proeminência da participação cidadã no controle e monitoramento da gestão pública. De fato, a Controladoria Geral da União (CGU), por intermédio do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, fiscalizou ao longo de 11 anos, de 2003 a 2014, 2.144 municípios, correspondendo a cerca de 38% do total de municípios brasileiros. Quando se trata de Minas Gerais, o maior estado brasileiro em número de municípios, essa taxa é ainda menor. Nesses 11 anos, foram fiscalizados 227 municípios, o que representa 26,49% do total (CGU, 2014).

Assim, apesar dessas ações do Governo Federal, é necessário que haja maior engajamento da população local em torno de ações que visem incentivar a melhor aplicação dos recursos públicos em nível municipal. Para isso, torna-se oportuno abranger as diferentes configurações do controle social consideradas na teoria. Basicamente, o termo controle social tem sido abordado na literatura atual sob três perspectivas: o controle que o Estado exerce sobre os cidadãos; o controle que os cidadãos exercem sobre o Estado; e o controle que a sociedade exerce sobre ela mesma. A expressão focal utilizada nesta dissertação é a que diz respeito ao controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Nesse sentido, o controle social são as ações impelidas pela sociedade civil organizada, com apoio de cidadãos individuais, com a finalidade de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que as políticas são executadas, no sentido de: fiscalizar e avaliar a qualidade das ações; verificar a aplicação e a arrecadação de recursos públicos; e analisar o resultado das ações na vida dos beneficiários. Entre os objetivos do controle social, pode-se destacar a busca pelo zelo na utilização dos recursos públicos, uma vez que os recursos são pagos direta ou indiretamente pela sociedade por meio das várias modalidades de impostos e que, portanto, devem retornar a ela em forma de bens e serviços de interesse público (CAMPOS, 2004).

Sob essa mesma ótica, Silva (2002) destaca que é importante que haja o controle da administração pública, pois os recursos em jogo não são particulares e sim públicos e, por isso, devem ser empregados de acordo com os interesses e objetivos de toda uma nação. Já Celso, Silva e Coelho (2012) ressaltam que a falta de participação é um dos impedimentos para a boa governança, visto que o desinteresse dos cidadãos pela atividade política dificulta a inserção destes em ações empenhadas entre os governos e os diversos atores sociais. O baixo envolvimento dos cidadãos prejudica não somente os governos, mas o próprio cidadão, que deixa de contribuir na tomada de decisão que afetará o seu bem-estar de forma direta ou indireta.

Desse modo, é necessário analisar o potencial de atuação do controle social sobre a administração pública no Brasil, para verificar em que medida os municípios têm proporcionado ambientes apropriados à participação cidadã. Para isso, é importante compreender quais aspectos influenciam a atuação dos cidadãos no exercício do controle social em nível municipal.

Os estudos que englobam essa participação consideram tanto as características individuais quanto as características ambientais para analisar aspectos que movem a participação. O foco desta dissertação está principalmente nas características ambientais, tendo como direcionador a seguinte questão: Como as características municipais estão atreladas à

participação no controle da gestão pública? Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar as distintas características do contexto municipal que afetam o envolvimento dos atores externos, isto é, não governamentais, no controle da gestão pública.

No intuito de alcançar o objetivo proposto, efetuou-se um recorte analítico tomando como espaço de análise o estado de Minas Gerais e seus municípios. Trata-se do maior estado em número de municípios no Brasil, 853 no total, porém o que prevalece é um elevado número de municípios de pequeno porte, com até 20 mil habitantes: 675 ao todo (79,13%). Em contrapartida, há apenas 29 municípios (3,4%) acima de 100 mil habitantes. A densidade populacional varia de 1,40 a 7.192,40, refletindo diferenças também encontradas no grau de urbanização, que varia de 18,56% a 100%, e 31,18% dos municípios apresentam níveis de urbanização acima de 80% (IBGE, 2010).

Assim, Minas Gerais é um estado marcado por intensas disparidades dentro de seu território (COSTA et al., 2012), o que torna relevante considerá-lo como recorte analítico para abranger o contexto de seus municípios, isto é, as características e condições dos espaços de atuação de uma considerável parcela da população brasileira; conforme dados do IBGE, é o segundo estado mais populoso do Brasil, atrás apenas de São Paulo.

Portanto, o esforço basal deste trabalho está na abordagem tanto de métodos quantitativos, poucos explorados nesse tema no contexto nacional, quanto de métodos qualitativos, considerando a literatura nacional e internacional, com o intuito de conhecer melhor a realidade dos municípios mineiros no que se refere à participação no controle social.

Espera-se que, ao responder a questão proposta, sejam obtidas informações que contribuam tanto para a literatura nacional quanto para o planejamento de possíveis ações focadas no contexto municipal, que conduza a uma elevação no incentivo à participação no controle social, com vistas a proporcionar, assim, o aperfeiçoamento das relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade Civil. Logo, a importância dessa proposta está na própria existência do Estado, enquanto garantidor da qualidade de vida e da Constituição Federal, cujos aspectos de descentralização federativa e participação social são interrogados à luz das ciências sociais aplicadas.

## **Espaços (In)Adequados para o Engajamento Cidadão no Controle Social em Minas Gerais**

### **Resumo:**

Este trabalho fundamenta-se nas literaturas de Administração Pública e Engajamento Cidadão para compreender o contexto dos espaços municipais do estado de Minas Gerais, isto é, as características e as condições de atuação dos cidadãos nesses espaços, visando compreender os aspectos que contribuem para a criação de um ambiente favorável à participação democrática. Por meio do emprego da análise fatorial em dados dos 853 municípios mineiros, foi presumível apontar três fatores importantes para a atuação dos cidadãos nos espaços municipais: estrutura municipal, contexto institucional e mobilização social. A partir das informações obtidas, construiu-se o Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS), o que possibilitou determinar, por intermédio da hierarquização, os municípios mais ou menos favoráveis à participação. Os resultados do estudo reforçam os argumentos sobre a necessidade de estabelecer prioridades no sentido de apoiar os municípios que se encontram em situações menos favoráveis, para que seus cidadãos possam ser efetivamente envolvidos, no intuito de buscar soluções adequadas para a melhoria do espaço municipal em que residem.

**Palavras-chave:** controle social, engajamento cidadão, administração pública, espaços municipais.

### **1. Introdução**

É consensual a importância do exercício da participação cidadã no controle social da administração pública para o desenvolvimento de uma sociedade baseada na democracia. De acordo com Serra e Carneiro (2012), o controle social nada mais é que o engajamento do cidadão na avaliação das ações da gestão pública, de forma a verificar a realização de objetivos, processos e resultados, em prol do interesse da coletividade.

Sob essa ótica, o engajamento cidadão requer que os governos compartilhem a definição da agenda e garantam que as propostas políticas geradas em conjunto serão consideradas na decisão final. A atuação cidadã é apropriada em todas as etapas do processo de desenvolvimento de políticas, sendo vista como um processo interativo, que serve para infundir os valores e as prioridades dos cidadãos em todo o ciclo político (SHEEDY, 2008).

O controle social exercido por meio do engajamento cidadão ocorre, principalmente, em nível municipal. Isso porque a ação do poder público é mais aparente nesse espaço, seja

referente à condição institucional para a oferta de políticas públicas voltadas para a população residente, seja com relação aos seus resultados demonstrados (CASTRO, 2003).

Nesse sentido, os municípios têm ganhado cada vez mais importância no País devido aos seus papéis na oferta direta de bens e serviços públicos, no estímulo à cidadania, por meio da promoção de diversas práticas de envolvimento da sociedade na administração pública, e no incentivo ao desenvolvimento socioeconômico dos residentes de seu território (KLERING; SCHRÖEDER, 2008).

No entanto, o Brasil é um país caracterizado por fortes disparidades, tanto relacionadas ao povoamento, às atividades econômicas, à distribuição de renda, à educação, quanto às dimensões variadas dos municípios, tais como territoriais, políticas, estruturais, entre outras. Essa distinção é pertinente, também, quanto ao arranjo de equipamentos sociais disponíveis à sociedade e aos aspectos dos espaços políticos, condições essenciais para que a cidadania seja exercida (CASTRO, 2003). Nesse contexto, Minas Gerais é um dos estados brasileiros marcados por intensas desigualdades em seu território, apresentando estruturas socioeconômicas significativamente diferentes, sobretudo no que se refere à atividade econômica e às condições de saúde e emprego (COSTA et al., 2012).

Assim, é relevante discutir o engajamento cidadão no controle social em Minas Gerais, já que esse é um dos aspectos que mais influem no desenvolvimento de uma sociedade justa e democrática. Conhecer os aspectos que colaboram para uma efetiva atuação no controle social permite aperfeiçoar as políticas públicas, adequando-as à realidade local, evitando, portanto, efeitos contrários aos desejados e à manutenção das desigualdades.

A ampliação do exercício do controle social dentro da administração pública municipal torna-se crucial para facilitar a visualização de objetivos comuns em torno de propósitos de desenvolvimento local e regional. Uma vez que a administração para o desenvolvimento é um processo dinâmico, constante, conflitante e incompleto, entende-se que é necessário vitalidade, compromisso cívico de seus atores e engajamento dos cidadãos (FILIPPIM; ROSSETTO; ROSSETTO, 2010).

Desse modo, este trabalho busca compreender o contexto dos espaços municipais do estado de Minas Gerais, isto é, as características desses espaços de atuação dos cidadãos, visando compreender quais são os aspectos que contribuem para a criação de um ambiente favorável. Diante do exposto, cabe introduzir a questão que norteia este estudo: Como diferentes características dos espaços municipais contribuem para o engajamento dos cidadãos no exercício do controle social?

O principal objetivo deste estudo foi mensurar o potencial de participação dos cidadãos na administração pública dos municípios mineiros, mediante um conjunto de variáveis agregadas em um índice que permita conhecer os fatores que expliquem as diferenças no exercício do controle social e que possibilite hierarquizar os municípios em termos de ambientes mais ou menos favoráveis à participação.

A expectativa é de que a construção dessa medida de desempenho seja vista como um mecanismo que auxilie as esferas municipal, estadual e federal a refletir e trabalhar conjuntamente, almejando construir ambientes que favoreçam a participação cidadã. Por conseguinte, espera-se que esta investigação contribua para o fortalecimento da gestão pública municipal e maximize o engajamento cidadão no controle social, de forma que possibilite uma gestão compartilhada que beneficie a população por meio da redução das desigualdades.

## **2. Revisão Bibliográfica**

Para alcançar o objetivo proposto por esta pesquisa, empenhou-se em abordar um quadro bibliográfico que englobasse os seguintes quesitos: i) medidas de desempenho, cidadãos e gestores públicos; e ii) influência do contexto no engajamento cidadão. Na sequência, são apresentados esses conceitos e como eles contribuem para a compreensão da análise proposta.

### **2.1. Medidas de Desempenho, Cidadãos e Gestores Públicos**

Nos últimos 20 anos, os sistemas de medidas de desempenho têm assumido posição central no domínio dos processos de reforma nas administrações públicas. Diferentes autores têm afirmado que esses sistemas representam o elemento principal da condução do processo de gestão e que as informações de desempenho produzidas podem ser utilizadas para diversas finalidades (SOLE; SCHIUMA, 2010).

Os governos estão demonstrando crescente interesse em medidas de desempenho do setor público. Assim como a imprensa e a mídia, as autoridades estão utilizando metas de desempenho e tabelas de classificação, a fim de avançar com a modernização de programas e demonstrar que o dinheiro dos contribuintes está sendo bem empregado (MICHELI; NEELY, 2010).

Um chamariz para as medidas de desempenho reside no pressuposto de que essa informação forma a base para decisões melhores. É amplamente assumido que as informações de desempenho oferecem oportunidades aos tomadores de decisão para aprender sobre a

atividade ou área que está sendo medida, o que, conseqüentemente, conduz a melhores decisões (TAYLOR, 2011).

Além disso, existe uma crescente compreensão de que as medidas de desempenho têm valor significativo para todos os *stakeholders*, incluindo cidadãos e legisladores. Políticos e oficiais eleitos podem apreender como os serviços são prestados, o quão bem eles atendem às necessidades de seus eleitores e se eles refletem as demandas políticas em que foram eleitos para cumprir. Esse conhecimento é fundamental para o governo, uma vez que contribui para maximizar os resultados politicamente valiosos em ambientes contestados (SANGER, 2008).

Informar os *stakeholders* tanto concede quanto proporciona-lhes a oportunidade de avaliar e aprender (BEHN, 2003). As administrações que têm desenvolvido informação precisa e quantificável podem melhorar as políticas públicas, a prestação de serviços, bem como elaborar o relatório de suas operações de forma clara para os cidadãos e outros *stakeholders* (SOLE; SCHIUMA, 2010).

As informações relativas ao desempenho do serviço público influenciam as percepções de desempenho dos cidadãos e afetam sua satisfação, por fornecerem padrões avaliativos de como comparar o desempenho com o de outros locais. Além disso, ao comparar se o desempenho local é relativamente alto ou baixo, de forma extrema, aumenta a crença dos cidadãos locais de que o gestor municipal é responsável por esses resultados (JAMES; MOSELEY, 2014).

Assim, as informações de desempenho, que estão disponíveis, refletem os interesses dos cidadãos e estão sujeitas a um *feedback* através das estruturas institucionais disponíveis, podendo fortalecer as instituições democráticas locais e fazer o governo local mais *accountable* perante demandas dos cidadãos (SANGER, 2008). Os cidadãos procuram controlar o comportamento dos órgãos e dos funcionários públicos e usam as medidas de desempenho para ajudá-los a exercer esse controle. Mesmo que as medidas de desempenho não sejam coletadas com o propósito explícito de avaliação, essa possibilidade está sempre implícita (BEHN, 2003). Nesse sentido, políticos e gestores públicos têm boas razões para se preocupar em revelar informações de baixo desempenho, e, há menos recompensa, em termos de estímulo à elevação da satisfação cidadã, em divulgar informações sobre o alto desempenho (JAMES; MOSELEY, 2014).

Não é de se surpreender que muitos gestores públicos estejam alarmados com a natureza avaliativa das medidas de desempenho. Se houvesse um entendimento claro e universal dos seus objetivos políticos, e se eles pudessem gerir dentro de uma estrutura de programa racional,

eles constatariam que as informações de desempenho são bem menos assustadoras. No entanto, sem um acordo sobre os objetivos políticos, os gestores públicos sabem que outras pessoas podem usar dados de desempenho para criticá-los por falharem em atingir os objetivos que eles próprios não estavam perseguindo. Ademais, se lhes foi dada a responsabilidade de alcançar objetivos políticos amplamente aceitos dentro de uma estrutura arriscada de programa (com múltiplas restrições, recursos inadequados e horários excessivos), mesmo os gestores mais talentosos podem ficar aquém do acordado das metas de desempenho (BEHN, 2003).

Entretanto, o gestor público pode buscar reverter uma situação de baixo desempenho utilizando as próprias informações obtidas para aprender e aperfeiçoar os resultados de seu município. Taylor (2011) salienta que as informações de desempenho podem ser empregadas para fins de aprendizagem e de melhoria, assim como também podem ser usadas para gerar um resultado diferente, advindo de estratégias organizacionais.

Behn (2003) assegura que os gestores públicos podem utilizar as medidas de desempenho para aprender a obter melhor desempenho. A partir dessas medidas, os gestores públicos podem aprender a partir do que não está funcionando, bem como aprender a partir do que está funcionando. O aprendizado pode ajudar mais diretamente com as melhoras na atuação. Para convencer os cidadãos de que sua administração é eficaz e eficiente, os gestores públicos precisam de medidas de fácil compreensão em relação aos aspectos de desempenho com os quais muitos cidadãos se preocupam, especialmente em suas rotinas diárias no município.

Além disso, há evidências de que as medidas de desempenho, juntamente com o planejamento estratégico formal, levam a melhores resultados. Enquanto o planejamento estratégico – que estabelece metas orientadas para resultados e iniciativas de estratégia para alcançá-los – é o componente do processo de definição da agenda, as medidas de desempenho são o componente de monitoramento e de avaliação, o que implica a avaliação do desempenho em uma base contínua, identificando problemas de desempenho quando eles surgem, assinalando as necessidades para a tomada de uma ação corretiva para alcançar melhor desempenho, regressando de volta ao caminho de onde os problemas começaram (POISTER; PASHA; EDWARDS, 2013).

Da mesma forma, há casos de municípios que têm procurado desenvolver e utilizar medidas de desempenho envolvendo a participação dos cidadãos, o que tem revelado um grande potencial para melhorar a governança e a gestão por resultados que os cidadãos anseiam (SANGER, 2008). Todavia, observa-se que os gestores locais necessitam mais de pressão e

participação cidadã do que eles estão propensos a receber. A falta de voz dos cidadãos pode refletir em ceticismo de que a voz coletiva não vai mudar os resultados (JAMES; MOSELEY, 2014).

Contudo, sabe-se que as medidas de desempenho são fatores determinantes da percepção dos cidadãos sobre a gestão pública, constituindo um importante mecanismo que subsidia o exercício do controle social. Considerando a relevância das informações de desempenho para a administração pública e para os cidadãos, buscou-se no tópico a seguir identificar as características dos espaços municipais que contribuem para o engajamento cidadão, tendo em vista estabelecer um índice que demonstre o quanto esses espaços podem favorecer a participação.

## **2.2. Influência do Contexto no Engajamento Cidadão**

A falta de conhecimento pelos avaliadores e decisores políticos do contexto em que as ações são implementadas, associada a uma abordagem demasiadamente generalizada, pode dificultar a capacidade de um programa atingir seu público-alvo e *stakeholders* (WOND; MACAULAY, 2010). O contexto é a forma como uma determinada ação funciona dentro do ambiente econômico, social e político de uma comunidade, visando auxiliar na identificação de alguns pontos fortes e fracos, bem como o efeito de influências imprevistas e externas sobre a intervenção que está sendo efetuada (KELLOGG FOUNDATION, 2004).

De acordo com Bamberger e Segone (2011), o quadro contextual deve conter a análise dos fatores socioculturais, ambientais, políticos, econômicos, legais, institucionais, entre outros, que afetam a forma como as ações são implementadas e como alcançam os seus resultados. Todos esses aspectos podem limitar a implementação eficaz das intervenções. Em casos em que há pouco apoio social ou político para a integração de grupos desfavoráveis, muitos desses aspectos podem apresentar grandes desafios. Para facilitar a análise dessas características, podem ser estabelecidos indicadores mensuráveis de aspectos contextuais, que incluam uma definição clara de seu efeito sobre a implementação e os resultados da ação.

Os aspectos contextuais auxiliam na compreensão dos diferentes níveis de engajamento dos cidadãos, demonstrando relevância pública por permitirem entender em que situações as pessoas decidem participar (ULZURRUN, 2001). Em sua essência, os estudos sobre a influência contextual concebem o engajamento como uma resposta às condições políticas, econômicas e sociais. Estudiosos da influência contextual e da participação devem estar cientes

de quais tipos de aspectos contextuais são importantes para a ação participativa e como esses aspectos interagem com as características de nível individual (PLATT, 2012).

Nesse sentido, pesquisas têm considerado a importância dos aspectos contextuais sobre o engajamento cidadão. Entre esses estudos pode-se destacar o de Ulzurrun (2001), que procurou identificar, nos países ocidentais, quais aspectos contextuais e individuais explicam a participação em grupos políticos. Já Huber, Kernell e Leoni (2005) buscaram desenvolver e testar os argumentos sobre como o nível de aspectos do contexto social e institucional forma a propensão dos indivíduos para constituir ligações com partidos políticos, em 25 países de democracia consolidada.

Hiskey e Bowler (2005) analisaram dados da opinião pública mexicana para demonstrar que o contexto local afeta muito as avaliações da legitimidade do sistema, e essas avaliações, por sua vez, ajudam a moldar a vontade dos cidadãos de se envolverem com o sistema político. Os cidadãos estão mais dispostos a participar da política se eles acham que o processo é justo, e a evidência direta da equidade do sistema é fornecida pelo contexto político local. Söderlund, Wass e Blais (2011) examinaram o impacto do fator motivacional em nível individual, ou seja, o interesse pela política e suas interações com aspectos institucionais e contextuais sobre a participação nas eleições de primeiro e de segundo turno na Europa.

Por outro lado, Vaz (2013), na pesquisa sobre propensão à inserção em instituições participativas no Brasil, se empenhou em mensurar os efeitos de diferenças contextuais entre os indivíduos, como no caso da diferenciação entre regiões brasileiras, como uma das dimensões de seu estudo. Pattie e Johnston (2013) investigaram a importância relativa da mobilização local e das normas cívicas como influências contextuais sobre a participação, utilizando as principais teorias de engajamento cidadão, como as bases para a tomada de decisão política no Reino Unido.

Com isso, pode-se perceber que, para fortalecer o controle social no estado de Minas Gerais, é necessário compreender quais aspectos contextuais contribuem para o engajamento cidadão. Nesse sentido, o papel do status socioeconômico e da demografia é enfatizado pela literatura como aspectos que influenciam fortemente na participação. De acordo com Montalvo (2008), as variáveis socioeconômicas e demográficas geram impactos estatisticamente significativos e substancialmente robustos sobre a probabilidade de engajamento cidadão em reuniões municipais.

Sob essa lógica, Brady, Verba e Schlozman (1995) afirmam que recursos são distribuídos de forma diferente entre os grupos definidos pelo nível socioeconômico, e esses

recursos têm efeitos poderosos sobre a atividade política em geral, o que explica porque o status socioeconômico tem sido tradicionalmente tão poderoso na previsão de participação. Há vários recursos que ajudam a explicar a participação política, além de explicações somente com base em um ou mais dos componentes do nível socioeconômico, como educação, renda e ocupação.

Entre os recursos ressaltados por esses autores, têm-se as habilidades cívicas, relevantes para a participação cidadã, adquiridas pelos adultos em atividades vinculadas a organizações não políticas, como as organizações religiosas. As igrejas são mais igualitárias nas oportunidades de habilidades cívicas que proporcionam; as habilidades ou competências cívicas podem ser medidas de várias maneiras, como, por exemplo, por intermédio da capacidade de organização e comunicação adquirida na escola, no trabalho, nas igrejas, entre outros. Além disso, esses autores também salientam que há disparidades na atividade participativa entre grupos distinguidos por características demográficas.

Os resultados obtidos por Montalvo (2008) corroboram esse fato ao mostrarem que aqueles indivíduos que participam mais frequentemente de serviços religiosos são mais propensos a se envolver em reuniões municipais. Nesse sentido, tem-se Rennó (2003), que alega que, no caso da América Latina, o aparato institucional de cada país, aliado à percepção individual sobre o funcionamento das instituições, é um determinante mais intenso da participação do que as predisposições psicológicas individuais na participação em organizações sociais e políticas.

Vráblíková (2013) argumenta que, além de recursos, motivações e mobilização, as oportunidades institucionais também facilitam a participação individual na política não somente eleitoral, visto que a descentralização das instituições do Estado oferece mais pontos de acesso aos cidadãos para influenciar a política e aumentar as possibilidades de impacto sobre a tomada de decisão. O ativismo cidadão deverá aumentar se as oportunidades de participação nos assuntos públicos estiverem abertas. Por outro lado, se os cidadãos acreditam que as oportunidades para influenciar as decisões públicas estão fechadas, isso irá diminuir o ativismo.

Sobre esse aspecto, Castro (2003) afirma que é por intermédio do arcabouço institucional que se concretiza o exercício da cidadania. A autora alega que, embora a constituição dos conselhos seja uma obrigação legal em todos os níveis da federação, não há um padrão de funcionamento e as distinções podem ser analisadas como indicadores das condições de mobilização e participação da sociedade local.

Já com relação aos aspectos político-institucionais, tem-se Platt Neto et al. (2007), que categorizaram os principais usuários e interessados pelos dados e informações contidos nas

contas públicas do Brasil, entre os quais podem-se destacar os contribuintes, empresários, ONGs e associações, partidos políticos, entre outros.

No entanto, apesar de a influência contextual ser considerada importante na análise sobre o engajamento cidadão, ainda existem poucos estudos que analisam empiricamente e detalham os efeitos das variáveis contextuais (ULZURRUN, 2001). Portanto, as dimensões contextuais dos municípios que serão examinados neste trabalho dentro de uma abordagem quantitativa são: demográfica, socioeconômica e político-institucional. Assim, são apresentados na sequência os procedimentos metodológicos empregados neste estudo.

### 3. Metodologia

O presente estudo apresenta uma abordagem quantitativa com delineamento dos dados em seção cruzada no período de 2010. Quanto aos objetivos, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, uma vez que busca descrever e analisar um conjunto de características dos espaços municipais que contribuem para o engajamento cidadão no controle social em Minas Gerais. A seguir são apresentados os procedimentos metodológicos, as variáveis utilizadas, a caracterização da área de estudo, a fonte e a forma de tratamento dos dados.

#### 3.1. Análise Fatorial

A fim de identificar os fatores que explicam as possíveis diferenças de participação cidadã no exercício do controle social em Minas Gerais, o modelo de análise fatorial exploratória foi empregado por ser a técnica de análise multivariada apropriada para essa finalidade, uma vez que será utilizado um considerável número de variáveis.

Em situações em que há número elevado de variáveis mensuradas e correlacionadas entre si, é admissível, por intermédio da análise fatorial, identificar um número menor de novas variáveis alternativas, não correlacionadas e que resumem as informações fundamentais das variáveis originais. As novas variáveis identificadas são denominadas de fatores ou variáveis latentes (MINGOTI, 2007). Conforme Lima (2014), o modelo ortogonal da análise fatorial apresenta a seguinte expressão analítica:

$$X_{px1} = A_{pxr} \cdot F_{rx1} + \varepsilon_{px1} \quad (1)$$

em que:  $X$  = vetor de variáveis originais;  $F$  = vetor de fatores comuns;  $A$  = matriz de cargas fatoriais;  $\varepsilon$  = vetor de erros aleatórios (fatores específicos mais erro);  $r$  (número de fatores)  $< p$  (número de variáveis).

Os fatores são estimados mediante uma combinação linear das variáveis originais:

$$F_j = \omega_{j1} \cdot X_1 + \omega_{j2} \cdot X_2 + \omega_{j3} \cdot X_3 + \dots + \omega_{ji} \cdot X_i$$

$$F_j = \sum_{i=1}^n \omega_{ji} \cdot X_i \quad (3)$$

em que  $F_j$  são os fatores comuns não relacionados,  $\omega_{ji}$  são os coeficientes dos escores fatoriais e  $X_i$  são as variáveis originais envolvidas no estudo. O escore fatorial é um número resultante da multiplicação dos coeficientes  $\omega_{ji}$  pelo valor das variáveis originais (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007).

De acordo com Lima (2014), as variáveis quantitativas empregadas no modelo de análise fatorial são contínuas, expressas em unidades diferentes. Para evitar problemas devido às distintas unidades de medidas e a influência que uma variável com grande variância pode ter na determinação das cargas fatoriais, as variáveis foram padronizadas por meio do escore z, dado por:

$$x_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_j}{S_j} \quad (4)$$

em que  $x_{ij}$  é a nova variável, denominada variável padronizada,  $X_{ij}$  é a variável,  $\bar{X}_j$  é a média e  $S_j$  é o desvio-padrão.

A padronização das variáveis resolve o problema de unidades de medidas diferentes das variáveis e do desbalanceamento entre as variâncias e simplifica cálculos e manipulações matemáticas. Ressalta-se que usar a matriz de correlações das variáveis em vez da matriz de variâncias e covariâncias é o mesmo que trabalhar com as variáveis padronizadas (LIMA, 2014).

O modelo de análise fatorial foi estimado pelo método de componentes principais por não exigir informações ou suposições sobre a distribuição normal multivariada dos dados. Para facilitar a interpretação dos fatores, este estudo utiliza o método Varimax de rotação ortogonal. As variáveis latentes identificadas nesta pesquisa possibilitam determinar as relações quantitativas ao agregar aquelas que apresentam padrão semelhante, indicando os fatores explicativos das diferenças de participação cidadã no controle social. Além disso, os escores fatoriais foram empregados na construção de um índice, como explicado a seguir.

### 3.2. Construção do Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS)

Conforme mencionado, inicialmente aplicou-se a análise fatorial para obtenção dos fatores e escores fatoriais que foram utilizados para a construção do IPCS. Para estimação e elaboração do IPCS, foram tomados como referência os procedimentos adotados por Lemos (2001) e Cunha et al. (2008). O IPCS trata-se de uma *proxy* que representa o potencial de

participação dos cidadãos no controle social em nível municipal. Esse índice permitirá determinar, por intermédio da hierarquização, os municípios mais ou menos favoráveis à participação.

Para a constituição do IPCS, os fatores foram agregados de acordo com a equação (CUNHA et al., 2008):

$$IPCS_i = \sum_{j=1}^p \frac{\lambda_j}{\sum \lambda_j} F_{ji}^* \quad (5)$$

em que IPCS é o índice do i-ésimo município,  $j$  é a  $j$ -ésima raiz característica,  $p$  é o número de fatores extraídos na análise,  $F_{ji}^*$  é o  $j$ -ésimo escore fatorial do i-ésimo município e  $\sum \lambda_j$  é o somatório das raízes características referentes aos  $p$  fatores extraídos. A participação relativa do fator  $j$  na explicação da variância total captada pelos  $p$  fatores extraídos é indicada por  $\frac{\lambda_j}{\sum \lambda_j}$ .

No entanto, antes de agregar as variáveis no índice, é necessário colocar os valores dos escores fatoriais no primeiro quadrante, pois Lemos (2001) afirma que essa transformação é necessária para evitar que altos escores fatoriais negativos elevem a magnitude dos índices associados a esses municípios. Para isso, procede-se à seguinte transformação:

$$F_{ij} = \frac{(F - F_{min})}{(F_{max} - F_{min})} \quad (6)$$

em que  $F_{min}$  e  $F_{max}$  são os valores máximo e mínimo observados, respectivamente, para os escores fatoriais associados aos municípios mineiros.

### 3.3. Variáveis Empregadas

Para identificar os fatores explicativos que colaboram para o engajamento cidadão no controle social em nível municipal, este estudo considerou as expectativas teóricas para selecionar 13 variáveis relacionadas com as condições socioeconômicas e demográficas e os aspectos político-institucionais, abarcando, assim, as dimensões destacadas na revisão bibliográfica. As variáveis selecionadas são listadas a seguir:

X1 = taxa de pessoas com ensino superior;

X2 = renda *per capita*;

X3 = taxa de urbanização;

X4 = proporção do número de usuários de internet fixa em relação à população;

X5 = proporção do número de ONGs em relação à população;

X6 = proporção do número de pessoas ocupadas em relação à população;

X7 = proporção do número de empresas em atividade em relação à população;

X8 = proporção do número de eleitores filiados a partidos políticos em relação à população;

- X9 = número de partidos políticos no município;
- X10 = proporção do número de membros de entidades religiosas em relação à população;
- X11 = número de conselhos municipais atuantes;
- X12 = número de legislações, normas e regras municipais (LNRM);
- X13 = número de políticas, planos e programas municipais (PPPM).

A variável taxa de pessoas com ensino superior foi empregada por representar um indicador de acesso da população à educação municipal; juntamente com a variável renda *per capita*, abrange os aspectos socioeconômicos destacados como importantes para o engajamento cidadão. No tocante ao aspecto demográfico, foi selecionada a variável taxa de urbanização, pois considera-se que no meio rural as comunicações são mais difíceis e mais custosas, podendo haver certo isolamento, o que é um obstáculo para os processos participativos, bem como a variável proporção de usuários de internet fixa, pois, quanto maior o acesso à informação pelos cidadãos, maior é possibilidade de atuação, seja de forma individual, através de consultas em sites de informação pública, ou por meio de articulações via redes sociais.

Já em relação aos aspectos político-institucionais, foi empregada a variável proporção do número de ONGs, que é dado pelo total de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), e a variável proporção do número de pessoas ocupadas em relação à população, como *proxy* de contribuintes. Destaca-se que, nesta variável, não se consideraram as pessoas com vínculos formais na administração pública, pelo fato de que os funcionários públicos são menos propensos a exercer o controle social; pelo contrário, eles estão diretamente sob a incidência desse controle. Além disso, foram utilizadas as variáveis proporção do número de empresas em atividade; proporção do número de eleitores filiados a partidos políticos; número de partidos políticos; e proporção do número de membros de entidades religiosas. As variáveis selecionadas para esse aspecto visam abranger os principais interessados no exercício do controle social no âmbito municipal, isto é, os atores externos.

Por outro lado, a seleção das variáveis número de conselhos gestores municipais atuantes, número de legislações, normas e regras municipais (LNRM) e número de políticas, planos e programas municipais (PPPM) visou englobar o arcabouço institucional presente no município. É importante destacar que essas variáveis foram construídas a partir de dados brutos da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para maior compreensão sobre a constituição dessas variáveis, e de todas as outras empregadas

neste estudo, no Apêndice A é apresentado o espelho de tabulação, isto é, uma tabela explicativa sobre as variáveis.

### **3.4. Área de Estudo, Fonte e Tratamento dos Dados**

Este estudo adota como amostra os 853 municípios de Minas Gerais, com vistas a viabilizar uma análise de escopo estadual. Para compor o conjunto de dados secundários que possibilitaram realizar as análises, serviram como base de coleta: a) Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), da Fundação João Pinheiro (FJP); b) DataGerais, também da FJP; c) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); d) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho; e) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD); f) Ministério das Comunicações; e g) Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Objetivando o tratamento e a análise dos dados coletados, utilizou-se a planilha eletrônica Excel e o software Statistical Package for Social Sciences (SPSS).

## **4. Apresentação e Discussão dos Resultados**

### **4.1. Condições dos Espaços Municipais para o Engajamento Cidadão**

O modelo de análise fatorial está fundamentado em suposições que não podem ser verificadas *a priori*, como a linearidade e independência entre os fatores. Por isso, é necessário avaliar até que ponto a matriz de cargas fatoriais estimada representa adequadamente a relação entre as variáveis originais e os fatores do modelo (MINGOTI, 2007).

Assim, a forma de validação empregada neste estudo, considerando o grande número de observações, foi a divisão aleatória do conjunto de dados em duas partes; foram realizados os procedimentos em ambas as partes, atendendo à indicação de Mingoti (2007). O procedimento adotado demonstrou consistência nas soluções encontradas, em comparação ao conjunto total de dados. A fim de atender à premissa de baixa multicolinearidade, foram realizados procedimentos que indicaram reduzido grau de multicolinearidade entre as variáveis.

O número de casos utilizados é de 853, e o número de variáveis empregadas, de 13, o que indica que o critério de 10 observações para cada variável envolvida foi abrangido sem maiores problemas, atendendo ao critério salientado por Lima (2014). Dessa maneira, o estudo buscou respeitar os pressupostos gerais do modelo de análise fatorial.

Dada essa explicação inicial, é possível apresentar os resultados obtidos com a aplicação do modelo. Em relação ao padrão de correlação entre as variáveis, a matriz de correlações exibiu

a maior parte dos coeficientes com valor acima de 0,30. Apenas três variáveis (proporção do número de ONGs, proporção de membros de entidade religiosa e proporção do número de eleitores filiados a partidos políticos) apresentaram coeficientes inferiores ao recomendado, como pode ser verificado na matriz de correlações (Apêndice B). Contudo, optou-se por manter essas variáveis por considerá-las importantes na literatura.

Os testes de adequação da amostra se apresentaram satisfatórios. O teste de esfericidade de Bartlett foi significativo a menos que 1%, ou seja, rejeita-se a hipótese nula de que a matriz de correlações é igual a uma matriz identidade. Já o critério KMO apresentou resultado de 0,883, superior ao patamar crítico de 0,60, o que, conforme a literatura, é uma ótima medida de adequabilidade dos dados.

A aplicação da análise fatorial com decomposição em componentes principais resultou na extração de três fatores, considerando o critério de Kaiser, de raízes características ( $\lambda$ ) maiores que 1, como pode ser verificado na Tabela 1.

Tabela 1 - Número de fatores e porcentagem de explicação da variância

<b>Fator</b>	<b>Raiz Característica <math>\lambda_i</math></b>	<b>Inicial (%)</b>	<b>Rotativa (%)</b>
1	4,040	40,397	31,073
2	2,584	10,945	19,877
3	1,205	8,881	9,273
Total	-	60,223	60,223

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os fatores, após a rotação ortogonal Varimax, apresentaram, respectivamente, uma explicação de 31,07%, 19,88% e 9,27% da variância; em conjunto, esses três fatores explicam 60,22% da variância das variáveis originais. Na Tabela 2 são apresentados os resultados das cargas fatoriais rotacionadas e das comunalidades.

As comunalidades representam a proporção da variância para cada variável estudada, que é explicada pelos três fatores extraídos, ou seja, as comunalidades indicam as variáveis consideradas mais representativas na construção dos componentes. No caso deste estudo, as variáveis mais representativas foram a taxa de pessoas com ensino superior e a proporção de empresas – duas variáveis fortemente mencionadas na literatura sobre participação, devido à sua relevância.

Geralmente, o valor mínimo aceitável para a comunalidade é de 0,50. Em uma perspectiva conservadora, as variáveis número de conselhos atuantes e proporção de membros de entidades religiosas deveriam ser excluídas, e deveria ser efetuada a análise fatorial

novamente. Entretanto, em razão da importância dessas variáveis, considerou-se necessário conservá-las no estudo.

Tabela 2 - Cargas fatoriais rotacionadas e comunalidades

Variáveis	Cargas Fatoriais			Comunalidades
	F1	F2	F3	
Renda per Capita	0,896	0,166	-0,039	0,627
Prop. de Empresas	0,784	0,048	0,250	0,725
Tx. Pessoas Ensino Superior	0,762	0,374	0,066	0,833
Prop. de Pessoas Ocupadas	0,755	0,252	-0,110	0,646
Taxa Urbanização	0,734	0,224	-0,195	0,680
Prop. Usuários Internet Fixa	0,707	0,195	-0,091	0,546
Nº de Conselhos Atuantes	0,352	0,686	0,016	0,454
Prop. Eleitos Filiados a Partidos	0,068	-0,671	0,047	0,647
Nº de Partidos Políticos	0,327	0,671	-0,186	0,595
Nº de LNRM	0,374	0,664	0,065	0,591
Nº de PPPM	0,207	0,633	-0,020	0,457
Prop. de ONGs	0,054	0,116	0,794	0,585
Prop. Membros Ent. Religiosas	-0,104	-0,192	0,637	0,443

Fonte: Resultados da pesquisa.

Além das comunalidades, devem ser analisadas também as cargas fatoriais de cada variável em relação aos componentes extraídos. É possível notar que foi atendido o critério de que uma mesma variável não deve contribuir acima de 0,40 para a construção dos três fatores. Esse limite é indicado para evitar problema de indeterminação da relação entre variáveis e fatores. Em razão disso, foi possível identificar sem maiores dificuldades quais variáveis se relacionam com quais fatores, como pode ser visto em destaque na Tabela 2.

Uma vez que um dos propósitos deste estudo é conhecer os fatores que proporcionam espaços favoráveis para o exercício do controle social, procurou-se discutir cada um dos fatores que foram retidos, considerando o padrão de relacionamento identificado e a literatura consultada:

- **Fator 1 = Estrutura Municipal:** é referente aos aspectos do município sobre os quais o cidadão não tem necessariamente influência, mas que interferem diretamente sobre a sua participação, como acesso à educação, desenvolvimento econômico e distanciamento espacial entre os atores (área rural x área urbana).
- **Fator 2 = Contexto Institucional:** é relativo ao arcabouço institucional presente no município. Quanto maior a presença institucional, maior será a capacidade dos cidadãos de controle e monitoramento das ações públicas, pois pressionam as organizações públicas a se tornarem mais eficientes, transparentes e socialmente responsáveis pelos seus resultados.

- **Fator 3 = Mobilização Social:** refere-se aos aspectos de participação do cidadão na sociedade, uma vez que as privações do contexto municipal movem os seus habitantes a cooperarem na busca de melhores condições para a coletividade. A mobilização de membros de entidades religiosas em organizações não governamentais (ONGs) é estimulada para pressionar a administração pública municipal por melhores resultados. As relações interpessoais no âmbito comunitário são fundamentais para o fortalecimento do engajamento cidadão nos municípios e, conseqüentemente, para o exercício do controle social.

Além de identificar e interpretar os fatores, com a obtenção dos escores fatoriais foi possível mensurar o quanto os espaços municipais favorecem a participação dos cidadãos na administração pública em Minas Gerais, mediante o estabelecimento do Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS), como pode ser visto na Figura 1.

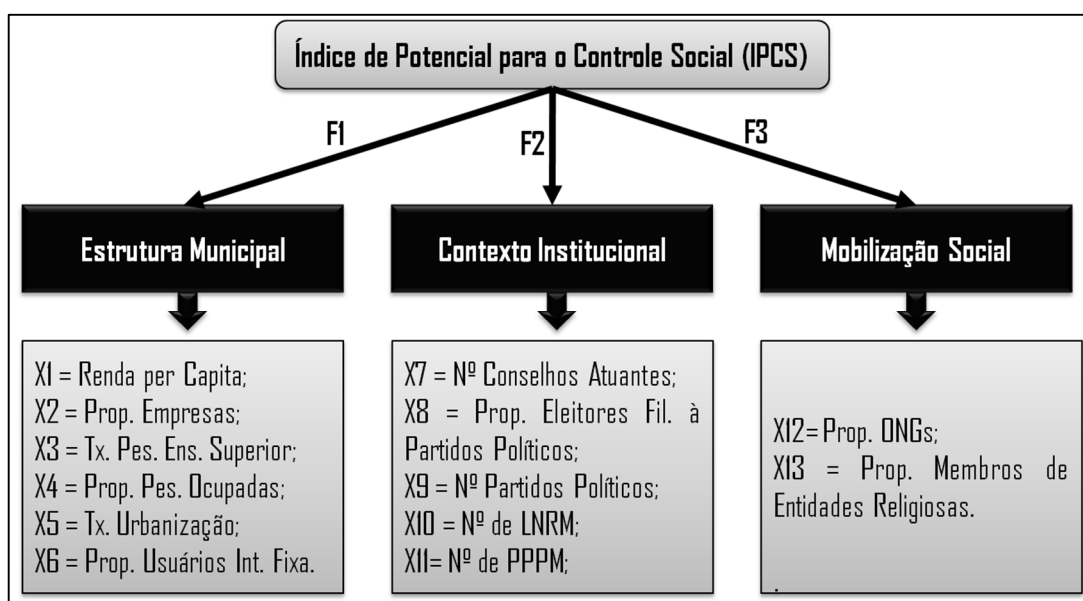


Figura 1 - Estrutura que compõe o IPCS.

Fonte: Elaborados pelos autores.

Nessa lógica, a Figura 1 buscou evidenciar quais variáveis se relacionam com qual fator, no intuito de ilustrar a razão da nomeação dada aos fatores e a sua respectiva interpretação. A seguir, são apresentados os resultados obtidos com o IPCS.

## 4.2. Índice de Potencial para o Controle Social (IPCS)

Com a finalidade de hierarquizar os municípios em termos de ambientes favoráveis à participação, foi estabelecido o IPCS. Ao considerar conjuntamente os fatores Estrutura Municipal, Contexto Institucional e Mobilização Social em um índice, foi possível classificar os municípios do estado de Minas Gerais, revelando aqueles que são mais ou menos propícios ao envolvimento do cidadão.

O índice calculado mediante os fatores é uma *proxy*, que representa as condições dos espaços municipais para o engajamento cidadão no controle social. Nessa ótica, torna-se importante mostrar a estatística descritiva do IPCS no estado; para facilitar a interpretação dos dados, o índice foi reparametrizado a partir do maior valor. A amplitude dos dados demonstra as disparidades existentes quanto aos níveis potenciais de exercício do controle social em nível municipal. O município com menor potencial para atuação dos cidadãos apresenta o valor de 28,85%, sendo a diferença deste para o de maior potencial de 71,15%.

Tabela 3 - Análise descritiva do IPCS (%) em Minas Gerais

	Amplitude	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	Desvio-padrão	Variância	Assimetria	Curtose
IPCS	71,15	28,85	100,00	48,39	46,57	10,18	103,661	1,063	1,370

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por outro lado, é interessante ressaltar que a média do estado é pouco superior ao mínimo encontrado – uma diferença de apenas 19,54 pontos percentuais. Já a diferença entre a média e o limite superior é de 51,61 pontos percentuais. O coeficiente de curtose demonstra que a distribuição é considerada leptocúrtica por ser alongada em relação à distribuição normal. Em relação à assimetria, pode-se perceber que a variável apresenta forte assimetria positiva ou à direita.

Tendo em vista as informações obtidas com a análise descritiva do IPCS, procedeu-se a três diferentes testes de normalidade (Jarque-Bera, Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk), os quais indicaram que o índice não possui distribuição normal. Por isso, para facilitar a compreensão dos diferentes patamares do grau potencial de atuação no controle social, dividiu-se o índice em quatro estratos a partir dos quartis. A Tabela 4 mostra o nível de cada um dos estratos analisados. Também estão demonstradas as médias da densidade populacional e de todas as 13 variáveis empregadas nesta pesquisa.

Tabela 4 - Caracterização dos estratos do IPCS em Minas Gerais

<b>Variáveis</b>	<b>Grupo 1</b>	<b>Grupo 2</b>	<b>Grupo 3</b>	<b>Grupo 4</b>
Níveis do IPCS	0% - 40,95%	40,96% - 46,57%	46,58% - 53,39%	53,40% - 100%
Nº de Municípios	213	214	213	213
Densidade Populacional	23,48	26,38	59,14	153,86
Taxa de Urbanização	50,41	63,70	71,92	85,65
Tx. Pes. Ensino Superior	3,87	4,77	5,77	8,70
Renda per Capita	404,82	481,85	555,19	709,33
Prop. Pessoas Ocupadas	291,93	600,18	1055,69	1795,93
Prop. de Empresas	146,71	198,72	249,21	339,27
Prop. Us. Internet Fixa	130,47	184,53	326,40	695,87
Prop. M. Ent. Religiosas	9557,13	9549,02	9572,31	9461,71
Prop. ONGs	14,04	20,44	22,79	22,50
Nº Conselhos Atuantes	6,13	7,13	7,65	10,13
Nº de Partidos Políticos	12,70	13,52	14,84	19,69
Prop. Eleitores Fil. Part.	1397,88	1375,13	1181,35	933,74
Nº de LNRM	12,25	14,07	16,31	19,70
Nº de PPPM	5,63	6,18	6,69	8,52

Fonte: Resultados da pesquisa.

Depreende-se que uma parcela consideravelmente grande (75% do total ou 640 municípios mineiros) apresenta níveis de potencial para atuação cidadã abaixo de 53,39%. Já apenas 30,51% dos municípios do grupo 4, de maior potencial de atuação, apresentam valores acima de 65%, isto é, somente 7,62% dos municípios do estado possuem níveis superiores a 65%.

Em uma breve descrição, observa-se que, de modo geral, as variáveis apresentaram resultados crescentes do grupo 1 ao grupo 4, podendo-se denominar o grupo 1 de baixo potencial; o grupo 2, de médio; o grupo 3, de regular; e o quarto grupo, de alto potencial para a atuação cidadã. Torna-se necessário destacar o contraste entre os grupos 1 e 2, e o grupo 4, sendo que os dois primeiros são formados basicamente por cidades de pequeno porte, e o último, formado em sua maior parte (cerca de 61,50%) por cidades com maior nível de desenvolvimento. No grupo 3 situam-se municípios de todos os tipos. A fim de identificar a distribuição espacial do IPCS, foi elaborado um mapa (Figura 2) de acordo com os quatro estratos analisados. O mapa permite melhor visualização dos municípios em suas mesorregiões, segundo o seu grau potencial de atuação no controle social. Os valores de cada município estão disponíveis no Apêndice C.

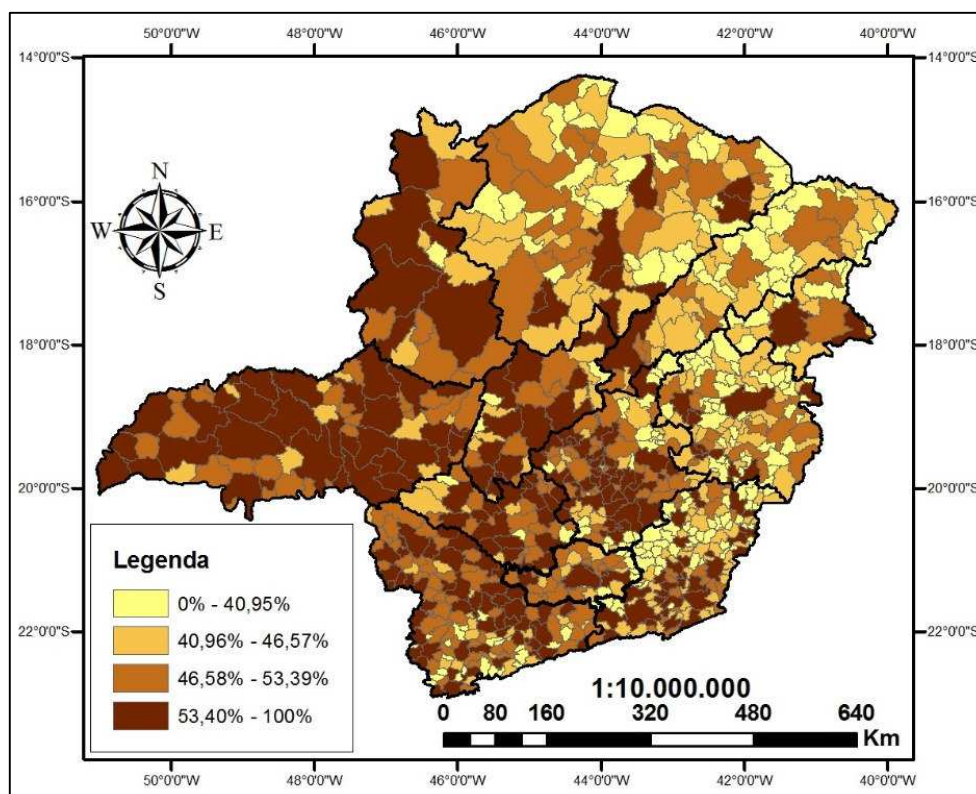


Figura 2 - Mapa do IPCS dos 853 municípios de Minas Gerais por mesorregião.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por intermédio da Tabela 5, é possível detectar as diferenças entre as regiões. As mesorregiões, em ordem de importância, com maior concentração de municípios menos favoráveis à participação são Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Jequitinhonha, Norte de Minas e Zona da Mata, totalizando 5 das 12 regiões. O Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba não teve nenhum município no estrato 1, e, em conjunto com o Oeste de Minas, o Noroeste de Minas e a Central Mineira formam as mesorregiões com menor concentração de municípios de baixo potencial para a participação no controle social.

Todas as mesorregiões estão intensamente presentes nos grupos 2 e 3, de médio e regular potencial. Já no grupo 4, estrato com as condições mais favoráveis à participação, tem-se, em ordem de importância: Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Oeste de Minas, Metropolitana de Belo Horizonte, Central Mineira, Sul/Sudoeste de Minas e Noroeste de Minas. Os municípios com as piores representações neste estrato foram Jequitinhonha, Vale do Rio Doce, Norte de Minas, Vale do Mucuri, Campo das Vertentes e Zona da Mata.

Tabela 5 - Dados descritivos do IPCS por mesorregião

Mesorregiões de MG (Total de Municípios)	G1 (%)	G2 (%)	G3 (%)	G4 (%)	Média	Desvio- Padrão	Mín.	Máx.
Campo das Vertentes (36)	19,44	19,44	44,44	16,67	49,17	10,67	33,96	81,51
Central Mineira (30)	10,00	33,33	20,00	36,67	50,72	8,04	38,87	64,31
Jequitinhonha (51)	39,22	39,22	19,61	1,96	42,85	5,65	31,51	64,62
Metropolitana de Belo Horizonte (105)	19,05	15,24	26,67	39,05	52,04	12,14	32,64	100
Noroeste de Minas (19)	5,26	31,58	31,58	31,58	51,36	8,64	40,83	69,9
Norte de Minas (89)	34,83	35,96	21,35	7,87	44,3	7,07	32,33	72,61
Oeste de Minas (44)	4,55	15,91	38,64	40,91	53,06	9,18	33,38	75,5
Sul/Sudoeste de Minas (146)	15,75	13,01	35,62	35,62	51,77	9,83	32,5	80,19
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (66)	0,00	13,64	36,36	50,00	55,3	9,05	42,53	83,41
Vale do Mucuri (23)	47,83	30,43	13,04	8,70	42,39	7,99	30,93	64,5
Vale do Rio Doce (102)	46,08	32,35	13,73	7,84	42,88	8,08	28,85	73,01
Zona da Mata (142)	33,80	33,80	12,68	19,72	45,97	9,78	30,84	86,38

Fonte: Resultados da pesquisa.

Diamantina é o único município da mesorregião do Jequitinhonha no grupo de alto potencial. Este município apresenta resultados acima da média para todos os três escores fatoriais analisados neste estudo, sendo os valores dos fatores Estrutura Municipal e Contexto Institucional consideravelmente elevados, especialmente pelo fato de que a região do Jequitinhonha possui média inferior à do estado quando se trata do fator Estrutura Municipal. Cabe destacar também que Diamantina é o município de maior porte dessa mesorregião.

Já Teófilo Otoni e Nanuque são, em ordem de importância, os dois municípios do Vale do Mucuri que ficaram alocados no grupo 4, de alto potencial. Esses municípios também são os de maior porte de sua mesorregião. Ambos tiveram valores superiores à média do estado nos fatores 1 e 2, porém obtiveram resultados pouco inferiores aos da média no quesito Mobilização Social.

Por outro lado, Dom Bosco foi o único município do Noroeste de Minas no grupo 1, de baixo potencial, tendo o escore do fator 3, Mobilização Social, o único com resultado superior à média do estado. Camacho e Tapiraí foram os dois municípios do Oeste de Minas que também ficaram alocados no grupo 1. Camacho, assim como Dom Bosco, mostrou escores inferiores à média do estado nos fatores 1 e 2, e pouco superior somente no fator 3. Tapiraí, apesar de ser um dos menores municípios de Minas Gerais (16º no ranking), possui média um pouco superior no quesito Estrutura Municipal, mas mostrou médias inferiores nos fatores 2 e 3. Salienta-se ainda que tanto Dom Bosco quanto Camacho são municípios de pequeno porte.

Contrariamente, o município de Tiradentes, da mesorregião Campo das Vertentes, embora sendo de pequeno porte, possuindo somente 6.961 habitantes, apresentou elevado resultado do IPCS (67,67%), estando no restrito grupo de municípios com potencial acima de 65% para a atuação cidadã. Tiradentes tem valores superiores aos da média do estado nos fatores Estrutura Municipal e Mobilização Social, ficando aquém somente no fator Contexto Institucional.

Nesse sentido, os programas federais que visam incentivar o controle social no Brasil devem dar maior atenção aos municípios e às mesorregiões em situações menos favoráveis, procurando fortalecer ações para a formação de espaços adequados, que beneficiem o engajamento dos cidadãos. Conforme James e Moseley (2014), o baixo desempenho do setor público não necessariamente desencadeia protestos, pois o que ocorre muitas vezes é a falta de voz dos cidadãos, devido ao ceticismo de que a voz coletiva não vai alterar a forma de gestão municipal.

Hiskey e Bowler (2005) compartilham dessa visão ao afirmarem que o contexto local afeta as avaliações da legitimidade do sistema, e essas avaliações, por sua vez, ajudam a moldar a vontade dos cidadãos de se envolver com o sistema político. Os cidadãos estão mais dispostos a participar se eles acham que o processo é justo, e a evidência direta da equidade do sistema é fornecida pelo contexto local.

Já em relação às diferenças dentro de cada mesorregião, a região Metropolitana de Belo Horizonte possui a maior dispersão em torno dos dados, indicando que há grandes diferenças entre os municípios, com escores variando de 32,64 a 100,00 – uma diferença de 67,36 pontos percentuais. Belo Horizonte é o município do estado de Minas Gerais com as condições mais favoráveis para o engajamento cidadão. Esse fato corrobora os resultados encontrados no estudo de Ferreira, Silva e Oliveira (2014), os quais afirmam que alguns mecanismos de engajamento, como audiências públicas de monitoramento de programas públicos, somente são efetuados na capital do estado, restringindo a participação dos cidadãos mineiros nesses processos.

As outras mesorregiões que mostraram maior diversidade na sequência foram Campo das Vertentes, Sul/Sudoeste de Minas, Zona da Mata, Oeste de Minas e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba. Já Jequitinhonha, Norte de Minas, Vale do Mucuri e Central Mineira apresentaram menor variabilidade, devido aos baixos valores do desvio-padrão apresentados por essas mesorregiões. Entretanto, a baixa variação de Jequitinhonha e Norte de Minas deve-se ao fato de a maior parte de seus municípios estar concentrada entre os grupos 1 e 2, de baixo e médio

potencial, ao passo que os municípios da Central Mineira estão concentrados mais fortemente entre os grupos 2, 3 e 4, de médio a alto potencial para o controle social.

Portanto, pode-se afirmar que o estado de Minas Gerais apresenta significantes desigualdades quando se trata de oferecer condições favoráveis à atuação cidadã no controle social. Em geral, os municípios que melhor se apresentaram em relação ao IPCS são também aqueles que demonstraram maior nível de desenvolvimento, o que reforça a necessidade de se empenhar em políticas de desenvolvimento local e regional.

## **5. Considerações Finais**

Este estudo construiu um índice que buscou representar o potencial de inclusão democrática dos municípios via controle social. Os resultados indicaram consideráveis disparidades em relação ao potencial que os espaços municipais mineiros têm para favorecer o engajamento cidadão no controle social. Isso sugere a necessidade de se trabalhar nos fatores Estrutura Municipal, Contexto Institucional e Mobilização Social, identificados no estudo, visando elevar a possibilidade de participação da sociedade no controle da gestão pública.

As desigualdades entre os municípios de Minas Gerais apontam a necessidade de se elaborar um sistema de gestão de desempenho direcionado para a questão do engajamento no controle social, a partir da coleta e disponibilização sistemática de informações, que possibilite realizar o acompanhamento da evolução da participação cidadã e, concomitantemente, da melhora na aplicação dos gastos públicos.

Diante das evidências encontradas neste trabalho, podem ser concebidos planos e projetos direcionados para o maior engajamento dos cidadãos. Ademais, programas existentes do Governo Federal, que buscam fortalecer o exercício da participação no controle social, como os coordenados pela Controladoria Geral da União (CGU), poderão se apropriar das informações contidas nesta pesquisa para aprimorar as suas ações em nível municipal.

Assim, com base nas relações apresentadas ao longo do estudo, torna-se factível estabelecer prioridades no sentido de apoiar os municípios que se encontram em situações menos favoráveis, a fim de que os cidadãos possam ser efetivamente envolvidos, no intuito de buscar soluções adequadas para a melhoria do espaço municipal em que residem.

Entre as limitações deste estudo, pode-se ressaltar a carência de dados e informações, em termos de qualidade e abrangência, o que dificulta a expansão das pesquisas quantitativas nesse tema, além da escassa literatura nacional que utiliza esse tipo de abordagem. Sugere-se que estudos posteriores busquem aprofundar o conhecimento da realidade do estado, a partir de

estudos comparativos, com abordagem qualitativa nos casos extremos, de municípios *benchmark* e *anti-benchmark* na relação de potencial para o engajamento no controle social. Além disso, recomenda-se compreender a realidade de outros estados, visando ampliar o conhecimento desse assunto no contexto nacional.

## 6. Referências

- BAMBERGER, M.; SEGONE, M. **How to design and manage equity-focused evaluations**. New York: UNICEF, 2012.
- BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, Sept/Oct. 2003.
- BRADY, H. E.; VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L. A resource beyond SES : model of political participation. **American Journal of Political Science Review**, v. 89, n. 2, p. 271-294, 2010.
- CASTRO, I. E. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003.
- CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2007.
- COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, n. 20, maio/ago. 2012.
- CUNHA, N. R. S.; LIMA, J. E. de; GOMES, M. F. M.; BRAGA, M. J. A Intensidade da exploração agropecuária como indicador da degradação ambiental na região dos cerrados, Brasil. **Revista de Economia Rural**, Piracicaba, SP, v. 46, n. 02, p. 291-323, abr/jun. 2008.
- FERREIRA, M. A. M.; SILVA, A. A. P.; OLIVEIRA, A. Monitoreo de políticas públicas en Brasil: ¿Instrumento de promoción de la transparencia y del accountability u objeto normativo? **Circunstancia**, año XII, n. 35, sep. 2014.
- FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M.; ROSSETTO, C. R. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 4, p. 734-752, 2010.
- HISKEY, J. T.; BOWLER, S. Local context and democratization in Mexico. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 1, p. 57-71, 2005. doi:10.1111/j.0092-5853.2005.00110.x.
- HUBER, J. D. Institutional context, cognitive resources and party attachments across democracies. **Political Analysis**, v. 13, n. 4, p. 365-386, 2005. doi:10.1093/pan/mpi025.
- JAMES, O.; MOSELEY, A. Does performance information about public services affect citizens' perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information. **Public Administration**, v. 92, n. 2, p. 493-511, 2014. doi: 10.1111/padm.12066.
- KLERING, L. R.; SCHRÖEDER, C. da S. Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local. **REDES**, v. 13, n. 2, p. 144-160, 2008.
- LEMOS, J. J. S. Níveis de degradação no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. 3, p. 406-429, jul-set. 2001.

LIMA, J. E. de. **Curso de análise estatística multivariada**. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa/Centro de Ciências Agrárias/Departamento de Economia Rural, 2014.

MICHELI, P., NEELY, A. Performance measurement in the public sector in England: searching for the golden thread. **Public Administration Review**, July/Aug, 2010.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2007.

MONTALVO, D. Participación ciudadana en sesiones municipales. **Revista de Ciencia Política**, v. 28, n. 3, p. 219-228, 2008.

OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: \_\_\_\_\_. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fundação Konrad Adenauer, 2004.

PATTIE, C.; JOHNSTON, R. Personal mobilisation, civic norms and political participation. **Geoforum**, v. 45, p. 178-189, 2013.

PLATT, M. B. **Boons, banes, and neutrals**: context and disparities in political participation. Harvard University, Department of Government, 2012.

POISTER, T. H.; PASHA, O. Q.; EDWARDS, L. H. Does performance management lead to better outcomes? Evidence from the U.S. Public Transit Industry. **Public Administration Review**, v. 73, ISS. 4, p. 625-636, 2013. The American Society for Public Administration. doi: 10.1111/puar.12076.

RENNÓ, L. R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, p. 71-82, 2003.

SANGER, M. B. From measurement to management: breaking through the barriers to state and local performance. **Public Administration Review**, December 2008. Special Issue.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos**, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio-agosto 2012.

SHEEDY, A. **Handbook on citizen engagement**: beyond consultation. Canadian: Canadian Policy Research Networks, 2008.

SÖDERLUND, P.; WASS, H.; BLAIS, A. The impact of motivational and contextual factors on turnout in first- and second-order elections. **Electoral Studies**, v. 30, n. 4, p. 689-699, 2011. doi:10.1016/j.electstud.2011.06.013.

SOLE, F.; SCHIUMA, G. Using performance measures in public organisations: challenges of Italian public administrations. **Measuring Business Excellence**, v. 14, n. 3, p. 70-84, 2010. Emerald Group Publishing Limited, ISSN. 1368-3047. doi: 10.1108/13683041011074227.

TAYLOR, J. Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian State agencies. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1316-1334, 2011. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x.

ULZURRUN, L. M. D. **Citizens in politics**: the individual and contextual determinants of political membership in western countries. Madrid: Fundación Juan March, 2001.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciências Política**, v. 10, p. 63-106, 2013.

VRÁBLÍKOVÁ, K. How context matters? Mobilization, political opportunity structures, and nonelectoral political participation in old and new democracies. **Comparative Political Studies**, v. 20 n. 10, p. 1-27, 2013.

W.K. Kellogg Foundation. **Logic Model Development Guide**, 2004.

WOND, T.; MACAULAY, M. Evaluating local implementation: an evidence-based approach. **Policy and Society**, v. 29, n. 2, p. 161-169, 2010. doi:10.1016/j.polsoc.2010.03.008.

## **Características Municipais e Promoção do Controle da Administração Pública**

### **Resumo:**

Tendo em vista que a participação refere-se à quantidade, à qualidade e à diversidade da contribuição de atores externos na tomada de decisão governamental, este estudo buscou classificar os municípios mineiros quanto a indicadores da presença dos promotores do controle social nos governos locais. Considerou-se a literatura nacional e internacional, com vistas a identificar os promotores do controle social e apontar a ligação entre o porte municipal e a participação, o que permitiu selecionar adequadamente as variáveis empregadas. Após a realização da análise de cluster, conduziu-se o teste U com o propósito de conhecer melhor as características dos grupos de municípios formados, analisando um conjunto de variáveis demográficas para verificar as diferenças no porte municipal e nas características de idade, gênero e raça. A partir dos resultados, foi possível identificar dois agrupamentos de municípios: Grupo 1 – de baixa inclinação para o exercício do controle social – caracterizado por conter municípios de pequeno porte, com menor diversidade demográfica e baixa presença dos atores externos; e Grupo 2 – de alta inclinação para exercício do controle social – caracterizado por conter municípios de médio a grande porte, onde há maior heterogeneidade nos quesitos idade, gênero e raça, além de concentrarem alta presença dos atores externos que promovem e legitimam a participação da sociedade no controle das ações da gestão pública. Portanto, constatou-se que as grandes disparidades estruturais existentes entre os municípios de Minas Gerais traduzem as enormes diferenças também existentes na atuação do controle social da gestão pública.

**Palavras-chave:** promotores do controle social, características municipais, governo local.

### **1. Introdução**

A participação refere-se à quantidade, à qualidade e à diversidade da contribuição de atores externos na tomada de decisão governamental (WELCH, 2012). Dessa forma, as oportunidades que encorajam a participação asseguram que haja o controle da sociedade sobre os governos locais, o que por sua vez colabora para a redução das taxas de corrupção no âmbito municipal.

Ainda que significativa, a participação autêntica é raramente encontrada, já que muitos gestores públicos são relutantes em incluir atores externos na tomada de decisão, ou, se o fazem, é depois que as questões já foram formuladas e as decisões já foram tomadas. A sociedade é

frequentemente frustrada pelos rasos esforços de participação, que geram mais raiva em relação ao governo e desconfiança na capacidade e competência de seus gestores. Por outro lado, os governos criticam os cidadãos pela falta de competência, perícia, habilidade, tempo e interesse em uma participação significativa (YANG; CALLAHAN, 2007).

Nesse sentido, a quantidade de organizações intermediárias existentes no âmbito municipal pode promover o envolvimento da sociedade (OLIVER, 2000), concedendo oportunidades para adquirir habilidades cívicas, o que em si já é um importante fator de estímulo, pois a obtenção dessas capacidades encoraja uma participação efetiva no controle social (BRADY; VERBA; SCHLOZMAN, 1995).

Assim, diferentes características do município influenciam nas chances de participação dos indivíduos (RUBENSON, 2005). Estudos devem considerar as diferenças dos contextos municipais ao analisar a participação, devido ao seu considerável efeito preditor sobre o comportamento participativo. As configurações municipais influenciam a participação em formas sistemáticas e previsíveis, porém a maioria dos estudos sobre participação não considera as características do ambiente municipal, priorizando somente as características individuais (OLIVER, 2000).

No entanto, ao analisar os municípios no contexto brasileiro, é necessário ter ciência de que, em um país de grande extensão como o Brasil, diferentes características são observadas em seus municípios. Essas distinções colaboram para o surgimento de disparidades regionais, além de diversos problemas e peculiaridades, como a existência de bolsões de pobreza e, ao mesmo tempo, de municípios com condições consideradas excelentes (COSTA et al., 2012).

Por isso, torna-se relevante conhecer as estruturas de oportunidades que fortalecem a existência de diferentes promotores do controle social nos governos locais. Isso porque um controle social atuante pode se tornar um dos componentes essenciais para garantir que o governo alcance os objetivos estabelecidos para órgãos e programas públicos de longo prazo com eficiência, efetividade e dentro dos princípios legais da ordem democrática (SILVA, 2002).

Desse modo, o questionamento que conduziu esta pesquisa foi: Como os atores externos que promovem o controle social estão distribuídos entre os municípios? O objetivo central deste estudo foi identificar se há distinções na intensidade de atores externos que promovem o controle social nos governos locais e apontar a ligação entre o porte municipal e a participação.

Distinguir o padrão de distribuição dos principais promotores locais existentes no âmbito municipal é fundamental para compreender o motivo de esses espaços poderem

apresentar maior ou menor inclinação para a participação no controle da gestão pública. Além disso, uma análise que aponte a realidade dos municípios em termos da presença desses promotores pode auxiliar na elaboração de ações que visem fortalecer a mobilização social, concedendo vigor à sociedade civil local, possibilitando assim a ampliação do exercício democrático.

Para isso, este estudo foi estruturado em cinco seções. Além desta, introdutória, tem-se a seção 2, que aborda a revisão bibliográfica, em que o primeiro tópico visou identificar os promotores do controle social, e o segundo, apontar a ligação entre o porte municipal e a participação. A seção 3, na sequência, apresenta os procedimentos metodológicos, e na quarta seção expõem-se os resultados e discussões. Por fim, na quinta seção são apresentadas as considerações finais.

## **2. Revisão Bibliográfica**

### **2.1. Os Promotores da Participação no Controle da Gestão Pública**

A participação em governos locais está positivamente associada à transparência. Os governos que estão sob maior influência de atores externos apresentam níveis mais elevados de participação, uma vez que, sem haver razões que aumentem a disposição para fornecer informações, os representantes governamentais podem não respeitar a sociedade, deixando de cumprir o papel que lhes é destinado. Por isso, para se protegerem, os cidadãos e os *stakeholders* exigem mais informação, acesso e inclusão nos processos de decisão, como um meio de controlar e manter o governo responsável pelas suas ações (WELCH, 2012).

Nessa ótica, a participação é o fundamento para o exercício do controle social, pois, já que a participação eleva a transparência, isso denota que ela é um meio para se praticar o controle da gestão pública. Yang e Callahan (2007) alegam que as decisões de envolvimento da sociedade em processos participativos são uma resposta à pressão de diferentes atores externos, que levam à participação. Além disso, ainda que os gestores públicos tenham controle significativo sobre os resultados e os processos administrativos, suas atitudes e ações podem ser influenciadas pelas expectativas e pressões dos atores externos mais proeminentes.

Desse modo, a participação conjunta de cidadãos e *stakeholders* proporciona uma forma mais direta e transparente para influenciar a tomada de decisão na gestão pública (KAHANE et al., 2013). Entretanto, apesar da relevância da atuação da sociedade orientada para o controle social, há necessidade de se compreender o perfil e o interesse dos diferentes atores que buscam agir participativamente (PLATT NETO et al., 2007).

Há uma distinção-chave entre os tipos de atores externos que atuam em nível municipal: os cidadãos são os participantes individuais, sem filiação a nenhuma organização; e os *stakeholders* são representantes de um grupo ou organização formalmente constituída. Essa classificação dos atores externos, isto é, não governamentais, deve-se às diferenças na forma como eles desempenham seus papéis em processos participativos deliberativos (KAHANE et al., 2013).

Nesse sentido, é possível identificar na literatura diferentes atores que promovem o controle social, seja de forma individual ou coletiva, conforme se pode visualizar na Figura 1. De acordo com Brady, Verba e Schlozman (1995), a presença ou ausência de habilidades cívicas contribui substancialmente para as diferenças individuais na participação; as habilidades cívicas são as comunicações e as competências organizacionais que facilitam a participação efetiva. A aquisição de habilidades cívicas é adquirida ao longo da vida de um indivíduo, e na fase adulta essas habilidades, relevantes para a atividade política, podem ser adquiridas e aprimoradas em organizações não políticas da vida adulta – no local de trabalho, em associações de voluntários e em igrejas.

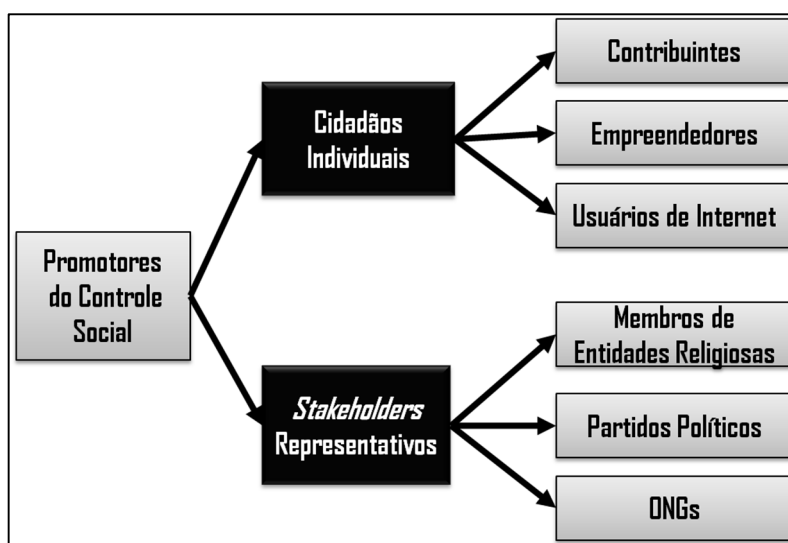


Figura 1 - Promotores do engajamento no controle social no âmbito municipal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essas organizações não políticas – empresas, ONGs e entidades religiosas –, conforme salientado por Brady, Verba e Schlozman (1995), além de possibilitarem para os seus membros a obtenção de habilidades cívicas, elas próprias são potenciais atuantes no controle das ações do governo local. Dessa maneira, os membros de organizações empresariais e seus líderes

formam grupos distintos de indivíduos com interesses próprios quando se refere à participação na gestão pública. Os membros de organizações empresariais têm interesses como contribuintes que almejam ter conhecimento para participar, exigindo melhor desempenho do emprego dos recursos públicos.

Já os empreendedores buscam informações para utilizarem como indicadores para decisão de continuidade dos seus negócios, considerando as alterações na carga tributária, além de procurarem oportunidades de influência para elevar os incentivos à atividade econômica (PLATT NETO et al., 2007). Yang e Callahan (2007) salientam que as comunidades em que os representantes empresariais são mais participativos pressionam o governo local, tornando esses espaços suscetíveis de haver maior esforço do poder público para envolver diferentes atores externos no processo de tomada de decisões estratégicas.

Os meios eletrônicos são um dos principais canais de divulgação das contas públicas e das informações de desempenho do governo local, além permitir acesso a notícias e matérias investigativas realizadas pela mídia (PLATT NETO et al., 2007). Portanto, os usuários de internet definem um grupo de indivíduos que engloba estudantes, pesquisadores, fornecedores de suprimentos e prestadores de serviços para o governo, os quais buscam acessar os portais governamentais de transparência para acompanhar as contas públicas que lhes são de interesse. Além disso, a internet é um canal comumente usado para realizar mobilizações, especialmente em casos de protestos.

Por outro lado, há de se destacar também o papel das entidades religiosas e de seus membros, como relevantes *stakeholders* em nível municipal. Avritzer (2012, p. 394) afirma que, “a sociedade civil brasileira tem um forte grupo de associações religiosas que participam de atividades de autoajuda e na organização dos pobres urbanos para reivindicar bens públicos”. Ademais, as igrejas, conforme mencionado por Brady, Verba e Schlozman (1995), podem servir de ambientes de treinamento para a atividade política, por permitir a obtenção de habilidades cívicas.

Os partidos políticos visam exercer o controle social, levantando subsídios que embasem suas críticas ao governo local e possibilitem elaborar propostas futuras, como planos de governo (PLATT NETO et al., 2007). Já as ONGs, consideradas um grupo de defesa de interesse coletivo, são identificadas na literatura como principais promotores do envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões estratégicas governamentais (YANG; CALLAHAN, 2007). Pinto (2004, p. 655) reforça a relevância das ONGs no contexto brasileiro, ao afirmar que “nos cenários de participação na política dos distintos parlamentos, tais como conselhos,

conferências, orçamentos participativos, as ONGs têm tido voz ativa como representantes de parcelas da sociedade civil ou como assessoras de movimentos sociais”.

A partir do exposto, pode-se observar a diversidade de atores externos e a amplitude de seus interesses em exercer o controle social. A relevância da atuação desses atores pode ser vista pela extensão de estudos que analisam o envolvimento deles na gestão pública, como: Ansell e Gash (2007), que investigaram o engajamento dos atores externos em processos de tomada de decisão com o setor público, a fim de elaborar um modelo de governança colaborativa; Bingham, Nabatchi e O’Leary (2005), os quais avaliaram a infraestrutura legal que autoriza os gestores públicos a usar novos processos de governança entre o setor público e os atores externos; e Bryson, Crosby e Stone (2006), que buscaram apresentar um inventário proposicional organizado em torno das condições que afetam a formação da colaboração entre o governo e os vários atores de uma sociedade democrática.

## **2.2. Porte dos Municípios, Heterogeneidade e Participação no Controle Social**

Desde tempos primórdios, uma difícil questão tem intrigado os estudiosos: Qual é o tamanho ideal dos municípios para o exercício democrático? Essa discussão se deve ao fato de que o tamanho dos municípios molda indiretamente a participação, por alterar as oportunidades para o envolvimento da sociedade (OLIVER, 2000), indicando que as oportunidades de participação não são iguais para todos. Entre os vários argumentos que enfatizam a importância da participação, tem-se que em processos de tomada de decisão ela oferece oportunidade para influenciar o governo local em benefício da sociedade (NGUYEN et al., 2015), além de promover o exercício do controle social.

Entretanto, nem todos os cidadãos se envolvem, seja participando em processos de tomadas de decisão ou por meio de mecanismos que visem controlar as ações do governo local. Aqueles que participam não são representativos de uma população maior. Sabe-se que os participantes diferem dos não participantes em aspectos fundamentais – educação, renda, raça, gênero e uma série de outras características em nível individual, que distinguem os cidadãos ativos dos inativos. No entanto, não é o caso de que a participação seja igual entre indivíduos ricos e bem educados, por exemplo. Não é apenas uma questão de quem é o indivíduo, ou mesmo a quem está conectado, mas também onde este indivíduo está inserido, sendo importante considerar o contexto em que ocorre a ação política, ou seja, os municípios (RUBENSON, 2005).

A literatura internacional é conflitante quanto à definição de qual seria o melhor tamanho para o exercício democrático. Há os que defendem que municípios menores permitem maior participação a partir da interação social, enquanto outros afirmam que localidades maiores favorecem a formação de uma sociedade civil forte.

De acordo com Kelleher e Lowery (2009), grande parte desse conflito surge da falta de definição precisa sobre quais aspectos do contexto municipal importam e como. Esses autores ressaltam que o tamanho da jurisdição é normalmente medido pela população municipal e que ele influencia nas oportunidades para participar, nos tipos de questões inseridas nas agendas políticas, na diversidade de interesses encontrados e na forma de mobilização dos cidadãos.

Considerando o modelo de recursos de Brady, Verba e Schlozman (1995), a obtenção das habilidades cívicas pode ser facilitada em municípios maiores, onde há maior concentração de organizações não políticas. A democracia local pode ser amparada, sobretudo em localidades maiores, por partidos políticos, ONGs e acesso a mídias, que fortalecem os habitantes na influência da vida pública local e os auxiliam a controlar as ações de seus representantes eleitos (SWIANIEWICZ; HERBST, 2002).

Sob essa ótica, recursos individuais latentes que podem promover a participação política deverão ser mais eficientemente traduzidos em comportamento político real em municípios maiores, o que sugere que nessas localidades haverá número maior de atores interessados em cobrar melhores resultados do governo local. Em municípios de maior porte, há também maior propensão de haver esforços de mobilização por parte dos agentes políticos que subsidiam os recursos individuais e o interesse na política, de modo a promover a participação (KELLEHER; LOWERY, 2009).

Além disso, Rubenson (2005) argumenta que a heterogeneidade comunitária – a heterogeneidade racial em particular – deve conduzir a uma maior probabilidade de as pessoas participarem na política. Uma potencial razão para isso é que os municípios caracterizados pela heterogeneidade tendem a ter mais conflitos sobre recursos e políticas, e grupos mais mobilizados levam a mais participação.

Moradores de municípios economicamente homogêneos são menos civicamente empenhados do que os residentes de lugares mais heterogêneos. O município democrático ideal não pode ser determinado apenas pelo tamanho, mas também pela diversidade social, econômica e demográfica (OLIVER, 2000). Nessa lógica, Kahane et al. (2013) salientam a necessidade do envolvimento de participantes que elevem a diversidade – em termos de educação, classe, idade, etnia e gênero – para que diferentes identidades e interesses possam ser

representados; quanto maior a diversidade de atores externos, maior é a efetividade da participação.

### **3. Metodologia**

Com o intuito de verificar se há distinções entre a presença dos atores externos que promovem o controle social nos governos locais, utilizou-se o estado de Minas Gerais como recorte analítico para o estudo, considerando dados de seus 853 municípios no ano de 2010. Optou-se por analisar os municípios deste estado, pois, de acordo com Costa et al. (2012), as disparidades existentes entre os municípios brasileiros são perceptíveis em grande parte das unidades da federação; entre estas unidades, Minas Gerais destaca-se pelo seu grande número de municípios e pelas suas diferenças regionais.

Dessa forma, conhecer a realidade desse estado possibilitará compreender uma parte considerável da situação nacional, visto que Minas Gerais é o segundo estado mais populoso, atrás apenas de São Paulo, e a terceira maior economia do País, atrás de São Paulo e Rio de Janeiro, segundo dados do IBGE.

Para maior entendimento do fenômeno estudado, a análise de cluster foi empregada a fim de agrupar os municípios mineiros com base na quantidade dos principais promotores do controle social, para distinguir como esses espaços podem apresentar maior ou menor inclinação para a participação no controle da gestão pública local. Além disso, aplicou-se o teste não paramétrico de Mann-Whitney para constatar se os grupos formados são estatisticamente diferentes e, também, para analisar as diferenças entre os grupos considerando um conjunto de variáveis demográficas, o que possibilita aceitar ou rejeitar os três testes analisados nesta pesquisa.

#### **3.1. Análise de Cluster e Teste de Mann-Whitney**

A análise de cluster é uma técnica amplamente empregada nos estudos das Ciências Sociais Aplicadas (CSA). Entre os estudos internacionais que utilizaram essa técnica, enfatizando o tema participação e controle social, pode-se citar o de Manoharan, Fudge e Zheng (2015), que usaram a análise de conglomerados para avaliar comparativamente a *e-governance* entre grandes municípios do mundo, identificando diferentes padrões de municípios digitalmente participativos. Já a pesquisa de Lu (2011) conduziu a análise de cluster a fim de fornecer entendimento sobre a dinâmica do mecanismo e da estrutura dos processos de orçamentos participativos no estado da Georgia, EUA. Saint-Arnaud e Bernard (2003)

aplicaram a análise de agrupamentos para testar a existência de diferentes tipologias de regimes *welfare* em países avançados, examinando sistematicamente as formas que os regimes admitem, seus níveis de desenvolvimento, suas maneiras de expressar a participação e, especialmente, as razões para a capacidade de resistência.

De fato, um dos aspectos que ampliam sua utilização é que a análise de cluster é processo estatístico que oferece alto nível de confiança, amparada por vasta literatura, em que a classificação decorrente dessa técnica deve ser vista como um sistema tipológico comprometido com certos elementos, que reduzem a subjetividade do pesquisador (FERREIRA; ABRANTES; PEREZ, 2008).

O principal objetivo desta técnica é repartir os elementos da amostra, ou população, em grupos de maneira que os elementos pertencentes a um mesmo grupo sejam similares entre si, de acordo com as variáveis ou características analisadas, e os elementos em grupos distintos sejam heterogêneos em relação a essas mesmas variáveis (MINGOTI, 2007).

A busca da classificação ótima – aquela em que as observações dentro dos grupos são homogêneas, mas entre os grupos sejam dissimilares – requer a utilização de alguns métodos específicos. Assim, o problema de agrupamento divide-se em dois, sendo o primeiro a escolha da medida de proximidade (similaridade ou dissimilaridade). Quanto mais próximos estiverem os casos, mais homogêneos eles serão. O segundo diz respeito à determinação do método que será empregado para estabelecer os grupos. A partir das medidas de proximidade, as observações são alocadas nos grupos de modo que as distâncias entre os grupos formados sejam grandes e os elementos dentro dos grupos estejam o mais próximo possível uns dos outros (FERREIRA, 2008).

Assim, a medida de dissimilaridade adotada neste estudo é a distância euclidiana quadrática, pois esta é a medida recomendada quando se utiliza o método hierárquico aglomerativo de Ward para construir os grupos. Segundo Mingoti (2007), o método de Ward baseia-se na mudança de variação entre os grupos e dentro dos grupos que estão sendo constituídos em cada estágio do processo de agrupamento, razão pela qual esse procedimento também é conhecido por “Mínima Variância”. Esse método tende a formar grupos com maior homogeneidade interna, sendo apropriado somente para variáveis quantitativas, o que é o caso deste estudo. Já a distância euclidiana quadrática nada mais é do que a tradicional distância de Pitágoras ao quadrado, sendo expressa matematicamente por:

$$D_{AB}^2 = \sum_{j=1}^p (X_{ja} - X_{jb})^2 \quad (1)$$

em que  $D_{AB}^2$  é a medida de distância da observação A a B, sendo j o indexador das variáveis. Quanto mais próxima de zero for essa distância, mais similares são os objetos comparados.

Entretanto, é importante ter ciência de que a aplicação do conceito de distância euclidiana em dados que se correlacionam altamente entre si pode conduzir a uma distorção dos resultados do conglomerado, pela superacentuação da dimensão comum adotada como base para eles (PFEIFFER, 1980).

Para validar os agrupamentos formados, é preciso confirmar que os grupos sejam realmente diferentes, podendo ser aplicados testes estatísticos univariados para verificar se há diferença estatística entre as médias dos grupos. No caso desta pesquisa, foi aplicado o teste não paramétrico de Mann-Whitney para testar a existência de duas amostras independentes, uma vez que os dados utilizados não seguem a distribuição normal.

De acordo com Fávero et al. (2009), este teste, também conhecido por teste U, é empregado para testar se duas amostras independentes foram retiradas de populações com médias iguais. O teste U é um dos testes não paramétricos mais poderosos, sendo uma opção ao teste *t* quando a amostra for pequena e/ou quando a hipótese de normalidade for violada. A única exigência deste teste é que a variável deve ser medida em escala ordinal ou quantitativa. As equações a seguir destacam o cálculo do teste U de Mann-Whitney, a partir de  $U_1$  e  $U_2$ :

$$U_1 = N_1 \cdot N_2 + \frac{N_1(N_1+1)}{2} - R_1 \quad (2)$$

ou

$$U_2 = N_1 \cdot N_2 + \frac{N_2(N_2+1)}{2} - R_2 \quad (3)$$

em que  $N_1$  é o número de casos do grupo 1;  $N_2$  é número de casos do grupo 2;  $R_1$  é a soma dos postos do grupo 1; e  $R_2$  é a soma dos postos do grupo 2. A partir disso, deve-se escolher o menor valor entre  $U_1$  e  $U_2$  para ser utilizado no cálculo de *z*, isto é,  $U = \min(U_1, U_2)$ . O valor real da estatística *z* é:

$$z_{cal} = \frac{(U - N_1 \cdot N_2 / 2)}{\sqrt{\frac{N_1 \cdot N_2}{N(N-1)} \left( \frac{N^3 - N}{12} - \sum_{i=1}^g \frac{t_i^3 - t_i}{12} \right)}} \quad (4)$$

em que  $\sum_{i=1}^g \frac{t_i^3 - t_i}{12}$  é um fator de correção quando há empates; *g* é o número de grupos de postos empatados; e  $t_i$  é o número de observações empatadas no grupo *i* (FÁVERO et al., 2009).

Assim, o teste U foi aplicado para investigar um conjunto de hipóteses formuladas para este estudo. A partir da revisão bibliográfica, elaboraram-se três testes, como pode ser visto no Quadro 1. Constata-se que as metodologias explicitadas atendem aos propósitos deste estudo,

o que contribuirá para conhecer as diferentes características dos municípios mineiros em termos de suas inclinações para o exercício do controle social.

Quadro 1 - Hipóteses testadas

Nº	Formulação
1º	H <sub>0</sub> = A distribuição dos promotores do controle social entre os municípios mineiros é similar.
	H <sub>1</sub> = A distribuição dos promotores do controle social entre os municípios mineiros é desigual.
2º	H <sub>0</sub> = Municípios de portes diferentes apresentam concentrações similares de promotores do controle social.
	H <sub>1</sub> = Municípios de portes diferentes apresentam concentrações diferentes de promotores do controle social.
3º	H <sub>0</sub> = Não há diferenças significativas entre a distribuição dos promotores e as características de gênero, idade e raça.
	H <sub>1</sub> = Há diferenças significativas entre a distribuição dos promotores e as características de gênero, idade e raça.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tendo em vista a existência de diferentes potenciais promotores do controle social nos governos locais, a primeira hipótese visa compreender como esses promotores estão distribuídos pelos municípios do estado de Minas Gerais, a fim de verificar se há divergências nas estruturas de oportunidades que favorecem o exercício do controle social.

Ao examinar como esses promotores estão dispersos entre os municípios mineiros, será possível constatar se existe distinção entre os tipos de porte municipal. Logo, espera-se que a análise da segunda hipótese aponte se há diferenças na inclinação para exercer o controle social nos municípios devido ao tamanho.

Adicionalmente, consideram-se aspectos relativos à diversidade demográfica do município na terceira hipótese. Optou-se, neste estudo, por enfatizar somente os aspectos demográficos da heterogeneidade municipal. Com o intuito de compreender como os municípios mineiros diferem em termos da inclinação para o controle social, os resultados serão analisados considerando a realidade brasileira.

### 3.2. Variáveis Empregadas e Fonte dos Dados

Para operacionalizar a análise de cluster, é necessária uma seleção cautelosa, confirmada o mais possível na teoria, dos critérios de classificação (variáveis) em relação à finalidade da investigação (PFEIFFER, 1980). Neste trabalho, em que o foco é classificar os municípios mineiros quanto a indicadores da quantidade de promotores do controle social nos governos locais, considerou-se a literatura apresentada no primeiro tópico de revisão bibliográfica para

selecionar as variáveis. Da mesma forma, averiguou-se na literatura, conforme exposto no segundo tópico da revisão bibliográfica, para indicar as variáveis que seriam empregadas no teste U. O Quadro 2 apresenta todas as variáveis empregadas em cada uma das hipóteses estudadas.

Quadro 2 - Testes, variáveis empregadas e fonte dos dados

Testes	Variáveis Utilizadas	Fonte
Teste 1: Análise de Cluster	Proporção de Pessoas Ocupadas (Proxy de Contribuintes)	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)
	Proporção de Empresas	RAIS
	Proporção do Número de usuários de internet fixa	Ministério das Comunicações
	Proporção de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – FASFIL (ONGs)	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
	Proporção de Membros de Entidades Religiosas	IBGE
	Número Total de Partidos Políticos	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
Teste 2: Teste de Mann- Whitney	População Total	IBGE
	Densidade Populacional	IBGE
	Taxa de Urbanização	IBGE
Teste 3: Teste de Mann- Whitney	Proporção da População Masculina	IBGE
	Proporção da População Feminina	IBGE
	Proporção da População Jovem	IBGE
	Proporção da População Adulta	IBGE
	Proporção da População Branca	IBGE
	Proporção da População Negra	IBGE
	Proporção da População Parda	IBGE

Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4. Apresentação e Discussão dos Resultados

Para investigar a hipótese 1 deste trabalho, primeiramente foi efetuada a análise de agrupamento com todas as seis variáveis descritas no Quadro 1, que indicam a quantidade de promotores do controle social no âmbito local. Todas as variáveis foram padronizadas por meio do escore z, e essas transformações foram realizadas visando evitar possíveis erros de escala. Em relação ao padrão de correlação entre as variáveis usadas neste estudo, a matriz de correlações exibiu a maior parte dos coeficientes com valor abaixo de 0,30, com poucas exceções, como pode ser verificado na matriz de correlações bivariadas de Pearson (Apêndice D).

Como não há “nenhuma imposição ou restrição ao número de grupos considerados, dependendo do julgamento do pesquisador no que diz respeito ao foco do trabalho” (FERREIRA; ABRANTES; PEREZ, 2008, p. 162), a seleção do número de grupos foi feita tomando por base um dos critérios propostos por Mingoti (2007), chamado “Análise do

Comportamento do Nível de Fusão (Distância)”. Esse critério sugere que grandes saltos na distância de um estágio para outro no dendrograma apontam para um presumível ponto de corte e definição do número final dos grupos.

Portanto, considerando esse critério, o ponto de corte para a seleção dos grupos ficou entre os pontos 10 e 15 do dendrograma resultante da aplicação do método de Ward, nos quais foram identificados dois agrupamentos. Os outros agrupamentos foram testados, mas não houve variabilidade que justificasse a extração de mais do que dois grupos. Na Tabela 1 podem ser visualizadas as diferenças entre cada um dos agrupamentos gerados.

Tabela 1 - Estatística descritiva dos agrupamentos gerados

Variáveis	Grupo 1 (n = 687)				Grupo 2 (n = 166)			
	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
<b>Prop. Empresas</b>	208,41	84,32	42,26	680,94	336,99	134,24	140,90	1661,17
<b>Prop. Pes. Ocupadas</b>	658,53	497,39	14,78	3017,53	2081,97	859,54	237,23	6851,41
<b>Prop. Us. Internet</b>	209,30	173,30	2,73	1011,94	850,81	540,97	57,33	4170,70
<b>Prop. M. Ent. Religiosas</b>	9555,87	424,01	3164,86	9993,32	9448,94	278,18	8167,88	9946,31
<b>Prop. ONGs</b>	19,90	11,54	0,00	81,61	20,10	6,96	3,44	41,60
<b>Nº Part. Políticos</b>	13,98	3,98	2,00	27,00	20,19	4,20	9,00	27,00

Fonte: Resultados do estudo.

No intuito de validar os agrupamentos formados, visando aceitar ou rejeitar  $H_0$  da primeira hipótese formulada, efetuou-se o teste U para averiguar se as médias das características analisadas são estatisticamente diferentes entre os dois grupos constituídos. Na Tabela 2 encontram-se os resultados obtidos com o emprego desse teste.

Os resultados do teste U indicam que há diferenças entre as médias de todas as variáveis analisadas, o que valida a análise de cluster efetuada. Assim, é possível rejeitar  $H_0$  e admitir que a distribuição dos promotores do controle social entre os municípios mineiros é desigual. Por intermédio dos valores médios de cada um dos agrupamentos, verifica-se que os 687 municípios que compõem o grupo 1 possuem reduzido número de promotores do controle social, quando comparado com o grupo 2, formado por 166 municípios, os quais apresentam elevada concentração desses atores externos que favorecem o controle das ações do governo local.

Tabela 2 - Teste de Mann-Whitney de amostras independentes

	<b>Prop. Empresas</b>	<b>Prop. Pes. Ocupadas</b>	<b>Prop. Us. Internet</b>	<b>Prop. M. Ent. Religiosas</b>	<b>Prop. ONGs</b>	<b>Nº Part. Políticos</b>
<b>Mann-Whitney U</b>	16384,00	5776,00	7417,00	38736,00	51063,50	16984,00
<b>Significância</b>	0,000	0,000	0,000	0,000	0,037	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com o propósito de conhecer melhor as características desses dois grupos de municípios, conforme sugerido nas hipóteses 2 e 3, conduziu-se o teste U novamente, considerando um conjunto de variáveis demográficas para analisar as diferenças no porte municipal e nas características de idade, gênero e raça. Na Tabela 3 destacam-se os resultados obtidos nesse teste com as variáveis demográficas.

Tabela 3 - Teste de Mann-Whitney de amostras independentes

	<b>Mann-Whitney U</b>	<b>Significância</b>
<b>Pop. Total</b>	18719,000	0,000
<b>Densid. Pop.</b>	29694,500	0,000
<b>Taxa Urb.</b>	16430,500	0,000
<b>Pop. Masc.</b>	34113,000	0,000
<b>Pop. Fem.</b>	34113,000	0,000
<b>Pop. Jovem</b>	41754,000	0,000
<b>Pop. Adulta</b>	33605,000	0,000
<b>Pop. Branca</b>	42168,000	0,000
<b>Pop. Negra</b>	49891,000	0,012
<b>Pop. Parda</b>	41037,000	0,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir dos resultados obtidos na aplicação do teste U com as características demográficas analisadas, pode-se rejeitar  $H_0$  tanto da segunda quanto da terceira hipótese deste estudo e admitir que municípios de portes diferentes apresentam concentrações diferentes dos promotores do controle social, assim como há diferenças significativas entre a distribuição dos promotores e as características de gênero, idade e raça. Os resultados da Tabela 4 evidenciam as diferenças encontradas.

Tabela 4 - Estatística descritiva das características demográficas dos agrupamentos gerados

Variáveis	Grupo 1 (n = 687)				Grupo 2 (n = 166)			
	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
<b>Pop. Total</b>	10864,10	17864,45	815,00	296317,00	73094,52	202287,64	2972,00	2375151,00
<b>Densid. Pop.</b>	42,27	163,64	1,40	2528,90	162,51	620,48	2,90	7192,40
<b>Taxa Urb.</b>	63,62	17,73	18,56	100,00	85,70	12,54	38,07	100,00
<b>Pop. Masc.</b>	50,67	1,14	47,02	54,28	49,84	1,45	46,88	56,10
<b>Pop. Fem.</b>	49,33	1,14	45,72	52,98	50,15	1,45	43,90	53,12
<b>Pop. Jovem</b>	25,00	2,27	18,20	32,68	25,90	1,85	20,79	36,41
<b>Pop. Adulta</b>	37,69	3,49	25,04	45,29	40,03	1,58	34,30	43,36
<b>Pop. Branca</b>	43,64	20,09	6,79	91,19	51,38	15,18	22,17	84,92
<b>Pop. Negra</b>	8,23	4,63	0,57	30,93	8,81	3,77	2,42	24,93
<b>Pop. Parda</b>	47,03	18,42	6,99	84,66	38,85	13,20	10,30	66,90

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pelos resultados apresentados, constata-se que o grupo 2, de maior quantidade de atores que promovem o controle da gestão pública, também é o agrupamento que apresenta municípios com maior porte e maior diversidade populacional, como pode ser visto pelos maiores valores das médias em relação à grande parte das variáveis de raça e idade. Isso reforça os argumentos de que esse grupo de municípios tem maior inclinação para o exercício do controle social, uma vez que, conforme Rubenson (2005), Oliver (2000) e Kahane et al. (2013) salientam, maior heterogeneidade comunitária conduz a maior probabilidade de as pessoas participarem; quanto maior a diversidade de atores externos, maior é a efetividade dessa participação.

Esses resultados também são corroborados pelos de Kelleher e Lowery (2009), de que em municípios maiores há número maior de atores interessados em cobrar melhores resultados do governo local, além de haver maior propensão de esforços de mobilização por parte dos agentes políticos que subsidiam os recursos individuais e o interesse na política, de modo a promover a participação. A fim de explorar mais detalhadamente as diferenças relativas ao porte municipal, apresenta-se na Tabela 5 a classificação de tamanho da população dos municípios (habitantes), conforme proposto pelo IBGE, e a porcentagem de municípios de cada porte que ficaram alocados no grupo 1 ou no grupo 2.

Tabela 5 - Porcentagem de municípios de cada cluster por porte populacional

<b>Grupos</b>	<b>Classes de Tamanho da Pop. (Habitantes)</b>	<b>Número Total de Municípios por Porte</b>	<b>% de Municípios do Grupo 1</b>	<b>% de Municípios do Grupo 2</b>
<b>Porte 1</b>	Até 5.000	240	95,42	4,58
<b>Porte 2</b>	De 5.001 até 10.000	251	91,24	8,76
<b>Porte 3</b>	De 10.001 até 20.000	184	85,87	14,13
<b>Porte 4</b>	De 20.001 até 50.000	112	54,46	45,54
<b>Porte 5</b>	De 50.001 até 100.000	37	10,81	89,19
<b>Porte 6</b>	De 100.001 até 500.000	25	24	76
<b>Porte 7</b>	Mais de 500.001	4	0	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Pode-se observar que somente 13,98% do total de municípios com até 50 mil habitantes ficaram alocados no grupo 2, de alta concentração de atores externos. Por outro lado, esse grupo é composto em sua maioria (84,85%) por municípios que possuem acima de 50 mil residentes. O porte 4, que engloba municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, demonstra ser a transição entre os dois grupos, sugerindo que a partir dessa faixa populacional os municípios começam a proporcionar mais oportunidades aos seus residentes, melhorando assim os indicadores da quantidade dos promotores do controle social.

Ainda com o objetivo de abranger mais apropriadamente as características dos grupos formados pela análise de cluster, destaca-se na Figura 2 o perfil de cada um dos agrupamentos, considerando as variáveis medidas para a sua formação. A Figura 3 apresenta uma comparação dos dois grupos de acordo com as características demográficas analisadas neste estudo.

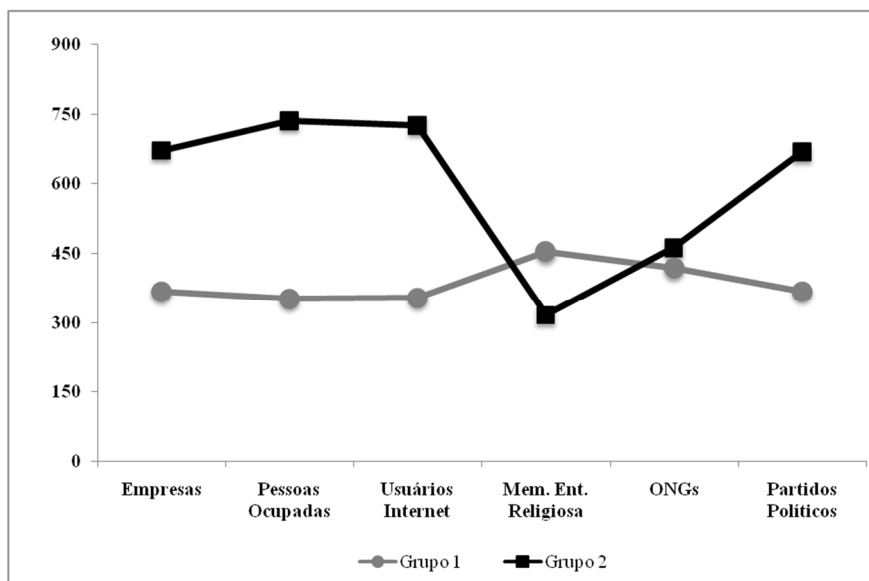


Figura 2 - Perfil dos agrupamentos.

Fonte: Resultados do estudo.

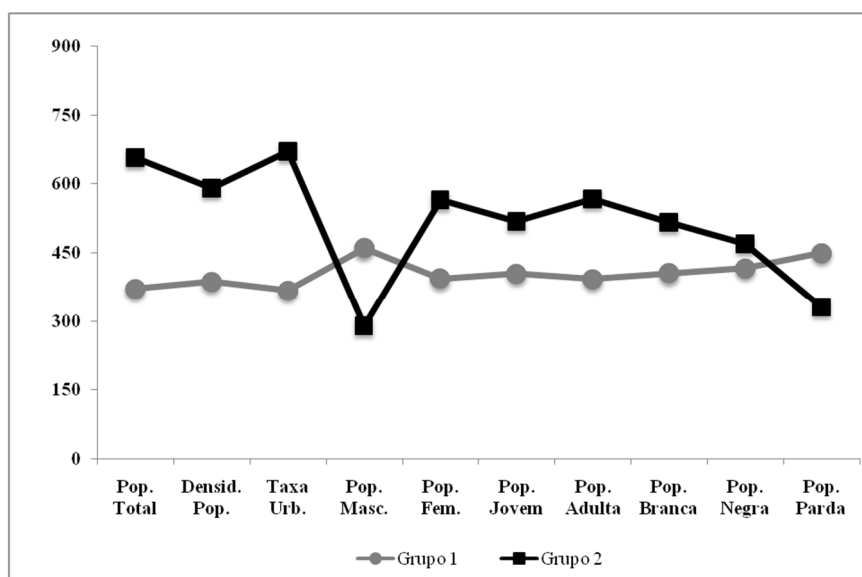


Figura 3 - Características demográficas por agrupamento.

Fonte: Resultados do estudo.

Por intermédio da Figura 2, observa-se que o grupo 2 apresenta maiores indicadores da presença de promotores do controle social em quase todas as variáveis medidas, à exceção da variável proporção de membros de entidades religiosas. Para isso pode haver duas possíveis explicações. A primeira é de que o grupo 2 é caracterizado por municípios de maior porte, e nessas cidades sabe-se que o “tempo é mais restrito”, o que pode reduzir, conseqüentemente, o número de indivíduos que frequentam alguma organização religiosa.

A segunda explicação pode ser o fato de que a maior parcela dos membros de entidades religiosas se declara católica, e, segundo Brady, Verba e Schlozman (1995), a igreja católica possui uma estrutura hierárquica fixa que pouco favorece o desenvolvimento das habilidades cívicas. Entretanto, quando se analisam somente os que se afirmam membros das outras entidades religiosas, excluindo os católicos, observa-se que o grupo 2, nesse caso, demonstra ter maior concentração desses atores. Em todo caso, a igreja católica é uma organização religiosa que possui considerável poder de mobilização no contexto brasileiro, conforme ressalta Avritzer (2012).

Por outro lado, a diferença da quantidade de ONGs presentes nesses dois grupos é pequena, porém, quando se consideram as associações especializadas no controle da gestão pública municipal, focadas diretamente no combate à corrupção, observa-se que praticamente não há, nos municípios de menor porte, organizações atuando nessa área. Uma das possíveis explicações para isso é o fato de que, em municípios pequenos, todos os residentes praticamente se conhecem, o que gera desconforto em criar e atuar em organizações com essa finalidade, restringindo o exercício do controle social nessas localidades.

Tendo por base a Figura 3, percebe-se que a proporção da população masculina é menor no grupo 2. Todavia, a literatura nacional tem destacado comumente a participação das mulheres, seja em grupos de defesa ou em processos participativos. Conforme Pinto (2001), há presença estável das mulheres na defesa de seus interesses, ocorrendo participação efetiva das mulheres no cenário da política no Brasil, especialmente nos últimos 40 anos.

A proporção tanto da população adulta quanto da população jovem é maior no grupo 2. Jovens e adultos são os principais usuários de internet, possuindo assim mais facilidade de acesso à informação, o que sugere a necessidade de qualidade nas informações que são disponibilizadas pelos portais governamentais. Além disso, a relevância da participação juvenil pode ser visualizada pelo grande número de estudos internacionais sobre o engajamento dos jovens e adolescentes, entre os quais pode-se ressaltar o de Checkoway, Allison e Montoya (2005).

No tocante aos aspectos de raça, o grupo 2 também apresenta maior heterogeneidade racial que o grupo 1. A diversidade racial é vista como fator relevante no contexto atual brasileiro, que tem incentivado a inclusão de diversos atores nas atividades participativas. De fato, a diversidade demográfica, seja nas questões de gênero, idade ou raça, aumenta o estímulo para a organização de grupos de interesse coletivo.

Além disso, salienta-se que os municípios do grupo 2, de maior concentração de atores externos, também são aqueles que apresentam maior porte, densidade populacional e taxa de urbanização, direcionando para a tese de que o nível de desenvolvimento gera externalidades positivas para o exercício do controle social.

Nesse sentido, Swianiewicz (2002) destaca que grandes governos locais são capazes de promover o desenvolvimento econômico local. Isso acontece porque possuem tamanho, o que permite a elaboração de um planejamento complexo e coerente, tornando mais fácil também o financiamento de grandes e dispendiosos projetos de investimento de infraestruturas, cruciais para a promoção do desenvolvimento econômico.

Em contrapartida, Kelleher e Lowery (2009) afirmam que a pobreza concentrada é especialmente prejudicial para a participação: moradores de cidades pobres encontram menos incentivos para se envolverem em assuntos locais. Nessa ótica, Nguyen et al. (2015) asseguram que os pobres possuem menos informações sobre as oportunidades de participação e, mesmo que busquem participar, suas vozes são menos ativas e ouvidas nos processos de tomada de decisão dos governos.

A partir dos resultados, foi possível identificar dois agrupamentos de municípios: grupo 1 – de baixa inclinação para o exercício do controle social – caracterizado por conter municípios de pequeno porte, com menor diversidade demográfica e baixa presença dos atores externos; e grupo 2 – de alta inclinação para exercício do controle social – caracterizado por conter municípios de médio a grande porte, onde há maior heterogeneidade nos quesitos idade, gênero e raça, além de concentrarem alta presença dos atores externos que promovem e legitimam a participação da sociedade no controle das ações da gestão pública.

Portanto, observa-se que o grupo 1 representa 80,54% do total dos municípios mineiros, indicando que em grande parte do estado de Minas Gerais o exercício do controle social é incipiente ou praticamente inexistente, visto que a baixa presença daqueles que promovem o controle do governo local dificulta a mobilização entre os diferentes atores. A participação individual é praticamente inviável, pois não possibilita o compartilhamento de responsabilidades das ações que serão realizadas, além do fato de a atuação solitária estar exposta à maior pressão dos entes públicos, que podem restringir ou limitar o acesso desse ator a recursos municipais.

Após a exposição da realidade mineira em relação à promoção do controle social em seus municípios, deve-se advertir que, segundo o Banco Mundial (2006), as políticas cooperam para a transformação de um ambiente desigual em um círculo virtuoso de igualdade e

desenvolvimento. Por isso, torna-se relevante refletir sobre a atuação da Administração Pública, uma vez que, se as oportunidades apresentadas a alguns indivíduos forem mais limitadas do que as apresentadas a outros, e se isso prejudicar a evolução do desenvolvimento como um todo, então a ação pública tem o papel legítimo de buscar expandir as oportunidades daqueles que se situam em opções mais restritas.

## **5. Considerações Finais**

Os resultados encontrados neste estudo permitiram verificar que as disparidades estruturais entre os municípios de Minas Gerais traduzem as diferenças também existentes na atuação do controle social da gestão pública. Governos locais de municípios pequenos devem buscar efetivar parcerias, sejam elas públicas ou privadas, com o intuito de melhorar as condições de desenvolvimento local e regional, de forma que eleve tanto as oportunidades de obtenção de habilidades cívicas quanto a qualidade de vida de seus cidadãos. Isso pode gerar um círculo virtuoso para os municípios, pois cidadãos capacitados participam mais ativamente da vida política, pressionando os políticos eleitos, que por sua vez se empenharão em produzir melhores resultados para a sociedade.

Sugerem-se estudos posteriores que visem verificar outras características municipais que contribuem ou limitam a participação no controle social. O nível de pobreza, seja dos cidadãos ou dos municípios, é uma questão especialmente interessante, considerando o contexto do estado de Minas Gerais e também do Brasil. A partir de estudos que considerem essa questão, será possível visualizar formas mais efetivas para tentar incluir essa parcela da população nos processos participativos de controle social.

## 6. Referências

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil : da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial – equidade e desenvolvimento**. Washington, D.C., 2006.

BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O’LEARY, R. The new governance : practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 547-558, 2004.

BRADY, H. E.; VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L. A resource beyond SES : model of political participation. **The American Political Science Review**, v. 89, n. 2, p. 271-294, 1995.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C. The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 44-55, 2006.

CHECKOWAY, B.; ALLISON, T.; MONTROYA, C. Youth participation in public policy at the municipal level. **Children and Youth Services Review**, v. 27, n. 10, p. 1149-1162, 2005.

COSTA, C. C. M. ; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, Editora Unijuí, n. 20, maio/ago. 2012.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2009.

FERREIRA, D. F. **Estatística multivariada**. Lavras: Editora UFLA, 2008.

FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A.; PEREZ, R. Investigação de grupos estratégicos na indústria de laticínios por meio da abordagem multivariada. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 9, n. 2, p. 152-172, 2008.

KAHANE, D. et al. Stakeholder and citizen roles in public deliberation stakeholder and citizen roles in public deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 9, n. 2, 2013.

KELLEHER, C. A.; LOWERY, D. Central city size, metropolitan institutions and political participation. **British Journal of Political Science**, v. 39, n. 01, p. 59-92, 2009.

LU, Y. I. Individual engagement to collective participation : the dynamics of participation pattern in performance budgeting. **Public Budgeting & Finance**, v. 31, n. 2, p. 79-98, 2011.

MANOHARAN, A.; FUDGE, M.; ZHENG, Y. Global clusters in municipal e-governance: a longitudinal study. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 2, p. 116-131, 2014.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

NGUYEN, T. V. et al. Citizen participation in city governance: experiences from Vietnam. **Public Administration and Development**, v. 35, p. 34-45, 2015.

OLIVER, J. E. City size and civic involvement in metropolitan America. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 361-373, 2000.

PFEIFFER, D. Disparidades de desenvolvimento no Brasil – um exemplo da análise de cluster. **Revista Brasileira de Estatística**, v. 41, n. 164, p. 559-576, 1980.

PINTO, C. R. J. A sociedade civil “institucionalizada”. **Política e Sociedade**, n. 5, out. 2004.

PINTO, C. R. J. Paradoxos da participação política da mulher no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 49, p. 98-112, março/maio 2001.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.

RUBENSON, D. Community heterogeneity and political participation in American cities. Paper presented at the **Canadian Political Science Association Meeting** in London, June 2005.

SAINT-ARNAUD, S.; BERNARD, P. Convergence or Resilience? A hierarchical cluster analysis of the welfare regimes in advanced countries. **Current Sociology**, v. 51, n. 5, p. 499-527, 2003.

SWIANIEWICZ, P. Size of local governments: international context and theoretical framework. In: SWIANIEWICZ, P. **Consolidation or fragmentation? The size of local governments in central and eastern Europe.** Hungary, 2002. p.1-29.

SWIANIEWICZ, P.; HERBST, M. Economies and diseconomies of scale in Polish local governments. In: SWIANIEWICZ, P. **Consolidation or fragmentation? The size of local governments in central and eastern Europe.** Hungary, 2002. p. 223-292.

WELCH, E. W. The relationship between transparent and participative government: a study of local governments in the United States. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 93-115, 2012.

YANG, K.; CALLAHAN, K. Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. **Public Administration Review**, v. 67, n. 2, p. 249-264, 2007.

## **Racionalidades na Motivação para a Participação Cidadã no Controle Social: Experiência Local Brasileira**

### **Resumo:**

Este trabalho visa compreender as motivações e fatores que condicionam a participação ativa e o controle social, contribuindo para o preenchimento desse *gap* na literatura de administração pública, bem como para que os diferentes atores formulem ações que visem fortalecer as iniciativas de envolvimento dos cidadãos com a gestão pública, em especial, por meio de organizações da sociedade civil. Para isso, tem como principais abordagens teóricas as Racionalidades Instrumental e Substantiva nas Organizações Públicas e as Motivações para a Participação Cidadã. Os principais resultados apontam para a complementaridade das racionalidades no processo motivacional da participação cidadã no controle social, já que o estímulo à participação emerge devido ao valor concedido ao exercício do controle social, advindo da racionalidade substantiva, ao passo que a racionalidade instrumental se apresenta como um meio de garantir a eficiência e a eficácia da atuação comunitária dos cidadãos.

**Palavras-chave:** motivação, participação cidadã, controle social, racionalidade instrumental e substantiva.

### **1. Introdução**

Os motivadores da participação cidadã no controle social, bem como os fatores que condicionam essa participação, podem ser compreendidos como um *gap* teórico, uma vez que não há muitos estudos que visam aprofundar essa vertente, ocasionando a carência de uma resposta holística para essa questão.

Simmons e Birchall (2005), que procuraram construir uma compreensão mais detalhada das motivações para a participação de um grupo-chave, os usuários dos serviços públicos, asseguram que as motivações desses atores-chave são fundamentais, mas são muitas vezes mal compreendidas. Tij`naitienê, Neverauskas e Balči`nas (2009a) salientam que muitos pesquisadores afirmam que o potencial de participação latente é uma característica para a maioria dos cidadãos, no entanto, somente alguns cientistas têm questionado “quem” ou “o quê” estimula o envolvimento dos cidadãos.

No Brasil, essas questões tomaram maior repercussão a partir de 2013, em razão de uma série de transformações vivenciadas, com diversos impactos e consequências sobre o *status quo* sociopolítico. Entre aqueles com maior repercussão internacional convém citar as

manifestações públicas difundidas em todo o País a partir de junho de 2013, nas quais os brasileiros saíram da aparente indiferença para reivindicar os seus direitos. É notável, apesar de ainda incipiente, o interesse dos brasileiros por uma gestão pública participativa, em que possam buscar maior atendimento das necessidades coletivas e contribuir para que haja maior transparência e melhor aplicação dos recursos e investimentos públicos.

Nesse contexto, compreender as motivações que conduzem à participação no controle social pode colaborar para a formulação de ações que visam fortalecer as iniciativas individuais dos cidadãos de se envolver com a gestão pública e também as iniciativas coletivas, por meio das organizações da sociedade civil.

De acordo com Airong e Xiang (2008), a administração pública tem o papel de incentivar a efetiva participação cidadã. Estabelecer mecanismos de motivação é um tipo de investimento em que o retorno é obtido por tomadas de decisões mais democráticas e legítimas, que reduzem os riscos de implementações inadequadas.

Em virtude desses questionamentos, torna-se necessário refletir sobre a motivação para a participação cidadã com uma visão holística, atentando-se para a forma com que as racionalidades, instrumental e substantiva, podem interferir no processo motivacional. Isso porque por intermédio das racionalidades é possível analisar a dinâmica das ações humanas.

Conhecer como as racionalidades interagem motivando a atuação participativa pode orientar decisões e intervenções dos responsáveis pelos programas que buscam fomentar o controle social no Brasil. Em outras palavras, o aprofundamento nos estudos sobre esse tema contribui para o direcionamento das ações que visam estimular a participação no controle social, visando o amadurecimento das ações democráticas no País.

Diante disso, a questão central deste estudo é: De que modo as racionalidades incitam a motivação para a participação cidadã no controle social? Portanto, o objetivo geral deste trabalho foi verificar o papel das racionalidades no processo de motivação para a participação cidadã no controle social da administração pública, em nível local, a partir da ótica de uma organização da sociedade civil.

A busca do entendimento das racionalidades, enquanto fundamento das ações humanas, também no interior das organizações, tem conduzido o interesse de diversos pesquisadores (SERVA, 1997). No entanto, ainda não se verificam no contexto nacional pesquisas que visam relacionar os conceitos de racionalidade com os estudos sobre a motivação para a participação cidadã. A conexão entre os conceitos de racionalidade e motivação é facilmente percebida quando se entende que “a motivação é um processo de despertar o entusiasmo nas pessoas”

(AIRONG; XIANG, 2008), levando a indagar sobre a forma com que esse entusiasmo provém das ações racionais humanas.

Ressalta-se que o pressuposto que norteia este artigo é de que ambas as racionalidades estimulam o processo motivacional, cada uma com sua devida finalidade, podendo haver predominância de uma ou de outra em determinadas circunstâncias. Em consonância com os objetivos deste estudo, Alves e Júnior (2012, p. 1) salientam que “entender os motivos pelo qual um determinado grupo de cidadãos aproveita ou não, a oportunidade de influenciar na vida política, pode gerar *insights* que ajudem na evolução e efetiva aplicação da verdadeira democracia no Brasil”, sendo esse um anseio de contribuição do presente trabalho.

Este artigo está estruturado em cinco seções. Além desta, introdutória, tem-se a seção 2, que engloba o referencial teórico que concedeu suporte para a elaboração das categorias utilizadas na análise dos resultados. Já a seção 3 aborda os procedimentos metodológicos empregados na execução do estudo. Na seção 4 são apresentados os resultados obtidos, e na seção 5 expõem-se as principais conclusões e possíveis implicações do estudo.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1. A Racionalidade Instrumental e Substantiva nas Organizações Públicas**

Racionalidade é um tema assíduo na literatura brasileira de administração. Grande parte dessa discussão é motivada pelo livro de 1981 intitulado “A Nova Ciência das Organizações”, do renomado escritor brasileiro Alberto Guerreiro Ramos. Neste livro, Guerreiro Ramos aprofunda o conhecimento e enfatiza a necessidade da racionalidade substantiva se fazer mais presente nas ações humanas, em contrapartida à racionalidade instrumental.

No entanto, quem inseriu o conceito de racionalidade instrumental nos estudos das ciências sociais, e concedeu abertura para o debate sobre a racionalidade substantiva, foi Max Weber, a partir do livro “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”. A burocracia de Weber, uma das materializações da racionalidade instrumental, é fortemente criticada pelos defensores da substancialidade de Guerreiro Ramos.

Nesse contexto, a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva são comumente tratadas como dicotomias, não complementares, em que deve haver a prevalência de uma ou de outra, e não a coexistência equilibrada de ambas. Recentemente, estudos têm examinado essa interação entre as racionalidades. Entre essas recentes pesquisas, podem-se citar Lima (2005), Souza e Lins (2006) e Santos e Serva (2013).

O estudo de Lima (2005), que buscou discutir e explicitar a presença das racionalidades substantivas no debate socioambiental contemporâneo e nas experiências alemã e francesa de gestão das águas, concluiu que há intensa e inevitável coexistência entre as racionalidades instrumental e substantiva, uma vez que a complexidade da vida admite a convivência de racionalidades ora antagônicas, ora complementares.

Já o artigo de Souza e Lins (2006), que procurou descrever a forma como os elementos das racionalidades se articulam na gestão de uma ONG, afirma que as racionalidades instrumental e substantiva se manifestam e se interpenetram numa convivência permanente e contínua, estando fortemente imbricadas em todos os processos de gestão da ONG.

O trabalho de Santos e Serva (2013), que visou identificar situações que promovem a tensão entre as racionalidades nas práticas administrativas de gestores públicos e como estes respondem a essas situações, inferiu que ambas as racionalidades são necessárias na gestão pública e se sustentam a partir da ética da responsabilidade e da ética da convicção.

Nesse sentido, com o intuito de clarificar as evidências tanto de instrumentalidade quanto de substancialidade na gestão pública brasileira, os subtópicos a seguir buscam expor como cada uma das racionalidades pode preponderar nos modelos de administração pública contemporâneos de acordo com as necessidades, sem haver prejuízos inerentes a essa prática. O objetivo principal desta seção é elucidar como as racionalidades se fazem presentes no contexto público, visando facilitar a visualização delas no processo motivacional dos atores da organização da sociedade civil analisada neste estudo.

Apesar do conhecimento das interfaces existentes entre os modelos de administração pública Gerencialista e Societal, para melhor compreensão do intuito deste tópico, são discutidos cada um separadamente, buscando evidenciar no modelo gerencialista a racionalidade instrumental e, no modelo societal, a racionalidade substantiva. Nos subtópicos a seguir busca-se expor essas relações.

### **2.1.1. O Modelo Gerencialista e a Racionalidade Instrumental**

A necessidade de uma administração pública gerencial no Brasil procedeu de dificuldades relativas ao crescimento e à distinção de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também devido à incapacidade do modelo burocrático em responder as demandas da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 1996). É a partir disso que o modelo gerencial começa a completar um vácuo teórico e prático, apreendendo as

principais tendências da opinião pública, entre as quais pode-se ressaltar o controle dos gastos públicos e a exigência por uma melhor qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

Para solucionar o esgotamento do modelo burocrático, foram inseridos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública nacional (ABRUCIO, 2007). Nesse sentido, foi criado em 1995 o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que surgia da transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, com a principal finalidade de promover a reforma da administração pública e, mais amplamente, do aparelho do Estado. Por meio do documento básico da reforma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), foram estabelecidas as diretrizes que orientariam a ação reformadora do governo, em que se procurou definir as instituições para a implantação de uma administração pública gerencial no país (BRESSER-PEREIRA, 2000).

É nesse contexto que a Reforma Gerencial pode ser entendida como uma resposta ao desafio de transformar a forma de administrar a oferta dos serviços. Essa Reforma Gerencial tem por características: (1) tornar os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, em vez da imposição de seguir regras rígidas; (2) recompensar os servidores por bons resultados e puni-los pelo mau desempenho; (3) efetuar serviços que englobem poder de Estado por meio de agências executivas e reguladoras; e (4) manter o consumo coletivo e gratuito, porém transferindo a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, isto é, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados via contrato de gestão (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Para que esses objetivos fossem atingidos, foi necessário ajustar as organizações públicas: uma gestão pública profissional, com carreiras consistentes e valorizadas; descentralização administrativa; indicadores de desempenho para as organizações públicas; entre outras ações direcionadas para a elevação do desempenho e da qualidade dos serviços públicos (FADUL; SILVA, 2006). Nesse sentido, o gerencialismo pode ser conceituado como a introdução de técnicas e práticas gerenciais para o alcance de objetivos com mais eficiência, economia e eficácia. Está relacionado com o direcionamento do fluxo de recursos de modo a atingir objetivos definidos (SEABRA, 2001).

A partir do exposto, pode-se observar que no modelo gerencialista há preponderância da racionalidade instrumental. Isso porque a lógica da ação racional instrumental, de acordo com Serva (1997), é fundamentada com base no cálculo, na orientação para o alcance de objetivos e metas técnicas ou de desígnios ligados a interesses econômicos, através da maximização dos recursos disponíveis.

Portanto, é perceptível a relevância da racionalidade instrumental para o modelo gerencialista, uma vez que a ênfase na ação instrumental naquela conjuntura era estritamente necessária para que fossem alcançados os objetivos traçados para esse modelo da administração pública.

### **2.1.2. O Modelo Societal e a Racionalidade Substantiva**

A concepção do que hoje é interpretado como “administração pública societal” se originou num ambiente de insatisfação, atrelada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou por reformas no País. Esse ambiente estimulou a articulação de alguns grupos em torno de questões que comprometiam a qualidade de vida individual e coletiva, o que ocasionou reivindicações populares junto ao poder público. Surgiram então demandas por bens de uso coletivo, como transporte, habitação, abastecimento de água, saneamento básico, saúde e creche (PAES-PAULA, 2005).

O modelo de gestão de societal, em muito contestado e ainda em construção, é capturado por uma órbita teórica em que a Gestão Social ganha maior conotação de alternativa aos modelos existentes. Trata-se de alternativas de gestão pública cuja precedência advém dos ideais dos movimentos populares em prol da redemocratização do País, prática que tem se materializado, principalmente por meio dos conselhos gestores e orçamentos participativos (GUERRA; TEODÓSIO, 2012).

Nesse contexto, uma visão começou a se tornar predominante: a necessidade do estabelecimento de um projeto político que buscasse ampliar a participação dos atores sociais na determinação da agenda política, criando mecanismos para possibilitar maior controle social sobre as ações estatais e retirando o monopólio da formulação e a implementação do Estado (PAES-PAULA, 2005).

O termo gestão social pode assumir distintas denotações, porém uma das mais importantes é a que propõe a discussão e a possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer na interação com o setor produtivo. Por admitir várias interpretações é que se tem buscado a construção de seu campo de conhecimento, uma vez que se tem consolidado na prática, mesmo antes de apresentar consenso sobre o conceito (GUERRA; TEODÓSIO, 2012).

Essa apreensão é relevante ao considerar que a participação social frente às políticas públicas é um caminho razoável para o desenvolvimento de um novo modelo de administração

pública. Um dos grandes desafios quando se trata de participação no caso brasileiro é o fato de que nossa cultura democrática se constituiu numa sociedade marcada por uma esfera pública fraca, proveniente de um processo que nunca se pautou no associativismo. Entretanto, todos os empenhos acreditam que a organização da sociedade civil poderá compor o ambiente onde soluções serão criadas como alternativas às velhas práticas desgastadas de gestão pública. É importante destacar que as modificações no comportamento da sociedade acenderam um debate sobre a necessidade de superação dos modelos de administração pública, porém o desenvolvimento de uma contribuição teórica dentro de uma perspectiva de administração pública que foca a participação da sociedade ainda é bastante elementar (OLIVEIRA, 2009).

Já Guerra e Teodósio (2012) acreditam que essa variação conceitual contribui para uma associação inovadora dos propósitos da democratização nas relações sociais, que podem ser vistas por meio da participação e engajamento de diversos atores em decisões e práticas que beneficiem a dimensão dialógica e relacional da gestão. Por isso, a esfera pública, âmbito de interesses públicos da sociedade, tem se transformado em um espaço de emancipação dos indivíduos.

É nesse sentido que a perspectiva dialógica da administração pública societal baseia-se na crença de que o consenso buscado por meio do debate trará novos caminhos para uma gestão democrática, com maior participação social. Esses são alguns dos vários motivos em que se percebe a relação desse modelo com a racionalidade substantiva, uma vez que essas ações são baseadas no valor de que o consenso, o debate e a participação poderão trazer benefícios para a sociedade como um todo. Isso corrobora Serva (1997), que afirma que a ação racional substantiva orientada para a dimensão coletiva se refere ao entendimento, sendo orientada para a responsabilidade e satisfação sociais. Da mesma forma que ocorre entre o modelo gerencialista e a racionalidade instrumental, no modelo societal ressaltam-se as ações de natureza substantiva, que começaram a se fortalecer e ganhar espaço no Brasil por meio dos movimentos sociais.

## **2.2. As Motivações para a Participação Cidadã e as Racionalidades**

A proeminência da questão motivacional pode ser visualizada pela extensão de estudos que analisam a motivação em diferentes áreas, como motivação no trabalho, motivação para o voluntariado e motivação no serviço público. Entre os estudos voltados para a motivação no trabalho tem-se o de Wright (2004), que testou um modelo conceitual para avaliar como o contexto de uma organização do setor público pode influenciar a motivação no trabalho, bem

como o de Taghipour e Dejban (2013), que analisou a influência mediadora da motivação no trabalho sobre as relações entre o envolvimento com o trabalho e a percepção de apoio do supervisor com o desempenho dos indivíduos no trabalho.

Na motivação para o voluntariado, uma área vastamente discutida na literatura, pode-se destacar o artigo de Clary e Snyder (1999), que buscou discutir o papel da motivação nos processos de voluntariado, especialmente nas decisões sobre como se tornar um voluntário. Já o trabalho de Newton, Becker e Bell (2014) investigou a relação entre as percepções dos voluntários sobre as oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento e suas motivações, como uma ferramenta para a retenção dos voluntários.

Em meio aos estudos sobre motivação no serviço público, ressalta-se o de Bellé (2012), que visou verificar evidências experimentais da relação entre a motivação no serviço público e o desempenho no trabalho, assim como o de Coursey, Yang e Pandey (2012), que examinou como a motivação no serviço público relaciona-se com as atitudes dos gestores públicos em relação à participação cidadã. Dada a importância desse tema, este trabalho procura compreender os aspectos motivacionais da participação cidadã no controle social da gestão pública a partir da ótica das racionalidades.

A participação cidadã é vista como o processo de ação dos membros da sociedade na tomada de decisões de interesse público, e a motivação é entendida como o que determina essa atividade ou estímulo para agir (TIJŪNAITIENĒ; NEVERAUSKAS; BALČIŪNAS, 2009a). A motivação é um importante elemento para as medidas de gestão do setor público, que devem buscar orientar e estimular os processos participativos. É necessário desenvolver mecanismos que visem motivar os cidadãos com o intuito de melhorar as taxas de envolvimento, garantindo assim legitimidade para a participação (AIRONG; XIANG, 2008).

No entanto, ainda existe um problema perene em conduzir as pessoas à participação. Apesar de pesquisas anteriores buscarem analisar as barreiras institucionais para a participação e orientar vastamente sobre como devem ser promovidas essas iniciativas, há elevado grau de confusão e discordância sobre o que funciona e o porquê (SIMMONS; BIRCHALL, 2005).

Por outro lado, Tij` naitienē, Neverauskas e Balči` nas (2009a) afirmam que a motivação para participar pode servir de base para a criação concreta de segmentos de propostas para os modelos que ativam essa motivação, que poderão ser aplicados com sucesso após serem identificadas as áreas de engajamento cidadão. Desenhar modelos que motivam a participação é necessário para revelar o sistema de estímulo à motivação, ou seja, os motivos que predeterminam o comportamento participativo.

Já que o problema da falta de ação não se restringe àqueles que não têm consciência, muitas outras pessoas que apoiam os valores da participação também tendem a permanecer inativas (SIMMONS; BIRCHALL, 2005). Por isso, é importante compreender o que faz com que algumas pessoas atuem ativamente no exercício do controle social em seus municípios, na busca por uma administração pública mais eficiente na aplicação dos recursos em prol da sociedade.

Assim, este artigo almeja analisar o papel das racionalidades no processo motivacional de cidadãos atuando em uma associação da sociedade civil organizada, que busca exercer o controle social da gestão pública em um município do estado de Minas Gerais. Para isso, é utilizada uma versão adaptada dos modelos teóricos de Birchall e Simmons (2004) e Simmons e Birchall (2005), conforme pode ser observado na Figura 1.

O modelo de análise adotado nesta pesquisa é uma combinação da “Teoria de Incentivos Mútuos (MIT)” e da “Cadeia de Participação” de Birchall e Simmons (2004) com as Características da Relação Serviço-Participação de Simmons e Birchall (2005), adicionado das ações racionais instrumentais e substantivas.

A Teoria de Incentivos Mútuos (MIT) visa analisar os aspectos individuais e coletivos das motivações para a participação. Entretanto, como o foco deste estudo é analisar as motivações dentro de um contexto de uma organização da sociedade civil, tornou-se mais adequado focar somente os aspectos coletivos.

A abordagem coletivista foi elaborada a partir das teorias de cooperação social, visando interpretar o comportamento humano de forma diferente, assumindo que a participação pode ser motivada por três variáveis:

- i) Objetivos Compartilhados: as pessoas expressam necessidades mútuas que se traduzem em objetivos comuns;
- ii) Valores Compartilhados: as pessoas sentem uma sensação de dever, ou responsabilidade, de participar como uma expressão de valores comuns; e
- iii) Senso de Comunidade: as pessoas se identificam e se preocupam com outras pessoas que vivem na mesma área ou são como elas em algum aspecto (BIRCHALL; SIMMONS, 2004).

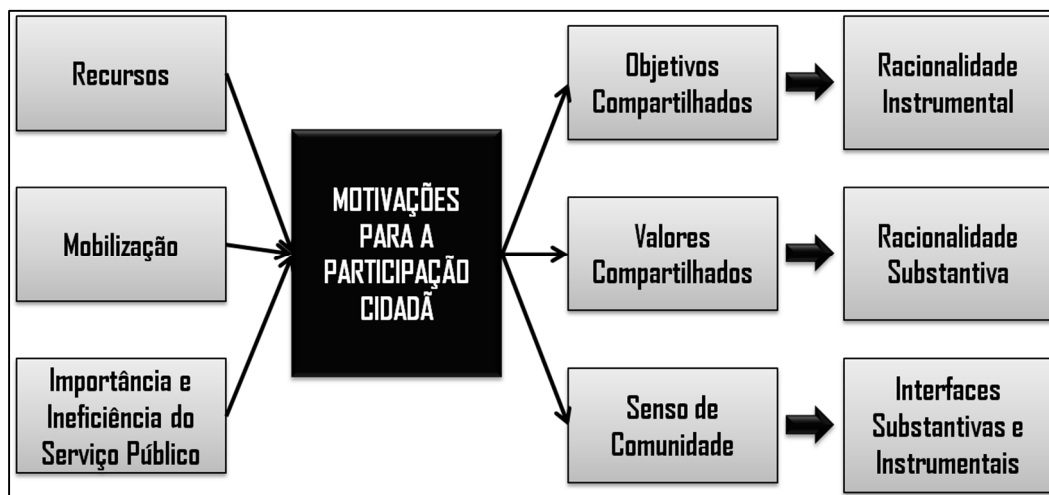


Figura 1 - Motivações para a participação cidadã: contexto e razões.

Fonte: Adaptado de Birchall e Simmons (2004) e Simmons e Birchall (2005).

De acordo com Birchall e Simmons (2004), a abordagem coletivista generaliza que, quanto mais cada uma dessas três variáveis estiver presente, mais as pessoas estarão propensas a participar. Contudo, apesar de as ideias da Teoria de Incentivos Mútuos serem importantes, por si sós, são insuficientes para explicar o que faz com que as pessoas participem. Por isso, essa teoria precisa ser ligada a outras possíveis explicações para se obter uma interpretação holística.

Nesse sentido, tornou-se coerente agregar os conceitos de racionalidade, relacionando cada uma das três variáveis citadas conforme as suas características, ao devido tipo de racionalidade, instrumental e substantiva; no caso da variável senso de comunidade, acredita-se que há uma interface de ambas. Isso porque o senso de comunidade pode ser evidenciado por dois aspectos, sendo um deles mais relacionado com a questão da reciprocidade de interesses (no sentido de que uma pessoa ajuda a outra porque é ou já foi auxiliada e por isso deve auxiliar seu próximo quando ele necessitar) e por interesses próprios, estando ligado com a racionalidade instrumental. O outro aspecto está relacionado com o sentimento de pertencimento daquela comunidade, direcionado ao papel de preocupação e, ao mesmo tempo, à satisfação social, estando ligado, portanto, à racionalidade substantiva.

Além disso, aliado à Teoria de Incentivos Mútuos (MIT) foram incluídos os aspectos Recursos e Mobilização do modelo denominado Cadeia de Participação. Os recursos visam analisar a disponibilidade e a aptidão dos potenciais participantes, incluindo tempo, dinheiro, habilidades e confiança. O aspecto mobilização busca analisar os fatores que favorecem a mobilização, tais como solução de problemas, oportunidades de participação e tentativas de

recrutamento de novos cidadãos (BIRCHALL; SIMMONS, 2004). No modelo de Características da Relação Serviço-Participação, buscou-se analisar a Importância do Serviço Público para o cidadão e a percepção de qualidade deste, uma vez que, quanto maior a necessidade do serviço público e a insatisfação perante a qualidade dele, maior será a predisposição para participar da gestão pública (SIMMONS; BIRCHALL, 2005). A inclusão desses aspectos no modelo de análise deve-se à relevância de se compreender o contexto em que emerge a motivação para a participação cidadã.

Esses três modelos que servem de base para este estudo são resultados de um estudo financiado pelo Economic and Social Research Council (ESRC) e indicam o que motiva os usuários do serviço público a participar. Os modelos analisam as motivações dos utilizadores dos serviços públicos ao lado de uma série de outros fatores, que podem tornar a sua participação mais ou menos provável. Por isso, oferecem uma estrutura sistemática para entender por que algumas pessoas se envolvem, enquanto outras não, e contribuem para debates em curso sobre como a participação pode ser reforçada (SIMMONS; BIRCHALL, 2005).

Embora esses modelos sejam mais amplamente utilizados em pesquisas com abordagens quantitativas, este estudo buscou aplicá-los em um contexto qualitativo. Em vista disso, foram elaboradas categorias que possibilitassem a análise dos resultados, como é exposto no tópico a seguir.

### **3. Procedimentos Metodológicos**

Para a concretização desta pesquisa, foi elaborado um roteiro (Apêndice E) para a realização de entrevistas em profundidade, que foram aplicadas a cinco membros da AMEVIÇOSA - Associação dos Amigos e Moradores de Viçosa-MG. Essa associação foi selecionada para o estudo pelo fato de ter sido fundada para trazer projetos para o desenvolvimento de Viçosa e combater a corrupção no município, sendo uma organização sem fins lucrativos, em que seus membros não possuem vínculo político-partidário ou cargos remunerados junto ao poder público municipal.

Além disso, a AMEVIÇOSA recebe apoio da Amarribo Brasil, uma organização sem fins lucrativos, com o título de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), pioneira no combate à corrupção no País, sendo, portanto, uma organização que representa adequadamente a mobilização social dos cidadãos no município de Viçosa. Optou-se pelo nível de desagregação municipal devido ao fato de que cada cidadão reside no município, a menor unidade da federação, sendo este o principal espaço para o exercício da participação, onde há a

indicação e a fiscalização das ações da gestão pública e dos bens da comunidade municipal (OLIVEIRA, 2004).

Conforme Nabatchi e Amsler (2014) afirmam, é no nível local que acontecem as inovações pioneiras e o engajamento direto, sendo improvável que o envolvimento direto do público desapareça da paisagem do governo local. Ao contrário, é provável que continue crescendo nos anos seguintes, especialmente tendo em conta as rápidas e altamente complexas evoluções das condições políticas, sociais, econômicas e ambientais dessa era. Por isso, é necessário desenvolver mais pesquisas para melhor compreensão do envolvimento direto do público no governo local.

Segundo nessa lógica, esta pesquisa se caracteriza como descritiva, já que busca retratar o processo de interação entre as racionalidades no processo motivacional da participação cidadã, por intermédio da realização de entrevistas em profundidade. O tipo de amostragem usado para selecionar os entrevistados foi a técnica conhecida por *snowball sampling* ou técnica bola de neve. De acordo com Mack et al. (2005), a técnica bola de neve é considerada um tipo de amostragem intencional. Nesse procedimento, os participantes ou informantes com quem o pesquisador faz contato é que indicam outras pessoas que poderiam participar ou contribuir para o estudo, por meio de suas redes sociais.

Nesse sentido, contatou-se um dos membros da AMEVIÇOSA e, a partir dele, foi solicitado que indicasse outros membros, e assim sucessivamente. O procedimento foi interrompido quando os nomes indicados se tornaram repetidos, conforme indicação de Elder (2009). Essa autora afirma ainda que a técnica de amostragem bola de neve funciona bem quando os membros de uma população conhecem uns aos outros, o que é o caso da organização estudada.

Após a realização das entrevistas, foi efetuada a análise das informações, a qual permitiu atingir o objetivo desta investigação. A descrição das categorias que nortearam a operacionalização desta pesquisa, tanto para a construção do roteiro de entrevista como para a análise dos resultados obtidos, foi fundamentada pelo referencial teórico, como demonstrado no Quadro 1.

Para a análise das categorias objetivos compartilhados, valores compartilhados e senso de comunidade, buscou-se identificar elementos tanto da racionalidade instrumental quanto da racionalidade substantiva. Utilizou-se como base o estudo de Brulon, Vieira e Darbilly (2013), que afirma que as variáveis instrumentalidade e substantividade podem ser definidas de forma operacional e constitutiva. Segundo Vieira (2007), uma definição constitutiva conceitua as

variáveis com palavras, sendo, portanto, uma definição teórica por meio de um dicionário ou pelo que a literatura indica que é o conceito. Já uma definição operacional busca proporcionar como será operacionalizada a variável, isto é, como ela será mensurada ou visualizada na prática.

Quadro 1 - Categorias e temas de análise

<b>Categorias</b>	<b>Temas de Análise</b>
<b>Recursos</b>	Analisar a importância dos aspectos: tempo, renda, confiança e habilidades, tais como experiência prévia e qualificação profissional.
<b>Mobilização</b>	Analisar a relevância dos fatores: solução de problemas, oportunidades de participação e tentativas de recrutamento de novos cidadãos.
<b>Importância e Ineficiência do Serviço Público</b>	Analisar características da relação entre a importância e ineficiência do serviço público e a participação cidadã: intensidade da necessidade do serviço, continuidade e duração da necessidade, capacidade para avaliar a qualidade do serviço e disponibilidade de alternativas.
<b>Objetivos Compartilhados</b>	Identificar nas ações efetuadas pela organização presença de elementos da ação racional instrumental: orientação para a eficiência, orientação para a eficácia e a realização de cálculos.
<b>Valores Compartilhados</b>	Identificar nas ações efetuadas pela organização presença de elementos da ação racional substantiva: orientação para a efetividade e orientação para a relevância.
<b>Senso de Comunidade</b>	Examinar a presença tanto dos elementos constituintes da racionalidade instrumental quanto da racionalidade substantiva.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa forma, a definição constitutiva utilizada neste estudo sobre o conceito dado às ações racionais instrumentais e ações racionais substantivas é a concedida por Serva (1997):

- i) Ação Racional Instrumental: apresenta os elementos constituintes - cálculo, fins, maximização dos recursos, êxito, resultados, desempenho, utilidade, rentabilidade e estratégia interpessoal.
- ii) Ação Racional Substantiva: apresenta os elementos constituintes - autorrealização, entendimento, julgamento ético, autenticidade, valores emancipatórios e autonomia.

A definição operacional empregada neste trabalho é uma adaptação da adotada por Brulon, Vieira e Darbilly (2013), em que as definições constitutivas foram operacionalizadas por meio dos seguintes indicadores:

- i) Instrumentalidade: verificou-se nas ações efetuadas pela organização a orientação para eficiência, que visa à maximização do uso de recursos disponíveis; a orientação para eficácia, que tem o foco em resultados, por meio do planejamento das ações e realização de propostas; e a realização de cálculos, que se refere a como determinado recurso será empregado para garantir o alcance dos objetivos estabelecidos.

ii) Substantividade: nas ações efetuadas pela organização, verificou-se a orientação para efetividade, que diz respeito aos aspectos de entendimento entre os membros; e a orientação para a relevância, que verifica aspectos de satisfação pessoal e valores difundidos.

#### **4. Apresentação e Discussão dos Resultados**

A motivação é o sistema de encorajamento de comportamentos (ações e atividades), que é gerado por diferentes motivos. Esses motivos devem ser identificados quando se tem como objetivo analisar a motivação cidadã contemporânea (TIJŪNAITIENĖ, NEVERAUSKAS e BALČIŪNAS, 2009b).

Assim, este artigo buscou apresentar a motivação para a participação do ponto de vista da demanda, isto é, dos cidadãos usuários dos serviços públicos, não contemplando, portanto, aqueles cidadãos que atuam na prestação desses serviços públicos para a comunidade. Da mesma forma, este estudo se limitou a relatar apenas as peculiaridades de motivações coletivas, por meio dos instrumentos sugeridos por Simmons e Birchall.

Conforme Tij' naitienė, Neverauskas e Balči' nas (2009a), o principal interesse das pesquisas de Simmons e Birchalls tem sido a questão dos motivos da participação, ou seja, os estímulos e as atitudes. Nesse sentido, são apresentados na sequência os resultados de cada uma das categorias analisadas.

##### **4.1. Recursos**

Todos os atores entrevistados participam da associação desde sua fundação, em maio de 2013, possuindo tempo de atuação formal de quase dois anos. Dos cinco atores, todos possuem nível superior e três possuem pós-graduação em nível de doutorado. Com relação à experiência prévia, antes de compor a AMEVIÇOSA, três atores participaram de ações coletivas, como criação de associação de moradores de bairro, audiências públicas, manifestações, emendas populares e conselhos gestores.

Um ator chegou a participar do processo de *impeachment* do ex-presidente brasileiro Fernando Collor de Mello em 1992 – o único presidente deposto por um processo de impeachment no País. Enquanto outro ator trabalhou como consultor na elaboração de planos diretores, que contavam com o processo participativo da sociedade, além de ter auxiliado na criação do conselho de patrimônio do município.

Os membros da AMEVIÇOSA apresentam, portanto, perfis semelhantes de recursos, indo de encontro com os resultados obtidos por Birchall e Simmons (2004). A qualificação profissional e a experiência prévia dos membros da associação são recursos importantes porque favorecem a confiança que esses atores possuem para atuar no controle social da gestão pública.

O aspecto renda não foi mencionado como um fator relevante na motivação para a participação. No entanto, o fator tempo foi bastante mencionado como um fator limitante, que restringe uma maior atuação dos membros e também desestimula a participação dos cidadãos viçosenses. Apesar de o tempo ter sido citado como um fator de restrição, todos os membros da AMEVIÇOSA se mostraram disponíveis a sacrificar seus horários livres para continuar atuando na organização, seja nas reuniões, no levantamento de informações, na divulgação das atividades realizadas, entre outros.

De acordo com Simmons e Birchall (2005), para as pessoas que participam, o tempo parece ser uma barreira que pode ser superada. Para Tij` naitiené, Neverauskas e Balči` nas (2009a), indivíduos atuantes, como os da organização analisada, são participantes maduros, uma vez que são pessoas que dedicam seu tempo e esforços sem qualquer remuneração, por compreenderem a essência dessas atividades.

Tendo examinado os efeitos de recursos pessoais dos utilizadores dos serviços públicos em Viçosa e atuantes no exercício do controle social, analisa-se no tópico a seguir o aspecto mobilização.

## **4.2. Mobilização**

Nesta seção, buscou-se analisar os fatores que favorecem a mobilização, como a solução de problemas, as oportunidades de participação e as tentativas de recrutamento de novos cidadãos. Segundo os membros, os conflitos são “resolvidos sempre de forma pacífica, havendo respeito e consideração entre eles, mesmo cada um tendo suas convicções pessoais”. Um membro destacou que “não há conflitos, apenas algumas discussões, que são resolvidas com o consenso, por meio de votação.”

Todos os entrevistados salientaram que há oportunidades de envolvimento de outros cidadãos interessados em participar e, mais que isso, que há necessidade de maior envolvimento da população viçosense, especialmente dos jovens. Nesse sentido, é importante ressaltar que os atores entrevistados possuem idade entre 33 e 59 anos e, de acordo com eles, não há muitos jovens interessados em participar.

Nessa ótica, Tij` naitienè, Neverauskas e Balči` nas (2009a) afirmam que pessoas com mais de 35 anos são mais aptas a participar, porque elas já são experientes e sabem como fazê-lo, além de a idade estar associada a uma personalidade mais estável e madura. As pessoas mais jovens não são tão ativas até a idade de 35 anos porque estão muito ocupadas (especialmente as mulheres). Mulheres são carregadas com funções profissionais e familiares. De fato, entre os cinco entrevistados havia somente uma mulher.

Como forma de recrutamento de novos cidadãos, a associação utiliza ferramentas diversificadas. Os atores entrevistados destacam que “existe uma divulgação semanal do trabalho desenvolvido pela associação em locais públicos com grande movimentação de pessoas no centro da cidade de Viçosa”. Além disso, há divulgação em meio virtual, por meio de *blogs* e página da rede social *Facebook*, por meio impresso, em jornais, e por rádios da cidade. Os tipos de divulgação “boca a boca”, “contato pessoal” e “conversas informais” também são utilizados e “ajudam a difundir o trabalho da associação”.

Nesse contexto, as conexões entre os indivíduos e os atores que fazem o recrutamento em suas próprias redes sociais podem influenciar a probabilidade de recrutamento. Em suma, não só importa que as pessoas sejam convidadas a participar; é importante saber quem faz o pedido (SIMMONS; BIRCHALL, 2005).

No entanto, “a maior notoriedade da associação” aconteceu por conta da vinda de um representante de um programa muito conhecido de uma emissora de televisão brasileira, o que “culminou em uma repercussão nacional das atividades da AMEVIÇOSA”. Assim, “as próprias pessoas interessadas os contactam” e lhes é solicitado “nome, e-mail, telefone, área de formação e atuação”, para sejam enviadas informações sobre as reuniões que ocorrerem.

Apesar de serem efetuadas todas as divulgações e convites e a população incentivar as ações da AMEVIÇOSA, ainda é baixo o envolvimento dos cidadãos viçosenses com as atividades da organização. Nessa ótica, Alves e Júnior (2012, p. 1) asseguram que as oportunidades de participação e os “espaços democráticos existem, são acessíveis, mas, infelizmente, mal aproveitados pela maioria dos brasileiros”.

### **4.3. Importância e Ineficiência do Serviço Público**

Para compreender a importância do serviço público para o cidadão e a percepção de qualidade deste, torna-se necessário compreender os fatores impulsionadores da criação da AMEVIÇOSA. A mobilização entre os atores que fundaram a associação começou a partir “da indignação” dos membros com a administração pública e “vontade de mudar” a situação atual.

Dois dos membros fundadores da organização se encontraram em uma sessão da Câmara Municipal: um “lutando pela não urbanização” de um bairro da cidade, que afetaria a disposição dos recursos hídricos, e o outro lutando pela diminuição de barulho e transtornos relacionados com a grande concentração de repúblicas de estudantes em seu bairro.

A partir desse encontro, os dois interagiram acerca da falta de resposta dos órgãos da administração pública no tocante aos questionamentos feitos por eles. Por isso, “inspirados pela cartilha da AMARRIBO”, que visa incentivar o combate à corrupção nas prefeituras municipais, os dois se juntaram, marcaram reuniões, convidando outros possíveis interessados em reivindicar melhores atendimentos e ofertas de serviços públicos municipais, e fundaram a AMEVIÇOSA.

Todos os entrevistados declararam que a maioria da sociedade viçosense depende exclusivamente do serviço público local, e áreas básicas como saúde, educação e segurança estão completamente precárias. A ineficiência agrava a situação, como pode ser visto na fala de um dos membros: “A situação da saúde na cidade é lastimável. Os hospitais não comportam a demanda. Há necessidade de melhor qualificação médica. Faltam servidores em várias áreas técnicas”.

Os atores destacaram a falta de espaços e ações voltadas para o lazer em espaços públicos. Foram destacados também vários problemas de infraestrutura, como esburacamento das ruas, falta de limpeza da cidade, necessidade de melhoria e investimentos na educação, falta de tratamento da água, falta de planejamento e mobilidade urbana, entre outros. Os entrevistados consideram que, de modo geral, a “os serviços públicos são tratados de maneira amadora” e que os vários servidores não possuem capacitação para ocupar os cargos nos quais são alocados.

Segundo os membros dessa organização, os problemas salientados alimentam os debates na associação, que tenta buscar soluções e alternativas. Dessa forma, a organização busca a resolução desses problemas públicos locais por meio do questionamento das ações do governo local. Diante do exposto, percebe-se que os resultados deste estudo estão de acordo com os de Simmons e Birchall (2005), os quais afirmam que, quanto maior for a intensidade da necessidade dos serviços públicos e quanto mais insatisfeitos estiverem os usuários destes serviços em relação a disponibilidade e qualidade, mais as pessoas estarão propensas a atuar ativamente.

#### 4.4. Objetivos Compartilhados

No tópico anterior, foi possível perceber que os atores entrevistados expressam necessidades mútuas que se traduzem em objetivos comuns, salientando a presença de objetivos compartilhados, um dos aspectos motivadores da participação, segundo Birchall e Simmons (2004). O principal objetivo compartilhado entre os membros é “construir uma Viçosa melhor”, como pode ser verificado pelas falas dos entrevistados:

Ter uma Viçosa melhor, uma administração comprometida com o município, e com o máximo de honestidade. (Entrevistado 5)

Tentar mudar e diminuir a irresponsabilidade da administração pública com a cidade, pois pode haver imperfeições, pode não haver tanta competência, mas o que mais prejudica é a negligência, o desinteresse total, e não foi para isso que se contratou os políticos, eles são pagos para gerir a máquina pública com um mínimo de competência. (Entrevistado 2)

O que nós esperamos é conseguir pelo menos diminuir a corrupção em Viçosa, porque, diminuindo a corrupção, nós conseguiremos ter recursos para o município investir em outras áreas. Talvez nós consigamos uma melhoria no município em poucos anos. (Entrevistado 3)

Melhorar a cidade e conseqüentemente a qualidade de vida da população, tanto na área urbana como na área rural, utilizando os dispositivos legais existentes, como a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. (Entrevistado 4)

A partir do exposto, torna-se relevante compreender as ações e atividades que são efetuadas por essa organização para atingir seus objetivos, verificando a presença dos elementos constituintes da ação racional instrumental como um meio de obter os resultados almejados. De acordo com os entrevistados, as ações realizadas pela AMEVIÇOSA seguem as indicações da cartilha da AMARRIBO, assim como buscam a “orientação de advogados” para que possam obter maior êxito nas atividades efetuadas frente à administração pública municipal, “evitando assim falhas nos processos”. As ações são desenvolvidas a partir de denúncias, que são “apuradas”, “coletadas provas das fraudes”, “pedindo informações ao executivo com base na

Lei de Acesso a Informação”, e, assim, “são elaborados os processos” e, então, “aberta uma representação ou uma ação no Ministério Público”.

Com o objetivo de acompanhar o andamento desses processos, os membros participam das reuniões da Câmara Municipal. “Essa é a principal forma de combate a corrupção, usando os dispositivos legais existentes, e a Lei de Acesso à Informação foi um grande passo que o Brasil deu.” A Figura 2 demonstra de forma generalizada o processo de ação orientada para eficácia dos membros dessa organização.

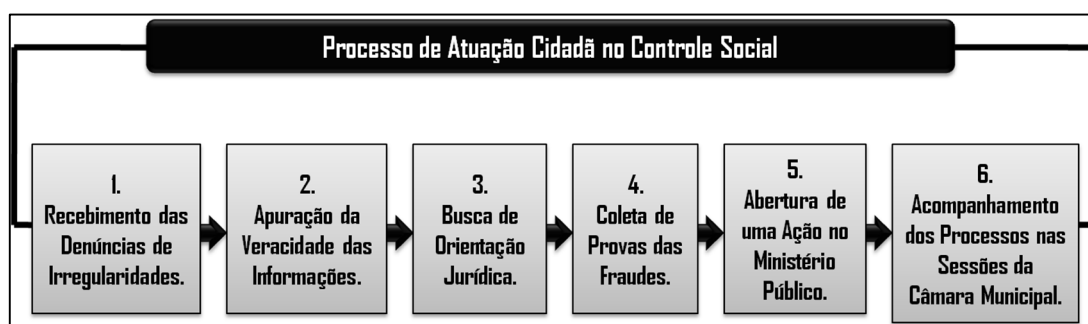


Figura 2 - Etapas do processo de atuação no controle social da gestão pública.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das informações obtidas.

A orientação para eficácia também pode ser observada no processo decisório da organização. Os membros, conforme já ressaltado, seguem as orientações da AMARRIBO, que aconselha que haja “um núcleo duro, de pessoas que confiam muito uma nas outras para a tomada de decisões. Porque é importante ter esse grupo de pessoas que não têm influências externas, visando evitar infiltrações de pessoas que querem minar as atividades, uma vez que estamos lidando com interesses que envolve dinheiro, envolve status, e várias outras coisas.”

Outro aspecto de racionalidade instrumental presente nas atividades da organização é a divisão de tarefas, realizada com o intuito de melhor utilizar os recursos profissionais dos membros, de forma a garantir o alcance dos objetivos estabelecidos com as ações, ou seja, uma orientação para a eficiência. De acordo com os membros, “todos trabalham em conjunto, mas há divisão de trabalhos, cada um na sua área de atuação”, sendo as atividades “divididas em comissões de saúde, meio ambiente, infraestrutura, entre outros”.

Quando questionados sobre quais seriam as três principais reivindicações para o desenvolvimento do município, de cada um dos atores entrevistados, notou-se claramente a diferenciação no foco de interesse público. Cada um dos atores direcionou as suas devidas

reivindicações de acordo com a sua atuação profissional ou com suas experiências negativas com a gestão pública municipal.

Já quando perguntados acerca do que poderia potencializar as atividades da associação, destacou-se a necessidade de se “organizar administrativamente, uma vez que a partir do momento que se tem uma sede, com um funcionário, é possível auferir recursos financeiros com empresários da região, o que permitirá aperfeiçoar o desenvolvimento dos trabalhos”.

Na mesma lógica, ressaltaram “a necessidade de recursos para se ter uma estrutura administrativa, que vise agilizar as atividades empenhadas pela organização. Por isso, seria importante o apoio financeiro de empresas, o que poderia permitir até a contratação de investigadores, o que reduziria a corrupção e melhoraria os investimentos públicos”. Isto é, por meio desses discursos, demonstra-se mais um aspecto da instrumentalidade, a realização de cálculo, de como uma determinada ação – no caso, organizar uma estrutura administrativa – permitirá atingir resultados esperados.

No tocante aos objetivos traçados para a organização, um entrevistado salientou que “a ideia é institucionalizar a AMEVIÇOSA. Na verdade, o que se deseja é que a associação desapareça dentro de um determinado tempo, que não seja mais necessária, porque o que se quer é fortalecer os conselhos municipais – este é o grande objetivo. Assim, os conselhos municipais deveriam ser a AMEVIÇOSA, cada conselho com seu segmento, com sua área de atuação. A AMEVIÇOSA foi criada como uma contrapartida à falta de atuação efetiva dos conselhos, como forma de restabelecê-los. Por isso, uma das propostas da organização é que cada um dos conselhos municipais tenha um membro da AMEVIÇOSA, para que atuem como ela e, por isso, ela não precise mais de existir.” Esse objetivo, como se pode observar, é orientado para a eficácia, uma vez que o foco dessa proposta é a expectativa de se obter o resultado planejado, que é aprimorar a atuação dos conselhos do município.

Entre as ações realizadas pela organização, destaca-se o pedido de abertura do processo de cassação do prefeito do município de Viçosa, eleito em 2012, devido a várias denúncias de irregularidades, realizado na Câmara Municipal. Esse pedido foi arquivado devido à votação realizada pelos vereadores, pois era necessário dois terços dos votos a favor do pedido de abertura, que totalizariam 10 votos de 15. No entanto, o resultado da votação foi: 9 votos a favor do pedido de abertura, 5 votos contra e 1 parlamentar se absteve de votar, o que levou ao arquivamento do processo.

Contudo, os membros destacaram que um resultado muito importante obtido por eles ao longo de um ano de existência da organização “foi a mudança do regimento interno da Câmara

Municipal de Viçosa, permitindo a abertura de CPIs. Essa mudança ocorreu por conta da vinda dos representantes da AMARRIBO na cidade. O presidente da AMARRIBO informou aos membros da AMEVIÇOSA e aos vereadores durante uma sessão da Câmara que o regimento interno desta era inconstitucional, pois a CPI é um direito de minoria e bastam três assinaturas para criá-la. A partir dessa informação é que se alterou o regimento interno da Câmara Municipal, que impedia a realização de CPIs. O alcance desse resultado possibilitou a abertura da CPI da saúde e da rodoviária.”

Essa ação efetuada pelos membros da AMEVIÇOSA e outras ações empenhadas pela organização geraram resultados positivos, que contribuíram para melhorar e motivar a atuação dos cidadãos viçosenses no controle social da gestão pública. Nesse contexto, pode-se perceber a presença da racionalidade instrumental nas atividades realizadas pela organização, sob diferentes aspectos. Logo, está em consonância com a literatura, com o que assegura Santos (2002, citado por DUQUE BRASIL, 2004), que indica que há duas vertentes analíticas quanto aos termos e ao papel da participação institucional. A primeira diz respeito à participação de forma instrumental, como meio de garantir a governabilidade, tendo em vista, portanto, a eficiência através do redirecionamento dos meios de protesto e influência dos movimentos sociais para formas controladas de participação. Trata-se de uma perspectiva de participação como forma de avigorar a tendência de desresponsabilização do Estado.

Já a segunda corrente, conforme afirma esse autor, ressalta as dimensões pública e política da participação cidadã. Nessa visão, as instâncias participativas instituem espaços de publicização de conflitos, de negociação de interesses diferenciados e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas, o que está de acordo com os aspectos da substancialidade, conforme poderá ser observado no tópico seguinte.

#### **4.5. Valores Compartilhados**

Assim como há objetivos compartilhados entre os membros, é possível verificar que as pessoas sentem uma sensação de dever, ou responsabilidade, de participar como uma expressão de valores comuns, outra variável motivadora da participação, de acordo com Birchall e Simmons (2004), como se visualiza nas falas dos entrevistados:

É obrigação e direito do cidadão de lutar por uma sociedade melhor. Não faço mais do que meu dever de cidadão, quer dizer, não faço nada mais do que a minha obrigação. (Entrevistado 2)

A organização foi criada por grupo de pessoas insatisfeitas, com ideais em comum em prol do coletivo. (Entrevistado 1)

Qualquer pessoa que dispense um tempo mínimo que seja em prol do outro já é uma grande coisa. (Entrevistado 5)

Do mesmo modo que no tópico sobre os objetivos compartilhados, é relevante compreender as ações e atividades efetuadas sob o prisma da ação racional substantiva. Nesse sentido, sobre o processo de tomada de decisão, os atores afirmam que “não há hierarquia entre os membros” e que “as decisões são tomadas e desenvolvidas em conjunto, participativamente”. Na questão da solução de conflitos, como ressaltado no tópico de mobilização, quando há algum impasse, eles são resolvidos por consenso a partir de votações, demonstrando o entendimento existente entre os membros, características da substancialidade, sendo uma orientação para a efetividade.

Já no quesito relações interpessoais, percebeu-se que há um “relacionamento agradável e amistoso”, “há uma confiança entre os membros”, “o relacionamento é muito bom, todos são muito entusiasmados”, além de existir “respeito e consideração entre eles, mesmo cada um tendo suas convicções pessoais”, o que denota a autenticidade e o entendimento entre os membros, uma orientação para a efetividade.

No aspecto satisfação pessoal também sobressai a racionalidade substantiva, como pode ser observado por meio das falas: “sentir útil perante Viçosa, ajudar socialmente”, “sinto honrado por participar de um movimento como esse, é muito prazeroso” e “é uma alegria, uma sensação única que só quem participa deste tipo de organização sente isso, de ter um grupo unido em prol do desenvolvimento do município”, predominando a autorrealização, uma orientação para a relevância.

Já entre os valores que os membros da AMEVIÇOSA procuram difundir entre os cidadãos do município estão os “valores morais, de família e o altruísmo”, a “cidadania”, “ética e integridade moral”, “participação popular, transparência e probidade administrativa” e “honestidade por parte dos cidadãos e administradores públicos”. Esses valores são difundidos durante as reuniões da associação, nas redes sociais e nas sessões da Câmara Municipal.

Com o intuito de enfatizar a orientação para a relevância exposta nos valores disseminados pela organização, separa-se o discurso de um dos membros: “a necessidade da participação popular para a melhoria da qualidade de vida, assim como a importância da transparência na administração são valores fundamentais. Inculcado na questão de participação

está o patriotismo, se você realmente gosta do seu país, você irá trabalhar para mudar a partir da sua cidade.”

Além disso, a substancialidade vista pela orientação para a relevância pode ser observada em uma das propostas que pretende ser efetuada pela organização, que é “fazer um pacto nacional pela integridade, em que se possa trabalhar com crianças, desde o ensino fundamental, durante 20 anos, englobando todas as crianças brasileiras, para que isso alcance as suas famílias. Mas para isso é necessário apoio governamental, pois deve ser alterada a estrutura de ensino, para que seja possível levar valores éticos, valores morais, para que no futuro possa se ter uma nova geração com outra mentalidade.” Portanto, percebe-se a presença da substancialidade na organização, consoante com Serva (1997), que afirma que a ação racional substantiva norteada para a dimensão coletiva se refere ao entendimento para a responsabilidade e satisfação sociais.

#### **4.6. Senso de Comunidade**

A dimensão senso de comunidade diz respeito ao fato de as pessoas se identificarem e se preocuparem com outras pessoas que vivem na mesma área ou são como elas em algum aspecto, o que é percebido nos dizeres a seguir:

Nós moramos na cidade, assim como nossos filhos, netos e parentes. Por outro lado, nós somos profissionais que desejam ver Viçosa com uma qualidade de vida minimamente razoável. (Entrevistado 2)

Dentre os motivos pessoais para o meu envolvimento, é o fato de querer uma cidade melhor para mim e para meus filhos. Eu me defronto com os problemas da cidade diariamente, meus filhos e meus amigos também se defrontam com esses problemas. (Entrevistado 4)

Nota-se nessas passagens a presença da racionalidade instrumental, demonstrada pelos interesses próprios dos cidadãos. Por outro lado, também se observa a substancialidade por meio da satisfação pessoal advinda do apoio comunitário: “nós temos tido muito apoio da comunidade, mesmo aqueles que não querem ser expostos estão apoiando, como empresários. E isso nos dá força para continuar.”

Além disso, a preocupação dos membros da AMEVIÇOSA com a conscientização dos cidadãos do município denota mais uma vez a racionalidade substantiva, por meio da orientação para a relevância. Isso pode ser verificado pelos seguintes discursos: “quanto mais as pessoas visualizarem que com a união é possível melhorar a cidade, mais facilmente nós conseguiremos

atingir nosso objetivo, que é viver numa cidade com qualidade de vida melhor”; “uma maior conscientização dos cidadãos sobre a importância da participação deles na melhoria da qualidade de vida do município seria o maior benefício que se poderia ter com a atuação da AMEVIÇOSA”; e “é importante fazer com as pessoas acreditem no que estão fazendo, que vai resultar em alguma coisa. O engajamento virá a partir do momento que as pessoas sentirem que fazem a diferença.”

Alves e Júnior (2012, p. 13) salientam a importância do fator coletivo nos resultados de seu estudo, afirmando que há “grau elevado de altruísmo e cidadania por parte dos indivíduos participantes, além da identificação com o coletivo e consciência do seu papel na sociedade”.

Portanto, observa-se que, no quesito senso de comunidade, a preocupação com o bem coletivo destacada pelos atores evidencia a presença tanto da racionalidade instrumental quanto da racionalidade substantiva.

## **5. Considerações Finais**

Os resultados deste estudo empírico têm apontado para a complementaridade das racionalidades no processo motivacional da participação cidadã no controle social, já que o estímulo à participação emerge devido ao valor concedido ao exercício do controle social, advindo da racionalidade substantiva, enquanto a racionalidade instrumental se apresenta como um meio de garantir a eficiência e a eficácia da atuação comunitária dos cidadãos.

Portanto, a motivação para a participação cidadã dada pelos estímulos e pelas ações é orientada por ambas as racionalidades, que coexistem, havendo ora predominância de uma, ora predominância da outra, sem qualquer prejuízo para as atividades da organização estudada. Quanto mais motivados estiverem, mais atuantes os cidadãos serão no controle social da gestão pública. Consequentemente, mais se aperfeiçoará a democracia brasileira. Por isso, são indicados maiores aprofundamentos nos estudos sobre a motivação e as racionalidades, visando compreender como ocorre essa interação, sendo interessante a realização de um estudo quantitativo, que permitirá a complementação e a comparação dos resultados.

Os obstáculos existentes no exercício do controle social são fatores desmotivadores da participação. Assim, torna-se necessário que os mecanismos que procuram motivar e garantir a participação cidadã, como leis e sites governamentais, sejam analisados e investigados continuamente, visando o aperfeiçoamento das instituições democráticas no País.

Somente a partir da compreensão dos aspectos que motivam a participação e dos obstáculos existentes é que se poderá empreender ações que visem efetivar o controle social da gestão pública e, consequentemente, elevar o desenvolvimento dos municípios. Ademais, é necessário estimular organizações da sociedade civil, como a AMEVIÇOSA, que motivam a participação dos cidadãos e prestam serviços de extrema importância para o bem da sociedade. Essas organizações não só devem ser respeitadas, como ouvidas pelas administrações públicas dos locais em que elas atuam.

## 6. Referências

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10)

AIRONG, Z.; XIANG, G. **Study on motivation mechanism of citizens' participation under the conditions of e-government**. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MANAGEMENT OF E-COMMERCE AND E-GOVERNMENT, 2008. Jiangxi. Jiangxi: IEEE, 2008. p. 140-143.

ALVES, A. I. M.; JÚNIOR, R. B. **Participação e Governança Municipal**. In: SEMEAD, 15., 2012, São Paulo. Disponível em: <[http://www.ead.fea.usp.br/semead/15semead/resultado/an\\_resumo.asp?cod\\_trabalho=437](http://www.ead.fea.usp.br/semead/15semead/resultado/an_resumo.asp?cod_trabalho=437)> Acesso em: 5 de maio 2012.

BELLÉ, N. Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance. **Public Administration Review**, v. 73, p. 143-153, 2012.

BIRCHALL, J.; SIMMONS, R. What motivates members to participate in co-operative and mutual businesses? A theoretical model and some findings. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v.75, n. 3, p. 465-495, 2004.

SIMMONS, R.; BIRCHALL, J. A joined-up approach to user participation in public services: strengthening the "participation chain". **Social Policy & Administration**, v. 39, n. 3, p. 260-283, jun. 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília, maio 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul./ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **RAE**, São Paulo, v. 50, n.1, p. 112-116, jan./mar. 2010.

BRULON, V.; VIEIRA, M. M. F.; DARBILLY, L. Choque de gestão ou choque de racionalidades? O desempenho da administração pública em questão. **REAd**, Porto Alegre. v. 74, n.1, p. 1-34, jan./abr. 2013.

CLARY, E. G.; SNYDER, M. The motivations to volunteer: theoretical and practical considerations. **Current Directions in Psychological Science**, v. 8, p. 156-159, 1999.

COURSEY, D.; YANG, K.; PANDEY, S. Public Service Motivation (PSM) and support for citizen participation: a test of Perry and Vandenabeele's reformulation of PSM theory. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 572-582, 2012.

DUQUE BRASIL, F. P. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 2, nov. 2004.

ELDER, S. Sampling methodology. In: \_\_\_\_\_. **ILO school-to-work transition survey: a methodological guide**. Switzerland: International Labour Office, 2009.

FADUL, E.; SOUZA, A. R. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2006, 30., Salvador. **Anais...** Salvador, 2006.

GUERRA, J. F. C.; TEODÓSIO, A. S. de S. Gestão pública societal e gestão social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma política pública. **Revista Pensamento & Realidade**, 2012. (VI ENAPEGS EIXO TEMÁTICO 2: GESTÃO SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO)

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

LIMA, J. E. S. **As racionalidades substantivas no debate socioambiental e na gestão das águas: indagações epistemológicas**. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2005.

MACK, N.; WOODSONG, C.; MACQUEEN, K. M.; GUEST, G.; NAMEY, E. **Qualitative research methods: a data collector's field guide**. USA: Family Health International (FHI), 2005.

NABATCHI, T.; AMSLER, L. B. Direct public engagement in local government. **The American Review of Public Administration**, v. 44, n. 4S, p. 63S-88S, 2014.

NEWTON, C.; BECKER, K.; BELL, S. Learning and development opportunities as a tool for the retention of volunteers: a motivational perspective. **Human Resource Management Journal**, v. 24, n. 3, 2014.

OLIVEIRA, F. M. Desafios da participação popular no poder local. In: \_\_\_\_\_. **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fundação Konrad Adenauer, 2004.

OLIVEIRA, V. A. R. de. **Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 33. Rio de Janeiro, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas (FGV)**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

SANTOS, L. S.; SERVA, M. A. Tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 37. Rio de Janeiro, 2013.

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, jul./ago. 2001.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa. **Revista de Administração de Empresas**, v. 37, n. 2, p. 18-30, 1997.

SOUZA, W. J.; LINS, N. B. **Contornos da isonomia**: articulação entre elementos de racionalidade na gestão de uma ONG. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30. Salvador, 2006.

TAGHIPOUR, A.; DEJBAN, R. Job performance: mediate mechanism of work motivation. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 84, p. 1601-1605, 2013.

TIJŪNAITIENĖ, R.; NEVERAUSKAS, B.; BALČIŪNAS, S. Motivation expression of citizen participation in organizations of citizen society. **Engineering Economics**, Kaunas, n. 1, n. 61, 2009.

TIJŪNAITIENĖ, R.; NEVERAUSKAS, B.; BALČIŪNAS, S. Expression of collectivistic motives of lithuanian citizens participation in civil society organizations. **Engineering Economics**, Kaunas, n. 1, n. 61, 2009.

VIEIRA, V. A. Proposta de critérios para avaliação das dissertações de mestrado em administração: uma aplicação no PPA-UEM/UEL. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 13-29, janeiro/março 2007.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1967.

WRIGHT, B. E. The role of work context in work motivation: a public sector application of goal and social cognitive theories. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 1, p. 59-78, 2004.

### 3. CONCLUSÃO GERAL

Ao longo deste estudo, discutiu-se a necessidade da atuação conjunta do controle social e da administração pública sobre a arrecadação e a alocação dos recursos públicos, visando possibilitar o maior engajamento dos cidadãos e fortalecer a implementação de programas públicos.

O alinhamento entre a atuação do controle social e a da administração pública é necessário para que uma ação não paralise a outra, pelo contrário, garanta a arrecadação e o emprego eficiente dos recursos públicos, gerando benefícios para os cidadãos. Para isso, é importante que haja comunicação constante entre os gestores públicos e os atores externos que exercem o controle social, visando retroalimentar as informações de modo que otimizem os recursos e as obras públicas.

Entretanto, vários são os aspectos que favorecem ou limitam a participação efetiva que gera o controle da gestão pública no contexto municipal. A partir das análises efetuadas, foi possível constatar que a prática do controle social é restrita a uma pequena parcela dos municípios mineiros. Portanto, tornam-se necessárias ações centradas no fortalecimento da sociedade civil especialmente nos municípios de pequeno porte, que apresentam menor nível de desenvolvimento.

Mesmo nos municípios em que há maior inclinação para o controle da gestão pública, é importante que se busque compreender os aspectos que motivam a participação e os obstáculos existentes, pois assim poderão ser empreendidas ações que visem fortalecer ainda mais a sociedade civil e os cidadãos atuantes desses locais.

Assim, os resultados reforçam a necessidade de se considerar o papel dos múltiplos contextos na formação dos programas que fomentam o controle social, visando prover ações diferenciadas, especialmente para aqueles que apresentam baixa atuação participativa, de modo a possibilitar a inclusão dos municípios desfavorecidos e reverter as disparidades. Uma vez que a renda *per capita* é um fator que interfere na atuação dos municípios, torna-se factível apontar que para a efetivação do controle social no País é importante a inclusão de todas as classes sociais no processo participativo, confirmando um fato já ressaltado pela literatura.

Sob essa ótica, cabe salientar que os aspectos identificados podem favorecer ou limitar a implementação eficaz das intervenções com ênfase no controle social, sobretudo no que se refere à participação de municípios em situações desfavoráveis. Entre os fatores que

impulsionam o engajamento cidadão amplamente discutido pela literatura estão a educação e a promoção da participação de jovens nas políticas públicas municipais.

Uma das limitações deste estudo, no caso dos artigos quantitativos, encontra-se relacionada à quantidade de variáveis utilizadas, situação decorrente do baixo grau de informações presentes nos dados oficiais sobre os processos participativos no Brasil, assim como à falta de informações sobre os gastos e os resultados dos programas de fomento ao controle social, em termos de qualidade e abrangência dos dados.

Isso permite afirmar que, para o fortalecimento de pesquisas nessa área, é necessária a incorporação de dados sobre os processos participativos nos bancos de dados municipais, o que trará, conseqüentemente, maior clareza sobre a atuação municipal e maior transparência em relação aos custos e benefícios obtidos.

#### 4. REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 10 de julho de 2014.

BUGARIN, M.; VIEIRA, L. Benefit sharing: An incentive mechanism for social control of government expenditure. p. 673-690. **The Quarterly Review of Economics and Finance**. 2008. doi:10.1016/j.qref.2007.01.002

CAMPOS, E. B. **Controle social das políticas públicas**: notas para debate. Belo Horizonte, 2004.

CELSO, R. P.; SILVA, S. J.; COELHO, F. S. Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos BRIC(s). Dossiê Democracia e Políticas Públicas. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n.2, p. 37-63, maio-ago. 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos>. Acesso em: 6 de dezembro de 2014.

COSTA, C. C. M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; ABRANTES, L. A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do Estado de Minas Gerais. **Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, n. 20, maio/ago. 2012.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 24, maio/ago. 2002.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

#### Espelho de tabulação das variáveis

VARIÁVEL	CARACTERIZAÇÃO	FONTE
Taxa de Urbanização em 2010.	Razão entre população urbana e população total.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Porcentagem de Pessoas com Ensino Superior em 2010.	Porcentagem de habitantes com 25 anos ou mais que possui superior completo.	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD).
Renda <i>per capita</i> em 2010.	Renda por habitante do município, referente ao mês de julho (mês de referência dos Censos Demográficos de 2000 e de 2010). Em reais de dezembro de 2010. Os valores correntes de 01/08/2000 e de 01/08/2010 foram convertidos em valores constantes de dezembro de 2010 através dos seguintes fatores (calculados com base no INPC): 2,01239 e 1,03089, respectivamente.	Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), FJP.
Proporção de Pessoas Ocupadas em 2010 (Proxy de Contribuintes).	Proporção de todas as pessoas formalmente registradas no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com algum vínculo empregatício, à exceção das pessoas empregadas na administração pública. A cada 10.000 habitantes do município há X pessoas ocupadas.	MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).
Proporção de Empresas em 2010.	Número de empresas atuantes em cada município. A cada 10.000 habitantes do município há X empresas.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Proporção do Número de Usuários de Internet Fixa em 2011.	Proporção do número total de acessos de internet fixa em cada município. A cada 10.000 habitantes do município há X usuários de internet fixa.	Ministério das Comunicações
Proporção de Membros de Entidades Religiosas em 2010.	Proporção do somatório das pessoas que se declaram praticantes das seguintes religiões em cada município: a) Cadomblé; b) Católica Apostólica Brasileira; c) Católica Apostólica Romana; d) Católica Ortodoxa; e) Espírita; e) Espiritualista; f) Evangélica; g) Hinduísmo; h) Islamismo; i) Judaísmo; j) Budismo. A cada 10.000 habitantes do município há X membros de entidades religiosas.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Proporção do Número Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) em 2010.	Proporção do número de Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) presentes em cada município. A cada 10.000 habitantes do município há X ONGs.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Número Total de Conselhos Gestores Atuantes em 2010.	Indica o número total de conselhos gestores atuantes em cada município no ano de 2010, considerando o universo total de conselhos existentes no estado de Minas Gerais: da Saúde, da Educação, da Segurança Pública, da Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, dos Direitos da Mulher, da Assistência Social, da Segurança Alimentar, do Idoso, da Pessoa com Deficiência, Tutelar, do Programa Bolsa Família, da Habitação, do Meio Ambiente, da Cultura, do Patrimônio Cultural, do Esporte ou Turismo, da Política Urbana, ou Desenvolvimento Urbano, do Transporte. Sendo que, foi atribuído 1 ponto para a existência de cada um desses conselhos em atividade e 0 para os conselhos que não estão em atividade e para os municípios que não possuem o determinado conselho.	Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), FJP.
Número Total de Partidos Políticos em 2010.	Somatório dos partidos políticos existentes no município.	Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Proporção do Número de Eleitores Filiados a Partidos Políticos em 2010.	Proporção do somatório dos eleitores filiados a algum partido político existente no município. A cada 10.000 habitantes do município há X eleitores filiados a partidos políticos.	Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Número de Legislações, Normas e Regras Municipais (LNRM) em 2009.	1) Instrumentos Legais que tratem dos Direitos Humanos nos Municípios (engloba os aspectos: Lei orgânica do município; Plano plurianual; Lei de diretrizes orçamentárias; Adaptação de espaços culturais, artísticos e desportivos para facilitar o ingresso, locomoção e acomodação de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; Concessão de meia-entrada para maiores de 65 anos nos espetáculos culturais, artísticos e eventos desportivos promovidos ou subsidiados pela administração direta e/ou indireta; Criação de locais específicos para pessoas com deficiência que necessitem de cadeiras de rodas para sua locomoção, nos locais de espetáculos culturais, artísticos e desportivos no município; Assegura o ingresso de cães-guia para pessoas com deficiência visual em espaços culturais, artísticos e desportivos; Concessão de meia-entrada para pessoas com deficiência nos espetáculos culturais, artísticos e eventos desportivos promovidos ou subsidiados pela administração direta e/ou indireta; Reconheça direitos a lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; Outras legislações relacionadas a direitos humanos); 2) Instrumentos Legais que tratam da Educação no Município (engloba os aspectos: Lei orgânica municipal; Lei do orçamento anual (LOA); Lei de diretrizes orçamentárias (LDO); Plano Plurianual de investimentos (PPA); Portaria do órgão gestor da educação; Nenhum dos instrumentos citados; Projetos, programas e ações da educação municipal; Concessão de incentivos fiscais para entidades educacionais; Conselho de Controle e Acompanhamento Social do FUNDEF; Conselhos escolares; Conselho de Alimentação Escolar; Conselho do Transporte Escolar; Sistema Municipal de Ensino; Outros); 3) O município possui legislação específica sobre zona e/ou área de interesse social; 4) O município possui legislação específica sobre zona e/ou área de interesse especial; 5) Lei de parcelamento do solo; 6) Lei de zoneamento ou equivalente; 7) Código de obras; 8) Orienta-se pelas regras previstas nas normas técnicas de acessibilidade; 9) Lei específica de Solo criado; 10) Lei específica de Contribuição de melhoria; 11) Lei específica de Operação urbana consorciada; 12) Lei específica de Estudo de impacto de vizinhança; 13) Código de Posturas; 14) A lei orgânica	IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros.

	do município trata do esporte; 15) Existem outros instrumentos legais que tratem do esporte; 16) O município possui legislação específica que dispõe sobre regularização fundiária; 17) Legislação específica para tratar de questão ambiental; 18) Legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural.	
Número de Políticas, Planos e Programas Municipais (PPM) em 2009.	Indica o número de políticas, planos e programas (PPP) existentes em cada município no ano de 2009, sendo que foi atribuído 1 ponto para a existência de cada uma destas PPP e 0 para a não existência da PPP e para os municípios que se declararam como 'não aplicáveis (NA)'. Foram excluídas aquelas variáveis em que havia um número superior a 5% de municípios que se declararam como NA. Portanto, esta variável indica a existência das seguintes PPP: 1) Plano Diretor; 2) A prefeitura desenvolve política ou plano de inclusão digital; 3) Política, plano ou programa de direitos humanos; 4) Política ou ações de combate ao uso de trabalho forçado; 5) Política, programa ou ações para o combate ao subregistro civil de nascimento; 6) Política, programa ou ações para a população em situação de rua; 7) Política, programa ou ações para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; 8) Política, programa ou ações de reinserção de egressos do sistema prisional; 9) Política, programa para o idoso; 10) Plano municipal de atendimento socioeducativo; 11) Outras políticas, programas, plano ou ações relacionados a direitos humanos; 12) Política para crianças e adolescentes; 13) Plano municipal de política para as mulheres; 14) Plano Municipal de educação; 15) O município possui plano de municipal de habitação; 16) O município possui plano e/ou programa específico de regularização fundiária; 17) Programas ou ações de geração de trabalho e renda; 18) Política de apoio ao primeiro emprego de jovens e adolescentes no município; 19) Programa de saúde da família; 20) Plano municipal de saúde; 21) Plano municipal de segurança pública.	IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros.

Fonte: Dados da pesquisa.

## APÊNDICE B

**Matriz de correlações obtida com a aplicação da Análise Fatorial**

	<b>Tx. Urban.</b>	<b>% Pes. Ens. Sup.</b>	<b>Renda</b>	<b>Prop. Pes. Ocup.</b>	<b>Prop. Empr.</b>	<b>Prop. Us. Int. Fixa</b>	<b>Prop. Mem. Ent. Rel.</b>	<b>Prop. ONGs</b>	<b>Nº Consel.</b>	<b>Nº Part. Políticos</b>	<b>Prop. Eleit. Fil. Part.</b>	<b>Nº LNRM</b>	<b>Nº PPPM</b>
Taxa Urban.	1,000												
% Pes. Ens. Superior	0,578	1,000											
Renda Per Capita	0,618	0,783	1,000										
Prop. Pes. Ocupadas	0,556	0,577	0,708	1,000									
Prop. Empresas	0,523	0,528	0,634	0,539	1,000								
Prop. Us. Internet Fixa	0,456	0,578	0,627	0,511	0,444	1,000							
Prop. Mem. Ent. Religiosas	<b>-0,258</b>	<b>-0,086</b>	<b>-0,134</b>	<b>-0,119</b>	<b>-0,022</b>	<b>-0,101</b>	1,000						
Prop. ONGs	<b>-0,002</b>	<b>0,102</b>	<b>0,014</b>	<b>-0,031</b>	<b>0,213</b>	<b>-0,024</b>	<b>0,098</b>	1,000					
Nº Conselhos Atuantes	0,384	0,517	0,435	0,412	0,271	0,367	-0,125	0,050	1,000				
Nº Partidos Políticos	0,447	0,470	0,363	0,439	0,248	0,363	-0,241	0,014	0,478	1,000			
Prop. Eleitores Fil. Partidos	<b>-0,111</b>	<b>-0,224</b>	<b>-0,098</b>	<b>-0,212</b>	<b>-0,048</b>	<b>-0,137</b>	<b>0,069</b>	<b>0,017</b>	<b>-0,293</b>	<b>-0,340</b>	1,000		
Nº LNRM	0,412	0,498	0,426	0,400	0,334	0,357	-0,139	0,088	0,549	0,451	-0,263	1,000	
Nº PPPM	0,270	0,342	0,300	0,285	0,232	0,278	-0,129	0,013	0,410	0,396	-0,201	0,437	1,000

Fonte: Resultados da pesquisa.

## APÊNDICE C

### Valores do IPCS para cada município de Minas Gerais

<b>Municípios</b>	<b>Fator 1</b>	<b>Fator 2</b>	<b>Fator 3</b>	<b>IPCS</b>
Abadia dos Dourados	0,352	0,396	0,725	48,74
Abaeté	0,419	0,561	0,628	57,32
Abre Campo	0,290	0,462	0,746	47,96
Acaiaca	0,231	0,354	0,619	38,14
Açucena	0,123	0,570	0,627	40,03
Água Boa	0,121	0,573	0,621	39,93
Água Comprida	0,415	0,341	0,676	49,51
Aguanil	0,306	0,435	0,634	45,93
Águas Formosas	0,232	0,639	0,737	51,12
Águas Vermelhas	0,161	0,435	0,578	36,29
Aimorés	0,322	0,512	0,561	48,51
Aiuruoca	0,339	0,364	0,742	47,08
Alagoa	0,201	0,422	0,706	40,47
Albertina	0,332	0,221	0,590	38,54
Além Paraíba	0,630	0,670	0,694	75,12
Alfenas	0,512	0,955	0,672	78,54
Alfredo Vasconcelos	0,235	0,550	0,651	46,38
Almenara	0,255	0,713	0,631	53,39
Alpercata	0,244	0,334	0,543	36,78
Alpinópolis	0,357	0,558	0,710	54,95
Alterosa	0,236	0,606	0,693	49,32
Alto Caparaó	0,296	0,443	0,577	44,61
Alto Jequitibá	0,214	0,540	0,674	45,10
Alto Rio Doce	0,155	0,506	0,652	39,98
Alvarenga	0,140	0,440	0,645	36,43
Alvinópolis	0,266	0,550	0,699	49,03
Alvorada de Minas	0,174	0,415	0,636	37,34
Amparo do Serra	0,175	0,516	0,617	40,92
Andradas	0,437	0,570	0,640	58,89
Andrelândia	0,352	0,456	0,735	51,24
Angelândia	0,109	0,550	0,588	37,77
Antônio Carlos	0,262	0,467	0,618	44,22
Antônio Dias	0,171	0,549	0,606	41,73
Antônio Prado de Minas	0,409	0,271	0,679	46,57
Araçáí	0,435	0,256	0,624	46,57
Aracitaba	0,314	0,215	0,716	39,44
Araçuaí	0,210	0,707	0,707	51,79
Araguari	0,483	0,800	0,624	70,10
Arantina	0,394	0,238	0,696	44,72

Araponga	0,093	0,524	0,580	35,71
Araporã	0,569	0,412	0,673	61,35
Arapuá	0,314	0,390	0,621	44,45
Araújos	0,425	0,391	0,671	51,95
Araxá	0,530	0,893	0,643	76,74
Arceburgo	0,369	0,558	0,621	54,08
Arcos	0,534	0,479	0,680	61,92
Areado	0,481	0,402	0,738	56,89
Argirita	0,318	0,330	0,619	42,35
Aricanduva	0,074	0,635	0,638	39,81
Arinos	0,214	0,648	0,710	49,88
Astolfo Dutra	0,471	0,378	0,632	53,48
Ataléia	0,148	0,565	0,657	41,89
Augusto de Lima	0,236	0,434	0,689	42,71
Baependi	0,344	0,565	0,671	53,72
Baldim	0,529	0,490	0,582	60,31
Bambuí	0,407	0,631	0,664	59,88
Bandeira	0,147	0,417	0,703	37,03
Bandeira do Sul	0,369	0,382	0,629	47,55
Barão de Cocais	0,340	0,715	0,643	58,72
Barão de Monte Alto	0,214	0,495	0,614	42,37
Barbacena	0,513	0,704	0,655	68,82
Barra Longa	0,149	0,442	0,778	39,40
Barroso	0,382	0,669	0,710	60,68
Bela Vista de Minas	0,317	0,449	0,641	47,20
Belmiro Braga	0,224	0,533	0,651	45,05
Belo Horizonte	1,000	0,789	0,603	100,00
Belo Oriente	0,325	0,620	0,518	51,99
Belo Vale	0,277	0,425	0,771	46,23
Berilo	0,102	0,617	0,649	40,98
Berizal	0,081	0,911	0,538	48,89
Bertópolis	0,157	0,440	0,577	36,26
Betim	0,369	0,875	0,525	64,38
Bias Fortes	0,185	0,370	0,655	36,59
Bicas	0,548	0,492	0,696	63,54
Biquinhas	0,349	0,225	0,653	40,82
Boa Esperança	0,419	0,675	0,657	62,16
Bocaina de Minas	0,313	0,448	0,659	47,25
Bocaiúva	0,274	0,726	0,679	55,88
Bom Despacho	0,513	0,590	0,647	64,31
Bom Jardim de Minas	0,395	0,379	0,674	49,76
Bom Jesus da Penha	0,392	0,307	0,789	48,91
Bom Jesus do Amparo	0,219	0,592	0,738	48,54
Bom Jesus do Galho	0,159	0,521	0,603	39,90

Bom Repouso	0,231	0,452	0,659	42,55
Bom Sucesso	0,321	0,637	0,718	55,91
Bonfim	0,250	0,389	0,757	42,99
Bonfinópolis de Minas	0,326	0,509	0,870	54,09
Bonito de Minas	0,013	0,735	0,737	41,73
Borda da Mata	0,414	0,393	0,655	51,08
Botelhos	0,348	0,577	0,660	54,27
Botumirim	0,129	0,475	0,573	35,81
Brás Pires	0,188	0,300	0,644	33,90
Brasilândia de Minas	0,296	0,355	0,598	41,65
Brasília de Minas	0,184	0,689	0,650	48,56
Braúnas	0,190	0,756	0,000	39,97
Brazópolis	0,414	0,389	1,000	57,02
Brumadinho	0,457	0,834	0,644	70,17
Bueno Brandão	0,276	0,516	0,662	47,70
Buenópolis	0,289	0,621	0,727	53,58
Bugre	0,155	0,262	0,547	28,85
Buritiz	0,190	0,918	0,661	57,82
Buritizzeiro	0,210	0,743	0,613	51,49
Cabeceira Grande	0,201	0,595	0,562	44,49
Cabo Verde	0,249	0,583	0,731	49,86
Cachoeira da Prata	0,534	0,139	0,642	48,36
Cachoeira de Minas	0,288	0,540	0,689	49,78
Cachoeira de Pajeú	0,126	0,391	0,593	32,84
Cachoeira Dourada	0,463	0,304	0,609	49,80
Caetanópolis	0,353	0,627	0,661	56,45
Caeté	0,352	0,695	0,665	59,04
Caiana	0,218	0,439	0,540	39,19
Cajuri	0,190	0,395	0,608	37,06
Caldas	0,282	0,624	0,708	52,99
Camacho	0,197	0,326	0,661	35,78
Camanducaia	0,440	0,590	0,653	60,09
Cambuú	0,474	0,592	0,641	61,96
Cambuquira	0,376	0,637	0,724	59,36
Campanário	0,269	0,354	0,660	41,07
Campanha	0,473	0,600	0,687	63,04
Campestre	0,270	0,579	0,652	49,51
Campina Verde	0,383	0,508	0,669	53,86
Campo Azul	0,094	0,625	0,672	41,23
Campo Belo	0,470	0,767	0,664	68,80
Campo do Meio	0,312	0,575	0,630	51,47
Campo Florido	0,448	0,379	0,571	51,08
Campos Altos	0,375	0,695	0,675	60,60
Campos Gerais	0,248	0,687	0,647	52,30

Cana Verde	0,292	0,550	0,672	50,15
Canaã	0,193	0,429	0,632	38,93
Canápolis	0,488	0,392	0,637	55,13
Candeias	0,288	0,650	0,711	54,39
Cantagalo	0,183	0,353	0,615	35,14
Caparaó	0,203	0,424	0,616	39,07
Capela Nova	0,193	0,306	0,672	34,97
Capelinha	0,261	0,594	0,669	49,87
Capetinga	0,396	0,292	0,713	47,21
Capim Branco	0,618	0,420	0,626	63,67
Capinópolis	0,517	0,321	0,578	53,11
Capitão Andrade	0,190	0,545	0,639	43,27
Capitão Enéas	0,171	0,663	0,581	45,62
Capitólio	0,435	0,390	0,747	53,83
Caputira	0,155	0,442	0,653	37,54
Caraí	0,015	0,732	0,664	40,42
Caranaíba	0,148	0,368	0,634	33,96
Carandaí	0,311	0,551	0,658	51,08
Carangola	0,402	0,704	0,641	61,98
Caratinga	0,357	0,983	0,645	69,91
Carbonita	0,255	0,427	0,677	43,35
Careaçu	0,380	0,448	0,652	51,11
Carlos Chagas	0,237	0,607	0,708	49,62
Carmésia	0,238	0,494	0,749	46,18
Carmo da Cachoeira	0,337	0,613	0,654	54,89
Carmo da Mata	0,389	0,463	0,712	53,26
Carmo de Minas	0,292	0,753	0,668	57,76
Carmo do Cajuru	0,394	0,492	0,724	54,90
Carmo do Paranaíba	0,410	0,441	0,624	52,15
Carmo do Rio Claro	0,396	0,662	0,751	61,92
Carmópolis de Minas	0,310	0,504	0,653	49,10
Carneirinho	0,457	0,375	0,737	54,45
Carrancas	0,317	0,478	0,631	48,17
Carvalhópolis	0,389	0,266	0,612	44,03
Carvalhos	0,233	0,293	0,617	35,86
Casa Grande	0,221	0,265	0,687	35,31
Cascalho Rico	0,399	0,266	0,620	44,74
Cássia	0,442	0,396	0,635	52,48
Cataguases	0,459	0,835	0,646	70,43
Catas Altas	0,318	0,517	0,716	51,16
Catas Altas da Noruega	0,195	0,256	0,641	32,64
Catuji	0,071	0,546	0,654	36,57
Catuti	0,155	0,629	0,775	46,76
Caxambu	0,574	0,681	0,722	72,69

Cedro do Abaeté	0,409	0,136	0,531	38,87
Central de Minas	0,273	0,563	0,642	48,91
Centralina	0,330	0,401	0,559	44,70
Chácara	0,395	0,314	0,620	46,35
Chalé	0,208	0,309	0,552	33,89
Chapada do Norte	0,121	0,319	0,691	31,51
Chapada Gaúcha	0,162	0,701	0,754	49,55
Chiador	0,294	0,542	0,580	48,31
Cipotânea	0,159	0,388	0,625	35,26
Claraval	0,253	0,416	0,629	41,91
Claro dos Poções	0,216	0,507	0,661	43,77
Cláudio	0,425	0,680	0,653	62,59
Coimbra	0,294	0,391	0,598	42,92
Coluna	0,123	0,477	0,673	37,34
Comendador Gomes	0,438	0,306	0,612	48,44
Comercinho	0,126	0,462	0,687	37,19
Conceição da Aparecida	0,312	0,393	0,680	45,44
Conceição da Barra de Minas	0,229	0,495	0,686	44,58
Conceição das Alagoas	0,405	0,497	0,527	52,25
Conceição das Pedras	0,270	0,224	0,725	37,38
Conceição de Ipanema	0,153	0,462	0,606	37,39
Conceição do Mato Dentro	0,204	0,584	0,625	45,35
Conceição do Pará	0,326	0,440	0,713	48,65
Conceição do Rio Verde	0,365	0,607	0,659	56,38
Conceição dos Ouros	0,385	0,432	0,646	50,70
Cônego Marinho	0,055	0,567	0,760	38,24
Confins	0,672	0,373	0,558	63,93
Congonhal	0,310	0,534	0,648	50,13
Congonhas	0,429	0,933	0,701	73,35
Congonhas do Norte	0,119	0,542	0,663	39,39
Conquista	0,471	0,416	0,660	55,44
Conselheiro Lafaiete	0,459	0,759	0,621	67,03
Conselheiro Pena	0,267	0,555	0,567	46,93
Consolação	0,271	0,334	0,678	40,77
Contagem	0,442	0,954	0,562	72,36
Coqueiral	0,327	0,587	0,717	54,41
Coração de Jesus	0,112	0,732	0,690	46,66
Cordisburgo	0,249	0,603	0,738	50,75
Cordislândia	0,355	0,209	0,646	40,48
Corinto	0,317	0,478	0,656	48,58
Coroaci	0,203	0,444	0,605	39,63
Coromandel	0,377	0,622	0,725	58,87
Coronel Fabriciano	0,407	0,778	0,553	63,51
Coronel Murta	0,173	0,489	0,640	40,13

Coronel Pacheco	0,356	0,348	0,680	46,37
Coronel Xavier Chaves	0,321	0,425	0,912	51,30
Córrego Danta	0,460	0,278	0,581	48,14
Córrego do Bom Jesus	0,253	0,386	0,629	40,84
Córrego Fundo	0,344	0,476	0,644	49,88
Córrego Novo	0,234	0,461	0,622	42,45
Couto de Magalhães de Minas	0,330	0,427	0,711	48,39
Crisólita	0,112	0,586	0,653	40,46
Cristais	0,418	0,529	0,681	56,97
Cristália	0,120	0,594	0,622	40,66
Cristiano Ottoni	0,317	0,353	0,613	43,09
Cristina	0,312	0,441	0,648	46,71
Crucilândia	0,255	0,396	0,641	41,56
Cruzeiro da Fortaleza	0,388	0,338	0,754	49,22
Cruzília	0,352	0,553	0,667	53,69
Cuparaque	0,246	0,490	0,474	41,62
Curral de Dentro	0,159	0,575	0,604	41,96
Curvelo	0,381	0,736	0,653	62,11
Datas	0,188	0,547	0,736	44,97
Delfim Moreira	0,213	0,532	0,624	43,88
Delfinópolis	0,333	0,506	0,732	51,92
Delta	0,439	0,506	0,428	52,84
Descoberto	0,397	0,408	0,672	50,94
Desterro de Entre Rios	0,144	0,495	0,633	38,58
Desterro do Melo	0,306	0,200	0,679	37,76
Diamantina	0,401	0,749	0,699	64,62
Diogo de Vasconcelos	0,127	0,396	0,609	33,33
Dionísio	0,318	0,348	0,632	43,27
Divinésia	0,329	0,356	0,644	44,46
Divino	0,191	0,602	0,677	46,15
Divino das Laranjeiras	0,220	0,526	0,572	43,17
Divinolândia de Minas	0,227	0,430	0,557	39,68
Divinópolis	0,561	0,809	0,650	75,51
Divisa Alegre	0,246	0,455	0,496	40,66
Divisa Nova	0,269	0,537	0,620	47,36
Divisópolis	0,130	0,549	0,545	38,23
Dom Bosco	0,213	0,402	0,729	40,83
Dom Cavati	0,373	0,289	0,679	45,09
Dom Joaquim	0,266	0,469	0,737	46,65
Dom Silvério	0,380	0,362	0,721	49,04
Dom Viçoso	0,209	0,381	0,727	39,72
Dona Eusébia	0,384	0,362	0,538	46,04
Dores de Campos	0,488	0,308	0,629	51,83
Dores de Guanhães	0,160	0,649	0,641	45,50

Dores do Indaiá	0,488	0,489	0,702	59,95
Dores do Turvo	0,231	0,317	0,657	37,41
Doresópolis	0,526	0,000	0,672	43,15
Douradoquara	0,414	0,173	0,753	44,49
Durandé	0,171	0,521	0,645	41,33
Elói Mendes	0,337	0,743	0,637	59,47
Engenheiro Caldas	0,294	0,472	0,625	46,42
Engenheiro Navarro	0,179	0,570	0,704	44,75
Entre Folhas	0,228	0,386	0,600	38,84
Entre Rios de Minas	0,319	0,527	0,630	50,08
Ervália	0,199	0,533	0,658	43,69
Esmeraldas	0,199	0,821	0,550	52,73
Espera Feliz	0,263	0,727	0,643	54,64
Espinosa	0,144	0,614	0,707	44,39
Espírito Santo do Dourado	0,207	0,427	0,649	40,03
Estiva	0,224	0,473	0,624	42,29
Estrela Dalva	0,319	0,410	0,569	44,57
Estrela do Indaiá	0,353	0,395	0,721	48,74
Estrela do Sul	0,365	0,515	0,611	52,04
Eugenópolis	0,312	0,440	0,632	46,46
Ewbank da Câmara	0,331	0,324	0,628	43,06
Extrema	0,565	0,657	0,587	68,88
Fama	0,446	0,140	0,607	42,51
Faria Lemos	0,375	0,255	0,605	42,68
Felício dos Santos	0,128	0,528	0,763	41,16
Felisburgo	0,179	0,687	0,691	48,94
Felixlândia	0,253	0,615	0,676	50,34
Fernandes Tourinho	0,262	0,441	0,585	42,64
Ferros	0,211	0,529	0,764	46,13
Fervedouro	0,127	0,618	0,593	41,52
Florestal	0,477	0,463	0,661	57,60
Formiga	0,467	0,733	0,671	67,42
Formoso	0,200	0,502	0,622	41,94
Fortaleza de Minas	0,395	0,470	0,776	55,01
Fortuna de Minas	0,396	0,222	0,615	42,85
Francisco Badaró	0,066	0,544	0,752	37,88
Francisco Dumont	0,253	0,509	0,644	45,73
Francisco Sá	0,183	0,683	0,786	50,70
Franciscópolis	0,121	0,465	0,670	36,68
Frei Gaspar	0,123	0,437	0,704	36,35
Frei Inocência	0,261	0,412	0,613	41,98
Frei Lagonegro	0,028	0,519	0,680	33,43
Fronteira	0,339	0,601	0,547	52,62
Fronteira dos Vales	0,148	0,453	0,674	37,92

Fruta de Leite	0,036	0,689	0,793	42,34
Frutal	0,431	0,801	0,598	66,56
Funilândia	0,379	0,459	0,623	50,98
Galiléia	0,278	0,613	0,581	50,07
Gameleiras	0,100	0,468	0,761	37,15
Glaucilândia	0,132	0,519	0,833	42,31
Goiabeira	0,302	0,266	0,494	36,79
Goianá	0,441	0,387	0,730	53,75
Gonçalves	0,286	0,405	0,725	45,19
Gonzaga	0,150	0,475	0,604	37,60
Gouveia	0,279	0,545	0,656	48,84
Governador Valadares	0,410	1,000	0,596	72,83
Grão Mogol	0,099	0,674	0,602	42,10
Grupiara	0,467	0,291	0,837	53,57
Guanhães	0,358	0,699	0,653	59,40
Guapé	0,238	0,717	0,781	55,20
Guaraciaba	0,107	0,558	0,658	39,20
Guaraciama	0,186	0,496	0,684	41,99
Guaranésia	0,431	0,490	0,640	55,55
Guarani	0,398	0,512	0,705	55,51
Guarará	0,387	0,289	0,611	44,76
Guarda-Mor	0,354	0,486	0,721	52,22
Guaxupé	0,567	0,593	0,684	68,29
Guidoval	0,362	0,299	0,628	43,95
Guimarânia	0,347	0,487	0,687	51,28
Guiricema	0,265	0,322	0,665	39,70
Gurinhatã	0,283	0,467	0,744	47,72
Heliodora	0,292	0,429	0,623	44,63
Iapu	0,213	0,569	0,610	45,09
Ibertioga	0,259	0,354	0,654	40,38
Ibiá	0,363	0,662	0,658	58,32
Ibiaí	0,167	0,690	0,709	48,65
Ibiracatu	0,101	0,583	0,739	41,23
Ibiraci	0,325	0,570	0,624	51,99
Ibirité	0,198	0,750	0,476	48,65
Ibitiúra de Minas	0,316	0,269	0,649	40,45
Ibituruna	0,308	0,392	0,691	45,39
Icaraí de Minas	0,058	0,604	0,645	37,76
Igarapé	0,319	0,675	0,531	53,96
Igaratinga	0,386	0,362	0,637	47,91
Iguatama	0,480	0,347	0,625	52,73
Ijaci	0,399	0,413	0,625	50,42
Ilicínea	0,304	0,585	0,659	51,91
Imbé de Minas	0,106	0,462	0,640	35,14

Inconfidentes	0,356	0,369	0,677	47,14
Indaiabira	0,050	0,729	0,712	43,29
Indianópolis	0,282	0,498	0,561	45,56
Ingaí	0,381	0,312	0,698	46,79
Inhapim	0,219	0,613	0,756	49,65
Inhaúma	0,476	0,285	0,684	51,17
Inimutaba	0,217	0,539	0,691	45,62
Ipaba	0,191	0,620	0,454	42,89
Ipanema	0,315	0,602	0,597	52,15
Ipatinga	0,572	0,766	0,564	73,01
Ípiaçu	0,464	0,189	0,671	46,62
Ipuíuna	0,337	0,553	0,669	52,86
Iraí de Minas	0,388	0,383	0,663	49,33
Itabira	0,487	0,820	0,656	71,67
Itabirinha	0,232	0,589	0,557	45,97
Itabirito	0,512	0,739	0,726	71,27
Itacambira	0,116	0,529	0,590	37,41
Itacarambi	0,277	0,596	0,679	51,09
Itaguara	0,405	0,490	0,730	55,59
Itaipé	0,051	0,732	0,643	42,21
Itajubá	0,670	0,759	0,654	80,19
Itamarandiba	0,198	0,506	0,603	41,62
Itamarati de Minas	0,380	0,321	0,610	45,57
Itambacuri	0,206	0,574	0,646	45,49
Itambé do Mato Dentro	0,194	0,398	0,696	38,95
Itamogi	0,307	0,563	0,626	50,69
Itamonte	0,369	0,603	0,710	57,37
Itanhandu	0,457	0,610	0,685	62,39
Itanhomi	0,256	0,547	0,602	46,62
Itaobim	0,277	0,474	0,605	45,17
Itapagipe	0,398	0,487	0,635	53,36
Itapecerica	0,374	0,435	0,684	50,84
Itapeva	0,428	0,344	0,630	49,58
Itatiaiuçu	0,303	0,651	0,634	53,92
Itaú de Minas	0,525	0,564	0,690	64,77
Itaúna	0,535	0,769	0,668	72,81
Itaverava	0,130	0,414	0,599	34,04
Itinga	0,114	0,579	0,643	40,12
Itueta	0,164	0,517	0,663	41,09
Ituiutaba	0,490	0,664	0,609	65,10
Itumirim	0,287	0,387	0,701	44,10
Iturama	0,505	0,648	0,628	65,75
Itutinga	0,353	0,367	0,659	46,60
Jaboticatubas	0,260	0,633	0,629	50,61

Jacinto	0,211	0,514	0,597	42,61
Jacuí	0,244	0,587	0,682	48,83
Jacutinga	0,555	0,558	0,648	65,62
Jaguaraçu	0,263	0,542	0,611	46,97
Jaíba	0,165	0,629	0,694	45,97
Jampruca	0,228	0,243	0,590	33,21
Janaúba	0,293	0,836	0,668	60,98
Januária	0,211	0,735	0,729	53,34
Japaraíba	0,337	0,396	0,643	46,47
Japonvar	0,072	0,592	0,661	38,42
Jeceaba	0,472	0,309	0,664	51,50
Jenipapo de Minas	0,112	0,641	0,783	44,85
Jequeri	0,165	0,543	0,633	41,64
Jequitáí	0,186	0,596	0,664	45,39
Jequitibá	0,582	0,376	0,676	60,81
Jequitinhonha	0,160	0,749	0,709	50,50
Jesuânia	0,285	0,371	0,630	42,18
Joaíma	0,145	0,595	0,606	41,90
Joanésia	0,170	0,575	0,567	41,99
João Monlevade	0,531	0,668	0,649	68,37
João Pinheiro	0,362	0,679	0,698	59,61
Joaquim Felício	0,246	0,461	0,722	44,89
Jordânia	0,211	0,497	0,703	43,83
José Gonçalves de Minas	0,112	0,537	0,781	40,83
José Raydan	0,154	0,397	0,634	35,41
Josenópolis	0,132	0,498	0,858	41,92
Juatuba	0,323	0,830	0,561	60,60
Juiz de Fora	0,666	0,925	0,661	86,38
Juramento	0,167	0,484	0,702	40,71
Juruáia	0,384	0,335	0,645	46,90
Juvenília	0,169	0,469	0,701	40,26
Ladainha	0,061	0,497	0,668	34,34
Lagamar	0,304	0,438	0,655	46,28
Lagoa da Prata	0,397	0,756	0,637	63,56
Lagoa dos Patos	0,167	0,537	0,587	40,71
Lagoa Dourada	0,196	0,490	0,633	41,42
Lagoa Formosa	0,314	0,510	0,682	50,11
Lagoa Grande	0,308	0,577	0,715	52,87
Lagoa Santa	0,541	0,778	0,560	71,55
Lajinha	0,229	0,555	0,612	45,51
Lambari	0,376	0,576	0,677	56,16
Lamim	0,233	0,244	0,693	35,35
Laranjal	0,376	0,447	0,636	50,55
Lassance	0,214	0,516	0,633	43,49

Lavras	0,615	0,881	0,654	81,51
Leandro Ferreira	0,335	0,344	0,664	44,74
Leme do Prado	0,155	0,586	0,773	45,17
Leopoldina	0,422	0,734	0,600	63,52
Liberdade	0,379	0,422	0,654	50,11
Lima Duarte	0,382	0,536	0,748	56,24
Limeira do Oeste	0,404	0,582	0,714	58,73
Lontra	0,196	0,478	0,715	42,45
Luisburgo	0,102	0,552	0,700	39,38
Luislândia	0,088	0,482	0,587	33,89
Luminárias	0,347	0,447	0,722	50,35
Luz	0,474	0,596	0,698	63,11
Machacalis	0,215	0,607	0,712	48,44
Machado	0,479	0,547	0,682	61,25
Madre de Deus de Minas	0,343	0,478	0,798	52,64
Malacacheta	0,149	0,629	0,702	45,20
Mamonas	0,119	0,457	0,786	38,30
Manga	0,186	0,602	0,689	46,08
Manhuaçu	0,379	0,704	0,626	60,26
Manhumirim	0,308	0,682	0,677	56,15
Mantena	0,327	0,602	0,629	53,40
Mar de Espanha	0,446	0,414	0,646	53,67
Maravilhas	0,343	0,448	0,678	49,40
Maria da Fé	0,224	0,625	0,679	49,05
Mariana	0,459	0,604	0,667	62,00
Marilac	0,192	0,561	0,622	43,71
Mário Campos	0,272	0,484	0,476	42,95
Maripá de Minas	0,425	0,289	0,618	47,16
Marliéria	0,280	0,357	0,623	41,23
Marmelópolis	0,270	0,334	0,646	40,16
Martinho Campos	0,441	0,350	0,626	50,55
Martins Soares	0,163	0,341	0,553	32,41
Mata Verde	0,187	0,607	0,602	44,77
Materlândia	0,134	0,565	0,654	40,98
Mateus Leme	0,401	0,486	0,564	52,23
Mathias Lobato	0,223	0,447	0,481	38,76
Matias Barbosa	0,555	0,522	0,592	63,28
Matias Cardoso	0,141	0,491	0,612	37,82
Matipó	0,238	0,467	0,561	41,84
Mato Verde	0,206	0,649	0,706	49,38
Matozinhos	0,446	0,488	0,599	55,60
Matutina	0,359	0,520	0,725	53,87
Medeiros	0,359	0,275	0,654	43,29
Medina	0,214	0,409	0,600	38,85

Mendes Pimentel	0,192	0,493	0,584	40,44
Mercês	0,285	0,420	0,687	45,04
Mesquita	0,189	0,551	0,631	43,28
Minas Novas	0,116	0,646	0,721	44,20
Minduri	0,352	0,359	0,704	47,00
Mirabela	0,175	0,577	0,654	43,86
Miradouro	0,271	0,340	0,685	41,13
Miraí	0,330	0,421	0,641	46,95
Miravânia	0,065	0,588	0,683	38,30
Moeda	0,239	0,433	0,769	44,22
Moema	0,501	0,392	0,741	57,75
Monjolos	0,264	0,305	0,718	39,98
Monsenhor Paulo	0,388	0,410	0,640	49,92
Montalvânia	0,154	0,663	0,750	47,61
Monte Alegre de Minas	0,332	0,657	0,512	53,75
Monte Azul	0,191	0,650	0,679	48,04
Monte Belo	0,334	0,410	0,642	46,75
Monte Carmelo	0,437	0,609	0,649	60,57
Monte Formoso	0,068	0,588	0,637	37,63
Monte Santo de Minas	0,357	0,761	0,697	62,43
Monte Sião	0,552	0,554	0,673	65,69
Montes Claros	0,432	0,952	0,610	72,61
Montezuma	0,084	0,590	0,652	38,94
Morada Nova de Minas	0,343	0,640	0,760	58,09
Morro da Garça	0,323	0,428	0,891	51,20
Morro do Pilar	0,276	0,334	0,612	39,92
Munhoz	0,220	0,407	0,596	39,06
Muriaé	0,474	0,802	0,644	70,02
Mutum	0,226	0,496	0,619	43,24
Muzambinho	0,476	0,600	0,781	64,87
Nacip Raydan	0,278	0,237	0,529	34,89
Nanuque	0,374	0,690	0,539	57,97
Naque	0,262	0,486	0,522	43,26
Natalândia	0,306	0,265	0,825	42,86
Natércia	0,312	0,263	0,675	40,43
Nazareno	0,271	0,493	0,703	47,27
Nepomuceno	0,298	0,639	0,645	53,39
Ninheira	0,024	0,638	0,587	36,07
Nova Belém	0,169	0,263	0,551	29,75
Nova Era	0,376	0,547	0,627	54,19
Nova Lima	0,918	0,479	0,598	83,23
Nova Módica	0,293	0,238	0,698	38,79
Nova Ponte	0,485	0,717	0,618	66,95
Nova Porteirinha	0,154	0,614	0,737	45,51

Nova Resende	0,222	0,632	0,772	50,83
Nova Serrana	0,425	0,671	0,547	60,35
Nova União	0,199	0,470	0,626	40,72
Novo Cruzeiro	0,051	0,712	0,628	41,20
Novo Oriente de Minas	0,059	0,749	0,627	43,04
Novorizonte	0,141	0,460	0,714	38,47
Olaria	0,345	0,208	0,726	41,24
Olhos-d'Água	0,196	0,545	0,738	45,41
Olímpio Noronha	0,359	0,370	0,605	46,12
Oliveira	0,418	0,576	0,666	58,44
Oliveira Fortes	0,254	0,220	0,651	34,95
Onça de Pitangui	0,226	0,394	0,662	40,09
Oratórios	0,238	0,452	0,614	42,17
Orizânia	0,066	0,491	0,597	33,17
Ouro Branco	0,634	0,614	0,671	72,85
Ouro Fino	0,383	0,792	0,701	65,21
Ouro Preto	0,474	0,807	0,674	70,69
Ouro Verde de Minas	0,173	0,481	0,615	39,41
Padre Carvalho	0,148	0,516	0,632	39,57
Padre Paraíso	0,110	0,588	0,603	39,51
Pai Pedro	0,082	0,476	0,697	35,29
Paineiras	0,354	0,353	0,645	45,87
Pains	0,450	0,404	0,647	53,48
Paiva	0,412	0,149	0,668	41,94
Palma	0,343	0,410	0,694	48,19
Palmópolis	0,163	0,440	0,596	36,93
Papagaios	0,346	0,694	0,683	58,99
Pará de Minas	0,479	0,648	0,612	63,83
Paracatu	0,396	0,923	0,641	69,90
Paraguaçu	0,482	0,425	0,696	57,10
Paraisópolis	0,403	0,580	0,618	56,86
Paraopeba	0,367	0,681	0,679	59,64
Passa Quatro	0,397	0,521	0,686	55,48
Passa Tempo	0,318	0,388	0,639	44,94
Passabém	0,300	0,302	0,475	37,70
Passa-Vinte	0,287	0,323	0,644	40,68
Passos	0,516	0,723	0,628	69,19
Patis	0,095	0,438	0,567	32,33
Patos de Minas	0,526	0,879	0,659	76,27
Patrocínio	0,433	0,738	0,642	65,06
Patrocínio do Muriaé	0,391	0,264	0,598	43,79
Paula Cândido	0,192	0,428	0,653	39,17
Paulistas	0,184	0,469	0,704	41,20
Pavão	0,154	0,620	0,721	45,46

Peçanha	0,146	0,687	0,717	47,43
Pedra Azul	0,214	0,438	0,564	39,30
Pedra Bonita	0,082	0,449	0,506	30,84
Pedra do Anta	0,257	0,320	0,631	38,63
Pedra do Indaiá	0,322	0,322	0,651	42,87
Pedra Dourada	0,231	0,341	0,641	38,00
Pedralva	0,258	0,504	0,731	47,36
Pedras de Maria da Cruz	0,124	0,557	0,599	39,12
Pedrinópolis	0,469	0,299	0,657	50,85
Pedro Leopoldo	0,464	0,606	0,652	62,10
Pedro Teixeira	0,257	0,241	0,688	36,61
Pequeri	0,489	0,294	0,641	51,52
Pequi	0,359	0,350	0,684	46,70
Perdigão	0,447	0,518	0,630	57,33
Perdizes	0,373	0,567	0,699	56,07
Perdões	0,443	0,594	0,658	60,53
Periquito	0,160	0,631	0,536	42,96
Pescador	0,262	0,423	0,666	43,40
Piau	0,285	0,365	0,637	42,05
Piedade de Caratinga	0,137	0,515	0,561	37,62
Piedade de Ponte Nova	0,253	0,473	0,620	43,92
Piedade do Rio Grande	0,311	0,360	0,742	45,27
Piedade dos Gerais	0,191	0,433	0,680	39,84
Pimenta	0,352	0,445	0,614	48,68
Pingo-d`Água	0,269	0,376	0,524	39,53
Pintópolis	0,082	0,568	0,674	38,40
Piracema	0,233	0,541	0,762	47,83
Pirajuba	0,503	0,441	0,512	55,67
Piranga	0,100	0,564	0,650	38,88
Piranguçu	0,210	0,431	0,651	40,36
Piranguinho	0,304	0,493	0,649	48,29
Pirapetinga	0,401	0,454	0,598	51,62
Pirapora	0,402	0,846	0,620	66,94
Piraúba	0,383	0,506	0,634	53,15
Pitangui	0,418	0,635	0,636	60,16
Piumhi	0,469	0,773	0,735	70,22
Planura	0,398	0,483	0,544	51,59
Poço Fundo	0,311	0,536	0,664	50,54
Poços de Caldas	0,653	0,674	0,619	75,33
Pocrane	0,180	0,509	0,600	40,64
Pompéu	0,339	0,669	0,655	57,12
Ponte Nova	0,523	0,747	0,643	70,81
Ponto Chique	0,189	0,488	0,596	40,30
Ponto dos Volantes	0,062	0,582	0,682	37,86

Porteirinha	0,122	0,751	0,816	50,20
Porto Firme	0,145	0,531	0,621	39,75
Poté	0,113	0,701	0,630	44,51
Pouso Alegre	0,604	0,812	0,625	77,75
Pouso Alto	0,354	0,510	0,742	53,53
Prados	0,280	0,562	0,718	50,66
Prata	0,387	0,558	0,585	54,54
Pratápolis	0,415	0,380	0,699	51,42
Pratinha	0,307	0,385	0,690	45,06
Presidente Bernardes	0,127	0,568	0,650	40,57
Presidente Juscelino	0,124	0,614	0,659	42,34
Presidente Kubitschek	0,178	0,593	0,789	47,08
Presidente Olegário	0,277	0,626	0,719	52,94
Prudente de Moraes	0,338	0,445	0,585	47,30
Quartel Geral	0,407	0,217	0,616	43,32
Queluzito	0,221	0,268	0,601	33,93
Raposos	0,311	0,597	0,611	51,92
Raul Soares	0,221	0,685	0,722	51,92
Recreio	0,344	0,380	0,626	45,93
Reduto	0,203	0,439	0,556	38,56
Resende Costa	0,338	0,369	0,754	47,45
Resplendor	0,294	0,527	0,611	48,28
Ressaquinha	0,275	0,496	0,702	47,57
Riachinho	0,148	0,548	0,730	42,51
Riacho dos Machados	0,105	0,611	0,809	43,73
Ribeirão das Neves	0,157	0,999	0,469	55,55
Ribeirão Vermelho	0,510	0,369	0,683	56,36
Rio Acima	0,851	0,314	0,762	75,91
Rio Casca	0,355	0,519	0,719	53,52
Rio do Prado	0,143	0,558	0,717	42,41
Rio Doce	0,293	0,442	0,821	48,73
Rio Espera	0,144	0,444	0,676	37,37
Rio Manso	0,225	0,516	0,708	45,47
Rio Novo	0,458	0,371	0,718	53,98
Rio Paranaíba	0,424	0,459	0,615	53,47
Rio Pardo de Minas	0,056	0,947	0,747	52,49
Rio Piracicaba	0,294	0,501	0,658	48,14
Rio Pomba	0,441	0,550	0,673	58,98
Rio Preto	0,339	0,608	0,724	56,01
Rio Vermelho	0,114	0,535	0,686	39,24
Ritápolis	0,319	0,318	0,700	43,45
Rochedo de Minas	0,355	0,233	0,575	40,13
Rodeiro	0,468	0,408	0,614	54,13
Romaria	0,341	0,471	0,703	50,57

Rosário da Limeira	0,234	0,476	0,698	44,34
Rubelita	0,096	0,481	0,746	37,21
Rubim	0,149	0,612	0,602	42,73
Sabará	0,262	0,954	0,558	61,63
Sabinópolis	0,161	0,682	0,682	47,51
Sacramento	0,438	0,645	0,682	62,54
Salinas	0,270	0,751	0,681	56,58
Salto da Divisa	0,259	0,413	0,599	41,70
Santa Bárbara	0,342	0,710	0,646	58,66
Santa Bárbara do Leste	0,151	0,500	0,541	37,53
Santa Bárbara do Monte Verde	0,271	0,387	0,659	42,42
Santa Bárbara do Tugúrio	0,208	0,284	0,651	34,66
Santa Cruz de Minas	0,294	0,492	0,593	46,59
Santa Cruz de Salinas	0,085	0,567	0,895	42,42
Santa Cruz do Escalvado	0,159	0,520	0,632	40,39
Santa Efigênia de Minas	0,181	0,414	0,583	36,78
Santa Fé de Minas	0,165	0,509	0,680	41,15
Santa Helena de Minas	0,127	0,458	0,520	34,14
Santa Juliana	0,464	0,474	0,593	56,06
Santa Luzia	0,252	0,891	0,528	58,18
Santa Margarida	0,175	0,417	0,642	37,57
Santa Maria de Itabira	0,315	0,442	0,648	46,95
Santa Maria do Salto	0,182	0,426	0,663	38,72
Santa Maria do Suaçuí	0,228	0,508	0,654	44,40
Santa Rita de Caldas	0,396	0,380	0,631	49,08
Santa Rita de Ibitipoca	0,210	0,315	0,612	35,29
Santa Rita de Jacutinga	0,404	0,312	0,652	47,39
Santa Rita de Minas	0,229	0,426	0,568	39,85
Santa Rita do Itueto	0,087	0,513	0,563	34,64
Santa Rita do Sapucaí	0,603	0,523	0,667	67,47
Santa Rosa da Serra	0,339	0,395	0,676	47,09
Santa Vitória	0,441	0,735	0,712	66,71
Santana da Vargem	0,391	0,407	0,710	51,22
Santana de Cataguases	0,309	0,501	0,709	49,91
Santana de Pirapama	0,302	0,529	0,624	49,04
Santana do Deserto	0,247	0,435	0,592	41,63
Santana do Garambéu	0,242	0,341	0,655	38,91
Santana do Jacaré	0,336	0,555	0,672	52,88
Santana do Manhuaçu	0,162	0,332	0,615	33,13
Santana do Paraíso	0,249	0,675	0,518	49,60
Santana do Riacho	0,311	0,486	0,650	48,42
Santana dos Montes	0,214	0,426	0,598	39,48
Santo Antônio do Amparo	0,290	0,551	0,633	49,34
Santo Antônio do Aventureiro	0,274	0,409	0,663	43,52

Santo Antônio do Grama	0,245	0,444	0,639	42,70
Santo Antônio do Itambé	0,091	0,463	0,687	35,15
Santo Antônio do Jacinto	0,124	0,538	0,625	38,85
Santo Antônio do Monte	0,391	0,679	0,682	61,04
Santo Antônio do Retiro	0,013	0,643	0,696	37,54
Santo Antônio do Rio Abaixo	0,250	0,213	0,605	33,64
Santo Hipólito	0,321	0,304	0,777	44,30
Santos Dumont	0,369	0,661	0,685	59,16
São Bento Abade	0,244	0,540	0,670	46,87
São Brás do Suaçuí	0,489	0,329	0,797	55,62
São Domingos das Dores	0,170	0,407	0,694	37,85
São Domingos do Prata	0,225	0,632	0,659	48,98
São Félix de Minas	0,158	0,440	0,534	35,53
São Francisco	0,129	0,810	0,729	51,36
São Francisco de Paula	0,273	0,481	0,699	46,87
São Francisco de Sales	0,402	0,279	0,647	45,90
São Francisco do Glória	0,243	0,368	0,615	39,30
São Geraldo	0,319	0,398	0,646	45,49
São Geraldo da Piedade	0,116	0,426	0,630	34,23
São Geraldo do Baixio	0,264	0,277	0,576	36,35
São Gonçalo do Abaeté	0,337	0,524	0,739	52,97
São Gonçalo do Pará	0,318	0,569	0,655	52,08
São Gonçalo do Rio Abaixo	0,176	0,707	0,674	49,23
São Gonçalo do Rio Preto	0,236	0,523	0,732	46,78
São Gonçalo do Sapucaí	0,407	0,650	0,664	60,56
São Gotardo	0,387	0,766	0,595	62,59
São João Batista do Glória	0,424	0,340	0,622	49,12
São João da Lagoa	0,115	0,753	0,967	52,54
São João da Mata	0,257	0,317	0,644	38,69
São João da Ponte	0,051	0,598	0,708	38,24
São João das Missões	0,000	0,663	0,647	36,61
São João del Rei	0,470	0,927	0,711	75,67
São João do Manhuaçu	0,107	0,798	0,575	46,82
São João do Manteninha	0,255	0,400	0,544	39,95
São João do Oriente	0,207	0,508	0,525	40,83
São João do Pacuí	0,095	0,710	0,691	44,85
São João do Paraíso	0,121	0,756	0,738	48,93
São João Evangelista	0,213	0,531	0,659	44,46
São João Nepomuceno	0,485	0,497	0,656	59,29
São Joaquim de Bicas	0,225	0,695	0,501	48,62
São José da Barra	0,384	0,443	0,670	51,47
São José da Lapa	0,263	0,507	0,536	44,32
São José da Safira	0,205	0,339	0,562	35,03
São José da Varginha	0,315	0,379	0,642	44,46

São José do Alegre	0,354	0,218	0,667	41,12
São José do Divino	0,285	0,337	0,599	40,31
São José do Goiabal	0,278	0,385	0,657	42,79
São José do Jacuri	0,136	0,394	0,658	34,70
São José do Mantimento	0,241	0,303	0,655	37,42
São Lourenço	0,668	0,602	0,664	74,26
São Miguel do Anta	0,201	0,454	0,618	40,11
São Pedro da União	0,332	0,320	0,703	44,29
São Pedro do Suaçuí	0,156	0,434	0,667	37,56
São Pedro dos Ferros	0,288	0,446	0,624	45,09
São Romão	0,173	0,645	0,665	46,54
São Roque de Minas	0,318	0,327	0,678	43,28
São Sebastião da Bela Vista	0,349	0,429	0,657	48,64
São Sebastião da Vargem Alegre	0,310	0,172	0,644	36,34
São Sebastião do Anta	0,197	0,476	0,634	41,00
São Sebastião do Maranhão	0,077	0,519	0,618	35,21
São Sebastião do Oeste	0,332	0,476	0,597	48,34
São Sebastião do Paraíso	0,511	0,726	0,662	69,64
São Sebastião do Rio Preto	0,328	0,141	0,621	35,84
São Sebastião do Rio Verde	0,418	0,326	0,678	49,20
São Thomé das Letras	0,371	0,447	0,723	51,76
São Tiago	0,308	0,439	0,763	48,43
São Tomás de Aquino	0,378	0,480	0,655	52,23
São Vicente de Minas	0,544	0,407	0,722	60,51
Sapucaí-Mirim	0,320	0,440	0,657	47,33
Sardoá	0,133	0,512	0,638	38,63
Sarzedo	0,325	0,629	0,528	52,53
Sem-Peixe	0,196	0,393	0,654	38,15
Senador Amaral	0,223	0,424	0,603	40,00
Senador Cortes	0,406	0,228	0,713	45,41
Senador Firmino	0,304	0,307	0,666	41,53
Senador José Bento	0,281	0,123	0,632	32,50
Senador Modestino Gonçalves	0,136	0,538	0,761	41,94
Senhora de Oliveira	0,179	0,461	0,656	39,74
Senhora do Porto	0,127	0,533	0,652	39,32
Senhora dos Remédios	0,120	0,510	0,705	38,99
Sericita	0,169	0,477	0,638	39,42
Seritinga	0,426	0,251	0,663	46,51
Serra Azul de Minas	0,102	0,487	0,627	35,61
Serra da Saudade	0,419	0,130	0,637	41,09
Serra do Salitre	0,378	0,336	0,603	45,84
Serra dos Aimorés	0,225	0,520	0,543	42,71
Serrania	0,335	0,553	0,637	52,15
Serranópolis de Minas	0,118	0,532	0,851	42,27

Serranos	0,340	0,347	0,714	46,02
Serro	0,154	0,883	0,712	55,26
Sete Lagoas	0,478	0,834	0,603	70,72
Setubinha	0,045	0,480	0,567	30,93
Silveirânia	0,304	0,243	0,582	37,56
Silvianópolis	0,358	0,330	0,675	45,73
Simão Pereira	0,387	0,396	0,717	50,72
Simonésia	0,127	0,553	0,613	39,36
Sobralia	0,192	0,472	0,564	39,30
Soledade de Minas	0,336	0,349	0,615	44,09
Tabuleiro	0,296	0,356	0,690	43,31
Taiobeiras	0,236	0,934	0,719	62,23
Taparuba	0,157	0,465	0,557	36,82
Tapira	0,464	0,465	0,648	56,67
Tapiraí	0,306	0,143	0,554	33,38
Taquaraçu de Minas	0,211	0,460	0,640	41,31
Tarumirim	0,187	0,577	0,705	45,52
Teixeiras	0,303	0,398	0,628	44,19
Teófilo Otoni	0,369	0,839	0,608	64,50
Timóteo	0,512	0,675	0,587	66,45
Tiradentes	0,669	0,340	0,850	67,67
Tiros	0,347	0,367	0,745	47,74
Tocantins	0,415	0,312	0,654	48,08
Tocos do Moji	0,178	0,369	0,696	36,91
Toledo	0,227	0,323	0,623	36,74
Tombos	0,404	0,508	0,762	56,77
Três Corações	0,495	0,708	0,615	67,18
Três Marias	0,404	0,723	0,620	62,36
Três Pontas	0,412	0,678	0,643	61,60
Tumiritinga	0,174	0,562	0,542	41,29
Tupaciguara	0,390	0,716	0,550	60,08
Turmalina	0,283	0,589	0,713	51,77
Turvolândia	0,327	0,418	0,617	46,17
Ubá	0,485	0,758	0,647	69,02
Ubáí	0,075	0,775	0,805	48,15
Ubaporanga	0,117	0,658	0,599	42,56
Uberaba	0,615	0,956	0,599	83,41
Uberlândia	0,665	0,863	0,575	82,44
Umburatiba	0,252	0,267	0,575	35,28
Unaí	0,377	0,913	0,658	68,70
União de Minas	0,348	0,386	0,667	47,10
Uruana de Minas	0,239	0,404	0,720	42,25
Urucânia	0,280	0,435	0,591	43,61
Urucua	0,046	0,680	0,611	39,35

Vargem Alegre	0,199	0,517	0,509	40,45
Vargem Bonita	0,302	0,446	0,714	47,52
Vargem Grande do Rio Pardo	0,110	0,615	0,676	41,86
Varginha	0,633	0,811	0,655	80,00
Varjão de Minas	0,305	0,456	0,676	47,38
Várzea da Palma	0,282	0,719	0,628	55,13
Varzelândia	0,101	0,629	0,706	42,39
Vazante	0,461	0,447	0,728	57,23
Verdelândia	0,156	0,460	0,644	38,15
Veredinha	0,193	0,518	0,779	44,91
Veríssimo	0,304	0,361	0,608	42,53
Vermelho Novo	0,143	0,577	0,710	42,96
Vespasiano	0,252	0,778	0,495	53,23
Viçosa	0,659	0,802	0,691	81,78
Vieiras	0,268	0,174	0,616	33,43
Virgem da Lapa	0,151	0,541	0,740	42,62
Virgínia	0,205	0,442	0,653	40,48
Virginópolis	0,190	0,690	0,679	49,48
Virgolândia	0,178	0,373	0,600	35,35
Visconde do Rio Branco	0,434	0,609	0,692	61,15
Volta Grande	0,379	0,371	0,545	46,20
Wenceslau Braz	0,245	0,277	0,641	36,39

## APÊNDICE D

### Correlações Bivariadas de Pearson das Variáveis Padronizadas

Variáveis	Prop. Empresas	Prop. Pes. Ocupadas	Prop. Us. Internet	Prop. Mem. Ent. Religiosas	Prop. ONGs	Nº Partidos Políticos
<b>Prop. Empresas</b>	1					
<b>Prop. Pes. Ocupadas</b>	0,539**	1				
<b>Prop. Us. Internet</b>	0,444**	0,511**	1			
<b>Prop. Mem. Ent. Religiosas</b>	-0,022	-0,119**	-0,101**	1		
<b>Prop. ONGs</b>	0,213**	-0,031	-0,024	0,098**	1	
<b>Nº Partidos Políticos</b>	0,248**	0,439**	0,363**	-0,241**	0,014	1

\*\* . Indica que a correlação é significativa em nível de 0,01 (duas extremidades).

## APÊNDICE E

### Roteiro de Entrevista

- 1.Nome:
- 2.Atuação Profissional:
- 3.Idade:
- 4.Gênero:  M  F
5. Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua na AMEVIÇOSA?
6. Antes de atuar na AMEVIÇOSA, o(a) senhor(a) já tinha tido alguma experiência de participação na gestão pública de Viçosa? De quais mecanismos de exercício do controle social o(a) senhor(a) já participou?  
 Emendas Populares  Conselhos Gestores  
 Audiências Públicas  Fóruns e Conferências  
 Carta aos Parlamentares  Outro. Especifique: \_\_\_\_\_  
 Manifestações Públicas  Não sabe informar  
 Orçamento Participativo  Nenhuma experiência
7. Como surgiu a mobilização entre os parceiros que fundaram a AMEVIÇOSA? Quais foram os principais fatores que impulsionaram a criação desta organização?
8. Quais são as principais formas utilizadas pelos parceiros da AMEVIÇOSA para se recrutar cidadãos que irão atuar nas atividades da organização? Há oportunidades de envolvimento para outros cidadãos que tenham interesse?
9. Quais os tipos de ações a AMEVIÇOSA tem realizado? E como essas ações são desenvolvidas? Além disso, como ocorre a tomada de decisão entre os membros?
10. De que forma é realizada a comunicação das atividades entre os membros? Há divisão de tarefas?
- 11.Qual é o tipo de relacionamento entre os membros da AMEVIÇOSA? Quando surgem conflitos internos, como eles são solucionados?
12. Há valores que a AMEVIÇOSA procura difundir entre os cidadãos viçosenses?
- 13.O que o(a) senhor(a) considera que pode ser efetuado para melhorar ou potencializar o desempenho das atividades da AMEVIÇOSA?
14. Quais são os seus principais objetivos em participar da AMEVIÇOSA? E quais são os seus objetivos em participar no controle da gestão pública municipal?
15. Quais são os benefícios que o(a) senhor(a) auferiu ao participar da administração pública municipal? E quais são os obstáculos de se engajar com a coisa pública?
16. Na sua visão, o que falta para atrair e ampliar o engajamento dos cidadãos de Viçosa?
17. Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade dos serviços públicos prestados em seu município?
18. Os servidores municipais colaboram com a atuação da AMEVIÇOSA?
19. Quais são as 3 maiores reivindicações dos cidadãos de Viçosa, no que diz respeito à disponibilidade e qualidade dos serviços públicos?
20. Além disso, quais são as 3 maiores reivindicações dos cidadãos de Viçosa, no que diz respeito ao desenvolvimento e crescimento do município?
21. E qual a posição da AMEVIÇOSA frente a essas reivindicações?
22. Para finalizar, gostaríamos que o(a) senhor(a) listasse as suas 3 demandas/reivindicações para o desenvolvimento de seu município. Uma a uma, quais são e a quem seriam endereçadas?