

RÚBIA FONSECA ROBERTO

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

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
2013**

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

R642a
2013

Roberto, Rúbia Fonseca, 1983-
Análise da atuação das instituições públicas no município de
Viçosa (MG) na percepção da população local / Rúbia Fonseca
Roberto. – Viçosa, MG, 2013.
88f. : il. (algumas color.) ; 29cm.

Inclui anexos.

Inclui apêndices.

Orientador: Edson Arlindo Silva

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 73-76

1. Administração pública. 2. Entidades governamentais -
Viçosa (MG). 3. Viçosa (MG). 4. Opinião pública.
5. Administração local. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 351

RÚBIA FONSECA ROBERTO

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

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: 28 de fevereiro de 2013.

Prof. Jader Fernandes Cirino

Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira

Prof. Afonso Augusto Teixeira de Freitas
de Carvalho Lima
(Coorientador)

Prof. Magnus Luiz Emendoerfer
(Coorientador)

Prof. Edson Arlindo Silva
(Orientador)

À minha família, por me ensinar o que é amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

É com muita satisfação que expresso aqui o mais profundo agradecimento a todos aqueles que tornaram a realização deste trabalho possível.

Aos meus pais, irmã e sobrinhos, minhas referências de cuidado e amor, agradeço pelas orações e apoio incondicional.

Ao meu namorado, Vanderson Esperidião Antonio, pelo inestimável apoio nessa caminhada, pelo companheirismo, paciência e por tudo o que representa para mim.

À Universidade Federal de Viçosa e à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), as quais manifesto apreço pela possibilidade de realização do presente trabalho e por todos os meios colocados à disposição.

Ao orientador, Prof. Edson Arlindo Silva e Coorientadores pela disponibilidade, colaboração e conhecimentos compartilhados.

Aos Colegas do Departamento de Medicina e Enfermagem da UFV, agradeço a força, amizade e cooperação.

Aos estudantes que participaram da coleta de dados, sem os quais esta investigação não teria sido possível, o meu muito obrigada!

À cidade de Viçosa e seus Viçosenses, dos quais hoje faço parte, sou grata por terem participado da pesquisa.

Por fim, aos amigos que estiveram presentes, perto ou longe, dividindo alegrias, angústias e vitórias.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RESUMO

ABSTRACT

1 Introdução.....	1
1.1 O problema de pesquisa e sua importância	3
1.2 Objetivos	4
 2 Revisão de literatura	5
2.1 Administração Pública: políticas e atores	5
2.2 Organização política no Brasil	8
2.3 Modelos de gestão no contexto brasileiro	9
2.4 Administração Pública Societal e a abordagem da gestão social.....	12
2.5 Instituições e governo local	16
2.6 Instituições como mecanismos de democracia participativa.....	17
 3 Processo metodológico de pesquisa.....	21
3.1 Abordagem metodológica	21
3.2 Características gerais e institucionais do município	22
3.3 Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais	24
3.4 Planejamento da pesquisa de campo	27
3.4.1 Elaboração do questionário	28
3.4.2 Cálculo da amostra e delimitação da área de pesquisa	28
3.4.3 Treinamento da equipe.....	30
3.4.4 Pré-teste31	
3.5 Procedimentos para coleta de dados.....	31
3.6 Procedimentos para análise e interpretação dos dados.....	32
 4 Resultados e Discussão.....	33
4.1 Perfil da população.....	33
4.2 As instituições locais e a percepção da população	37

4.2.1 Capacidade Institucional	37
4.2.1.1 Gestão Municipal	37
4.2.1.2 Gestão do Desenvolvimento Rural.....	47
4.2.1.3 Gestão Ambiental Municipal	48
4.2.1.4 Gestão Cultural.....	49
4.2.2 Organizações Jurídicas.....	50
4.2.3 Organizações Financeiras.....	52
4.2.4 Organizações de Fiscalização e Controle.....	53
4.2.5 Organizações de Ensino e Pesquisa.....	57
4.2.5.1 Organizações de Ensino Superior e Profissionalizante	57
4.2.5.2 Organizações de Pós-graduação e Pesquisa	59
4.2.6 Organizações de Segurança Pública.....	59
4.2.6.1 Unidades de Defesa Social.....	59
4.2.6.2 Capacidade de Aplicação da Lei	61
4.2.7 Ausência de instituições.....	63
4.3 Participação popular no cenário institucional	66
 5 Conclusões.....	 70
REFERÊNCIAS.....	73
APÊNDICE A – Definição dos indicadores e questões relacionadas.....	77
APÊNDICE B – Questionário Estruturado de Pesquisa de Opinião Pública.....	81
ANEXO A – Composição das Regiões Urbanas de Planejamento – Viçosa, MG	86
ANEXO B – Descrição das categorias de classificação dos municípios pelo ZEE-MG	87

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Estrutura metodológica do índice de potencialidade social dos municípios mineiros - Componente Institucional.	25
Quadro 2: Definição dos fatores condicionantes do Componente Institucional do ZEE.	26
Quadro 3: Categorias para classificação dos municípios quanto às potencialidades sociais. ..	27
Quadro 4: Resultados do ZEE em Viçosa comparados à percepção da população local.	64
Figura 1: Categorias de atores.	7
Figura 2: Número de entrevistados por faixa etária.	34
Figura 3: Tempo de residência dos entrevistados.	34
Figura 4: Quantidade de entrevistados por escolaridade.	35
Figura 5: Renda familiar.	35
Figura 6: Quantidade de pessoas que vivem com a renda familiar.	36
Figura 7: Ocupação dos entrevistados.	36
Figura 8: Avaliação do atendimento recebido na prefeitura.	38
Figura 9: Avaliação das secretarias municipais citadas pela população.	39
Figura 10: Avaliação dos programas sociais citados pela população.	40
Figura 11: Avaliação da Câmara Municipal de Viçosa.	40
Figura 12: Avaliação das escolas de Viçosa.	41
Figura 13: Avaliação do transporte coletivo urbano.	42
Figura 14: Avaliação do serviço de saneamento.	43
Figura 15: Avaliação do atendimento médico-hospitalar.	43
Figura 16: Avaliação da atuação dos conselhos municipais.	44
Figura 17: Avaliação da atuação dos consórcios intermunicipais.	45
Figura 18: Avaliação da atuação dos conselhos e associações dos quais participam.	46
Figura 19: Avaliação da atuação das associações de moradores.	47
Figura 20: Avaliação da atuação da prefeitura no meio rural.	48
Figura 21: Avaliação dos órgãos responsáveis pelo meio ambiente.	49
Figura 22: Avaliação dos espaços culturais.	50
Figura 23: Avaliação da atuação da Justiça do Trabalho.	51
Figura 24: Avaliação da atuação do poder judiciário.	52
Figura 25: Avaliação dos serviços prestados pelas instituições financeiras.	52
Figura 26: Avaliação das condições de acesso a financiamento.	53

Figura 27: Avaliação dos serviços oferecidos pelo INSS.....	54
Figura 28: Avaliação dos serviços oferecidos pelo Cartório Eleitoral.	55
Figura 29: Avaliação da atuação da Associação Comercial e Industrial de Viçosa.....	56
Figura 30: Avaliação dos serviços oferecidos pela EMATER.	56
Figura 31: Avaliação das instituições de ensino superior.	57
Figura 32: Avaliação das instituições de ensino profissionalizante.	58
Figura 33: Avaliação da atuação da Polícia Militar.	60
Figura 34: Avaliação da atuação da Polícia Civil.	62
Figura 35: Avaliação da aplicação da lei no município.	62
Figura 36: Classificação de Viçosa e cidades vizinhas quanto à Potencialidade Social.	65
Figura 37: Participação da sociedade no cenário institucional.....	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Amostra por região	29
Tabela 2: Faixa etária por região	30
Tabela 3: Número de participantes nas reuniões públicas de coletas de opiniões para a elaboração dos Planos Diretores Participativos.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEVI	Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômica de Viçosa-MG
AGROS	Instituto UFV de Seguridade Social
APLs	Arranjos Produtivos Locais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDRS	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CENSUS	Centro de Promoção do Desenvolvimento Sustentável
CENTEV	Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa
CISAB	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de MG
CISMIV	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Micro Região de Viçosa
CODEMA	Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente
CPF	Cadastro de Pessoa Física
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESAV	Escola Superior de Agricultura e Veterinária
FUNARBE	Fundação Arthur Bernardes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IML	Instituto Médico Legal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ONGs	Organizações não governamentais
OP	Orçamento Participativo
PDM	Plano Diretor Municipal
PDV	Plano Diretor de Viçosa

PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PMV	Prefeitura Municipal de Viçosa
PRÓ-INFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PPI	Posto de Perícia Integrada – PPI
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SIAT	Serviço Integrado de Assistência Tributária e Fiscal
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SPSS	<i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UPA	Unidades de Pronto Atendimento
ZEE-MG	Zoneamento Ecológico Econômico de Minas Gerais

RESUMO

ROBERTO, Rúbia Fonseca, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, Fevereiro de 2013. **Análise da atuação das instituições públicas no município de Viçosa (MG) na percepção da população local.** Orientador: Edson Arlindo Silva. Coorientadores: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima e Magnus Luiz Emendoerfer.

Este estudo buscou analisar a percepção da população do município de Viçosa em relação à atuação das instituições públicas e compará-la aos dados divulgados por órgãos oficiais, bem como investigar o nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município pela visão da própria população. A discussão se delineia em teorias da administração pública, passando pelos seus modelos, com destaque para o Societalismo e as instituições públicas, enquanto canais de participação social. Trata-se de uma pesquisa descritiva, na qual os dados primários qualitativos foram levantados a partir de um *survey*. Os resultados caracterizam as instituições públicas do município de Viçosa, a partir de dados fornecidos pelo governo e órgãos oficiais, e na sequência relacionam os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG) e a percepção coletiva da população sobre a atuação dessas instituições, bem como a opinião da população a respeito da ausência de instituições no município, encerrando-se com a discussão sobre a participação popular no cenário institucional municipal. O estudo do perfil institucional do município mostrou a potencialidade que a cidade tem para atender às demandas coletivas e se desenvolver. Seu complexo institucional é favorável ao desenvolvimento local e dispõe de considerável número de conselhos gestores municipais e de consórcios intermunicipais que podem contribuir para a articulação entre poder público e as entidades representativas. A comparação entre resultados da pesquisa de campo e os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do ZEE-MG mostrou relativa similaridade entre os dados secundários e a percepção da população, apontando a legitimidade dos instrumentos. Em relação à investigação do nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município, a pesquisa apontou a relevância de aprofundamento nesse estudo, tendo em vista os inúmeros canais de participação criados no município nas últimas décadas, a dificuldade na ascensão da participação popular e a pressão do Estado em estreitar essa relação. No que diz respeito às formas de gestão, foi possível constatar o mesmo desafio enfrentado por muitos municípios brasileiros, de consolidar as práticas de administração pública societal. A gestão municipal é marcada pela herança burocrática patrimonialista, transitando entre a força de uma

administração gerencialista e a tentativa de efetivação de um modelo que enfatize a participação da sociedade civil.

ABSTRACT

ROBERTO, Rúbia Fonseca, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February de 2013. **Analysis of the performance of public institutions in Viçosa (MG) in the perception of the local population.** Adviser: Edson Arlindo Silva. Co-advisers: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima and Magnus Luiz Emendoerfer.

This study aims to analyze the perception of the population of Viçosa about the performance of public institutions and compare it to the data published by official bodies, as well as investigate the level of civil society participation on the public institutional scenario of the city regarding the population's view. The discussion outlines theories of public administration, detailing its models, especially the societal model and the public institutions, for they are channels of social participation. This is a descriptive research, in which the primary qualitative data were compiled from a survey. The results characterize the public institutions of Viçosa based on data provided by the government and by official bodies, followed by the relation of conditioning factors present in the Institutional Component of Ecological and Economic Zoning of the State of Minas Gerais (ZEE/MG) and collective perception of the population about the performance of these institutions, as well as the population's opinion about the lack of institutions in the city, ending with a discussion about the popular participation in municipal institutional scenario. The study of the city's institutional profile showed the potential of the city to fulfill the collective demands and develop further. Its institutional complex is favorable to local development and offers a considerable number of municipal administrative councils and intermunicipal consortiums that may contribute with the link between public authority and the representative entities. The comparison between results of the field research and the conditioning factors present on the Institutional Component of ZEE/MG showed a relative similarity amongst the secondary data and the perception of the population, pointing the legitimacy of the instruments. Regarding the investigation of the level of participation of the civil society in the public institutional scenario of the municipality, the research pointed the relevance of moving further in this study, considering the numerous channels of participation created in the city on the last decades, the difficulty of raising popular participation and the State pressure to narrow this relationship. With regard to the forms of management, it could be seen the challenge of consolidating the societal practices in public administration, faced by several Brazilian municipalities. The municipal management is characterized by the bureaucratic, patrimonialistic inheritance, transiting between the strength of a managerial administration and the attempt to implement a model that emphasizes the civil society participation

1 Introdução

A sociedade moderna é marcada pela presença de instituições que buscam atender às demandas, às necessidades e os interesses individuais e coletivos. As instituições privadas e públicas atuam nas mais diversas esferas – econômica, política, cultural, social – sendo úteis e necessárias à vida em sociedade. Essas instituições são compostas por símbolos, cenários e protocolos que fornecem “lentes” de interpretação, afetam a identidade, a imagem de si, bem como as preferências que direcionam as ações humanas.

Nesse contexto, a pesquisa empreendida foi direcionada às instituições públicas do município de Viçosa – MG, tendo em vista a prestação de serviços públicos por parte dessas instituições à sociedade local. A complexa função estatal de coordenar as ações para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação, à segurança, etc. – tem como instrumento principal as políticas públicas, e estas, por sua vez, são viabilizadas pelas instituições públicas e por entidades da administração pública indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e demais órgãos e entidades dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, etc.).

As instituições são produtos de pressões sociais, valorizadas pelos seus membros e pelo ambiente, presentes na vida do homem na maior parte do tempo. Elas existem porque são mais eficientes do que indivíduos agindo independentemente. Por intermédio delas, o Estado cumpre seu papel de provedor e regulamentador (AVRITZER, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2006; DOUGLAS, 1998).

Por vezes, os conceitos de instituição e organização são utilizados como intercambiáveis, porém, a despeito da dificuldade de precisar o conteúdo do conceito e da necessidade de fazê-lo, visando à sua utilidade analítica, utilizou-se a visão de Douglas (1998), na qual as instituições podem ser vistas como agrupamentos sociais legitimados e as organizações como arranjos práticos instrumentalizados.

Neste trabalho, adotou-se o conceito de instituição utilizado no Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais:

As instituições, para efeito da potencialidade social, são entendidas aqui como organizações formais, de caráter público ou privado, voltadas para o atendimento público nos setores da saúde, da educação, do meio ambiente, da cultura, do lazer, da segurança, da economia, entre outros. Parte-se do pressuposto de que tais instituições são responsáveis pelo bom funcionamento da sociedade associado ao crescimento, desenvolvimento e equidade social (ZEE-MG, 2012, p. 101).

Como este estudo delimita-se ao âmbito municipal, torna-se importante considerar a descentralização das políticas públicas dos níveis federal e estadual para o nível municipal, impulsionados pela Constituição Federal de 1988, que levou a um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel e a gestão das cidades. Os municípios hoje enfrentam o desafio de assumir políticas que ficavam a cargo da União, tanto para garantir condições mínimas de bem-estar social às suas populações como para promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local.

Santos-Junior (2001, p. 15) afirma que “a descentralização e a municipalização das políticas públicas no Brasil caminham na direção do aprofundamento da democratização da esfera local de governo e da instituição do modelo de governança democrática”. Nesse sentido, a pesquisa buscou investigar, sob a ótica da população local, como as instituições públicas do município de Viçosa-MG atuam junto a esta mesma população e qual tem sido o nível de participação da sociedade civil no cenário político. Assim, cabe considerar as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no município, ao longo de seus 141 anos de emancipação político-administrativa.

No início da formação do município de Viçosa, as atividades agropecuárias representavam o eixo principal de sua economia, que foi impulsionada pela cultura cafeeira, dando força política à região, levando Arthur da Silva Bernardes à Presidência da República no início do século XX (SILVA, 2010). O acontecimento mais marcante no município, na década de 1920, foi a criação da Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV), hoje Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atualmente, o município se desenvolve em torno da Universidade, e sua economia é fortemente influenciada pela prestação de serviço. Destaca-se também a indústria da construção civil, que cresce de forma acelerada, produzindo impacto em todos os setores da economia e da vida social.

A participação popular ganha força no município a partir da década de 1990, com a criação dos Conselhos Municipais de Ensino, Saúde, Diretrizes Orçamentárias, Assistência Social, Criança e Adolescente, que, como em todo o país, caminha no sentido de fortalecer a participação dos atores sociais no processo político.

A partir do histórico apresentado, o trabalho em evidência estrutura-se em cinco seções. Na primeira, encontram-se os apontamentos introdutórios da pesquisa. Na segunda, caracterizam-se a administração pública e os atores políticos, procurando compreender o pacto federativo e sua importância no processo de abertura democrática. Na sequência, apresenta-se a evolução dos modelos de administração pública brasileira, com enfoque na

administração pública societal, e a participação da sociedade civil na gestão. Os procedimentos metodológicos são apresentados na terceira seção, com as informações relacionadas à abordagem metodológica adotada na realização desta pesquisa e os procedimentos para coleta, tratamento e análise dos dados. Ainda nessa seção são apresentadas as características gerais e institucionais do município de Viçosa-MG - unidade de realização da pesquisa e a ferramenta de diagnóstico denominada Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG), que determina os fatores condicionantes do Potencial Institucional de Viçosa (Componente Institucional). Na quarta seção, as instituições públicas do município são caracterizadas e os resultados da pesquisa de opinião pública são apresentados, relacionando a percepção da população com os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do ZEE-MG, bem como o nível de participação da sociedade civil no cenário institucional de governo local. Em seguida são feitas as considerações finais.

1.1 O problema de pesquisa e sua importância

A participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas tem sido uma discussão sistemática no âmbito da administração pública contemporânea. No regime democrático, a população que vota e paga impostos é a mesma que tem direito à prestação de serviços públicos, é ao mesmo tempo contribuinte e usuária. Assim, o nível de conhecimento da população a respeito do funcionamento e dos papéis desempenhados pelas instituições, bem como a participação nas decisões, por intermédio de conselhos gestores e associações comunitárias, têm sido percebidos como estratégia para construção de uma gestão pública participativa.

A Constituição de 1988 já previa a participação social no governo federal, mas os avanços não foram muitos, por não terem sido priorizados pelos governantes, o que começou a mudar a partir de 2003, com o início do governo Lula, no qual se destacam o fortalecimento dos Conselhos Gestores Nacionais e o “estabelecimento de um conjunto de formas mais diretas de negociação entre o governo e a sociedade civil” (AVRITZER, 2009, p. 8).

Esse cenário político fomenta uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública e demanda uma reconfiguração das instituições, visando a:

novas formas de interação entre governo e sociedade, através de canais de participação da sociedade na gestão pública, principalmente em torno dos conselhos municipais de gestão de políticas setoriais, tanto no plano nacional como nas esferas

subnacionais, em que se destacam os governos municipais (SANTOS-JUNIOR, 2001, p. 65).

À medida que o cidadão compreende, amplia e consolida seus direitos, as instituições públicas são pressionadas a melhorar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos. Nesse contexto, tem-se a questão de pesquisa: Como a população local percebe a atuação das instituições públicas no município de Viçosa, Estado de Minas Gerais, por meio de seus papéis e de suas funções?

1.2 Objetivos

A pesquisa teve por objetivo analisar a atuação das instituições públicas no município de Viçosa-MG, a partir da percepção da população local, e compará-la aos dados divulgados por órgãos oficiais.

Como objetivos específicos, buscou-se:

- a)** Caracterizar as instituições públicas do município de Viçosa a partir de dados fornecidos pelo governo e órgãos oficiais.
- b)** Compreender a atuação das instituições públicas por meio da percepção da população local.
- c)** Verificar a relação entre os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais e a percepção da população.
- d)** Investigar o nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município pela visão da própria população.

2 Revisão de literatura

Nesta seção, será apresentado o arcabouço teórico necessário para sustentação da questão de pesquisa proposta e a interpretação dos dados obtidos durante a pesquisa de campo.

Inicia-se com a caracterização da administração pública e dos atores políticos. Na sequência, apresenta-se brevemente o pacto federativo e sua importância no processo de abertura democrática. Em seguida, demonstra-se a evolução da participação social no cenário político brasileiro nas últimas décadas, passando pelos modelos de administração pública, com destaque para a Administração Pública Societal e às instituições públicas, enquanto canais de participação social.

2.1 Administração Pública: políticas e atores

A Administração Pública é a atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos. Segundo Matias-Pereira (2010), é todo o sistema de governo, o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam como se distribui e se exerce a autoridade política e como se atendem os interesses públicos. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.

A Administração Pública brasileira se endossa num conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. É composta pela administração direta e pela administração indireta. Matias-Pereira (2010) considera a administração direta aquela integrada pelos órgãos do poder central, federal, estadual ou municipal (ex: ministérios, secretarias). A administração indireta é exercida por entidades com personalidade jurídica própria, criadas para desenvolver atividades e ações de Governo, por relação de vinculação e cooperação (exemplos: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e demais órgãos e entidades dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios).

Matias-Pereira (2010, p. 23) entende a Administração Pública como “a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas.” Estas, por sua vez, tratam “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do

processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010, p. 1), servindo como diretriz para enfrentar um problema público.

No que tange à formulação de políticas públicas, processo através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real, o autor expõe a abordagem estadista e a abordagem multicêntrica.

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

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

Secchi (2010) acredita que as políticas públicas podem ser elaboradas tanto por atores estatais quanto por atores não estatais, considerando como atores todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham papéis na arena política. Porém, Souza (2003) alerta que, apesar do reconhecimento de que outros segmentos, que não os governos, se envolvem na formulação de políticas públicas, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada. A Figura 1 categoriza os atores políticos implicitamente vinculados a um ambiente político democrático.

No grupo de atores governamentais, os políticos são representantes de interesses da coletividade, portadores de autoridade, exercendo o papel primordial de identificar os problemas públicos e decidir quais políticas públicas são adequadas para combatê-los. Já os designados politicamente são pessoas indicadas pelo político para servir em funções de chefia,

direção e assessoramento na administração pública. Por sua vez, os burocratas são funcionários públicos responsáveis por manter a administração pública ativa, que, no modelo de administração pública gerencial, devem ser pessoas qualificadas tecnicamente, orientadas para atender o cliente/usuário das políticas públicas. E, por fim, os juízes, servidores públicos com a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública (SECCHI, 2010).

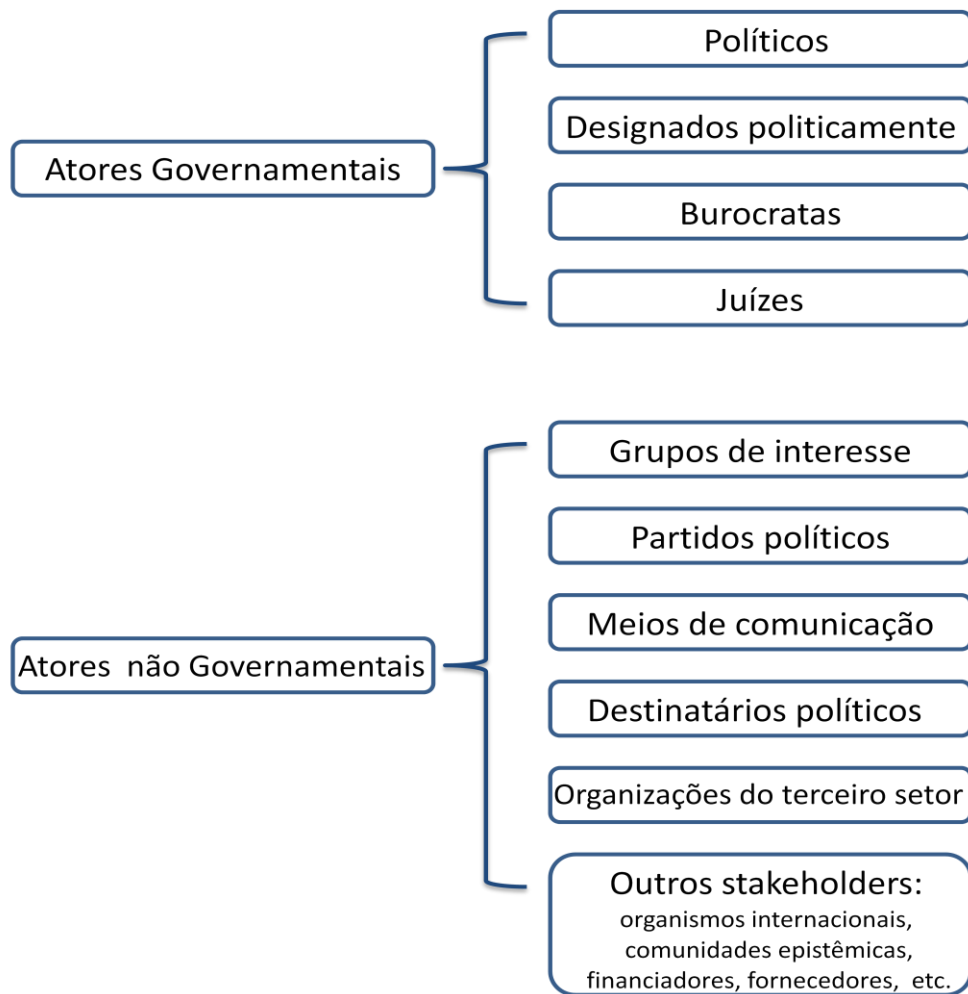


Figura 1: Categorias de atores.
Fonte: Secchi, 2010, p.79.

O outro agrupamento, dos atores não governamentais, é formado pelo grupo de interesses, que são pessoas organizadas voluntariamente e que utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas; os partidos políticos, organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político, que buscam influenciar ou ser protagonistas no processo de decisão pública, por meio de canalização de interesses da sociedade civil; os

meios de comunicação, com seu papel de difusor de informações, importante para a própria democracia e com grande capacidade de influenciar a opinião pública; os destinatários das políticas públicas, também conhecidos como *policytakers*, para os quais as políticas foram elaboradas; as organizações do terceiro setor, organizações privadas sem fins lucrativos, que lutam por interesses coletivos, que atuam em áreas sociais onde a atuação estatal é insuficiente ou inexistente (saúde, educação, meio ambiente, cultura e proteção de minorias).

Os atores mais relevantes são aqueles com capacidade de influenciar os resultados da política pública, que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva, estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem com que intenções se tornem ações. Não há dúvidas de que o Estado moderno se destaca dos demais atores no estabelecimento de políticas públicas porque essa é uma das razões centrais de sua existência. Ele controla parte significativa dos recursos nacionais, conseguindo elaborar políticas mais robustas temporal e espacialmente e detém o monopólio do uso da força legítima (SECCHI, 2010).

2.2 Organização política no Brasil

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

A Federação é uma forma de organização político-territorial fundamentada no compartilhamento tanto da legitimidade quanto das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Diferencia-se do modelo clássico de nação, o chamado Estado Unitário, no qual o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. De acordo com Affonso (1998), o termo federação se refere à ideia de união, pacto, articulação das partes (Estados) com o todo (Nação) por meio de um governo central ou federal. Para o autor, a Federação pode ser definida como “uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regionais e locais, tendo isto, como resultado, um pacto federativo, do qual fazem parte os Estados, os Municípios que juntos formam a nação” (AFFONSO, 1998, p.

691). No caso brasileiro, a organização se dá em três níveis de governo autônomo, com fontes próprias de arrecadação e autonomia política.

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

No contexto brasileiro, essa visão idealizada não está tão próxima da realidade. As relações intergovernamentais contestam a ideia maior do Estado federal, estabelecendo relações predatórias, que comprometem o desempenho da administração pública nos seus três níveis, tendo como exemplo maior a guerra fiscal, tanto vertical (entre dois níveis distintos de governo) quanto horizontal (entre entes federados do mesmo nível), o que diminui os recursos destinados ao financiamento do Estado, afetando sua capacidade de formular, executar, fiscalizar e avaliar as políticas. Durante muito tempo, a repartição tributária no Brasil privilegiou a União em detrimento do município, retirando recurso do ente federativo que executa as políticas públicas mais fundamentais para a população carente do Brasil. Uma das consequências da concentração de recursos no nível da União é o aumento do clientelismo, como explica Torres (2004):

os repasses constitucionais e obrigatórios aos estados e municípios não são suficientes para atender suas necessidades de financiamento, obrigando governadores e prefeitos a negociar a complementação de verbas junto ao governo federal. Aqui surgem os maiores problemas, pois a liberação dessas verbas se dá sem nenhum critério técnico ou profissional, ou seja, são negociações políticas em que o mais importante é a relação de poder que se estabelece entre quem está repassando e quem está recebendo os recursos financeiros (TORRES, 2004, p. 131).

A administração pública fica à mercê da habilidade, do poder político, das relações pessoais e da troca de favores entre União e os governantes estaduais e municipais, dependendo de articulações políticas clientelistas. Nesse sentido, torna-se relevante a criação de um novo pacto federativo entre União, estados e municípios, no sentido de aprofundar a cooperação e repartição de responsabilidades entre os entes federados.

2.3 Modelos de gestão no contexto brasileiro

A partir do surgimento do Estado moderno, a administração pública brasileira teve diferentes formas de atuação. Nasce como uma organização patrimonial, permanecendo assim até o século XIX, quando evolui para o modelo burocrático e é superada pelo modelo

gerencial no século XX, permanecendo assim até o início da discussão societária. Essas formas se sucedem no tempo, sem que qualquer uma seja inteiramente abandonada.

Em síntese, na administração pública patrimonialista,

o aparelho do Estado atua como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuem *status* de nobreza real. Os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Isso contribui para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 113).

A distinção entre *res publica* e “bem privado” só foi estabelecida a partir do surgimento do capitalismo e da democracia. Esse cenário levou à necessidade de um novo tipo de gestão, que determinasse os procedimentos legais para organizar de forma racional e eficiente o espaço institucional das organizações públicas.

As primeiras tentativas de profissionalização do serviço público têm sua origem na era Vargas (1930-1945). Bresser-Pereira (2006) relata que a administração pública burocrática era regida por dois traços contrapostos ao patrimonialismo – os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal e racional – o que representava um grande progresso na administração pública.

Apesar do aumento da eficiência do governo, Matias-Pereira (2009) caracteriza a administração burocrática como centralizadora e autoritária, que prega o formalismo, a rigidez e o rigor técnico, o que a torna inadequada aos interesses da população, visto que suas regras sobrepõem os interesses da sociedade.

O aumento da pressão popular e a incapacidade do Estado em atendê-la de maneira satisfatória enfraquecem o Estado Burocrático, culminando com a reforma da gestão pública, visando a converter o modelo de Estado Burocrático em Estado Gerencial.

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

Assim, além de atribuir importância às formas clássicas de responsabilização política (...), a reforma propôs três novas formas de responsabilização gerencial: o controle por resultados contratados, por competição administrada pela excelência e por responsabilização social (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 249).

No contexto mineiro, a ênfase nas dimensões econômica, financeira e institucional administrativa levou o estado de Minas Gerais a uma discussão sobre a forma de

funcionamento do Estado, que já não atendia de forma satisfatória às necessidades da população. Assim surgiu a ideia do Choque de Gestão:

um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública (VILHENA et al., 2006, p. 15).

Para dar início ao processo de implementação da reforma administrativa, o governo mineiro priorizou diversas políticas públicas que deveriam ser geridas sob as estratégias de gestão definidas no “choque de gestão”, começando pela definição da visão, da missão e das metas do estado.

Dentro do novo papel do Estado no desenvolvimento, o governo mineiro, por meio de uma construção coletiva, elaborou o Plano Plurianual de Ação Governamental. Para a concretização de seus objetivos, foram concebidos e estruturados programas com demandas bem definidas, amparadas por uma legislação complexa e abrangente. Dentre as diversas ações implementadas está o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais, que objetivou subsidiar o planejamento e a orientação das políticas públicas e das ações em meio ambiente nas regiões, por meio de um macrodiagnóstico do estado, viabilizando a gestão territorial, segundo critérios de sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental (ZEE, 2012).

Matias-Pereira (2009) enfatiza que a administração gerencial pregava a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores. A busca pelos princípios de confiança e descentralização da decisão exigiu formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.

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

procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma da gestão.

A seguir, passa-se a uma reflexão sobre os conceitos de participação social, com os primeiros movimentos em busca da democracia participativa e a evolução da governança pública como modelo atual.

2.4 Administração Pública Societal e a abordagem da gestão social

A participação social na gestão pública brasileira é resultado de um longo processo de reorganização da sociedade civil, na forma como esta se relaciona com o Estado, e das transformações institucionais e administrativas das últimas décadas. “Novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses espaços, esses atores são levados a debater e ajustar suas estratégias, ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pela ação coletiva e negociada” (AVRITZER, 2005, p. 17).

O filósofo Aristóteles, citado por Cremonese (2012), explica essa necessidade nata do indivíduo:

o homem é, por natureza, um animal político (*zoon*) um ser vivente que, por sua natureza (*physei*), é feito para a vida da cidade (*bios politikós*, derivado de *polis*, a comunidade política), ou seja, o fim último do homem é viver na *polis*, onde o homem se realiza como cidadão (*politai*), manifestando, o termo de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza. Ou seja, não apenas viver em sociedade, mas viver na “*politicidade*”. A verdadeira vida humana deve almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta à simples vida do convívio social da casa (*oikia*) ou de comunidades mais complexas (CREMONESE, 2012, p. 80).

Entretanto, Dahl (1981) observa que nem todos os indivíduos se interessam em participar do processo político de modo ativo. O autor categoriza quatro estratos diferentes: os apolíticos; os políticos; aqueles que buscam o poder e aqueles que detêm o poder. De acordo com o autor, há um número considerável de cidadãos desinteressados pela política, que não esperam resultados com sua participação ou que não sentem competência e confiança na eficácia de sua ação. Por outro lado, há uma minoria que busca informação e se interessa por política, acredita que sua participação pode alterar os resultados e as decisões políticas, de modo que os sentimentos de autoconfiança e de eficácia pessoal estão associados ao alto grau de participação. Dentro do estrato político, há um substrato de indivíduos que buscam o poder, seja para alcançar o bem comum, seja para buscar vantagens pessoais. Alcançar o poder depende dos recursos utilizados e da eficiência com que esses recursos foram

empregados, portanto é razoável admitir que aqueles que têm mais recursos conseguirão mais poder.

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

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

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

No Brasil, o conceito de “participação” ganhou destaque no vocabulário político popular na década de 1980, estando ligado ao movimento operário e a organizações não governamentais, como exposto na próxima seção.

Durante o regime militar (1964-1985), a participação cidadã na esfera pública era restringida e desencorajada. Todavia, essa situação não foi impeditiva para florescer, fora dos espaços controlados, uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias na sociedade brasileira, resultantes do amadurecimento da consciência democrática. As iniciativas eram promovidas por Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos e por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) – grupos ligados à Igreja Católica de todo o país – que atribuíram a esse movimento unidade e força política (CICONELLO, 2007 *apud* MOREIRA, 2011).

Rosa et al., (2009) relatam que um dos primeiros movimentos sociais mais expressivos da história moderna foi o movimento operário, que lutava por melhores condições de trabalho e salários.

A Constituição de 1988 foi um importante marco nesse processo, contemplando a redemocratização e o fortalecimento de movimentos sociais, associados à descentralização e à participação dos cidadãos. A ênfase nas novas formas de implementação de políticas públicas

levou à aproximação, ao diálogo e à colaboração do Estado com atores não governamentais oriundos da sociedade civil (FARAH, 1998).

Moreira (2011) destaca que a Constituição, além de promulgar várias diretrizes sobre a participação dos cidadãos no desenho, na implementação e no controle social de políticas públicas, “reconheceu também novas atribuições para as organizações da sociedade civil nesse novo cenário político brasileiro que se configura, enfatizando seu papel de ator e agente na condução da coisa pública” (MOREIRA, 2011, p. 16). Com a criação dos Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências, importantes mecanismos de deliberação coletiva, as decisões do governo não mais se limitam ao poder executivo e gestores públicos, mas são partilhadas com a sociedade civil.

Nesse contexto, a administração pública societal tenta integrar a administração e a política no nível discursivo e prático, por meio da criação de canais de participação popular.

Paula (2005b) esclarece que:

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

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

No que se refere ao protagonismo do indivíduo e dos movimentos sociais Avritzer e Pereira (2005, p. 21) concluem que “estes assumem, concomitantemente, o papel de atores e agentes das novas formas de ação coletivas reivindicativas, e de representantes nas formas ampliadas de participação, como membros de espaços públicos e híbridos de discussão e deliberação”. Todavia um novo modelo de desenvolvimento requer uma reestruturação do aparelho de Estado e também uma nova forma de geri-lo. Paula (2005b) levanta como ponto de discussão a inserção da lógica presente nos fóruns temáticos, nos conselhos gestores e no orçamento participativo no âmbito do governo federal, trazendo para a pauta a questão da articulação dessas ideias e práticas em um projeto global de reforma do Estado.

Ciconello (2007 *apud* MOREIRA, 2011) destaca os desafios da interação governo e sociedade civil:

(i) a resistência de diversos setores do poder público em (...) compartilhar o poder com organizações da sociedade; (ii) a grande distancia que subsiste entre os resultados formais e reais da participação. (...); (iii) a fragilidade das organizações da sociedade civil tanto do ponto de vista financeiro como político; e (iv) a dificuldade

de estender a participação social para o campo da política econômica (CICONELLO, 2007 *apud* MOREIRA, 2011, p. 3).

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

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

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) iniciou uma nova trajetória na busca de aumentar a participação dos atores da sociedade civil no governo federal. Avritzer (2009) destaca algumas dessas ações:

o estabelecimento de uma instância de coordenação da relação entre governo e sociedade civil centrada na Secretaria-Geral da Presidência da República; o fortalecimento dos Conselhos Nacionais já existentes, como o da Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e Meio Ambiente, com a presença de ministros nas reuniões e o fortalecimento das prerrogativas desses conselhos no controle de fundos e recursos públicos; a organização de conferências nacionais em praticamente todas as áreas das políticas públicas e, por fim, o estabelecimento de um conjunto de formas mais diretas de negociação entre o governo e a sociedade civil, tais como mesas de negociação com diversos movimentos sociais, entre os quais caberia destacar o movimento sindical e o movimento dos sem-terra (AVRITZER, 2009, p. 7-8).

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

Pateman (1992) argumenta que a participação mais ampla na esfera política começa com a participação em microesferas da vida social. "As pessoas com senso de eficácia política tem mais probabilidade de participar da política do que aquelas que carecem desse

sentimento" (PATEMAM, 1992, p. 66), ou seja, quanto mais o indivíduo participa, mais capacitado se torna para fazê-lo.

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

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

2.5 Instituições e governo local

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

O processo crescente e generalizado de descentralização administrativa iniciado nos anos 80 com a municipalização de políticas públicas demandou uma transformação e o fortalecimento das instituições de governo local. O conjunto de instituições de um município é o cenário onde se desenvolvem as políticas públicas, através dos quais o município atende aos cidadãos em suas demandas sociais, econômicas, culturais e políticas.

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

A visão neoliberal sobre a descentralização da administração pública fundamenta-se nas reformas necessárias à inserção competitiva das cidades e é também uma forma de

estimular a democracia participativa. Para Borja (1988 *apud* ARRETCHE, 1996, p. 3) “fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado nacional”. A transferência não é somente de atribuições, mas, sobretudo, de poder, como expõe Farah (1998):

a descentralização das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços (FARAH, 1998, p. 52).

O desenvolvimento local viabiliza-se pela existência de instituições com capacidade estrutural e administrativa, garantindo aos cidadãos a efetiva participação social, o que Saes (2007) define como cidadania. Baseado na obra de Thomas H. Marshall, *Cidadania, Classe Social e Status*, publicada em 1949, Saes (2007) conceitua cidadania como a participação integral do indivíduo na comunidade política. Para o autor, o cidadão precisa lutar por três tipos de direitos que garantem o exercício da cidadania:

Direitos civis, aqueles direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre movimentação e ao livre pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade; bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores (ou seja: o direito à justiça). São direitos políticos, aqueles direitos que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa essa que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo (isto é, a elegibilidade) quanto à possibilidade de alguém escolher o governo (através do exercício do voto). Finalmente, os direitos sociais equivalem à prerrogativa de acesso a um mínimo de bem estar e segurança materiais, o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação no padrão de civilização vigente (SAES, 2007, p. 2 e 3).

Para Saes (2007), garantindo os direitos civis, as pessoas lutariam por direitos políticos e conseqüentemente conquistariam os direitos sociais. Contudo, para a concretização desses direitos são necessários complexos institucionais específicos, como assistência jurídica, garantias constitucionais e serviços sociais.

2.6 Instituições como mecanismos de democracia participativa

A interação entre governo e sociedade leva ao surgimento nos municípios de novos padrões de governo, baseados nos princípios de governança democrática, que “se refere a mecanismos de interação entre governo e sociedade, que compõe o sistema de formação de

legitimidade necessária à tomada de decisões em um regime democrático, enquanto sistema representativo de governo” (SANTOS-JUNIOR, 2001, p. 66).

A abertura à participação, no nível municipal, se deu pela criação de conselhos de políticas, que são caracterizados por Avritzer e Pereira (2005) como:

um espaço institucional distinto, tanto do Estado, quanto dos movimentos sociais. Constitui-se numa instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 17).

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

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

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

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

Avritzer (2008) divide as instituições participativas de acordo com seu desenho institucional, tomando por exemplo: a) o orçamento participativo, b) os conselhos de políticas públicas, e c) os planos diretores municipais.

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

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos concretos para exercício da cidadania e mediação da relação Sociedade/Estado, previsto na Constituição Federal. Nasceram com a proposta de produzir deliberações que interferem na órbita de decisões da Administração Pública. Em contrapartida, esta é responsável pelo seu fomento, publicidade, manutenção e fornecimento de infraestrutura. Para Arendt (1973), os conselhos são a única forma de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. A autora vai além e defende, em *Crises da República* (1973), que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. Avritzer (2008, p. 44) classifica os conselhos gestores como “desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais”. Por sua vez, o Plano Diretor Municipal (PDM) é um instrumento de planejamento e de gestão de municípios e de prefeituras, visando a orientar as ações dos agentes públicos e privados no processo de desenvolvimento municipal, podendo se tornar um importante instrumento de planejamento se for capaz de aglutinar diversos atores sociais:

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

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

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

3 Processo metodológico de pesquisa

Neste capítulo, organizado em cinco seções, são apresentadas as informações relacionadas à abordagem metodológica adotada na realização desta pesquisa: uma breve apresentação do cenário do município de Viçosa-MG; o Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais, que serve de parâmetro para a pesquisa; o planejamento da pesquisa de campo; e por fim os procedimentos para a coleta e análise dos dados.

3.1 Abordagem metodológica

Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois tem como objetivo primordial levantar as opiniões de uma população. Gil (1995) ressalta que uma das características mais significativas deste tipo de pesquisa está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Quanto aos meios, trata-se de um levantamento, com interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. “Procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados” (GIL, 1995, p.76).

O delineamento se deu por pesquisa bibliográfica e documental para obtenção dos dados secundários. Bibliográfica por ser desenvolvida utilizando análise de material já elaborado, constituído principalmente por dados de pesquisas já realizadas sobre o município de Viçosa, publicado em periódicos nacionais e internacionais, livros, dissertações, teses, revistas científicas especializadas, sites com teor científico, etc.

A pesquisa documental se assemelha à bibliográfica, segundo Gil (1995), entretanto, enquanto na bibliográfica a fonte principal de análise são os livros e materiais impressos, na pesquisa documental as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Moreira (2009, p. 271) explica que “a análise documental compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim”.

Os dados primários qualitativos foram levantados a partir de um *survey* atitudinal, que consiste na aplicação de questionários estruturados e padronizados a uma amostra representativa do universo de investigação, a fim de se obter dados de opinião pública (MAY, 2004). A coleta de dados foi feita por intermédio de entrevista pessoal estruturada, o que possibilitou dirimir dúvidas e garantiu um índice elevado de respostas.

Os dados secundários quantitativos e qualitativos foram selecionados a partir da necessidade de compreender o contexto regional do município, o perfil da população e as características das instituições públicas locais.

3.2 Características gerais e institucionais do município

Optou-se por fazer uma descrição sintética das características gerais e institucionais do município de Viçosa, a fim de possibilitar uma visão geral e facilitar a compreensão dos dados a serem pesquisados.

O município de Viçosa é polo de uma das sete microrregiões da Zona da Mata mineira, conforme divisão de regiões de planejamento de Minas Gerais (SEPLAG, 2012). Com cerca de 300 km², o município de médio porte é formado por quatro distritos: Sede, Cachoeira de Santa Cruz, São José do Triunfo e Silvestre. A cidade iniciou-se no vale do Rio Turvo e expandiu-se para as encostas, preservando ainda algumas edificações do século XIX e início do século XX em meio a numerosos edifícios surgidos nas últimas décadas (PMV, 2012).

O município registrou, no último censo, uma população de 72.220 habitantes, sendo 49.231 eleitores (IBGE, 2010). Segundo dados da Prefeitura Municipal de Viçosa, a população é predominantemente urbana, mais de 93%, e destes, cerca de 50% são estudantes dos diferentes ciclos, desde o fundamental até o superior. A densidade demográfica é de 241,20 habitantes por quilômetro quadrado, observando um adensamento populacional nas proximidades da UFV, que leva a cidade a um forte e rápido processo de verticalização, consequência da desorganização urbano-espacial atrelada à falta de planejamento.

Devido a esse perfil, mantém uma tradição de cidade educadora, onde se destaca a Universidade Federal de Viçosa, fundada em 1926 pelo então governador do Estado de Minas Gerais e Ex-Presidente da República Arthur da Silva Bernardes, nascido em Viçosa (PMV, 2012). E é essa característica que agrega a Viçosa uma população flutuante estimada em 15 mil pessoas, formada basicamente por estudantes (CRUZ, 2012).

O município contabiliza um Produto Interno Bruto (PIB a preços correntes) de aproximadamente 700 mil reais/ano, enquanto cidades vizinhas registram em torno de 1,3 milhões reais/ano (Ubá) e 8,3 milhões reais/ano (Juiz de Fora), segundo dados do IBGE (2012). Assim, a cidade é mais um polo criador e irradiador de inovações tecnológicas do que propriamente um produtor (SERRAS DE MINAS, 2010). Sua economia tem como principais

atividades a prestação de serviços e o comércio, contando com 2.589 empresas atuantes. Também contribuem para a economia local as atividades de indústria e a agropecuária, sendo, contudo, menos representativas.

Impulsionada por sua tradição, a atividade educacional tem se fortalecido e consolidado ao longo dos anos. O último censo educacional, realizado pelo Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), mostrou que a rede pública de ensino é formada por escolas municipais, estaduais e federais, com capacidade suficiente para atender à demanda local.

O Ministério do Trabalho atende em Viçosa por meio de uma agência regional, reportando à Gerencia Regional do Trabalho e Emprego em Ponte Nova, onde é realizado o serviço de emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social.

O Poder Judiciário local atende aos municípios de Cajuri, Canaã, Coimbra, São Miguel do Anta, Paula Cândido e Viçosa (CRUZ, 2012).

Viçosa sedia o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CISMIV) e dispõe de dois hospitais filantrópicos: Hospital São João Batista e Hospital São Sebastião e unidades da Estratégia Saúde da Família (Unidades de Atenção Primária à Saúde), sendo os hospitais.

A cidade também é sede do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB), constituído em 2008 por 23 municípios.

No que tange às instituições financeiras, a cidade dispõe de 14 postos de atendimento bancários, dentre eles Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco, Itaú, Mercantil e UFVCredi (ZEE-MG, 2012).

No que se refere à Segurança Pública, a cidade conta com as seguintes delegacias especializadas: a de Homicídios, a de Furtos e a da Mulher, do Menor e do Meio Ambiente. A cidade é sede da 97ª Companhia de Polícia Militar, pertencente ao 21º Batalhão da Polícia Militar sediado em Ubá.

O município é cidade polo da Associação dos Municípios do Circuito Turístico Serras de Minas e tem uma Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômica (ADEVI), que atua em parceria com o governo do Estado de Minas Gerais, Prefeitura, Câmara Municipal, Associação Comercial, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Universidade Federal de Viçosa, com o objetivo de fomentar políticas de desenvolvimento (ADEVI, 2012).

Participando efetivamente da organização de Arranjos Produtivos Locais (APLs), em atividades relacionadas à Apicultura, Biotecnologia, Café e Tecnologia da Informação, a Prefeitura local mantém convênio com o Centro Tecnológico e Desenvolvimento Regional de Viçosa (CENTEV); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE).

A assistência social é promovida por intermédio da Secretaria Municipal de Assistência Social e pelas entidades da sociedade civil registradas no Conselho Municipal de Assistência Social (CRUZ, 2012).

A estrutura institucional de Viçosa conta ainda com diversas associações e conselhos municipais, destacando-se a Associação dos Produtores de Cafés Especiais das Serras de Minas, Associação dos Produtores Rurais da Microrregião de Viçosa, Conselho Municipal Anti-Droga, União Municipal das Associações de Moradores de Bairros e Distritos de Viçosa e os Conselhos Gestores Municipais (PMV, 2012).

3.3 Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais

Para atingir o terceiro objetivo específico deste trabalho, ou seja, de verificar a relação entre os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do ZEE e a percepção coletiva da população local quanto à atuação conjunta das instituições investigadas, utilizou-se como banco de dados secundários o Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais (ZEE-MG).

O ZEE consiste em um macrodiagnóstico do estado de Minas Gerais, realizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), com participação de todas as Secretarias de Estado de Minas, de outras entidades e da sociedade civil.

O trabalho desenvolvido no âmbito do Convênio de Cooperação Administrativa, Técnica, Científica, Financeira e Operacional, firmado entre a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e a Universidade Federal de Lavras, através da Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, contando ainda com a parceria da Fundação João Pinheiro para a sua execução, teve como objetivo geral contribuir para a definição de áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável de Minas Gerais. Essas ações do ZEE buscam orientar os investimentos do Governo e da sociedade civil segundo as demandas regionais (ZEE-MG, 2012).

O diagnóstico apresenta a Carta de Potencialidade Social, que é definida como o conjunto de condições atuais, medido pelas dimensões produtiva, natural, humana e institucional, que determina o ponto de partida de um município ou de uma microrregião para alcançar o desenvolvimento sustentável (ZEE-MG, 2012).

Dentre as potencialidades sociais diagnosticadas, este trabalho recorreu ao banco de dados relacionado à “Potencialidade Institucional”, que representa a capacidade institucional dos municípios de atender aos cidadãos em suas demandas e necessidades básicas, de caráter social, ecológico, econômico, político ou cultural.

A Potencialidade Institucional, ou simplesmente Componente Institucional, é constituída por um conjunto de fatores condicionantes, formando-se uma estrutura metodológica de potencialidade social para diagnosticar a realidade dos municípios, com base em indicadores que podem refletir a real situação de determinado município e/ou instituições, como observado no Quadro 1.

Quadro 1: Estrutura metodológica do índice de potencialidade social dos municípios mineiros - Componente Institucional.

POTENCIALIDADE/ COMPONENTE	FATORES CONDICIONANTES	INDICADORES
INSTITUCIONAL	1. Capacidade institucional	1.1. Gestão Municipal
		1.2. Gestão do Desenvolvimento Rural
		1.3. Gestão Ambiental Municipal
		1.4. Gestão Cultural
	2. Organizações jurídicas	2.1. Sedes de Comarcas, Justiça Trabalhista e Federal
	3. Organizações financeiras	3.1. Instituições Financeiras (existência de bancos, cooperativas de crédito e micro finanças)
	4. Organizações de fiscalização e controle	4.1. Organizações de Fiscalização e de Controle
	5. Organizações de ensino e de pesquisa	5.1. Instituições de Ensino Profissionalizante
		5.2. Instituições Pesquisa e Pós-Graduação
	6. Organizações de segurança pública	6.1. Unidades de Defesa Social
		6.2. Capacidade de Aplicação da Lei

Fonte: ZEE-MG, 2012.

Os elementos apresentados no Quadro 1, que expressam cenários e realidades das regiões diagnosticadas, serviram para verificar se a percepção coletiva da população viçosense corresponde ou não aos resultados diagnosticados pelo Componente Institucional

do ZEE, que podem ser acessados no endereço eletrônico www.zee.mg.gov.br/ferramenta.html.

As definições de cada um dos fatores condicionantes do Componente Institucional são apresentados a seguir, no Quadro 2.

Quadro 2: Definição dos fatores condicionantes do Componente Institucional do ZEE.

FATORES CONDICIONANTES	DEFINIÇÃO
1. Capacidade institucional	Pré-condições mínimas de natureza fiscal, administrativa e programática, que são essenciais para que uma administração municipal venha a ter sucesso, podendo a presença de um conjunto de procedimentos operacionais e de instrumentos de intervenção garantir a efetividade de uma concepção articulada de desenvolvimento sustentável.
2. Organizações jurídicas	Organizações jurídicas descentralizadas evidenciam a preparação do Estado para lidar, no plano local, com ações de proteção legal e social da população dos municípios. Entende-se, dessa forma, que municípios que têm maior número de instituições estão mais bem equipados juridicamente para atender às demandas de seus munícipes.
3. Organizações financeiras	As organizações financeiras formam as estruturas operacionais que oferecem serviços de apoio às decisões tomadas pelos agentes econômicos em investimentos produtivos, bem como às expectativas de desenvolvimento regional socioeconômico e cultural. Também são importantes por facilitarem todos os tipos de transações financeiras, tanto para pessoas físicas como jurídicas.
4. Organizações de fiscalização e controle	Avaliam os municípios quanto à sua capacidade de fiscalizar e controlar as atividades que são desenvolvidas tanto pelos agentes públicos como pelos privados. A fiscalização exercida pelos órgãos federais e estaduais tem sua importância ligada à igualdade de tratamento que deve ser dada a todos os indivíduos, visto que todos têm que cumprir as mesmas leis e regulamentos.
5. Organizações de ensino e de pesquisa	Entende-se que as instituições de ensino de um município podem melhorar a qualificação da mão de obra, além de poder suprir tecnologicamente as organizações, remodelando processos produtivos e elevando os níveis de competitividade da indústria local. As instituições de pesquisa são também responsáveis por parte considerável da pesquisa nacional.
6. Organizações de segurança pública	Fator de grande repercussão na qualidade de vida da população, por se relacionar a duas questões fundamentais: a vida, importante para qualquer sociedade, e a propriedade e o patrimônio, importante para todas as sociedades capitalistas. É fundamental que a administração pública seja preparada e estruturada para acompanhar as demandas por segurança.

Fonte: Adaptado de ZEE-MG, 2012.

As definições de cada fator condicionante são apresentados no Apêndice A, relacionados com as questões que foram utilizadas no Questionário Estruturado de Opinião Pública– Apêndice B, para coleta dos dados primários.

Para categorizar os municípios quanto à sua potencialidade social, o ZEE tomou como referência a comparação entre os dados do município e os dados dos 853 municípios do estado de Minas Gerais. Assim, foi definida uma classificação que varia de (A) muito favoráveis, (B) favoráveis, (C) pouco favoráveis, (D) precárias a (E) muito precárias para aplicação de recursos públicos e privados no sentido de se desenvolver de maneira sustentável.

Quadro 3: Categorias para classificação dos municípios quanto às potencialidades sociais.

Categoria	Cores	Tipo de potencialidade social
A – 5 pontos	Azul	Ponto de Partida em Condições Muito Favoráveis
B – 4 pontos	Azul Claro	Ponto de Partida em Condições Favoráveis
C – 3 pontos	Verde	Ponto de Partida em Condições Pouco Favoráveis
D – 2 pontos	Amarelo	Ponto de Partida em Condições Precárias
E – 1 ponto	Vermelho	Ponto de Partida em Condições Muito Precárias

Fonte: Adaptado de ZEE-MG, 2012.

Assim, cada categoria corresponde a um número e uma cor, apresentada nos mapas e nos gráficos, que diferenciam um município do outro. As cores utilizadas são equivalentes às categorias e aos pontos utilizados para categorizar os municípios, como podem ser observado no Quadro 3. No Anexo B é detalhada cada uma das categorias.

3.4 Planejamento da pesquisa de campo

Os dados primários da pesquisa foram coletados a partir de um *survey*, aplicado por meio de entrevista de opinião pública “na qual o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido, as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 82).

Utilizou-se um questionário estruturado, definido por Gil (1995, p. 124) como “a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões e crenças.”

A etapa de planejamento da pesquisa foi composta por: a) elaboração do questionário estruturado para coleta da opinião da população; b) cálculo da amostra e delimitação da área de pesquisa; c) treinamento da equipe que aplicou o questionário; d) pré-teste do questionário.

3.4.1 Elaboração do questionário

A versão inicial do questionário foi elaborada, tendo como referência o Roteiro de Pesquisa de Opinião Pública de Silva (2009), além de fontes secundárias como IBGE, Ibope e Datafolha. O instrumento confeccionado durante os meses de março e abril de 2012 é composto por trinta e uma questões, agrupadas por fatores condicionantes definidos pelo Componente Institucional do ZEE, como descrito no Apêndice A.

3.4.2 Cálculo da amostra e delimitação da área de pesquisa

A pesquisa tem um universo finito, composto pelos 55.430 habitantes com mais de 18 anos, residentes no perímetro urbano da cidade de Viçosa, conforme dados do IBGE (2012). O cálculo da amostra foi feito em duas etapas, primeiro definindo a amostra da cidade e posteriormente a distribuição dessa amostra por conglomerados. Na sequência foi realizada uma amostragem sistemática das residências para aplicação das entrevistas de opinião pública.

A amostra por conglomerados é recomendada por Gil (1995) em situações em que é bastante difícil a identificação de seus elementos, a exemplo de pesquisa cuja população seja constituída por todos os habitantes de uma cidade. Para esta pesquisa, foram considerados como conglomerados as Regiões Urbanas de Planejamento, propostas por Cruz (2012, p. 2) “com o objetivo de fornecer dados desagregados de modo a permitir uma compreensão mais precisa da realidade local. Nesse sentido, ruas e bairros foram agregados a fim de se obter, na medida do possível, regiões com características homogêneas”. O Anexo A descreve os bairros e ruas limites das regiões pesquisadas.

A fim de determinar a amostra, utilizou-se a equação 1, em que $(Z_{\alpha/2})$ é o nível de confiança escolhido, expresso em termos de desvio-padrão; (p) representa a proporção com que o fenômeno se verifica e (q) é seu complemento, ou seja, $(1-p)$; (e) é o erro máximo permitido e (N) é o tamanho da população de cada município (GIL, 1995).

$$n = \frac{(Z_{\alpha/2})^2 * p * q * N}{e^2 * (N - 1) + (Z_{\alpha/2})^2 * p * q} \quad (1)$$

Utilizando o nível de confiança de 95% e a mesma proporção para p (50%) e q (50%), uma vez que não havia uma percepção anterior e não se queria arbitrar nenhum valor, optou-se por utilizar o maior valor possível, maximizando o valor da amostra, o erro máximo de 4% e a população urbana de 55.430 habitantes. Determinou-se que deveriam ser entrevistadas 594 pessoas. Assim, para arredondamento, foram aplicados 600 questionários em todos os bairros do município de Viçosa.

Com base no cálculo da população de cada Região Urbana de Planejamento, apresentado por Cruz (2012), distribuiu-se proporcionalmente a amostra. O resultado do cálculo é apresentado na Tabela 1, que traz a população de cada região, e o tamanho da amostra calculada para cada uma, permitindo uma representatividade confiável.

Tabela 1: Amostra por região

REGIÃO URBANA DE PLANEJAMENTO	População	Amostra
Região 1 – Centro	8719	94
Região 2 - Romão dos Reis	701	8
Região 3 - Bom Jesus	7538	82
Região 4 - Nova Viçosa	3543	38
Região 5 – Fátima	3152	34
Região 6 – Lourdes	3137	34
Região 7 - Santa Clara	3041	33
Região 8 – Passos	2317	25
Região 9 - Santo Antônio	6899	75
Região 10 - Nova Era	3697	40
Região 11 – Amoras	4361	47
Região 12 – Silvestre	5378	58
Região 13 – Fundão	2129	23
Região 14 – Cachoeirinha	818	9

Fonte: Elaborada pela autora, 2012.

Para a amostra sistemática, Marconi e Lakatos (2011) orientam que a população deve ser ordenada, de forma que cada elemento seja identificado univocamente pela posição. Assim, foram selecionadas, em cada conglomerado, as residências nas quais seriam realizadas as entrevistas de opinião pública de forma sistemática. Optou-se por determinar uma residência situada na avenida ou rua principal de cada bairro. A partir da “residência referência,” as demais residências foram sistematicamente entrevistadas, obedecendo rigorosamente ao intervalo de cinco residências para cada entrevista realizada, como sugere Gil (1995).

Outro aspecto observado foi a idade dos entrevistados. Para conseguir uma representatividade confiável do perfil da população, utilizaram-se os dados da pesquisa do Centro de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (CENSUS), fornecidos por Cruz (2012), indicando o percentual de cada faixa etária por região, conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2: Faixa etária por região

REGIÃO URBANA DE PLANEJAMENTO	De 18 a 24 anos	De 25 a 39 anos	De 40 a 59 anos	De 60 a 69 anos	70 anos ou mais	Total
Região 1 Centro	19%	21%	35%	11%	14%	100%
Região 2 Romão do Reis	16%	30%	38%	11%	5%	100%
Região 3 Bom Jesus	17%	26%	35%	14%	8%	100%
Região 4 Nova Viçosa	26%	29%	31%	8%	6%	100%
Região 5 Fátima	20%	23%	34%	15%	8%	100%
Região 6 Lourdes	14%	22%	33%	18%	13%	100%
Região 7 Santa Clara	20%	27%	32%	11%	10%	100%
Região 8 Passos	18%	19%	36%	8%	19%	100%
Região 9 Santo Antônio	19%	31%	34%	10%	6%	100%
Região 10 Nova Era	19%	30%	32%	11%	8%	100%
Região 11 Amoras	21%	30%	31%	10%	8%	100%
Região 12 Silvestre	19%	31%	37%	8%	5%	100%
Região 13 Fundão	20%	27%	36%	10%	7%	100%
Região 14 Cachoeirinha	23%	22%	35%	10%	10%	100%

Fonte: Adaptado de Retrato Social de Viçosa – 4. (CRUZ, 2012).

3.4.3 Treinamento da equipe

A coleta de dados contou com a participação de 8 estudantes universitários do Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa – Campus Viçosa

(UFV), que participaram de forma voluntária e foram responsáveis pelo preenchimento dos questionários, por meio de entrevistas domiciliares. O treinamento da equipe iniciou-se com um seminário de apresentação da pesquisa para familiarização com o questionário e orientações.

3.4.4 Pré-teste

O questionário foi submetido à realização de pré-teste para verificar se apresentava os seguintes elementos: “a) fidedignidade: qualquer pessoa que o aplique obterá sempre os mesmos resultados; b) validade: os dados recolhidos são necessários à pesquisa; c) operatividade: vocabulário acessível e significado claro” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p.88). Foram realizadas 40 entrevistas, nas quais se identificaram questões que causaram dúvidas tanto para o entrevistador quanto para o entrevistado. Essas questões foram revistas e as instruções transmitidas aos membros da equipe, com a preocupação de não induzir as respostas e manter a imparcialidade. Após a aplicação do pré-teste, ocorreu mais uma reunião com a equipe de trabalho para discussão de melhorias e definição da agenda de trabalho.

3.5 Procedimentos para coleta de dados

As entrevistas foram realizadas entre 7 de maio e 8 de junho de 2012, no perímetro urbano do município de Viçosa, abrangendo a sede, os distritos de Cachoeira de Santa Cruz, São José do Triunfo e Silvestre, não incluindo a área rural. Utilizou-se o questionário apresentado no Apêndice B.

No início de cada semana, os entrevistadores recebiam o crachá e os questionários, juntamente com o planejamento semanal que incluía a quantidade de questionário a ser aplicada, o bairro e a faixa etária dos respondentes.

Ao abordar uma pessoa em sua residência, ela era informada sobre os objetivos da pesquisa, com fins estritamente acadêmicos, e sobre sua participação de forma voluntária, respondendo ao questionário. A entrevista durava de dez a quinze minutos.

Os dados coletados eram examinados semanalmente, a fim de verificar se estavam completos, claros, coerentes e precisos. No final dessa etapa, os questionários foram numerados sequencialmente, em ordem crescente, para organizar a tabulação.

3.6 Procedimentos para análise e interpretação dos dados

Gil (1995) esclarece que a análise e interpretação são processos distintos, apesar de estarem estreitamente relacionados, assim, não é fácil delimitar onde termina a análise e começa a interpretação:

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação tem como objeto a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (GIL, 1999, p.165).

Os dados primários e secundários são apresentados, analisados e interpretados no item 4, caracterizando as instituições públicas de Viçosa, bem como a percepção da população local e relacionados com o resultado do ZEE para o município.

Tendo obtidos os dados com o Questionário Estruturado de Opinião Pública, os resultados foram tabulados utilizando o *software* aplicativo *SPSS (Statistical Package for the Social Sciences – Pacote Estatístico para Ciências Sociais)* com o objetivo de organizar um banco de dados a ser comparado com os resultados encontrados na pesquisa do ZEE, no tocante aos fatores condicionantes do Componente Institucional. Esta etapa contou com a participação de dois estudantes do Curso de Administração da UFV e aconteceu durante o mês de junho de 2012.

4 Resultados e Discussão

Este item trata dos principais resultados encontrados nesta pesquisa, e encontra-se dividido em três seções. A primeira seção apresenta o perfil da população respondente, descrevendo-a por região, sexo, idade, tempo de residência no município, escolaridade, renda familiar e ocupação. A segunda seção caracteriza as instituições públicas do município de Viçosa, a partir de dados fornecidos pelo governo e órgãos oficiais e, na sequência, relaciona os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do ZEE-MG e a percepção coletiva da população sobre a atuação dessas instituições, bem como sobre a ausência de instituições no município. A percepção é entendida aqui como a capacidade de o indivíduo formar uma ideia a respeito de um tema, a partir de sua compreensão e conhecimento. Por fim, a terceira seção discute a participação popular no cenário institucional municipal.

4.1 Perfil da população

O censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, apontou que, dos 72.220 habitantes do município de Viçosa-MG, 48% são do sexo masculino e 52% do sexo feminino. Para esta pesquisa, foram entrevistadas 600 pessoas, de acordo com o cálculo amostral apresentado na seção anterior. Do total de respondentes 36% são do sexo masculino e 64% do sexo feminino. A predominância de pessoas do sexo feminino justifica-se pelo horário (comercial) e local de aplicação dos questionários (domicílios), nos quais se constatou a presença de maior número de mulheres.

Em relação à faixa etária, optou-se por entrevistar pessoas maiores de 18 anos de idade, por acreditar que acima dessa idade as pessoas utilizam com maior frequência as instituições públicas. Utilizou-se como referência a faixa etária apresentada por Cruz (2012) em Retrato Social de Viçosa IV, que aponta a distribuição da população viçosense por faixa etária, por região urbana de planejamento. A Figura 2 apresenta a quantidade de pessoas entrevistadas em cada faixa etária, com maior concentração de 25 a 59 anos, que já vivenciaram mudanças institucionais e sociais no município.

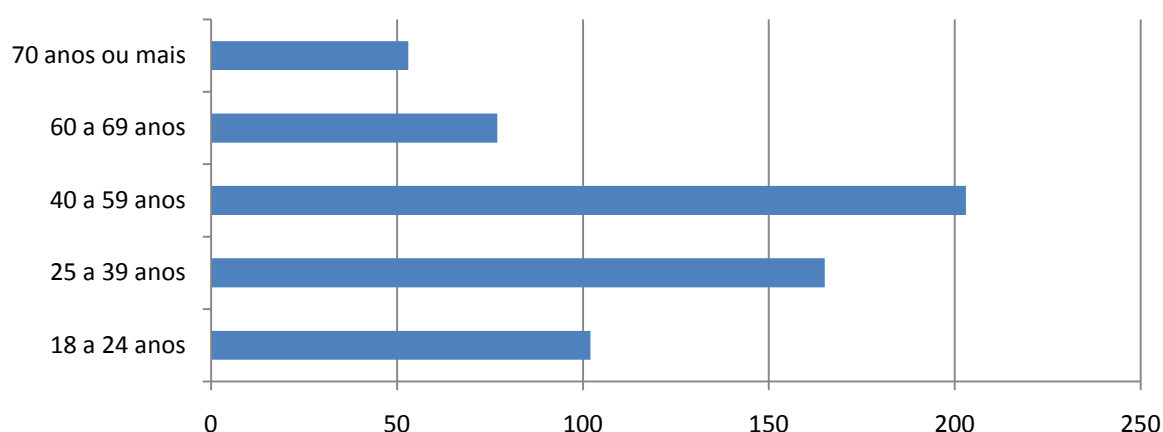


Figura 2: Número de entrevistados por faixa etária.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O município estudado tem uma população flutuante estimada em 15 mil pessoas, formada por estudantes. Nesta pesquisa, preocupou-se em entrevistar pessoas que residem no município há mais tempo e usuários das instituições públicas em Viçosa. A Figura 3 mostra que a grande maioria dos entrevistados reside há mais de 20 anos na cidade. Esta é uma informação importante para verificar se esse tempo de moradia influencia no conhecimento das instituições e na participação no cenário político.

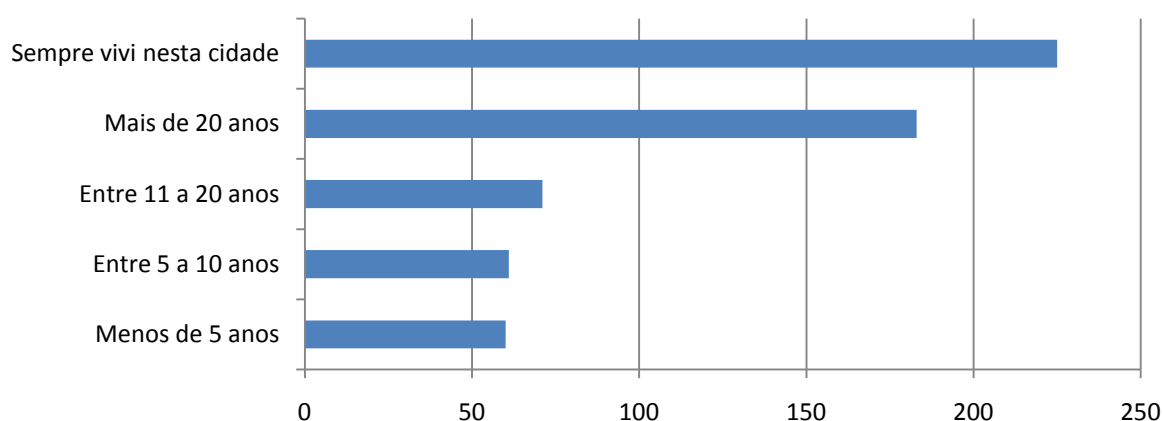


Figura 3: Tempo de residência dos entrevistados.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

No que se refere à escolaridade, a pesquisa revelou que 74% da população tem até o ensino médio completo, como apresentado na Figura 4, e, destes, 29% não completaram o ensino fundamental. Apenas 14% têm formação em nível superior. Tais números chamam

atenção por se tratar de uma cidade universitária, contando com uma Universidade Federal e cinco faculdades particulares.

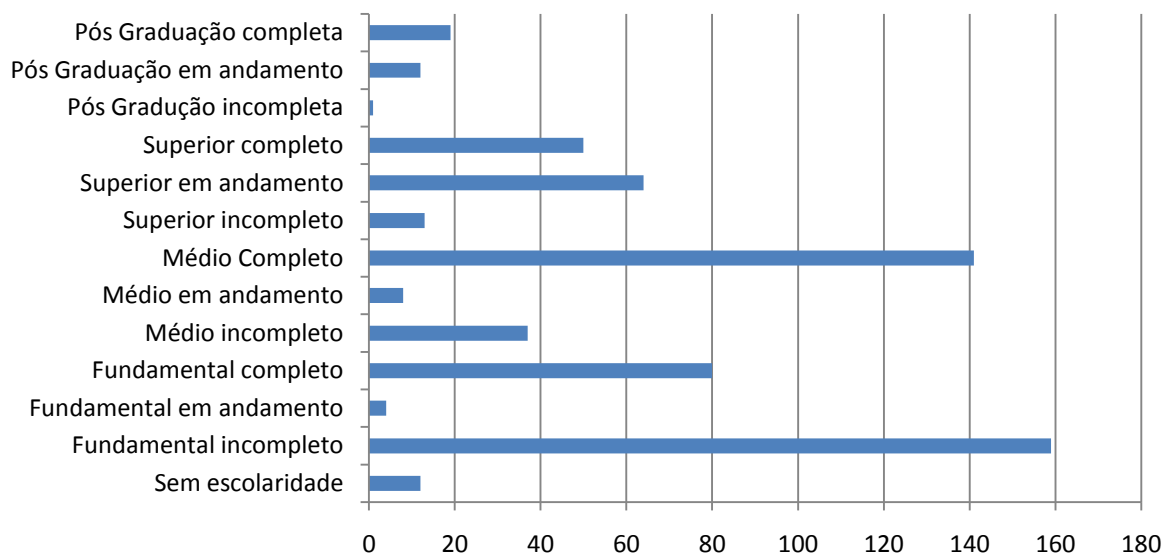


Figura 4: Quantidade de entrevistados por escolaridade.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A pesquisa mostrou que a renda familiar dos viçosenses é, em média, de 2 a 5 salários mínimos. Senão em número bem menor as famílias que vivem com mais de 10 salários, como apresentado na Figura 5.

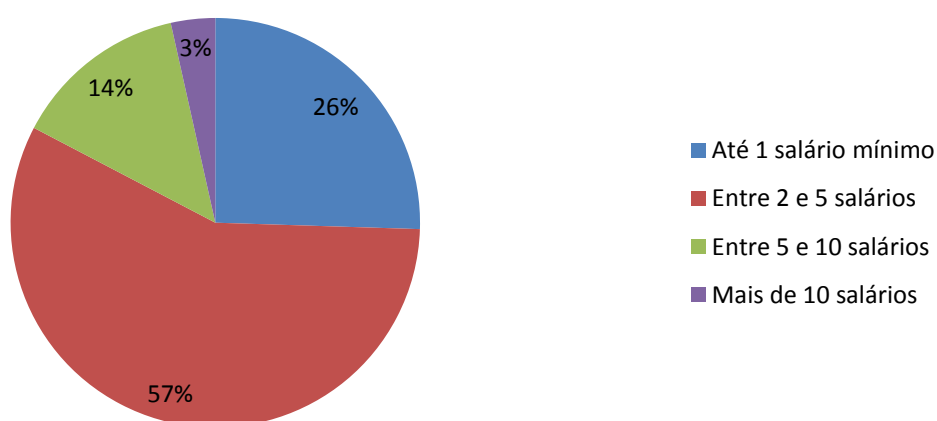


Figura 5: Renda familiar.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

As famílias que vivem com essa renda são compostas por 2 a 4 pessoas como detalhado na Figuras 6.

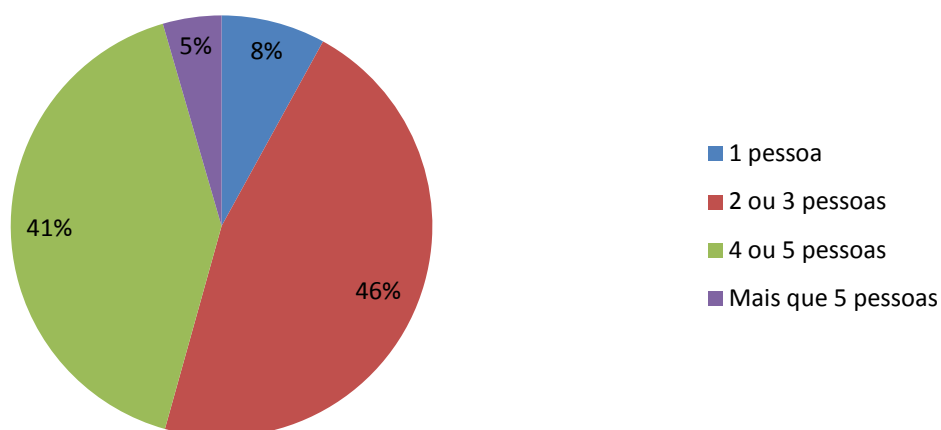


Figura 6: Quantidade de pessoas que vivem com a renda familiar.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A ocupação dos entrevistados é apresentada na Figura 7, onde se pode observar que se encontra bem distribuída, mostrando que a pesquisa atingiu uma parcela heterogênea da população, permitindo conhecer a opinião de pessoas ligadas a atividades profissionais diversas.

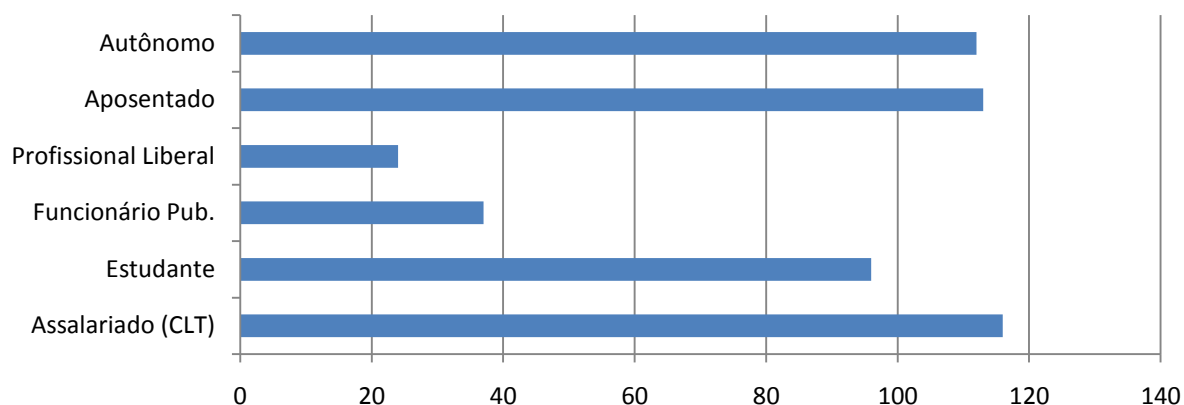


Figura 7: Ocupação dos entrevistados.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Outras ocupações citadas, em menor número, foram: estudantes que recebem auxílio financeiro para exercer atividades de pesquisa e extensão (0,2%); pessoas que trabalham no lar (13%); pensionistas (0,5%); e desempregados que recebem seguro desemprego (0,3%).

4.2 As instituições locais e a percepção da população

Nessa seção, são apresentadas detalhadamente as instituições pesquisadas no município de Viçosa, a partir de dados fornecidos pelo governo e órgãos oficiais, objetivando analisar a percepção coletiva da população sobre a atuação e a prestação de serviços por parte de suas instituições públicas.

Feita a caracterização da população estudada, passou-se à percepção desta a respeito da atuação das instituições públicas, de acordo com os fatores condicionantes e indicadores do Componente Institucional propostos pelo ZEE-MG, finalizando com a percepção local a respeito da ausência dessas instituições.

4.2.1 Capacidade Institucional

Iniciando a análise pelo fator condicionante “Capacidade Institucional”, apresentam-se os quatro indicadores que situam a administração pública em vários aspectos administrativos: Gestão Municipal, Gestão do Desenvolvimento Rural, Gestão Ambiental Municipal e Gestão Cultural:

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

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

4.2.1.1 Gestão Municipal

O indicador Gestão Municipal reflete a

institucionalização e consolidação de mecanismos de planejamento e de gestão necessários à prática gerencial, administrativa e financeira dos governos municipais, em relação ao cumprimento dos objetivos e metas e à execução satisfatória de políticas públicas. (ZEE-MG, 2012, p. 103)

Neste quesito, o município de Viçosa é classificado pelo ZEE como “Muito Favorável”. Segundo o diagnóstico realizado pelo ZEE, a Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV) dispõe de Instrumento de Planejamento Urbano, Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Plano Diretor, Cadastro Imobiliário, dentre outros instrumentos de planejamento, de gestão e de atendimento ao público, além de pessoal qualificado para operacionalização desses instrumentos.

Foi indagado à população se eles já precisaram de algum serviço oferecido por este órgão (registro de empresas, questões sobre IPTU, conselhos gestores, autorização para eventos e outros, reclamação, informação, solicitação de serviços públicos). Alguns entrevistados tiveram dificuldade para associar os serviços públicos à prefeitura, o que demandou orientação por parte dos entrevistadores. Assim, apenas 35% dos entrevistados responderam que já precisaram de algum serviço oferecido por este órgão. Destes, 41% responderam que o atendimento recebido foi bom e 29% que foi “regular”, como pode ser observado na Figura 8.

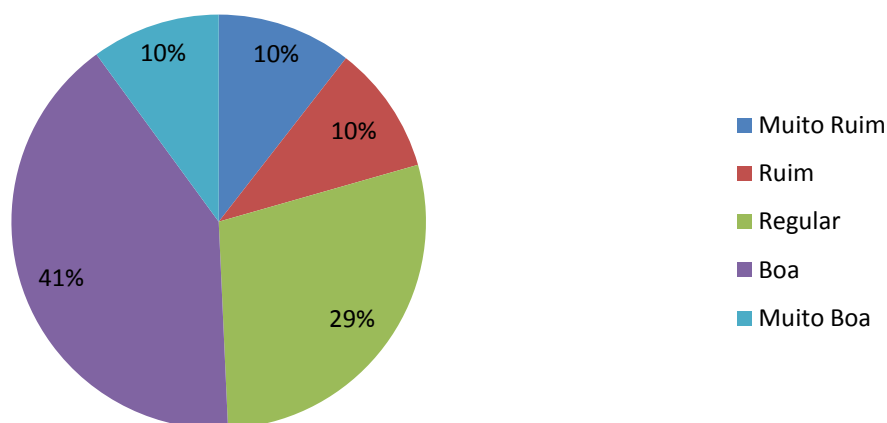


Figura 8: Avaliação do atendimento recebido na prefeitura.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A PMV conta com 15 secretarias municipais, sendo elas: Secretaria Municipal de Assistência Social; de Administração; de Agricultura; de Cultura e Patrimônio; de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia; de Educação; de Esporte e Lazer; de Fazenda; de Finanças; de Governo; de Meio Ambiente; de Obras e Serviços; de Saúde; de Trânsito e Segurança Pública; e de Defesa Civil, órgãos da administração direta do poder municipal.

Foi questionado à população de Viçosa se conhecem alguma Secretaria Municipal e 40% da população responderam sim e avaliaram, conforme indica a Figura 9. A mais citada foi a Secretaria Municipal de Saúde por 61% dos respondentes e, em segundo lugar, a Secretaria Municipal de Educação, por 15% dos entrevistados. As secretarias foram avaliadas como “boas” (52%) ou “regular” (31%). Não foram citadas as secretarias de Administração, de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, de Finanças, de Governo e de Devesa Civil.

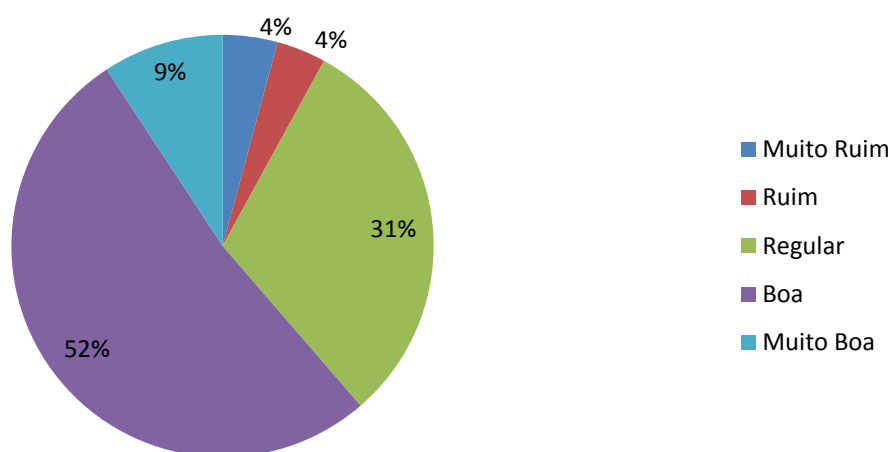


Figura 9: Avaliação das secretarias municipais citadas pela população.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

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

O programa mais citado foi o Bolsa Família, por 80% dos respondentes. E os municípios mais atendidos foram os que residem nas regiões de Bom Jesus, Nova Viçosa e Amoras. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social este é “um Programa de transferência direta de renda com condicionalidades que beneficia famílias com renda mensal por pessoa de até R\$140,00” (BRASIL, 2012b). O Ministério das Cidades informa que, atualmente, há 3.641 famílias de baixa renda em Viçosa, que se enquadram neste perfil e

recebem o benefício. Em agosto de 2012 o repasse foi de R\$ 466.898,00 (BRASIL, 2012a). Os programas foram avaliados como “muito bom” por 36% da população entrevistada e “bom” por 49%, o que pode ser visto na Figura 10.

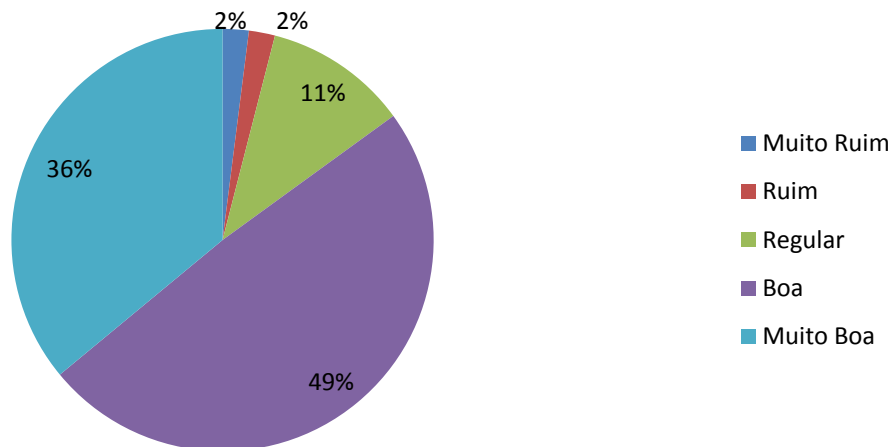


Figura 10: Avaliação dos programas sociais citados pela população.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

No tocante à Câmara de Vereadores, apenas 32% dos entrevistados declararam conhecer a função desse órgão. A cidade conta hoje com dez vereadores, passando a quinze em 2013. O vereador tem a função de elaborar leis, fiscalizar os trabalhos do poder executivo, acompanhar as ações do Prefeito na administração do município e sugerir ações e melhorias para a cidade. Não há registro do quantitativo de participação popular nas reuniões da Câmara, mas essas são transmitidas via emissoras de televisão e rádio locais. A avaliação da atuação da Câmara de Vereadores de Viçosa foi tida como “regular” por 43% dos entrevistados e “boa” para 37%, como pode ser observado na Figura 11.

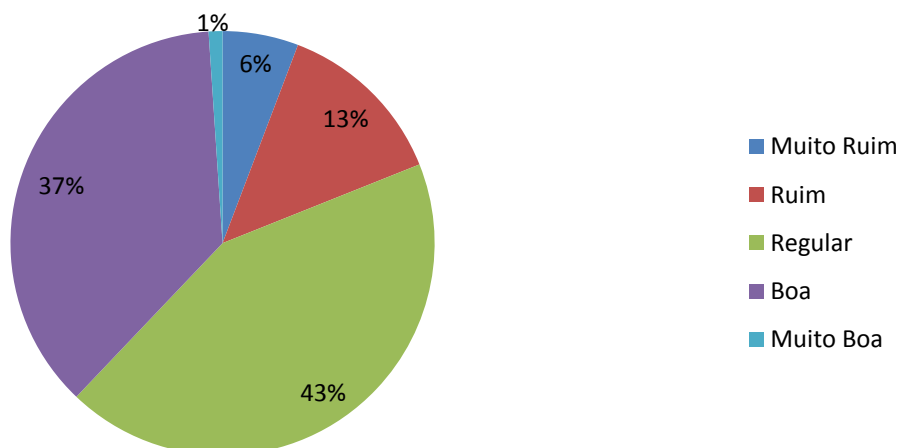


Figura 11: Avaliação da Câmara Municipal de Viçosa.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

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

Esse cenário é diferente quando nos referimos à rede de ensino. A pesquisa revelou alto grau de conhecimento e satisfação da população no que diz respeito às instituições analisadas aqui em forma conjunta nos níveis federal, estadual e municipal. Dos entrevistados, 90% afirmaram ter conhecimento sobre o funcionamento de pelo menos uma escola e a avaliaram como “boa” (57%) ou “muito boa” (27%), como pode ser observado na Figura 12. As regiões de Nova Viçosa e Cachoeirinha são as menos satisfeitas.

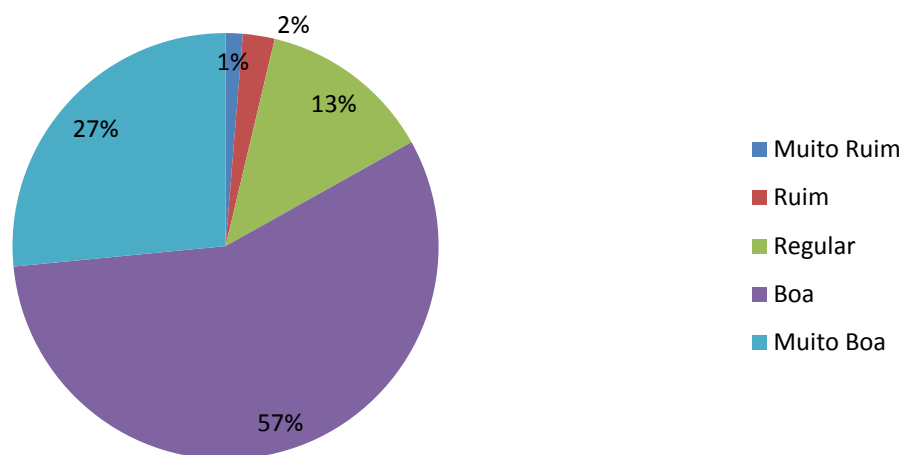


Figura 12: Avaliação das escolas de Viçosa.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A rede pública de ensino é formada por 27 escolas de ensino fundamental, sendo 09 estaduais e 18 municipais; 07 escolas de ensino médio, sendo 06 estaduais e 01 federal; 13 escolas de ensino pré-escolar municipais e 01 instituição de ensino superior federal. No que tange à supervisão técnica e à orientação normativa dessas instituições, as escolas estaduais se reportam à Superintendência Regional de Ensino, que fica na cidade de Ponte Nova - MG, distante 45 km de Viçosa. É um sistema estruturado que atende às demandas do município.

As escolas municipais Coronel Antônio da Silva Bernardes, Ministro Edmundo Lins, Padre Francisco José da Silva e a escola estadual Dr. Raimundo Alves Torres já são atendidas pelo programa Segundo Tempo, que tem como objetivo “democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes

e jovens, visando à formação cidadã e a melhoria da qualidade de vida, e priorizando os menos favorecidos” (BRASIL, 2012d).

De acordo com o INEP (2012), o município vem atingindo suas metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicativo da qualidade das escolas e das redes de ensino. Os números são crescentes desde 2007.

O transporte coletivo urbano de Viçosa é licenciado para Viação União Ltda., empresa privada que atua na cidade desde 1976 e conta com uma frota de 61 veículos em circulação e reservas. Dos entrevistados, 75% declararam utilizar o serviço de transporte coletivo e apenas 5% classificam o serviço como “muito bom”, 44% o consideram “bom”, 28% “regular”, 12% “ruim” e 11% “muito ruim” (Figura 13). As regiões mais satisfeitas com esse serviço são Nova Viçosa e Amoras. Os munícipes mais insatisfeitos estão na região de Passos, que é integrada pelos bairros Fuad Chequer, Sagrado Coração (Rebenta Rabicho) e pela área limitada pela Rua dos Passos (do Hospital São João Batista até a esquina com a Dona Gertrudes), Rua Dr. Brito, Rua Santana, Álvaro Gouveia e Dr. José Norberto Vaz de Melo.

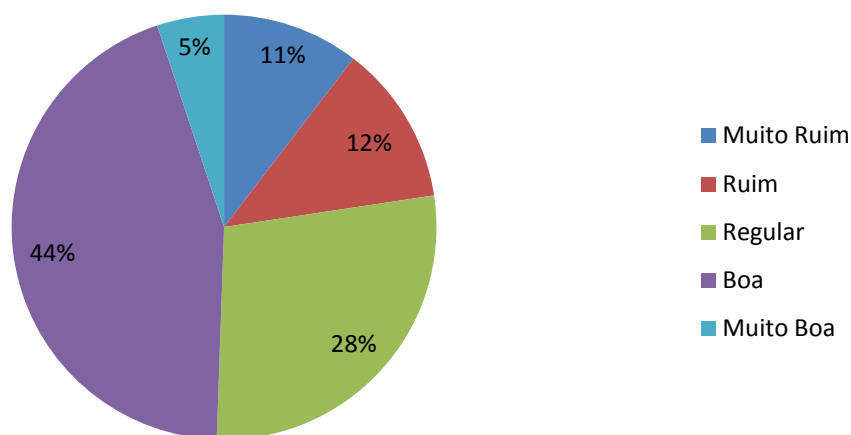


Figura 13: Avaliação do transporte coletivo urbano.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O serviço de saneamento e limpeza urbana do município é realizado por uma autarquia municipal fundada em 1970. O Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Viçosa (SAAE) atende a 98% da população com água tratada e a 88% com rede de esgoto e desde janeiro de 2010 é responsável também pela limpeza urbana do município. A cidade sedia o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB). A população considerou “bom” (60%) o serviço oferecido pelo SAAE (Figura 14). As

avaliações mais negativas ocorreram nas regiões Nova Era e Fátima, seguidos por Santa Clara, Centro e Passos.

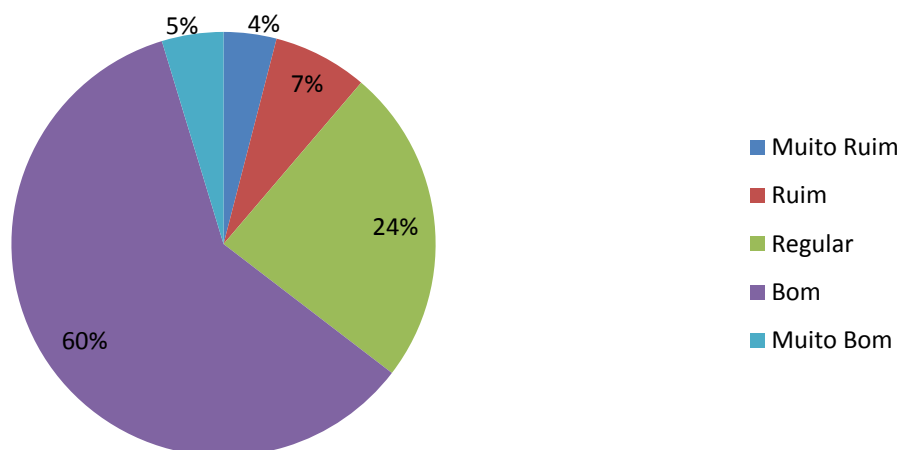


Figura 14: Avaliação do serviço de saneamento.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O sistema de saúde local é formado por dois hospitais filantrópicos e os seguintes órgãos da administração direta: quinze unidades da Estratégia Saúde da Família (Unidades de Atenção Primária à Saúde); uma Policlínica, um Centro de Saúde da Mulher e da Criança; um Centro de Atenção Psicossocial; uma Farmácia Popular; e um Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa (CISMIV), todos vinculado ao Ministério da Saúde, à Secretaria Estadual de Saúde e Secretaria Municipal de Saúde. Para 37% dos entrevistados, o atendimento recebido é “bom”, para 32% é “regular” e para 13% é “ruim”. A avaliação completa é apresentada na Figura 15.

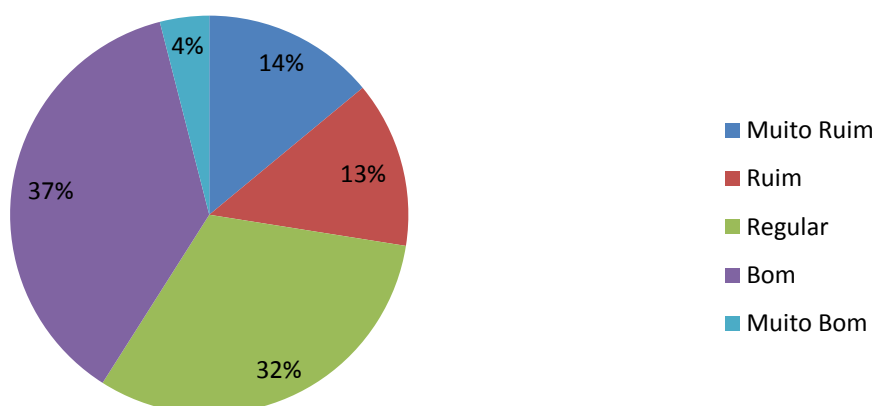


Figura 15: Avaliação do atendimento médico-hospitalar.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

As regiões mais insatisfeitas com o atendimento médico são Romão dos Reis, Fátima e Passos. A cidade não dispõe de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e de Unidades de Pronto Atendimento (UPA). O município se reporta à Secretaria Regional de Saúde localizada no município de Ponte Nova - MG. A opinião da população viçosense sobre o atendimento médico/hospitalar presente no município é divergente.

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

Viçosa tem um considerável número de conselhos gestores municipais de entidades representativas registradas, tendo em comum a data de criação, todos a partir da década de 1990. Os conselhos mais lembrados pela população foram: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Assistência Social. A Figura 16 expressa a opinião popular a respeito desses conselhos, que, em geral, foi “boa” (55%) ou “muito boa” (10%).

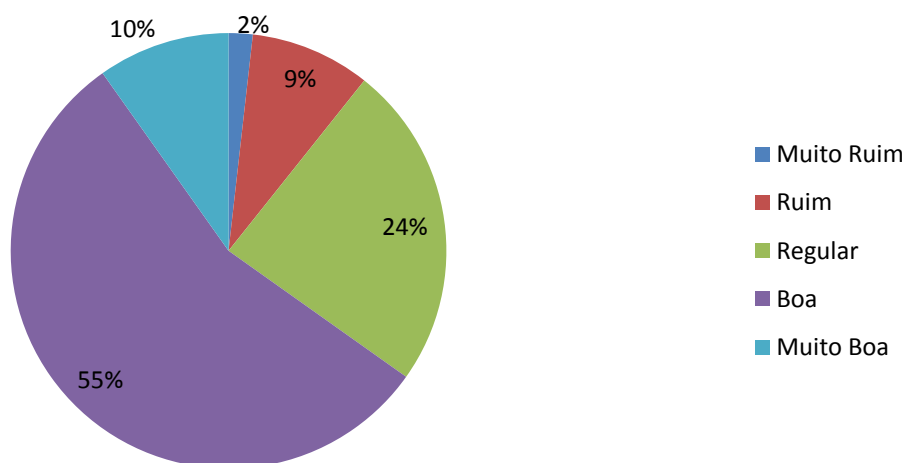


Figura 16: Avaliação da atuação dos conselhos municipais.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Uma das prerrogativas do federalismo é a capacidade de cooperação dos vários níveis de governo para executar políticas públicas. Assim, estados e municípios de uma mesma região e com as mesmas dificuldades podem empreender esforços coletivos no sentido de

resolver de maneira cooperativa seus problemas. Um exemplo disso são os Consórcios Intermunicipais, conceituados pelo ZEE como:

uma forma de articulação política local ou regional, incluindo acordos firmados entre municípios, para a realização de objetivos de interesse comum, por meio de obras, atividades e serviços comuns na região por eles abrangida. Sua existência, além de ampliar a capacidade de atendimento aos cidadãos e de resolução dos problemas sem prejuízo de sua autonomia, aumenta o poder de diálogo das prefeituras com os governos estadual e federal, e cria instâncias de expressão regional no tratamento de problemas locais (ZEE-MG, 2012, p. 107).

O município objeto desse estudo faz parte do Consórcio Intermunicipal de Saúde (CISMIV) e Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais (CISAB) e é sede de ambos.

Apenas 8,5% da população declararam ter conhecimento sobre a participação do seu município em algum tipo de Consórcio Intermunicipal e, destes, 82% citaram o CISMIV e uma pessoa citou o CISAB. Os demais entrevistados destacaram outros órgãos representativos municipais, as quais constatamos que não se tratavam de Consórcios Intermunicipais. A avaliação, por parte da população, da atuação do CISMIV foi “boa” para 58% dos entrevistados e “regular” para 30% (Figura 17).

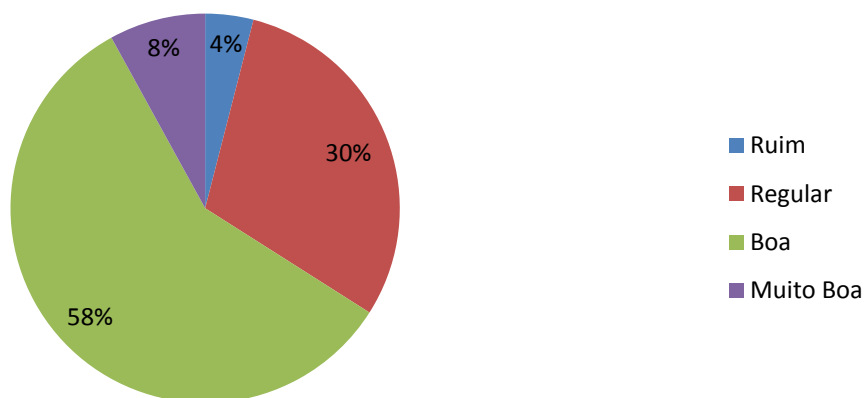


Figura 17: Avaliação da atuação dos consórcios intermunicipais.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O CISMIV atua em ambulatório de média complexidade e congrega os municípios de Araponga, Cajuri, Canaã, Coimbra, Paula Cândido, Pedra do Anta, Porto Firme, São Miguel do Anta, Teixeiras e Viçosa, totalizando uma população atendida de 140.414 habitantes.

O CISAB foi instalado em 2008 com o objetivo de “prestar serviços de apoio aos serviços de saneamento básico de cada um dos vinte e três municípios consorciados” (CISAB, 2012). São eles: Abre Campo, Acaiaca, Carangola, Conceição de Ipanema, Fervedouro, Jequeri, Lajinha, Lima Duarte, Manhuaçu, Manhumirim, Muriaé, Pocrane, Ponte Nova, Raul Soares, Reduto, Recreio, Rio Doce, Senador Firmino, Senhora de Oliveira, Tocantins, Tombos, Vermelho Novo e Viçosa.

Um dos indicadores de participação social utilizados nesta pesquisa foi em relação aos conselhos e associações, organizações que lutam por interesses coletivos, que atuam em áreas sociais onde a atuação estatal é insuficiente, consideradas atores não governamentais. Apenas 5,5% dos entrevistados declararam ser membros de algum desses órgãos. Dentre os citados estão as associações e conselhos de classes trabalhistas, associação de moradores e com fins beneficentes. Na avaliação, 58% julgam “boa” a atuação do conselho ou associação do qual participam (Figura 18).

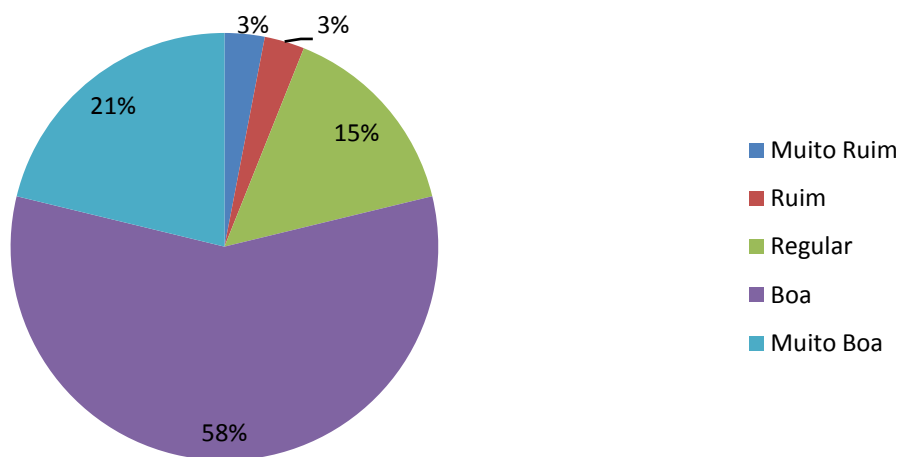


Figura 18: Avaliação da atuação dos conselhos e associações dos quais participam.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

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

Viçosa possui trinta e uma associações de moradores registradas na prefeitura. Questionados sobre o conhecimento dessas associações, 42% dos entrevistados responderam

que o bairro onde residem conta com a presença dessa entidade, 20% responderam que o bairro não possui e 38% declararam não ter conhecimento a respeito. Dentre os que conhecem o trabalho da Associação de Moradores, 39% avaliaram a atuação desta como “regular”, 14% como “ruim” e 6% como “muito ruim” (Figura 19).

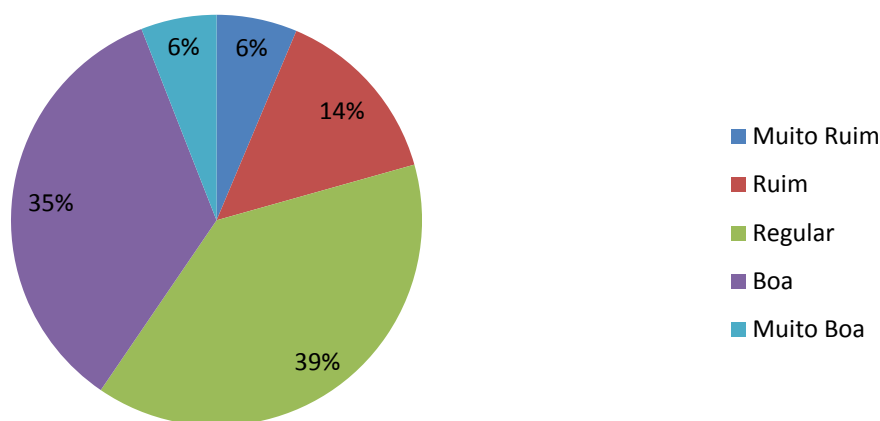


Figura 19: Avaliação da atuação das associações de moradores.

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A opinião é semelhante entre os que participam diretamente nessas instituições e os que não participam. Merece destaque a dura crítica à atuação dessas instituições, que são iniciativas da própria sociedade civil, que não se vê como tomador de decisão nesse processo.

4.2.1.2 Gestão do Desenvolvimento Rural

No indicador Gestão do Desenvolvimento Rural, Viçosa recebeu, no ZEE, o conceito “Muito Favorável”, pois o município possui Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS), “instrumentos de gestão que são importantes indicativos de maior participação, eficiência e eficácia nas ações de fomento ao desenvolvimento rural” (ZEE-MG, 2012, p.106).

Na pesquisa, 47% dos entrevistados avaliaram como “boa” e 6% como “muito boa” a atuação da Prefeitura no meio rural, conforme apresentado na Figura 20.

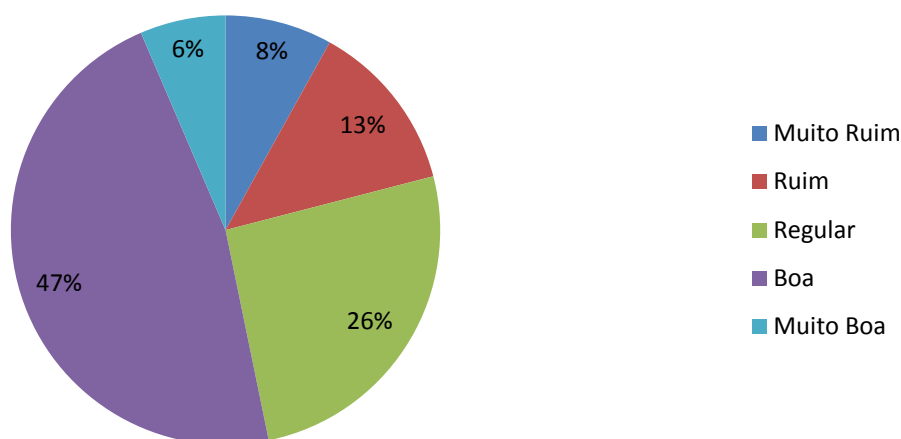


Figura 20: Avaliação da atuação da prefeitura no meio rural.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Como o estudo foi realizado no perímetro urbano do município, acredita-se que, por isso, apenas 10% dos entrevistados tenham declarado possuir conhecimento da recente atuação da Prefeitura no meio rural, demonstrando pouca visibilidade a respeito desse trabalho.

4.2.1.3 Gestão Ambiental Municipal

No que diz respeito à Gestão Ambiental Municipal, o ZEE registrou em Viçosa a existência de Secretaria e Conselho Municipal de Meio Ambiente, Fundo de Meio Ambiente e Participação em Comitê de Bacia Hidrográfica, classificando o município como “Muito Favorável” neste quesito. Esse indicador demonstra o grau de organização da estrutura administrativa das prefeituras na área ambiental, demonstrando o comprometimento do município com a questão.

Assim como a Gestão do Desenvolvimento Rural, as ações na área ambiental não têm grande visibilidade. Somente 16% da população lembrou algum órgão ou departamento responsável pelo meio ambiente no município, estando entre os mais citados o Instituto Estadual de Florestas (IEF), autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, responsável pela preservação e conservação da vegetação; pelo desenvolvimento sustentável dos recursos naturais renováveis; pela pesquisa em biomassas e biodiversidade; pelo inventário florestal e o mapeamento da cobertura vegetal do Estado. A atuação desses órgãos, da administração pública direta e indireta, no nível municipal, é vista por 62% da população como “boa” (Figura 21).

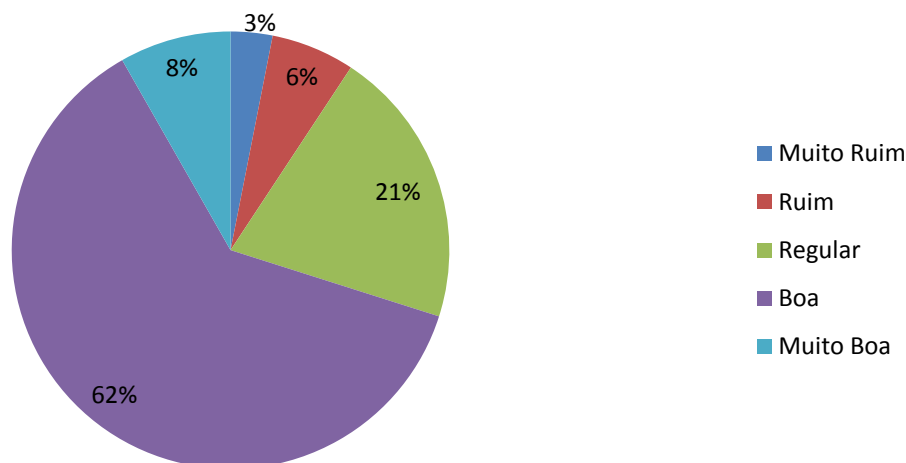


Figura 21: Avaliação dos órgãos responsáveis pelo meio ambiente.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Outros órgão citados foram a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), órgão da administração direta, no âmbito municipal; e o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (CODEMA), órgão da administração indireta, também no âmbito municipal.

4.2.1.4 Gestão Cultural

Finalizando o fator condicionante “Capacidade Institucional”, tem-se o indicador Gestão Cultural, que “compreende aspectos importantes e indispensáveis à socialização, ao progresso humano e social, impactando, portanto, no bem-estar individual e coletivo” (ZEE-MG, 2012, p. 108). O município de Viçosa recebeu a classificação “Muito Favorável” neste indicador.

Viçosa conta com Conselhos Municipais de Cultura; destinação orçamentária específica para essa área; e equipamentos culturais como bibliotecas públicas, museus, salas de espetáculo, ginásios poliesportivos, e sala de cinema, sendo esse setor atendido pela administração pública direta e indireta nos níveis federal, estadual e municipal, que demonstra a relação articulada e harmoniosa entre esses entes, para prestar serviços públicos e atender às necessidades da população, o que caracteriza o ideal federalista.

Muitos dos espaços culturais da cidade estão localizados no Campus da Universidade Federal, como uma sala de cinema com entrada franca, salas de espetáculos, biblioteca, que disponibiliza de forma pública um acervo de 173.620 livros, e os museus de Mineralogia Alex

Doroffef, Museu Histórico da UFV, Museu da Zoologia e Museu de Solos. Fora do Campus encontram-se uma sala de Cinema, diversas quadras esportivas e o Museu Casa Arthur Bernardes.

Dos espaços culturais citados acima, os utilizados com maior frequência pela população são biblioteca, cinema, ginásios esportivos e igrejas. Ao serem avaliados de forma conjunta, os espaços culturais apresentam boa aceitação por parte dos viçosenses, sendo avaliados como “muito bons” (39%) e “bom” (52%), como apresentado na Figura 22.

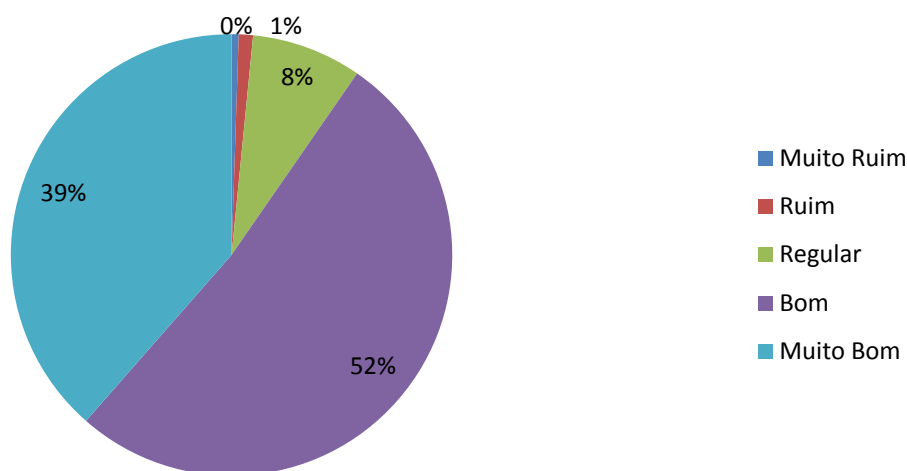


Figura 22: Avaliação dos espaços culturais.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

As regiões Passos, Nova Era e Fundão são as que têm moradores mais satisfeitos com os espaços culturais.

4.2.2 Organizações Jurídicas

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

A Comarca de Viçosa é composta pelos seguintes órgãos e setores do Tribunal de Justiça: Administração do Fórum, Central de Conciliação, Contadoria/Tesouraria, Vara Criminal e da Infância e Juventude, 1ª e 2ª Vara Cível.

No que se refere à Justiça do Trabalho, o município está na jurisdição de Ponte Nova-MG. O município possui apenas um Posto Avançado da Vara do Trabalho, que atende também a municípios vizinhos: Cajuri, Canaã, Coimbra, Paula Cândido, Pedra do Anta, Porto Firme, São Miguel do Anta e Teixeiras. Questionados sobre a atuação desse órgão, 47% responderam “boa” e 13% “muito boa” (Figura 23).

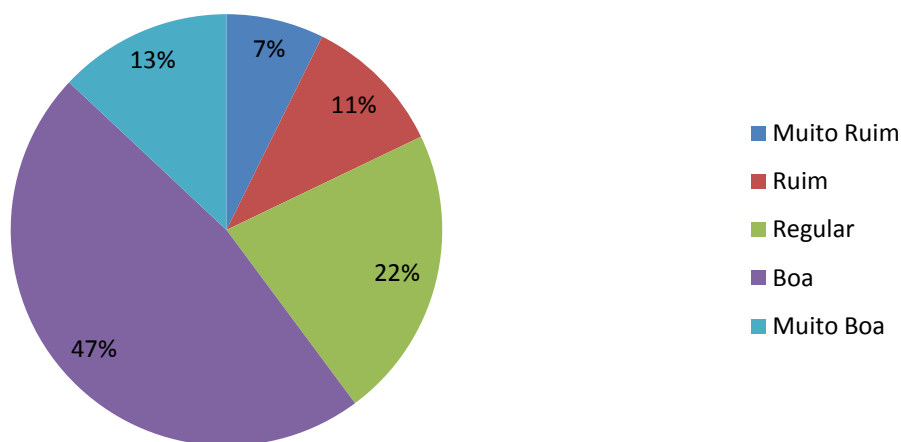


Figura 23: Avaliação da atuação da Justiça do Trabalho.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

No que se refere à Justiça Federal, os munícipes são atendidos na Subseção Judiciária de Divinópolis (aproximadamente 340 km de distância) e no Posto de Atendimento Avançado de Juizado Especial Federal, instalado em Viçosa em 2008. Questionados sobre a atuação do Poder Judiciário na cidade, 52% dos entrevistados consideraram “boa” e 10% “muito boa”, como demonstra a Figura 24.

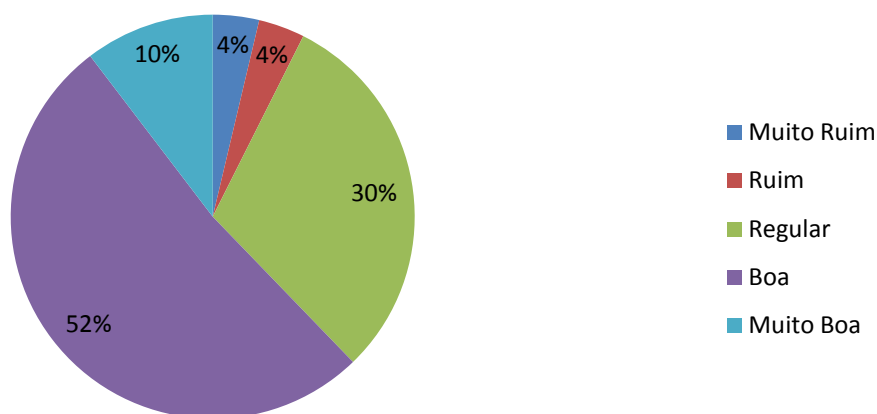


Figura 24: Avaliação da atuação do poder judiciário.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

4.2.3 Organizações Financeiras

O ZEE-MG (2012, p. 109) conceitua instituições financeiras como “estruturas operacionais que oferecem serviços de apoio às decisões tomadas pelos agentes econômicos em investimentos produtivos, bem como às expectativas de desenvolvimento regional sócio-econômico e cultural”. O fator condicionante “Organizações Financeiras” em Viçosa é classificado pelo ZEE como “Muito Favorável”, sendo composto por apenas um indicador: Presença de Organizações Financeiras.

A Figura 25 mostra que 57% da população avaliaram como “bom” os serviços prestados pelas instituições financeiras locais e 9% avaliaram como “muito bom”.

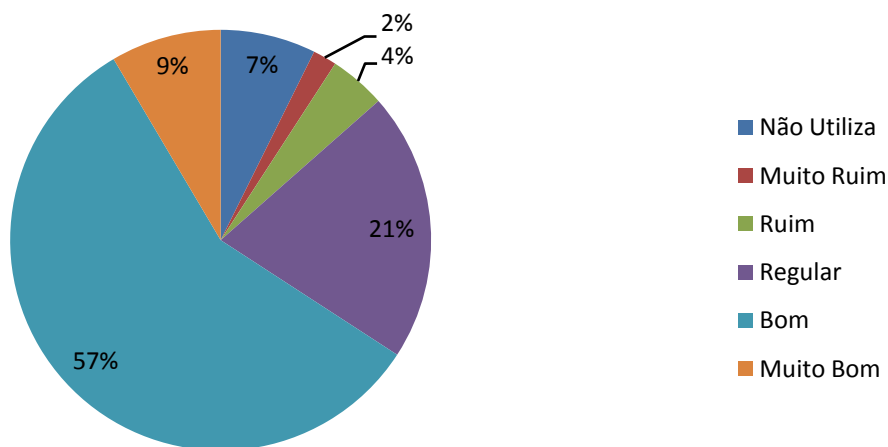


Figura 25: Avaliação dos serviços prestados pelas instituições financeiras.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A cidade de Viçosa conta com quatorze postos de atendimento bancário, duas agências bancárias oficiais, três agências bancárias comerciais, uma instituição de microfinança e duas cooperativas de crédito, além de cinco casas lotéricas, que oferecem serviços bancários.

Questionados sobre a utilização dessas instituições para algum tipo de financiamento 24% dos entrevistados responderam que sim e citaram como principais entidades a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Bradesco e o Banco Itaú. Podemos perceber que tanto instituições públicas quanto as de economia mista e as privadas atuam na prestação desse serviço à população (abordagem multicêntrica). Também foi citado o Instituto UFV de Seguridade Social (AGROS), entidade fechada de previdência privada dos servidores da UFV. As condições de acesso ao financiamento são avaliadas pelos usuários como “muito boa” para 28% e como “boa” para 59% dos entrevistados (Figura 26), sendo a melhor avaliação feita por pessoas que têm renda familiar de até 1 salário mínimo.

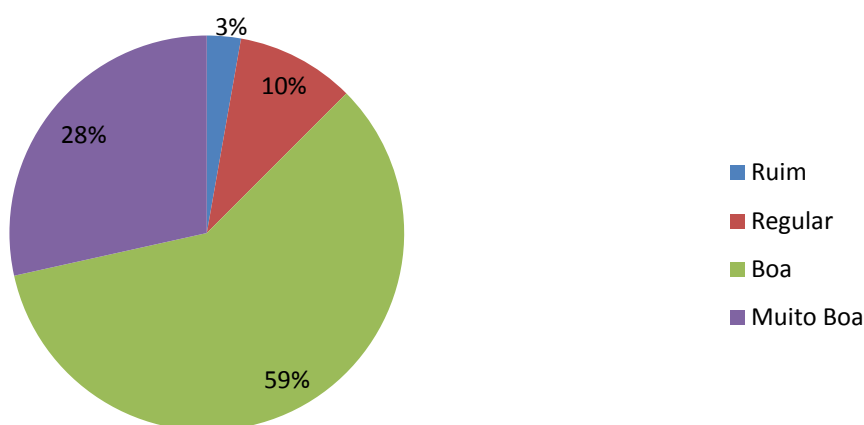


Figura 26: Avaliação das condições de acesso a financiamento.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

4.2.4 Organizações de Fiscalização e Controle

O quarto fator condicionante registrado pelo ZEE é “Organizações de Fiscalização e Controle”, que “busca avaliar os municípios quanto à sua capacidade de fiscalizar e controlar as atividades que são desenvolvidas tanto pelos agentes públicos como pelos privados” (ZEE-MG, 2012, p. 111). O único indicador desse fator condicionante é a presença de organizações de fiscalização e controle que, em Viçosa, é tido como “Muito Favorável”. De acordo com o ZEE

a presença de instituições de fiscalização e controle favorece o desenvolvimento municipal por regularizar as atividades empresariais, os benefícios à população e o exercício da cidadania. Pode, também, ser um indicativo do grau de complexidade da atividade econômica presente no município (ZEE-MG, 2012, p.112).

A cidade conta com uma unidade descentralizada da Administração Fazendária Estadual, uma agência da Previdência Social, um Cartório Eleitoral, uma unidade de atendimento da EMATER e uma Junta Comercial. Não há na cidade posto de atendimento da Receita Federal e escritório do Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA).

O atendimento da Administração Fazendária é feito por uma unidade descentralizada, o Serviço Integrado de Assistência Tributária e Fiscal (SIAT), unidade descentralizada da administração direta, vinculada à Secretaria de Estado de Fazenda, que faz parte da Superintendência Regional da Fazenda de Juiz de Fora - MG. A administração fazendária localizada em Viçosa engloba os municípios de Araponga, Cajuri, Canaã, Coimbra, Ervália, Paula Cândido, Pedra do Anta, Porto Firme, São Miguel do Anta e Teixeiras.

A Agência da Previdência Social, instituição pública vinculada ao governo federal, atende aos viçosenses no próprio município, estando vinculada à Gerência Executiva de Barbacena-MG. Essas agências “são responsáveis pela inscrição do contribuinte, para fins de recolhimento, bem como pelo reconhecimento inicial, manutenção e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e ampliação do controle social” (BRASIL, 2012e). Os serviços demandados são oferecidos no município e o atendimento recebido pode ser classificado como “bom” para 54% dos entrevistados e como “muito bom” para 14% (Figura 27).

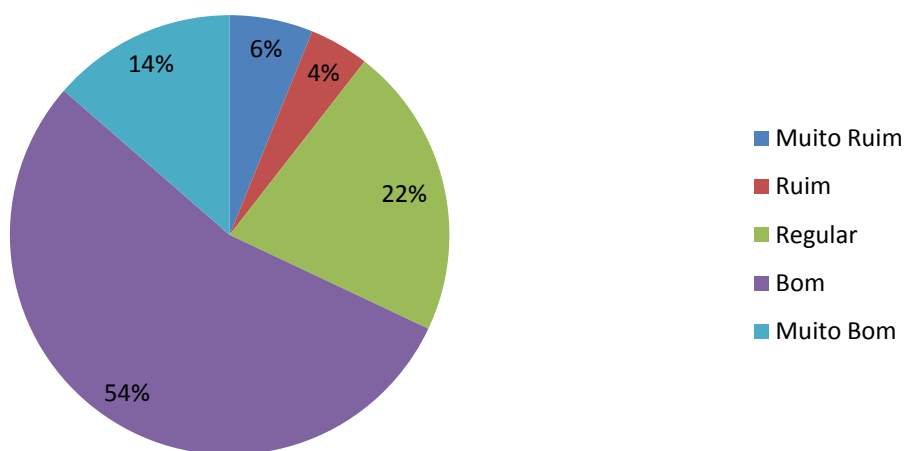


Figura 27: Avaliação dos serviços oferecidos pelo INSS.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O Cartório Eleitoral, fundação pública vinculada a um juízo eleitoral estadual, possui como funções básicas a emissão de um título novo, transferência, justificativa de voto e inscrição como mesário voluntário. A Figura 28 mostra a percepção da população local sobre os serviços prestados pelo órgão, indicando significativa satisfação por parte dos usuários, tendo 77% dos entrevistados classificado os serviços oferecidos como “bom” e 14% como “muito bom”.

A cidade também possui unidade da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, que tem por finalidade executar e administrar, no Estado, os serviços próprios do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins (bloqueio de CPF, certificado digital, consulta de viabilidade, expedição de carteira de exercício profissional, documentos de arrecadação estadual, entre outros).

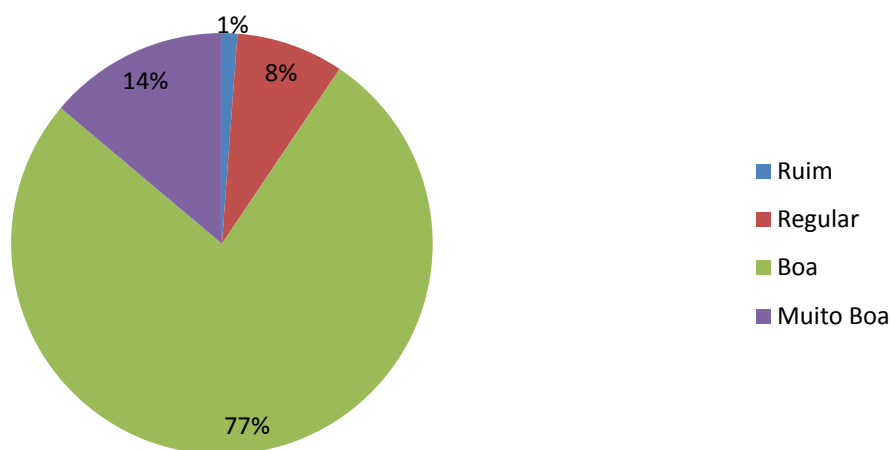


Figura 28: Avaliação dos serviços oferecidos pelo Cartório Eleitoral.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

A Associação Comercial de Viçosa, entidade representativa dos setores de indústria, comércio, agropecuária e prestação de serviços de Viçosa e região, funciona em parceria com a Câmara dos Dirigentes Lojistas e o SEBRAE, oferecendo serviços de apoio e fomento à classe empresarial e comunidade local. A Figura 29 mostra a avaliação popular sobre a atuação da Associação Comercial e Industrial de Viçosa, demonstrando satisfação.

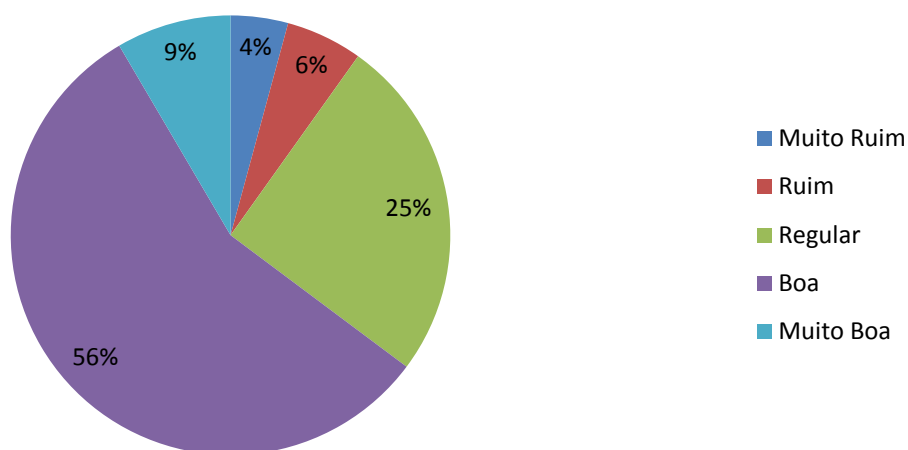


Figura 29: Avaliação da atuação da Associação Comercial e Industrial de Viçosa.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O município ainda possui escritório da EMATER, localizado no Campus da UFV. Os que já os utilizaram, classificam-nos com “bons” (61%) e “muito bons” (32%), conforme detalhado na Figura 30.

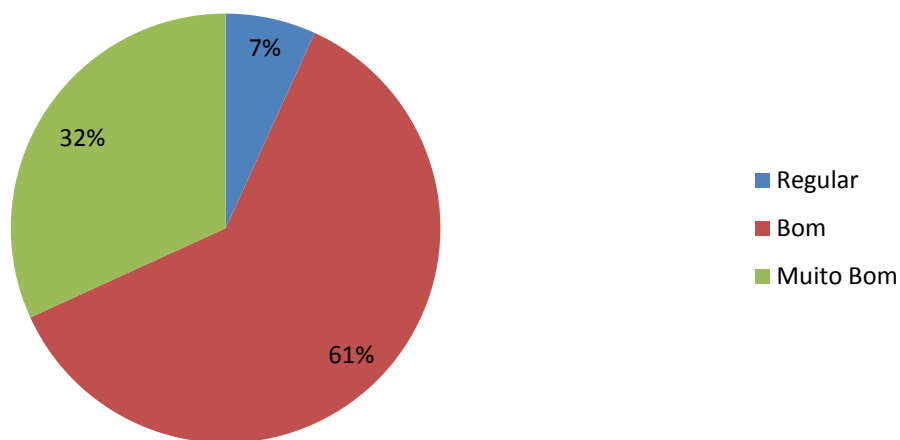


Figura 30: Avaliação dos serviços oferecidos pela EMATER.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Trata-se de uma autarquia estadual, que tem como missão “promover o desenvolvimento sustentável, por meio da assistência técnica e extensão rural, assegurando a melhoria da qualidade de vida da sociedade mineira.” (EMATER, 2012). Poucas pessoas entrevistadas já haviam utilizado os serviços da EMATER (7,5%). Acredita-se que isso se deve ao fato de a entrevista abranger apenas o perímetro urbano do município.

4.2.5 Organizações de Ensino e Pesquisa

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

4.2.5.1 Organizações de Ensino Superior e Profissionalizante

Viçosa tem seis instituições de ensino superior, com um total de 355 cursos. São elas: Escola de Estudos Superiores de Viçosa, Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde, Faculdade de Viçosa, Universidade de Franca, Universidade Federal de Viçosa e Universidade Norte do Paraná (BRASIL, 2012c). A instituição mais citada foi a UFV, por 76% dos usuários. Sob a ótica coletiva dos entrevistados, essa é uma das instituições mais bem avaliadas, tendo 60% dos respondentes classificando-a como “Muito boa” e 38% como “boa”, o que pode ser visualizado na Figura 31. A opinião não variou em função do nível de escolaridade, ou seja, mesmo entre as pessoas que não cursaram o ensino superior a avaliação foi positiva.

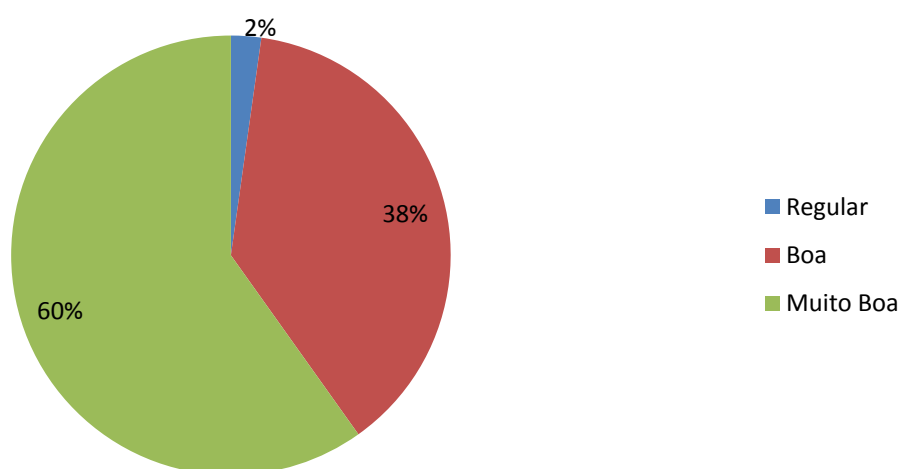


Figura 31: Avaliação das instituições de ensino superior.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Outro índice desse indicador é a presença de órgãos como: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais. Dessas, as encontradas em Viçosa são SEBRAE e SENAR. Há projeto de implantação de uma unidade do SENAI nas dependências da Faculdade de Ciências Biológicas e da Saúde – Univiçosa.

As escolas técnicas ligadas à administração pública direta ou indireta não estão entre as mais lembradas pela população. Essa função, tão bem avaliada pelos munícipes, é exercida pela iniciativa privada, sendo as mais citadas: Microlins, Escola Técnica de Viçosa e Escola Técnica José Rodrigues da Silva, que tiveram avaliação positiva, ou seja, 66% dos entrevistados avaliaram como “boa” e 20% como “muito boa” (Figura 32). As melhores avaliações foram de pessoas que têm até o ensino médio completo, público potencial dessas instituições, que têm na formação técnica a oportunidade de inserção no mundo do trabalho com condições mais favoráveis de permanência ou mobilidade.

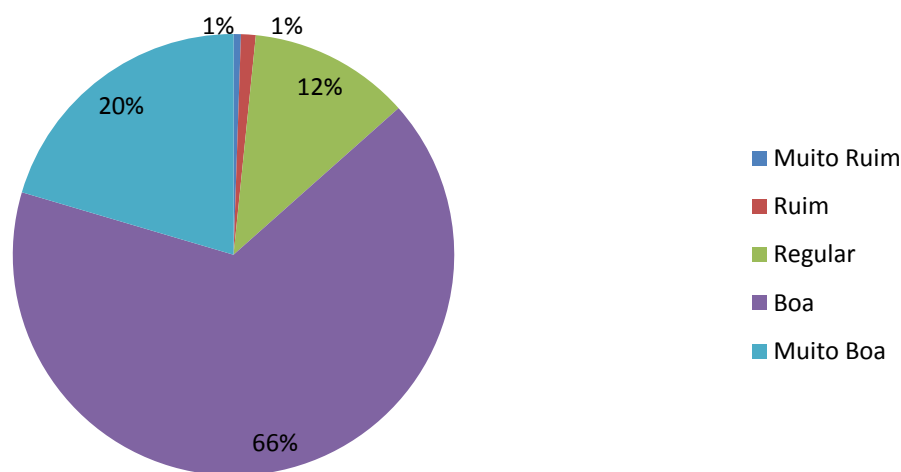


Figura 32: Avaliação das instituições de ensino profissionalizante.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Há diversos programas governamentais estimulando o ensino no nível técnico, porém, no município, essa demanda pública é atendida por organizações privadas, o que é explicado pela abordagem multicêntrica.

4.2.5.2 Organizações de Pós-graduação e Pesquisa

A presença de organizações de pós-graduação e pesquisa em uma localidade tem o objetivo de qualificar pessoal para o exercício das atividades de docência e pesquisa:

Esse indicador aponta a existência, no município, de cursos de pós-graduação, nos níveis de mestrado, doutorado e mestrado profissionalizante, todos reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação. (ZEE-MG, 2012, p. 116)

Em Viçosa, encontram-se 37 programas de Mestrado, 23 programas de Doutorado e 3 programas de Mestrado Profissionalizante, na Universidade Federal de Viçosa, reconhecidos pela CAPES, fundação do Ministério da Educação (CAPES, 2012).

4.2.6 Organizações de Segurança Pública

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

A violência é um dos maiores problemas sociais do país e ela se reflete em diversas áreas, como a economia, a educação, a saúde e os direitos humanos, por isso “é fundamental que a administração pública seja preparada e estruturada para acompanhar as demandas por segurança” (ZEE-MG, 2012, p. 117). Esse fator é formado a partir de dois indicadores: Unidades de Defesa Social e a Capacidade de Aplicação da Lei.

4.2.6.1 Unidades de Defesa Social

Esse indicador busca avaliar a existência de unidades de Corpo de Bombeiros Militar, Batalhão da Polícia Militar, Companhias Independentes e Especiais e Unidades Prisionais nos municípios. Em Viçosa, o indicador recebeu a classificação de “Muito Favorável”. Para o ZEE,

a presença dessas instituições pode representar uma maior probabilidade de se desenvolverem mecanismos de segurança pública no município onde elas se instalam, sendo que esses são fundamentais na repressão de atos contra os direitos humanos, contra a vida e a propriedade dos cidadãos (ZEE-MG, 2012, p. 117).

A cidade ainda não tem Corpo de Bombeiro Militar e sim uma unidade na Universidade Federal de Viçosa, composta por servidores treinados para atuar como

bombeiros. Segundo a PMV (2012), há planejamento de implantação de uma sede da unidade do Corpo de Bombeiros em Viçosa, que ficará em frente ao trevo do Centro Tecnológico de Desenvolvimento Regional de Viçosa. Essa sede irá atender o município e a microrregião e vai receber quatro viaturas (combate a incêndios, salvamento, resgate e prevenção) e uma equipe de aproximadamente 30 bombeiros.

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

O Batalhão de Polícia Militar de Viçosa é composto por setenta e três policiais militares, que, em ocasiões festivas, recebe reforços das cidades de Ubá ou Juiz de Fora. A Figura 33 retrata a opinião pública dos viçosenses em relação à atuação da Polícia Militar, demonstrando relativa insatisfação dos usuários desse serviço, sendo que 40% dos entrevistados avaliaram a atuação como “regular”, 12% como “ruim” e 38% como “boa”. A região de Romão dos Reis, integrada pelos bairros Romão dos Reis, Rua Nova, Acamari, Vila Alves, Jardim do Vale, Quinta dos Guimarães, Monte Verde e Otávio Pacheco, foi onde a percepção da atuação da Polícia Militar foi mais negativa, tendo 100% dos entrevistados avaliado como “muito ruim”, “ruim” e “regular”, seguida pela região de Santa Clara, na qual 75% dos respondentes tiveram opinião semelhante.

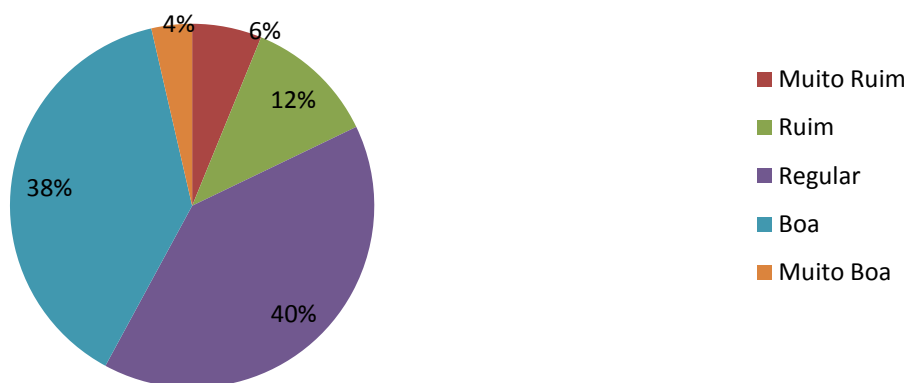


Figura 33: Avaliação da atuação da Polícia Militar.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Constitucionalmente, a área de segurança pública é de responsabilidade dos estados, que são incumbidos da organização financeira da política militar e da polícia civil. A ausência de cooperação entre os entes federados cria situações como a de Minas Gerais, descrita por

Torres (2004), onde o estado não tem conseguido manter a política militar com o mínimo de operacionalidade e condições de trabalho, transferindo, ainda que informalmente, a tarefa de manutenção dos quartéis para as prefeituras, que assumem a tarefa de equipar a polícia, conservar prédios e viaturas, ceder imóveis e combustíveis para que os veículos continuem rodando, isso sem regulamento, planejamento e organização administrativa.

4.2.6.2 Capacidade de Aplicação da Lei

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

Como dito anteriormente, a Polícia Militar em Viçosa é composta por setenta e três policiais, logo se pode dizer que são 989 habitantes por Policial Militar, número alarmante, se comparado ao da capital mineira, que registrou 177,4 habitantes por policial militar em 2011, e ao de outra cidade universitária de Minas Gerais, Ouro Preto, que registrou 536,5, segundo dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social

A Polícia Civil é constituída no município por três delegados, seis escrivães e dezenove investigadores, portanto são aproximadamente 2.578 habitantes por Policial Civil. O município conta com quatro Juízes e três Defensores Públicos. Logo são 18.050 habitantes por Juiz e aproximadamente 24.066 habitantes por Defensor Público.

A atuação da Polícia Civil divide opiniões. Dos que souberam avaliar, 43% classificaram como “boa” e 36% como “regular” (Figura 34). As avaliações mais positivas ocorreram nas regiões de Bom Jesus, Lourdes e Amoras, onde cerca de 60% dos entrevistados responderam que a atuação da Polícia Civil é “boa” ou “muito boa”. Os moradores da região de Romão dos Reis foram os mais insatisfeitos, tendo 100% da avaliação ficado entre “muito ruim”, “ruim” e “regular”. Opinião semelhante tem 74% dos habitantes da região do Amoras, que é integrada pelos bairros: Barrinha, Cidade Nova, Arruíno Bolívar (Amoras), Laranjal (São José), Boa Vista, Vau-Açú, Inácio Martins e Floresta.

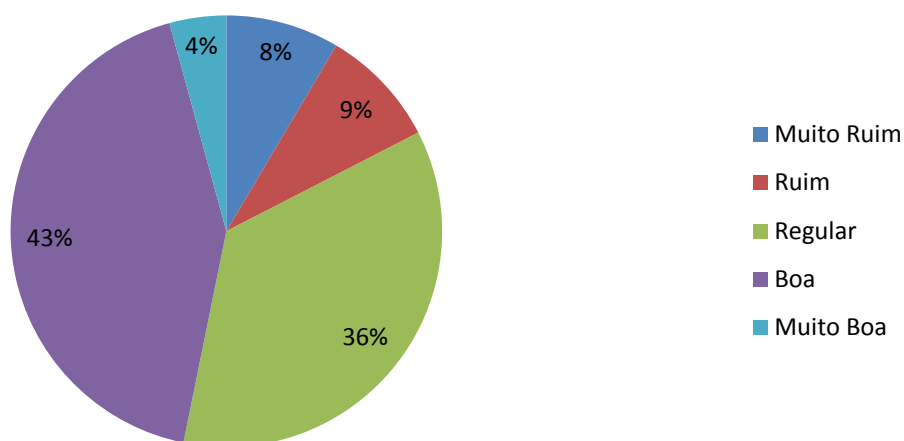


Figura 34: Avaliação da atuação da Polícia Civil.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

O Conselho Municipal de Segurança Pública está trabalhando no Plano Municipal de Segurança Pública, que propõe ações centradas em seis eixos estratégicos: gestão do conhecimento; formação e valorização profissional; programa de prevenção a drogas; controle externo e participação social.

A Figura 35 demonstra a insatisfação dos viçosenses com a aplicação da lei no município, sendo que 50% avaliam como “regular”, 18% como “ruim” e 7% como “muito ruim”.

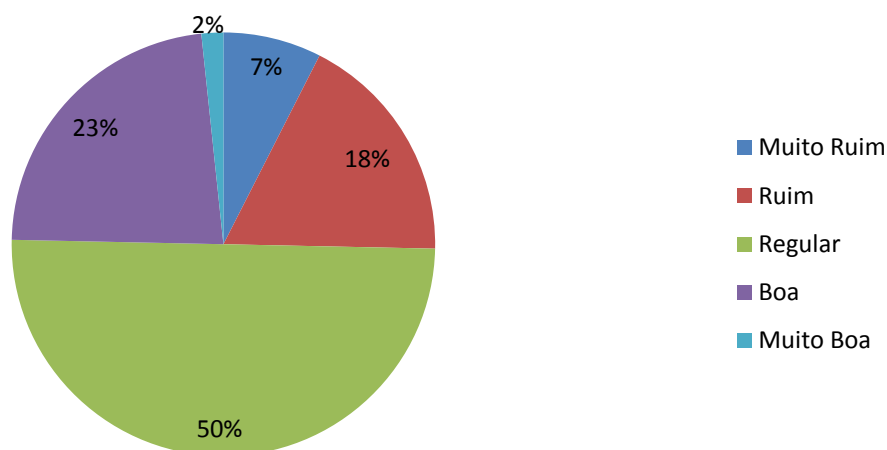


Figura 35: Avaliação da aplicação da lei no município.
Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

As avaliações mais negativas foram nas regiões Romão dos Reis, Passos, Fundão e Chachoeirinha, nas quais mais de 70% dos respondentes avaliaram como “regular”.

4.2.7 Ausência de instituições

Foi questionado à população se percebem a falta de algum órgão público na cidade e 72,5% responderam que não, o que reforça a constatação de que o município dispõe de aparato institucional satisfatório. Dos 27,5% que responderam sim, as respostas sobre quais órgãos faltam foram diversificadas, sendo os mais citados Receita Federal (35%) e Instituto Médico Legal (IML) (10%) – a nomenclatura oficial atualmente é Posto de Perícia Integrada – PPI. Os demais órgãos citados foram: Corpo de Bombeiros, clínica de recuperação de dependentes químicos, polícia federal para emissão de passaportes, posto policial nos bairros e secretaria regional de educação.

Em março de 2012, a ADEVI realizou um fórum de desenvolvimento, com a participação de diversas entidades e pessoas de distintos segmentos, com o objetivo de “aglutinar e mobilizar a sociedade organizada e a comunidade para construir coletivamente o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Viçosa e Região” (ADEVI, 2012). As conclusões do fórum reforçam o resultado dessa pesquisa, apontando como principais pontos fracos da gestão pública: a ausência de órgãos federais e estaduais como: Delegacia da Receita Federal, Vara da Infância, Posto de Perícia Integrada, além da carência de recursos materiais e humanos nas polícias civil e militar, falta de albergue e falta de uma Unidade de Pronto Atendimento e de serviço móvel de vigilância, ou seja, os órgãos apresentados como ausentes (corpo de bombeiro, clínica de recuperação de dependentes químicos, política federal e posto policial nos bairros) compõem o fator condicionante “segurança pública”, avaliado como “precário” pelo ZEE e como “regular” pela população.

Em relação à Receita Federal, o município não possui unidade descentralizada regional ou local desse órgão, sendo que a Jurisdição fiscal, quanto aos tributos e contribuições administrados pela Receita Federal em Viçosa é executada na Unidade de Atendimento ao Contribuinte localizada em Ubá, e a Delegacia da Receita Federal para Viçosa localiza-se em Juiz de Fora. A ausência de instituições de fiscalização e controle prejudica o desenvolvimento local, pois são responsáveis por regularizar as atividades empresariais, beneficiando a população e o exercício da cidadania. O Quadro 4 sintetiza a relação entre os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do ZEE-MG, com o resultado do município de Viçosa e a percepção coletiva da população.

Quadro 4: Resultados do ZEE em Viçosa comparados à percepção da população local.

POTENCIALIDADE/ COMPONENTE	FATORES CONDICIONANTES	INDICADORES	RESULTADO DO ZEE NO MUNICÍPIO DE VIÇOSA	OPINIÃO DA POPULAÇÃO LOCAL
INSTITUCIONAL	1. Capacidade institucional	1.1. Gestão Municipal	Muito Favorável	Bom
		1.2. Gestão do Desenvolvimento Rural	Muito Favorável	Bom
		1.3. Gestão Ambiental Municipal	Muito Favorável	Bom
		1.4. Gestão Cultural	Muito Favorável	Bom
	2. Organizações jurídicas	2.1. Sedes de Comarcas, Justiça Trabalhista e Federal	Favorável	Bom
	3. Organizações financeiras	3.1. Instituições Financeiras	Muito Favorável	Bom
	4. Organizações de fiscalização e controle	4.1. Organizações de Fiscalização e de Controle	Muito Favorável	Bom
	5. Organizações de ensino e de pesquisa	5.1. Instituições de Ensino Profissionalizante	Muito Favorável	Muito Bom
		5.2. Instituições Pesquisa e Pós-Graduação	Muito Favorável	Bom
	6. Organizações de segurança pública	6.1. Unidades de Defesa Social	Muito Favorável	Regular
		6.2. Capacidade de Aplicação da Lei	Precário	Regular

Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Ressalta-se que os resultados do ZEE partem do ponto de vista quantitativo, ou seja, a presença e o funcionamento adequado das instituições no município, enquanto a percepção da população considera a atuação destas.

Constata-se que, de modo geral, o município dispõe de um aparato institucional muito favorável a seu desenvolvimento, apresentando pré-condições mínimas de natureza fiscal e administrativa, sendo inclusive referência para as cidades vizinhas, que não dispõem de tantos recursos institucionais, comparação que pode ser vista na Figura 36, que apresenta a classificação do ZEE para essas cidades, de acordo com a categoria de Potencialidade Social.

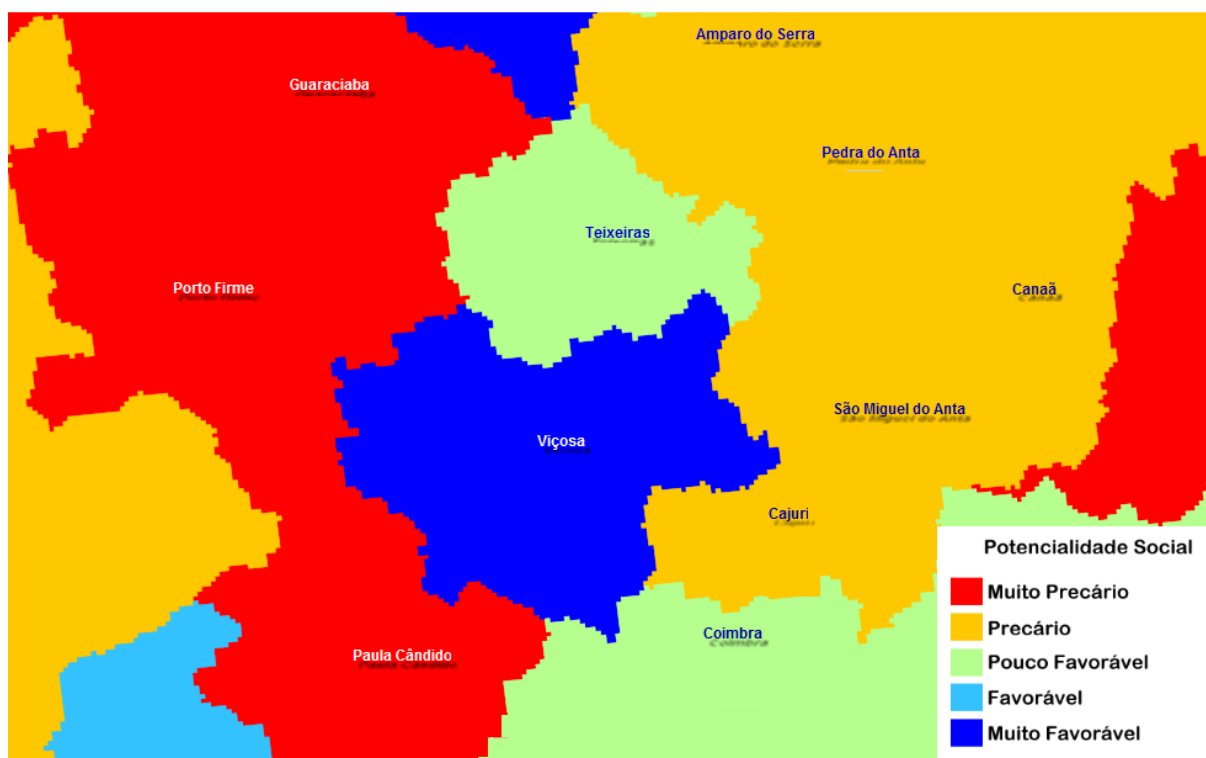


Figura 36: Classificação de Viçosa e cidades vizinhas quanto à Potencialidade Social.
Fonte: ZEE-MG, 2012.

No mapa é possível visualizar a classificação dos municípios limítrofes, quanto à potencialidade social, sendo o município de Viçosa destaque na região, servindo de referências para outras cidades principalmente nos setores de saúde e educação. Os municípios de Teixeira e Coimbra são considerados municípios com condições pouco favoráveis, podendo seu desenvolvimento ser estimulado por políticas públicas voltadas para superar as limitações. Já os municípios de Cajuri, São Miguel do Anta, Canaã, Pedra do Anta e Amparo do Serra, Guaraciaba, Porto Firme e Paula Cândido já se mostram mais dependentes das capacidade institucional do município de Viçosa.

O principal gargalo no desenvolvimento da cidade é a segurança pública, sendo consenso entre governo e população a necessidade de colocar esse tema na agenda política. Para serem concretizadas, as mudança necessárias são formuladas, analisadas e avaliadas pelas instituições, que representam os diversos seguimentos da sociedade e órgãos do poder público, através dos quais o Estado cumpre seu papel de coordenar ações para realização dos direitos dos cidadãos, o que está sendo realizado pelo Conselho Municipal de Segurança Pública, através de um plano municipal.

Por outro lado, chama atenção, nos resultados, a baixa ou nenhuma participação popular em decisões institucionais públicas, subutilizando os canais de participação como

conselhos e associações, demonstrando conhecimento restrito sobre a atuação das instituições. Esse cenário é considerado adverso à prática da cidadania e à maior participação da sociedade civil em busca de se efetivar no município a administração pública societal.

No que tange às instituições, nota-se forte traço do modelo de administração pública gerencial, quais sejam: maior ênfase nas dimensões econômica, financeira, institucional e administrativa, menor ênfase na dimensão social, e preocupação em seguir as recomendações gerencialistas para o setor público. Segundo Paula (2005b), o modelo gerencial é participativo em nível do discurso e centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular, o que pode ser constatado no município estudado.

4.3 Participação popular no cenário institucional

Os dados expostos até aqui demonstram claramente que o nível de conhecimento da população sobre a atuação das instituições, seus papéis e funções se encontra bem abaixo do desejável para o modelo de administração pública societal. Como forma de obter mais informações sobre a participação social dos viçosenses no cenário institucional público do município, pressuposto para efetivação da administração pública societal, foi questionado como os entrevistados consideram a própria participação: 63% afirmaram que “não participam e não têm conhecimento sobre as instituições públicas”; 32% responderam que “conhecem o andamento das instituições públicas, mas não acompanham sempre”; 3% responderam que “acompanham a atuação das instituições públicas, inclusive já foram em reuniões promovidas por elas” e, apenas 2% responderam que “atuam pró-ativamente nas instituições públicas, possuindo funções definidas e acompanhando seus resultados”, como pode ser visto na Figura 37.

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

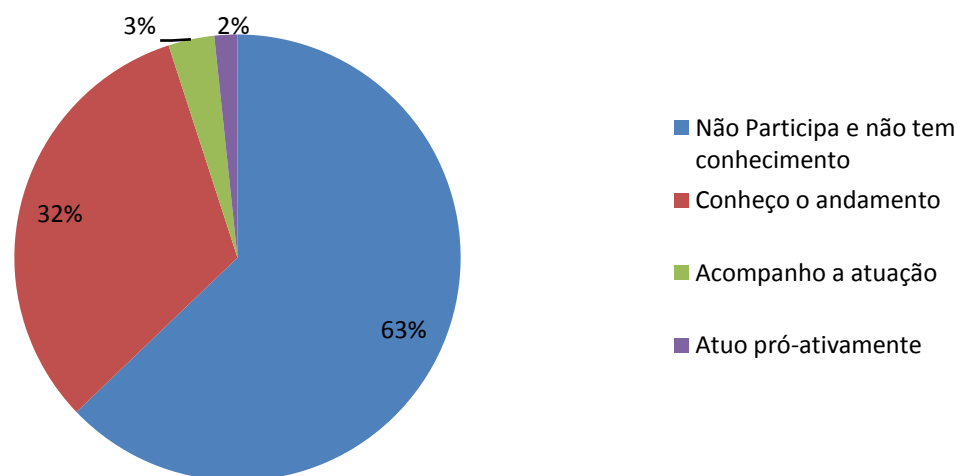


Figura 37: Participação da sociedade no cenário institucional.
 Fonte: Resultados da pesquisa, 2012.

Quanto às formas de inserção da população no debate político, estas ocorrem principalmente por meio de três mecanismos: o Plano Diretor Municipal, o Orçamento Participativo e os Conselhos de Política Pública. Os dois primeiros não tiveram muitos avanços após sua criação e aguardam aprovação na Câmara Municipal.

O Plano Diretor de Viçosa (PDV) foi instituído pela Lei 1.383 de 2000, tendo sido elaborado por uma equipe composta por técnicos da prefeitura e professores da UFV. O processo iniciado em 1997 contou com a participação popular, atendendo às orientações normativas do Conselho Nacional das Cidades. A metodologia de elaboração e revisão estabelece a realização de consultas públicas com a comunidade, visando à leitura participativa da realidade local. As reuniões foram agendadas em cada bairro, com participação dos conselhos municipais e utilização de todos os espaços da mídia local para divulgação. Apesar do esforço, a participação da população não obteve o grau considerado satisfatório, quanto à amplitude de profundidade esperada. Stephan (2007) relata que, em 39 reuniões realizadas, estiveram presentes 755 pessoas, o que representa 1,07% da população viçosense. A Tabela 3 mostra resultados da experiência de cidades de pequeno e médio portes de Minas Gerais.

Tabela 3: Número de participantes nas reuniões públicas de coletas de opiniões para a elaboração dos Planos Diretores Participativos

Município	População (estimativa 2005)	Número de eleitores (estimativa 2006)	Total de participan- tes nas reuniões	% Número eleitores	Relação com o número de eleitores
Minduri	3.809	3.051	388	12,72	1/8
Esp. S. Dourado	4.235	3.453	395	11,44	1/9
Cruzília	15.075	10.672	687	6,44	1/16
Congonhal	9.748	6.561	353	5,38	1/19
Botelhos	15.636	11.947	655	5,48	1/18
Córrego Fundo	5.529	4.299	240	5,58	1/18
Ipuiúna	9.714	7.019	395	5,63	1/18
Ouro Fino	28.679	22.752	687	3,02	1/33
Poço Fundo	15.350	11.802	300	2,54	1/39
Candeias	15.499	11.389	258	2,26	1/44
Camacho	3.204	3.031	65	2,14	1/46
Fama	2.219	2.170	40	1,84	1/54
Viçosa	70.404	49.231	755	1,60	1/62
Divisa Nova	5.619	4.233	65	1,53	1/65
Areão	13.181	10.426	133	1,28	1/78
Guaxupé	47.894	35.187	388	1,10	1/91
Serrania	7.370	5.566	45	0,81	1/124
Cataguases	67.384	50.247	371	0,74	1/135
Lagoa Santa	44.922	31.430	190	0,60	1/165
Campo do Meio	11.476	9.137	45	0,49	1/203
Alfenas	71.628	50.575	111	0,22	1/455

Fonte: Stephan (2009).

Nota-se uma variação muito grande do número de participantes, constatando-se que a participação foi proporcionalmente maior nas cidades menores, o que Stephan (2009) atribui à facilidade de fazer chegar à população o convite para participação e pela novidade do assunto. Sem a pretensão de identificar o percentual ideal nem a qualidade da participação, o autor conta que “houve, em todos os casos, um momento em que o munícipe teve o conhecimento sobre o plano diretor e o direito de manifestar-se a respeito do destino de sua comunidade” (STEPHAN, 2009, p. 53). Todavia, estima-se que haja maior chance de cobrança da implementação dos planos em municípios onde 1 em cada 8 eleitores se envolveu (como nos processos de Minduri e Espírito Santo do Dourado) do que naqueles em que a proporção foi de 1 em 368 (Alfenas).

O Plano Diretor de Viçosa prevê condições para garantir a efetiva participação popular nos processos de decisão, tendo como instrumentos: audiências, debates, consultas públicas e

iniciativas populares de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (VIÇOSA, 2000). Para Stephan (2007), são três as hipóteses para o insucesso da participação:

A mais tradicional delas é que não existe, ainda, no Brasil, o hábito da participação efetiva da população em discussões que definam os rumos de sua cidade. Ao longo do tempo toda e qualquer decisão sempre ficou a cargo dos poderes Executivo e do Legislativo. O papel assumido pela comunidade tem sido muito mais emitir opiniões em conversas eventuais, ou de criticar as decisões que afetem negativamente grupos de munícipes. Um segundo ponto, várias vezes alegado por alguns participantes das reuniões, é o "cansaço", pois, apesar das várias vezes em que a população foi chamada a se manifestar e, pós tê-lo feito, nada foi verificado posteriormente. Um terceiro aspecto a ser considerado são os termos e a linguagem técnica relacionada ao plano diretor, que mesmo explicados, ou substituídos por termos mais compreensíveis, ainda criam obstáculos para gerar interesse e permitir um entendimento mínimo da população leiga. Programas de educação e divulgação mais eficientes poderiam alcançar melhores resultados (STEPHAN, 2007, p. 92).

Em relação aos Conselhos Gestores Municipais, as escolhas dos representantes da população geralmente são feitas entre os pares, indicando pessoas ligadas à movimentos sociais e entidades representativas e divulgando pela mídia local. Os conselheiros se reúnem com periodicidade mensal e, apesar de serem abertas ao público, há baixo interesse da população, exceto quando há uma reivindicação específica.

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

5 Conclusões

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

A comparação entre resultados da pesquisa de campo e os fatores condicionantes presentes no Componente Institucional do ZEE-MG mostrou relativa similaridade entre os dados secundários e a percepção da população, apontando a legitimidade dos instrumentos.

Em relação à investigação do nível de participação da sociedade civil no cenário institucional público do município, a pesquisa apontou a relevância de aprofundamento nesse estudo, tendo em vista os inúmeros canais de participação criados no município nas últimas décadas, a dificuldade na ascensão da participação popular e a pressão do Estado em estreitar essa relação. Apesar da existência de canais democráticos de participação, os resultados da pesquisa apontam para uma precariedade do exercício da cidadania no município e uma pseudoparticipação, como visto no Plano Diretor e nos Conselhos Gestores, sugerindo uma cultura pouco participativa, pouco propícia à consolidação de práticas democráticas.

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

As evidências da pesquisa apontam a necessidade de maior aproximação e articulação entre instituições públicas e sociedade civil, para uma participação mais efetiva e maior consolidação da democracia, formando uma sociedade autônoma, com foco em interesses

coletivos. O governo precisa aprender a gerenciar e compartilhar o poder, promovendo o apreço pela cidadania e participação, e a sociedade civil precisa se articular e avançar no controle social de suas atividades, de forma a atuar no espaço público local e alcançar os resultados dessa atuação, deixando de lado a ideia de que o Estado é o único provedor das necessidades da sociedade.

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

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

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

Uma das limitações da pesquisa em investigar, sob a ótica da população local, como as instituições públicas do município de Viçosa-MG atuam foi a insuficiência de conhecimento dos munícipes a respeito disso. As instituições ligadas à saúde, educação, finanças e segurança são mais acompanhadas pelos cidadãos, acredita-se, por seu uso ser mais direto e o impacto percebido mais rapidamente. Já as ações das instituições ligadas à gestão pública são menos conhecidas pelos usuários, que não se sentem afetados diretamente e não se veem como parte do processo. Esse fator merece atenção porque a falta de conhecimento pode ser considerada o principal agravante para o baixo nível de participação da sociedade civil no cenário político.

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

REFERÊNCIAS

- ADEVI - Agência de Desenvolvimento Cultural, Ambiental, Educacional e Socioeconômica **História, missão e objetivos**. Disponível em: <<http://www.adevi.org.br/site/index.php/agencia/2011-05-18-22-04-28>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- ARENDT, H. **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p.1-26, jun. 1996.
- AVELAR, L.; CINTRA, A. O. Participação Política. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O (Org.). **Sistema Político Brasileiro** – Uma Introdução. São Paulo/Rio de Janeiro: UNESP/Konrad-Adenauer, 2007. p. 223-237.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinion Publican*, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, jun 2008.
- AVRITZER, L. **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, n. esp. Instituições Híbridas e Participação no Brasil e na França, p. 16-39, mar. 2005.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **RI Síntese dos Programas Sociais – Viçosa-MG**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acesso em 06 set. 2012a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 01 set. 2012b.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Instituições de Educação Superior**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em 15 set. 2012c.
- BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Segundo tempo**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snee/segundotempo/default.jsp>>. Acesso em: 03 set. 2012d.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Localizador da APS**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/enderecoAPS/mps3.asp>>. Acesso em 15 ago. 2012e.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CISAB. Consócio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais. **O CISAB**. Disponível em:

<http://www.cisab.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=2>. Acesso em: 29 mar. 2012.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Mestrados / Doutorados Reconhecidos**. Disponível em:

<<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarRegiaoIes&codigoRegiao=3&descricaoRegiao=Sudeste>> . Acesso em 13 nov.2012.

CREMONESE, D. A participação como pressuposto da democracia. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, ano 10, n. 19, p. 78-102, jan./abr. 2012.

CRUZ, T. A.; *et al.* **Retrato Social de Viçosa IV**. Viçosa: Editora UFV, 2012.

DAHL, R. **Análise Política Moderna**. Tradução Sérgio Bath. Brasília, Ed. UnB, 1981.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 1998.

EMATER. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.

Missão. Disponível em

<http://www.emater.mg.gov.br/portal.cgi?flagweb=site_tpl_paginas_internas&id=6>. Acesso em: 15 ago. 2012

FARAH, M. F. S. Reforma de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.33, n.1, p.51-59, jan/mar 1998.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GOHN, M. G. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: Carvalho, M. C. A. A. e Teixeira, A. C. C (orgs). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

HEIDEMANN, Francisco G. Do Sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília:UNB, 2009

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: Informações Estatísticas - Viçosa-MG**. Disponível em:

< <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?codmun=317130>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

LACERDA, N. et al. Planos diretores municipais; aspectos legais e conceituais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, vol. 7, nº1, maio de 2005, p. 55-72.

MAY, T. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. V. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits**. Policy Currents, [S.l.], p. 1-4, fev., 1995.

MOREIRA, J. N. Análise da Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Políticas Públicas Locais. In: ENAPEGS, V, 2011, Florianópolis. **Anais Eletrônicos**. Disponível em: <<http://anaisenapegs2011.cariri.ufc.br/dmdocuments/p184.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: Barros, J. D. A (Org.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, 2009. cap. 17, p. 269-279.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.45, n.1, p.36-49, jan/ mar 2005a.

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

PMV - Prefeitura Municipal de Viçosa. **A cidade**. Disponível em: <http://www.vicosa.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=81>. Acesso em: 19 mar. 2012.

ROSA, A. R.; et al. Por uma agenda de pesquisa sobre movimentos sociais na América Latina. In: ENANPAD. 2009, São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo: ANPAD, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=506&cod_evento_edicao=45&cod_edicao_trabalho=10597>. Acesso em 13 set. 2012

SAES, D. A. M. Cidadania e Capitalismo: uma abordagem teórica. In **Estudos Avançados**. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/ica/saescidadania.pdf>>. Acesso em 19 de jan. 2012

SALISBURY, R. H. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: THEODOULOU, S. Z; CAHN, M. A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.

SANTOS-JUNIOR, O. A dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001

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

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão. **Regiões de Planejamento**. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/>>

geografia/5671-regioes-de-planejamento/69548-as-regioes-de-planejamento/5146/5044>. Acesso em 10 de dez. 2012

SELZNICK, P. **A liderança na administração**: uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SERRAS DE MINAS. **Informações sobre o Município de Viçosa**. Disponível em:<http://www.serrasdeminas.org.br/municipio.php?municipio=10&municipio_detalhe=50&tipo=informacoes>. Acesso em: 10 mar. 2012.

SILVA, A. R. da. **Retrato Social de Viçosa 3**. Viçosa: Tribuna Editora Gráfica, 2010.

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

SILVA, E. A. **Capacidade institucional dos municípios da região do Alto Paranaíba – MG**. 2009. 325 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2009.

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

STEPHAN, I. Revisão do plano diretor de Viçosa: participação popular e auto-aplicabilidade. **Revista Risco** (online). n. 6. São Carlos. p. 84-63. 2007.

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

VIÇOSA, Prefeitura Municipal de. Lei Complementar de 1383/ 2000. **Institui o Plano Diretor de Viçosa**.

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

ZEE – **Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais**: Relatórios. Disponível em:<<http://www.zee.mg.gov.br/ambiente/relatorio.html>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

APÊNDICE A – Definição dos indicadores e questões relacionadas

INDICADORES		DEFINIÇÕES	QUESTÕES RELACIONADAS
1. Capacidade Institucional	1.1 Gestão Municipal	Indicador formado por dois índices: capacidade gerencial e capacidade financeira. Reflete a institucionalização e consolidação de mecanismos de planejamento e de gestão necessários à prática gerencial, administrativa e financeira dos governos municipais, em relação ao cumprimento dos objetivos e metas e à execução satisfatória de políticas públicas. Entende-se por capacidade gerencial a existência, na Prefeitura, de instrumentos de planejamento, de gestão e de atendimento ao público, bem como da disponibilidade de pessoal qualificado para a operacionalização desses instrumentos. A avaliação da capacidade financeira do município é necessária para se conhecer suas condições de financiar, com receitas próprias e recebidas na forma de transferências, a oferta de bens públicos e semi-públicos para sua população. O índice reflete, portanto, as condições atuais dos processos de arrecadação dos impostos próprios e transferências constitucionais, a operacionalização da dívida ativa, a disponibilidade orçamentária e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos municípios.	1) Você já precisou de algum serviço oferecido pela Prefeitura de sua cidade? 2) Você conhece alguma secretaria municipal de sua cidade? 3) Você já foi ou é beneficiado por algum programa governamental (Municipal, Estadual ou Federal)? 4) Você conhece a função da Câmara de Vereadores? 5) De modo geral, como pode ser considerada a Segurança Pública em sua cidade? 6) Você conhece alguma escola (particular, municipal, estadual e/ou federal) em sua cidade? 7) Como você considera o transporte coletivo urbano da sua cidade? 8) Como você considera o serviço de Saneamento (água e esgoto) presente em seu município? 9) Como você considera o atendimento médico/hospitalar presente em seu município? 10) Você conhece algum Conselho Municipal (Saúde, da Criança e do Adolescente, Educação, Assistência Social, ou outro) presente em seu município? 11) Você possui conhecimento sobre a participação de seu município em algum tipo de Consórcio Intermunicipal? 12) Você é membro de algum Conselho ou Associação? 13) O bairro onde você mora tem Associação de Moradores?

Continua...

Continuação...

Continuação 1. Capacidade Institucional	1.2 Gestão do Desenvolvimento Rural	A relevância da atividade agropecuária no contexto sócio-econômico de grande parte dos municípios do Estado torna a presença de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) e de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS), como instrumentos de gestão, importantes indicativos de maior participação, eficiência e eficácia nas ações de fomento ao desenvolvimento rural.	14) Você possui conhecimento sobre a recente atuação da prefeitura no meio rural (plano de desenvolvimento rural) de seu município?
	1.3 Gestão Ambiental Municipal	Esse indicador busca identificar a existência de estrutura formal voltada para a gestão ambiental, tal como a presença de Departamento de Meio Ambiente, ou outra estrutura similar, e de Secretaria Municipal para tratar exclusivamente da gestão ambiental, ou dela cuidando de forma conjugada a outra área da administração.	15) Você possui conhecimento sobre a presença no município de algum Departamento ou Órgão responsável pelo Meio Ambiente?
	1.4 Gestão Cultural	A Gestão Cultural constitui-se num indicador de grande relevância no contexto da capacidade institucional do município em promover seu desenvolvimento. Isso porque a cultura compreende aspectos importantes e indispensáveis à socialização, ao progresso humano e social, impactando, portanto, o bem-estar individual e coletivo.	16) Qual desses espaços culturais você utiliza com maior frequência em sua cidade? (Biblioteca, Cinema, Ginásio Poliesportivo, Salas de espetáculo, Museu).
2. Organizações Jurídicas	2.1 Sedes de Comarcas, Justiça do Trabalho e Federal	O indicador Presença de Organizações Jurídicas compõe-se da existência, no município, de cada uma das seguintes variáveis: Sede de Comarca (Tribunal de Justiça), Vara do Trabalho (Tribunal do Trabalho) e Subseção Judiciária (Justiça Federal). Essas três instâncias expressam a estrutura e o preparo institucional do município no exercício de atividades judiciárias, podendo estar equipado ou não para atender as demandas legais da comunidade.	17) Você tem conhecimento sobre a atuação do Poder Judiciário (Comarcas e Fóruns) em sua cidade? 18) Você já utilizou os serviços prestados pela Justiça do Trabalho?
3. Organizações Financeiras	3.1 Existência de bancos, cooperativas de crédito e micro-financeiras	A presença de instituições financeiras favorece a implementação de políticas econômicas e sociais, seja pela maior oferta de recursos para investimentos e financiamentos privados e públicos, seja pela oferta de outros serviços financeiros à população.	19) Como você avalia os serviços prestados pelas Instituições Financeiras de sua cidade? 20) Você já realizou algum tipo de financiamento (Habitação, Compra de Veículo, Educação, outro) em instituições bancárias ou de micro-financeiras em sua cidade?

Continua...

Continuação...

4. Fiscalização e Controle	4.1 Organizações de Fiscalização e Controle	Busca avaliar os municípios quanto à sua capacidade de fiscalizar e controlar as atividades que nele são desenvolvidas. A fiscalização exercida pelos órgãos federais e estaduais tem sua importância ligada à igualdade de tratamento que deve ser dada a todos os indivíduos, visto que todos têm que cumprir as mesmas leis e regulamentos.	21) Você já utilizou os serviços prestados pela agência da Previdência Social (INSS) de seu município? 22) Você conhece a Associação Comercial, Industrial e Agropecuária da sua cidade? 23) Você já utilizou os serviços prestados pelo Cartório Eleitoral da sua cidade? 24) Você já utilizou os serviços prestados pela EMATER da sua cidade?
5. Ensino e Pesquisa	5.1 Instituições de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante	A existência de instituições de ensino superior e de ensino profissionalizante pode representar importante contribuição à formação e qualificação de mão de obra, podendo favorecer tanto a empregabilidade da população quanto a atração de empresas para o município, que se beneficiam da oferta de mão de obra especializada e da possibilidade de treinamentos futuros. Esse indicador foi constituído a partir da avaliação da presença das seguintes instituições: Universidades ou Faculdades, públicas ou privadas, SEBRAE, SENAC, SENAI, SENAT, SENAR, CEFET, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais.	25) Você conhece no município alguma instituição de Ensino Profissionalizante (Presencial ou a Distância)?
	5.2 Instituições de Ensino e Pós-Graduação	O objetivo principal da pós-graduação é a formação de pessoal qualificado para o exercício das atividades de pesquisa e de docência no ensino superior e de profissionais preparados para o desenvolvimento de novas técnicas e processos para atender aos avanços do mercado de trabalho. Esse indicador aponta a existência, no município, de cursos de pós-graduação, nos níveis de mestrado, doutorado e mestrado profissionalizante, todos reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação.	26) Você conhece no município alguma instituição de Ensino Superior (Presencial ou a Distância)?

Continua...

Continuação...

6. Segurança Pública	6.1 Unidades de defesa social	A Segurança Pública é exercida pela Polícia Militar e pelo Corpo de Bombeiros. Assim, esse indicador busca avaliar a existência de unidades de Corpo de Bombeiros Militar, Batalhão da Polícia Militar, Companhias Independentes e Especiais e Unidades Prisionais (penitenciárias) nos municípios. A presença dessas instituições pode representar uma maior probabilidade de se desenvolverem mecanismos de segurança pública no município onde elas se instalam, sendo que esses são fundamentais na repressão de atos contra os direitos humanos, contra a vida e a propriedade dos cidadãos.	27) Como você considera a atuação da Polícia Civil em sua cidade?
	6.2 Capacidade de Aplicação da Lei	Esse indicador demonstra a capacidade do Estado em efetivar a lei, através de informações quanto ao número de operadores de cada agência que compõem o sistema de justiça criminal, em relação ao número de moradores do município.	28) Como você vê a aplicação das Leis para todos os cidadãos do seu município? 29) Como você considera a atuação da Polícia Militar em sua cidade?

APÊNDICE B – Questionário Estruturado de Pesquisa de Opinião Pública

PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome: _____ Endereço: _____

Telefone: _____ Data aplicação da pesquisa: __/__/2012. Questionário número __/__/

A) Sexo: (1) Masculino (2) Feminino

B) Qual a faixa etária que melhor se adequa à sua:

(1) 18 a 24 anos (2) 25 a 39 anos (3) 40 a 59 anos
(4) 60 a 69 anos (5) 70 anos ou mais

C) Há quanto tempo você mora neste município?

(1) Menos de 5 anos (2) Entre 5 a 10 anos (3) Entre 11 a 20 anos
(4) Mais de 20 anos (5) Sempre vivi nesta cidade

D) Qual é o seu grau de escolaridade?

(1) Sem instrução (2) Fundamental incompleto (3) Fundamental em andamento
(4) Fundamental Completo (5) Ensino Médio incompleto (6) Médio em andamento
(7) Ensino Médio completo (8) Superior incompleto (9) Superior em andamento
(10) Superior completo (11) Pós-Graduação incompleta (12) Pós-Graduação em andamento
(13) Pós-Graduação completa

E) Qual a opção melhor representa a sua renda familiar (em salários mínimos):

(1) Até 1 (2) Entre 2 e 5 (3) Entre 5 e 10
(4) Mais de 10

F) Quantas pessoas vivem com essa renda?

(1) 1 pessoa (2) 2 ou 3 pessoas (3) 4 ou 5 pessoas
(4) Mais de 5 pessoas

G) Qual é a sua principal ocupação?

(1) Assalariado (CLT) (2) Estudante (3) Funcionário Público
(4) Profissional Liberal (5) Aposentado (6) Autônomo

Outro: _____

CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Gestão Municipal

1. Você já precisou de algum serviço oferecido pela Prefeitura de sua cidade?

(1) Sim (2) Não

1.1 Se sim, como você considera o atendimento recebido?

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

2. Você conhece alguma Secretaria Municipal de sua cidade?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual você conhece? _____

2.1 Em caso positivo, como você avalia essa secretaria?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

3. Você já foi ou é beneficiado por algum programa governamental (Municipal, Estadual ou Federal)?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual? _____

3.1 Em caso positivo, como você avalia esse programa?

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

4. Você conhece a função da Câmara de Vereadores?

(1) Sim (2) Não

4.1 Em caso positivo, como você avalia a atuação da Câmara de Vereadores em sua cidade?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

5. De modo geral a Segurança Pública em sua cidade pode ser considerada como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

6. Você conhece alguma escola (particular, municipal, estadual e/ou federal) em sua cidade?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual? _____

6.1 Em caso positivo, como você avalia essa escola?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

7. Como você considera o transporte coletivo urbano da sua cidade?

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

(0) Não utiliza

8. Sobre o serviço de saneamento (água e esgoto) presente em seu município, você o considera:

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

9. Sobre o atendimento médico/hospitalar presente em seu município, você o considera:

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

10. Você conhece algum Conselho Municipal (Saúde, Criança e do Adolescente, Educação, Assistência Social, ou outro) presente em seu município?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual você mais conhece? _____

10.1 Como você avalia a atuação desse Conselho?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

11. Você possui conhecimento sobre a participação de seu município em algum tipo de Consórcio Intermunicipal (Educação, Saúde, Agricultura, Assistência Social, ou outro)?

(1) Sim (2) Não Se sim, de qual? _____

11.1 Em caso positivo, como pode ser avaliada a atuação desse Consórcio?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

12. Você é membro de algum conselho ou associação?

(1) Sim (2) Não Se sim, de qual? _____

12.1 A atuação do conselho ou associação que você participa pode ser avaliada como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

13. O bairro onde você mora tem Associação de Moradores?

(1) Sim (2) Não (3) Não sei

13.1 Em caso positivo, como pode ser avaliada a atuação dessa Associação?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

Gestão do Desenvolvimento Rural

14. Você possui conhecimento sobre a recente atuação da Prefeitura no meio rural (plano de desenvolvimento rural) de seu município?

(1) Sim (2) Não

14.1 Se sim, ela pode ser considerada como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

Gestão Ambiental Municipal

15. Você possui conhecimento sobre a presença de algum Departamento ou Órgão responsável pelo Meio Ambiente no seu município?

(1) Sim (2) Não Em caso positivo, qual? _____

15.1 A atuação do departamento/órgão por você indicado é visto como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

Gestão Cultural

16. Qual desses espaços culturais você utiliza com maior frequência em sua cidade?

(1) Biblioteca pública (2) Cinema (3) Ginásio poliesportivo
(4) Salas de espetáculo (5) Museu (6) Outro: _____
(7) Nenhum

16.1 Em relação a esse espaço cultural, você o considera:

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

ORGANIZAÇÕES JURÍDICAS

Sedes de Comarcas, Justiça do Trabalho e Federal

17. Você tem conhecimento sobre a atuação do Poder Judiciário (Comarcas e Fóruns) em sua cidade?

(1) Sim (2) Não

17.1 Em caso positivo, como você avalia a atuação do Poder Judiciário em sua cidade?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

18. Você já utilizou os serviços prestados pela Justiça do Trabalho?

(1) Sim (2) Não

18.1 Em caso positivo, como você avalia a atuação da Justiça do Trabalho?

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

ORGANIZAÇÕES FINANCEIRAS

Existência de Bancos, Cooperativas de Crédito e Micro-Finanças

19. Como você avalia os serviços prestados pelas Instituições Financeiras de sua cidade?

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim
(0) Não utiliza

20. Você já realizou algum tipo de financiamento (Habitação, Compra de Veículo, Educação, outro) em instituições bancárias ou de micro-finanças em sua cidade?

(1) Sim (2) Não Se sim, em qual instituição? _____

20.1 Em caso positivo, como você avalia as condições de acesso a esse financiamento?
 (5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Organizações de Fiscalização e Controle

21. Você já utilizou os serviços prestados pela agência da Previdência Social (INSS) de seu município?

(1) Sim (2) Não

21.1 Se sim, você o classifica como:

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

22. Você conhece a Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de sua cidade?

(1) Sim (2) Não

22.1 Se sim, a atuação dessa associação pode ser vista como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

23. Você já utilizou os serviços prestados pelo Cartório Eleitoral de sua cidade?

(1) Sim (2) Não

23.1 Se sim, você o classifica como:

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

24. Você já utilizou os serviços prestados pela EMATER da sua cidade?

(1) Sim (2) Não

24.1 Se sim, você os classifica como:

(5) Muito Bom (4) Bom (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

ENSINO E PESQUISA

Instituições de Ensino Superior e Ensino Profissionalizante

25. Você conhece no município alguma instituição de Ensino Profissionalizante (Presencial ou a Distância)?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual é a que você mais conhece? _____

25.1 Esta instituição pode ser vista como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

Instituições de Ensino e Pós-Graduação

26. Você conhece no município alguma instituição de Ensino Superior (Presencial ou a Distância)?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual é a que você mais conhece? _____

26.1 Esta instituição pode ser vista como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

SEGURANÇA PÚBLICA

Unidades de Defesa Social

27. Em relação à atuação da Polícia Civil no município, você a considera como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

(0) NSA

Capacidade de Aplicação da Lei

28. A aplicação da Lei para todos os cidadãos do seu município é por você vista como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim

29. Em relação à atuação da Polícia Militar em sua cidade, você a considera como:

(5) Muito Boa (4) Boa (3) Regular (2) Ruim (1) Muito Ruim
(0) NSA

30. Como você considera a sua participação nas instituições públicas de sua cidade?

- (1) Não participo e não tenho conhecimento sobre as instituições públicas;
- (2) Conheço o andamento das instituições públicas, mas não acompanho sempre;
- (3) Acompanho a atuação das instituições públicas, inclusive já fui a reuniões promovidas por elas;
- (4) Atuo pró-ativamente nas instituições públicas, possuindo funções definidas e acompanhando seus resultados.

31. Você percebe a falta de algum órgão público em sua cidade?

(1) Sim (2) Não Se sim, qual (is)

Muito obrigado (a) pela sua atenção e colaboração!

ANEXO A – Composição das Regiões Urbanas de Planejamento – Viçosa, MG

REGIÃO	BAIRROS E RUAS LIMITES
Região 1 Centro	Integrada pelos bairros: Ramos, Clélia Bernardes, Belvedere e Centro. Este último limitado pelas ruas: Gomes Barbosa, Ladeira dos Operários, José Antonio Rodrigues, Dos Estudantes, av. P. H. Rolfs (da linha férrea até a esquina com a Av. Castelo Branco), Av. Marechal Castelo Branco (até o trevo do Belvedere), Geninho Lentine, Dr. Milton Bandeira, Dona Gertrudes, Tenente Kümmel, Av. Bueno Brandão e Floriano Peixoto.
Região 2 Romão dos Reis	Integrada pelos bairros: Romão dos Reis, Rua Nova, Acamari, Vila Alves, Jardim do Vale, Quinta dos Guimarães, Monte Verde e Otávio Pacheco.
Região 3 Bom Jesus	Integrada pelos bairros: Bom Jesus, Bela Vista, Sagrada Família, Estrelas e Conceição.
Região 4 Nova Viçosa	Integrada pelos bairros: Nova Viçosa e Posses.
Região 5 Fátima	Integrada pelo Bairro de Fátima.
Região 6 Lourdes	Integrada pelos bairros: Betânia, Santa Clara (parte baixa, limita da pela Av. JK até a rua Joaquim Andrade), Lourdes e Alameda Fábio Ribeiro Gomes.
Região 7 Santa Clara	Integrada pelos bairros: JK, Santa Clara (parte alta), Maria Eugênia e São Sebastião.
Região 8 Passos	Integrada pelos bairros: Fuad Chequer, Sagrado Coração (Rebenta Rabicho) e pela área limitada pela Rua dos Passos (do Hospital São João Batista até a esquina com a Dona Gertrudes), Rua Dr. Brito, Rua Santana, Álvaro Gouveia e Dr. José Norberto Vaz de Melo.
Região 9 Santo Antônio	Integrada pelos bairros: Julia Molar, Santo Antônio (do Belvedere até o trevo de Coimbra).
Região 10 Nova Era	Integrada pelos bairros: Nova Era, Vale do Sol e União (Morro do Café).
Região 11 Amoras	Integrada pelos bairros: Barrinha, Cidade Nova, Arruíno Bolívar (Amoras), Laranjal (São José), Boa Vista, Vau-Açú, Inácio Martins e Floresta.
Região 12 Silvestre	Integrada pelos bairros: Liberdade, Violeira, Recanto da Serra, João Brás, Inconfidentes, Parque do Ipê, Silvestre e Novo Silvestre.
Região 13 Fundão	Integrada pelo distrito de São José do Triunfo.
Região 14 Cachoeirinha	Integrada pelo distrito de Cachoeira de Santa Cruz.

Fonte: Dados da Pesquisa Census 2011 – Cruz (2012, p. 3).

ANEXO B – Descrição das categorias de classificação dos municípios pelo ZEE-MG

a) Situação atual dos municípios da categoria A:	Representa todos os municípios que possuem condições gerais semelhantes, como ponto de partida muito favorável para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esta situação se traduz na capacidade que os municípios possuem de gerar desenvolvimento sustentável a partir do ponto em que se encontra em termos produtivos, naturais, humanos e institucionais. Os municípios que se encontram nesta categoria possuem maior vantagem comparativa a outros municípios, por disporem de maiores recursos. No entanto, suas possibilidades objetivas não se esgotaram pelo fato de se encontrarem nesta categoria, pois a concepção de desenvolvimento sustentável está fundamentada em um processo social dinâmico, ou seja, em transformação.
b) Situação atual dos municípios da categoria B:	Representa todos os municípios que possuem condições gerais semelhantes, como ponto de partida favorável para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esta situação se traduz na menor capacidade que possuem em relação aos que se encontram na categoria A, mas estão acima da média dos municípios do estado em termos de capacidade de gerar desenvolvimento sustentável, o que lhes conferem possibilidades objetivas de se desenvolverem com os próprios recursos de que dispõem em termos produtivos, naturais, humanos e institucionais. Portanto, são municípios que possuem capacidades próprias de gerar desenvolvimento, desfrutam de estrutura e de autonomia para isso. Podem responder favoravelmente, ao serem estimulados por políticas públicas e por investimentos setoriais voltadas para o desenvolvimento local.
c) Situação atual dos municípios da categoria C:	Representa todos os municípios que possuem condições gerais semelhantes, como ponto de partida pouco favorável para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esta situação se traduz na capacidade limitada que possuem de gerar desenvolvimento sustentável, pois se encontram na média do estado em termos de potencialidade social. Nesta categoria, os municípios estão na liminaridade, ou seja, podem melhorar ou piorar de posição em termos de condições produtivas, naturais, humanas e institucionais. Podem se tornar autônomos ou dependentes de outros municípios, do estado ou da federação. Portanto, são municípios que possuem capacidades limitadas, e precisam ser estimulados por políticas públicas voltadas para superar os problemas que os colocam nesta categoria.

Continua...

Continuação...

c) Situação atual dos municípios da categoria C:	Representa todos os municípios que possuem condições gerais semelhantes, como ponto de partida pouco favorável para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esta situação se traduz na capacidade limitada que possuem de gerar desenvolvimento sustentável, pois se encontram na média do estado em termos de potencialidade social. Nesta categoria, os municípios estão na liminaridade, ou seja, podem melhorar ou piorar de posição em termos de condições produtivas, naturais, humanas e institucionais. Podem se tornar autônomos ou dependentes de outros municípios, do estado ou da federação. Portanto, são municípios que possuem capacidades limitadas, e precisam ser estimulados por políticas públicas voltadas para superar os problemas que os colocam nesta categoria.
d) Situação atual dos municípios da categoria D:	Representa todos os municípios que possuem condições gerais semelhantes, como ponto de partida precário para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esta situação se traduz na capacidade muito limitada que possuem de gerar desenvolvimento, no entanto, possuem capacidades que devem ser estimuladas para conseguirem superar os seus principais problemas. São municípios que dependem de outros municípios, do estado ou da federação para que possam cumprir com suas obrigações sociais, econômicas e institucionais. Portanto, são municípios que possuem necessidades básicas que precisam ser suprimidas para se desenvolverem, mas não deixam de possuir capacidades importantes para gerarem desenvolvimento sustentável. Precisam ser estimulados por políticas públicas e por investimentos fortes em setores básicos de desenvolvimento local.
e) Situação atual dos municípios da categoria E:	Representa todos os municípios que possuem condições gerais semelhantes, como ponto de partida muito precário para o desenvolvimento sustentável, em comparação com todos os municípios do estado de Minas Gerais. Esta situação se traduz na capacidade extremamente limitada que possuem de gerar desenvolvimento sustentável, pois suas necessidades são tão básicas que se encontram na dependência de outros municípios, do estado ou da federação para resolvê-los. Nesta situação se encontram aqueles municípios dependentes ou denominados de “previdenciários”, pois sua condição produtiva, humana, natural e institucional não é suficiente para atender às demandas de sua própria população e dependem das transferências diretas dos níveis de governo estadual e federal, como é o caso dos repasses de recursos previdenciários. Portanto, são municípios dependentes de assistência direta e constante do governo do estado ou do governo federal em áreas muito básicas de desenvolvimento.

Fonte: ZEE-MG, 2012.