

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS PARTICIPATIVAS:  
ESTUDO DE CASO EMRIO NOVO (MG)**

MAYSA DA SILVA SALGADO

JUIZ DE FORA

2016

MAYSA DA SILVA SALGADO

DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE PRÁTICAS PARTICIPATIVAS: ESTUDO  
DE CASO EM RIO NOVO (MG)

Trabalho de conclusão de curso apresentada pela acadêmica Maysa da Silva Salgado ao curso de Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Angelo Brigato Ésther

Juiz de Fora

FACC/UFJF

2016

## **AGRADECIMENTOS**

Ao professor Doutor Angelo Brigato Ésther, orientador desse trabalho, pelo direcionamento, profissionalismo e dedicação com que me ajudou a concluir esse trabalho.

Aos professores da graduação, em especial professor Virgílio Cezar Da Silva e Oliveira, pela atenção disponibilizada e conhecimento compartilhado desde o início deste trabalho.

A minha família, em especial a minha mãe Cirene e ao meu pai Lourecy, pela força e incentivo.

Ao meu namorado Renan Sartini pelo apoio incondicional.

Aos meus amigos, em especial ao vereador Eder Lima, meu muito obrigado!



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

### **Termo de Declaração de Autenticidade de Autoria**

Declaro, sob as penas da lei e para os devidos fins, junto à Universidade Federal de Juiz de Fora, que meu Trabalho de Conclusão de Curso é original, de minha única e exclusiva autoria e não se trata de cópia integral ou parcial de textos e trabalhos de autoria de outrem, seja em formato de papel, eletrônico, digital, audiovisual ou qualquer outro meio.

Declaro ainda ter total conhecimento e compreensão do que é considerado plágio, não apenas a cópia integral do trabalho, mas também parte dele, inclusive de artigos e/ou parágrafos, sem citação do autor ou de sua fonte. Declaro por fim, ter total conhecimento e compreensão das punições decorrentes da prática de plágio, através das sanções civis previstas na lei do direito autoral<sup>1</sup> e criminais previstas no Código Penal<sup>2</sup>, além das cominações administrativas e acadêmicas que poderão resultar em reprovação no Trabalho de Conclusão de Curso.

Juiz de Fora, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

Maysa da Silva Salgado

<sup>1</sup> LEI Nº 9.610, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.

<sup>2</sup> Art. 184. Violar direitos de autor e os que lhe são conexos: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano ou multa.

## **ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Aos 22 dias do mês de dezembro de 2016, nas dependências da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora, reuniu-se a banca examinadora formada pelos professores abaixo assinados para examinar o Trabalho de Conclusão de Curso de MAYSA DA SILVA SALGADO, discente regularmente matriculada no Bacharelado em Administração sob o número 201226046, intitulado DIFICULDADES DE IMPLEMENTAR PRÁTICAS PARTICIPATIVAS: ESTUDO DE CASO EM RIO NOVO (MG). Após a apresentação e consequente deliberação, a banca examinadora se reuniu em sessão fechada, considerando o (a) discente \_\_\_\_\_ (aprovado(a)/reprovado(a)). Tal conceito deverá ser lançado em seu histórico escolar quando da entrega da versão definitiva do trabalho, impressa e em meio digital.

Juiz de Fora, 22 de dezembro de 2016.

---

Prof. Dr. Angelo Brigato Ésther  
Orientador(a)

---

Prof. Dr. Agatha Justen Goncalves Ribeiro.

---

Prof. Dr. Virgílio Cezar da Silva e Oliveira

## LISTAS DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- Participação popular nas formulações de políticas públicas.....	54
GRÁFICO 2- Participação popular nas decisões de políticas públicas.....	55
GRÁFICO 3- Qualificação dos técnicos e políticos para formular e/ou tomar decisões. .....	56
GRÁFICO 4- Existência de canais que possibilitam a participação .....	56
GRÁFICO 5– Participação dos cidadãos .....	57
GRÁFICO 6 – Transferência de responsabilidade para seus representantes. ....	57
GRÁFICO 7- participação por meio do voto nas eleições é suficiente.....	58
GRÁFICO 8- A população é co-responsável pelo sucesso ou pelo fracasso de um projeto do município.....	58
GRÁFICO 9- Representantes consideram a aspiração da sociedade .....	59
GRÁFICO 10- Reconhecimento de seus DIREITOS como cidadãos.....	60
GRÁFICO 11- A população reconhece os deveres do Estado .....	60
GRÁFICO 12- Desenvolvimento de consciência crítica.....	61
GRÁFICO 13- População acredita “ser parte” do município. ....	62
GRÁFICO 14- Participação precisa ser ainda conquistada.....	62
GRÁFICO 15- Organização para conquistar seu espaço. ....	63
GRÁFICO 16- Discursos de participações sociais são discursos orientados para ganhar os votos.....	63
GRÁFICO 17- Qualidades pessoais dos líderes intimidam a participação. ....	64
GRÁFICO 18- Diferenças de classes sociais interferem negativamente no interesse por participação.....	64

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	9
2.	REFERENCIAL TEÓRICO .....	11
2.1	Modelos de administração pública no Brasil: do patrimonialismo a atualidade .....	11
2.2	Modelo patrimonialista .....	12
2.3	Modelo burocrático .....	13
2.4	Modelo gerencial .....	17
2.5	O novo serviço público .....	30
2.6	O significado de participação .....	31
2.7	As limitações da participação popular .....	35
2.8	Os instrumentos de participação .....	40
3.	METODOLOGIA .....	46
4.	O CASO EM ESTUDO: MUNICÍPIO DE RIO NOVO. ....	48
4.1	Entrevistas .....	50
4.2	Análise das entrevistas realizadas com os representantes da população rio- novense. ....	52
4.3	Pesquisa .....	54
4.4	Análise da pesquisa realizada com os representantes do município de rio novo .....	65
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	68
6.	REFERÊNCIAS .....	70
7.	APÊNDICE .....	72

## **RESUMO**

O presente estudo tem como objetivo analisar a participação da sociedade civil do município de Rio Novo (MG) e apontar as possíveis dificuldades de se implementar uma participação ativa. Foi conduzida uma pesquisa, por meio de entrevistas, junto a uma amostra não probabilística de 30 representantes da comunidade rio-novense. Os resultados apontam que há uma participação insuficiente, que pode ser expandida. Neste contexto, podemos concluir que a população não participa dos assuntos que afetam sua qualidade de vida. A dificuldade mais importante de se estabelecer a participação nesta cidade está relacionada à falta de consciência crítica da população rio-novense, visto que a comunidade não se vê e age como essencialmente consumidor dos serviços públicos. Dentre outros fatores que contribuíram para falta de participação, destacamos o pensamento individualista e a falta de organização da sociedade civil.



## 1. INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos, as questões sociopolíticas, ou seja, democracia e a participação popular passaram a ter uma importância significativa para a gestão pública pelo fato de que a população passou a pleitear o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público. Assim, as transformações dos modelos de gestão, abordado por inúmeros autores, ganham destaque por aludir à eficiência administrativa e a melhoria da qualidade do atendimento do serviço público, mas também por envolver em seus discursos as práticas participativas, que na maioria das vezes, tratam-se de teorias e não de um fato realizado concretamente.

Nesse sentido o seguinte questionamento foi formulado: Quais são as reais dificuldades de se implementar as práticas participativas em um pequeno município?

Com este problema de pesquisa, o objetivo geral do estudo foi identificar e analisar, a partir das percepções de alguns cidadãos, as principais dificuldades de se implementar as práticas participativas no município de Rio Novo, Minas Gerais. Para completar o objetivo geral foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- a) Entender o que motiva a população rio-novense a participar ou deixar de participar nas decisões que afetam a sua qualidade de vida.
- b) Identificar e analisar as principais dificuldades de se implementar as práticas participativas no pequeno município.

A relevância desse trabalho deve ser entendida no contexto sociopolítico, em que a democracia e a participação social se tornaram fatores importantes para o melhoramento e desenvolvimento de uma cidade, estado ou país. Sendo assim, é necessário e importante identificar se há ou não a presença ativa da população no município e, em caso de negativa, apurar os motivos que desencorajam a prática participativa.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. No segundo capítulo encontra-se o referencial teórico, procurando apresentar os modelos de gestão pública, suas problemáticas, bem como o significado de participação, seus limites e instrumentos.

O terceiro capítulo procura esclarecer o método utilizado no trabalho, demonstrando também como foi feita a coleta de dados e os recursos utilizados.

No quartocapítulo apresenta os resultados e as discussões e, no quintocapítulo o trabalho é concluído com a resposta ao problema de pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Para a fundamentação deste estudo que visa entender e observar as práticas participativas e suas limitações em um pequeno município é necessário um embasamento bibliográfico que possa ajudar a responder perguntas que virão à tona. O presente capítulo tem a finalidade de salientar a bibliografia pesquisada. Assim, perpassa-se por uma introdução sobre as reformas da administração pública enfatizando as questões participativas. A base conceitual também abordará a gestão participativa, e os princípios que circundam.

### **2.1 Modelos de administração pública no Brasil: do patrimonialismo a atualidade**

No decorrer dos anos a administração pública sofreu reformas políticas em seus modelos administrativos. A evolução da administração pública e as reformas dos modelos transformaram as ideias, os valores e as práticas da administração pública, além de evidenciar as questões participativas e assim contribuir para a constituição de um regime político representativo capaz de atender às demandas da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2007).

As transformações dos modelos da administração pública iniciaram-se a partir das críticas ao modelo patrimonialista que se caracterizava por um governo autoritário que excluía o povo das políticas devido ao controle do Estado (JUNQUILHO, 2010). No Brasil, em 1940 inicia-se uma trajetória da construção do modelo burocrático. Para Matias-Pereira (2012) o modelo burocrático foi desenvolvido como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, tendo como uma característica marcante um governo centralizador e uma inserção social limitada. A crise do Brasil, iniciada nos anos 1980, levou à busca de novas soluções que conduziram a implantação das reformas orientadas para resolver as limitações do modelo burocrático. O que se buscou com a reforma do Estado é a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, assim uma nova cultura orientada para uma visão empreendedora na administração pública, foi denominada de Nova Gestão Pública (NGP). Neste novo modelo fica evidente a presença de um discurso participativo, porém sem um detalhamento quanto à participação tanto nas decisões quanto nas formulações.

Tais transformações dos modelos de Administração Pública, causaram impactos indiretamente nas questões sociopolíticas, ou seja, enfatiza a democracia e a participação dos cidadãos civis. Assim, a vertente societal, ainda muito ausente nos modelos de gestão, no contexto brasileiro, buscou romper com a distinção entre política e administração.

## **2.2 Modelo patrimonialista**

No Brasil, o aparelho estatal herdado do período colonial foi um modelo de administração pública patrimonialista. Na perspectiva de Oliveira (2013, p. 18), o “patrimonialismo caracterizava-se pelo caráter personalista do poder, pela lógica subjetiva e casuística do sistema jurídico, pela irracionalidade fiscal e pela tendência à corrupção do quadro administrativo.”

Adicionalmente, Junquillo (2010) enfatiza que o patrimonialismo no Brasil também foi caracterizado pelo autoritarismo e a marginalização do povo:

O patrimonialismo no Brasil formou camadas políticas que sempre se colocaram como superiores e autoritárias em relação à sociedade civil, situada à margem do processo de decisão política. Essa estrutura de mando político-estatal adaptou-se às mudanças contextuais, tendo sobrevivido ao longo do tempo e do espaço, mantido o povo à margem das decisões e sobre ele governando (JUNQUILHOS, 2010, p. 94)

Outra peculiaridade do modelo patrimonialista é a administração Pública centralizada. Porém antes da adoção dessa centralidade que solidificou marcas e passou a resistir ao tempo, o modelo passou por uma experiência mal sucedida de descentralização, onde as “capitanias hereditárias” não lograram êxito esperado (JUNQUILHO, 2010).

Vale a pena ressaltar que no modelo patrimonialista havia uma deficiência na distinção entre o público e privado. Deste modo, o interesse do Estado era voltado para o pessoal e não para o interesse público:

As esferas políticas e econômicas se confundiram, transformando a busca do poder político na posse de um “patrimônio” de grande valor ou no controle direto de uma fonte substancial de riqueza. Estabeleceu-se então um sistema patrimonialista que converteu as posições governamentais em uma forma de mobilidade social e ocupacional, tornando a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviços do interesse público. (PAULA, 2005, p.106).

Segundo Oliveira, (2013, p. 18) “todos esses fatores tornavam impossível a eficiência governamental e a previsibilidade do funcionamento estatal”. Neste contexto, no governo Vargas, iniciou a primeira tentativa de profissionalização do serviço público, ou seja, a transformação do modelo de administração pública patrimonialista brasileira para uma burocracia pública profissional (PAULA, 2005, p. 106).

### **2.3 Modelo burocrático**

Na concepção de JUNQUILHO (2010), uns dos fatores que contribuíram para o fim do modelo patrimonialista foram os vários movimentos contestatórios á Administração Pública patrimonialista predominada pelo poder oligárquico rural. Entre esses movimentos contestatórios destaca-se o movimento denominado “tenentismo”, formado em 1922 por militares destituídos do poder e jovens oficiais tenentes. Na perspectiva do autor, associado a essa insatisfação ao modelo de Administração Pública patrimonialista, a crise econômica mundial de 1929 que “levou à derrocada a economia cafeeira e, juntamente com ela, a elite produtora rural” (JUNQUILHO, 2010, p. 117). O golpe final contra a oligarquia rural dominante na Administração Pública patrimonialista foi à eleição em primeiro de março de 1930 que, segundo Junquillo (2010) o candidato Getúlio Vargas derrotado nessas eleições, impediu a posse de Júlio Prestes e se elegeu presidente. Neste contexto, Getulio Vargas inicia a Revolução de 1930, iniciando um novo período na Administração Pública no Brasil:

[...] foi de fato esse movimento político, concretizado por um golpe de Estado com apoio militarista, que promoveu a virada do patrimonialismo para a burocratização das máquinas estatais no Brasil. [...] foi a partir de 1930 que o Estado no Brasil assume seu papel intervencionista na economia como indutor de seu crescimento de base industrial. Também incorpora uma ação, desenvolvendo políticas com vistas a atender às demandas da população desprovida e carente de assistência. É a era conhecida como a que marcou a modernização do Estado brasileiro em oposição à era patrimonial. (JUNQUILHO, 2010, p. 118-119)

Nesse cenário a característica marcante da Administração pública Burocrática é a modernização “no sentido de que passou a adotar princípios baseados na racionalidade legal” (JUNQUILHO, 2010, p. 119).

Essa reforma do Estado, proposta por Vargas, foi marcada pela criação do “Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n. 579 de 30 de julho de 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)” (JUNQUILHO 2010, 119). Esse órgão visava atribuir caráter racional à Administração Pública Brasileira, o que caracterizou esse modelo como centralizador e hierárquico.

Segundo Junquilha (2010) a reforma do Estado, a criação da DAPS, proporcionou a “profissionalização das máquinas estatais – planos organizacionais de pessoal e operacional – com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado” (JUNQUILHO, 2010, p. 120)

Juntamente com a profissionalização, o modelo burocrático também possibilitou o poder aos funcionários possuidores de altos cargos na organização. Neste contexto, o modelo burocrático defendia a designação de cargos a funcionários com alto grau de conhecimento técnico e dada a posse de informações (JUNQUILHO, 2010). Neste contexto, esses funcionários com conhecimentos técnicos também denominados tecnocratas, possuíam como sua principal tarefa o controle, ocultando-se da tarefa fundamental que é servir aos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2007). Em suma, o modelo burocrático também tem como característica o controle rígido dos processos (MATIAS-PEREIRA, 2007).

No que se refere ao controle rígido, presente na burocracia, Weber (1999) identifica a burocracia como forma de dominação, e a justificativa está no reconhecimento da burocracia como conhecimento técnico, que lhe atribui caráter racional. Na perspectiva de Weber (1999, p. 202) “os dominados, como leigos, somente podem julgar o grau de qualificação técnica de um candidato a um cargo pelas experiências feitas com ele, isto é, posteriormente”. Em consonância, Matias-Pereira (2007) destaca que essa racionalidade impessoal, que orientado por regras, estabelece uma nítida relação de mando e subordinação.

Desta forma e ainda de acordo com Matias-Pereira (2007), a racionalidade impessoal não cede espaço para o gerenciamento flexível, desconsiderando assim, o elemento humano. Neste caso, o gerenciamento inflexível moldado por regras - os objetivos formais - se torna imutável devido à rigidez burocrática, ocasionando conflitos entre o funcionário (mando) e o público (subordinado).

A segunda modernização do País ocorreu em 1964 com um golpe militar, que segundo Junquillo (2010) foi o surgimento de uma nova fase ditatorial de governo no Brasil, que perdurou até os anos 1985.

Ainda assim, podemos destacar que, à revelia dos desmandos do autoritarismo e da repressão política no Brasil nesse período, os governos militares inauguraram o que se pôde chamar de segunda fase das reformas administrativas brasileiras, iniciativa essa que trouxe a conjugação entre aperfeiçoamento da burocracia e certa flexibilidade da ação estatal, em busca de sua agilidade, prejudicada pelos rígidos mandamentos burocráticos.

Para Paula (2005) a segunda modernização do País que ocorreu durante o regime militar, teve impacto “relativamente positivo em relação ao aumento da eficiência, mas o processo também contribuiu para a consolidação de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil dos processos decisório” (PAULA, 2005, p.114).

Criticamente, Junquillo (2010, p. 126) enfatiza que “a implantação da tipologia burocrática na Administração Pública brasileira não impediu a reprodução de velhas práticas, bem como a institucionalização de novas na relação Estado e sociedade no Brasil.” Para o autor, o “clientelismo” foi umas das práticas oriundas da Administração Pública patrimonialista que permaneceu no modelo Burocrático. Neste sentido, o clientelismo “refere-se a mecanismos de controle de certos recursos materiais e de mediação de interesses por intermédio de relações pessoais” (JUNQUILHO, 2010, p. 127).

Neste contexto, Matias-Pereira (2007) enfatiza que o modelo burocrático não serviria de referencia para melhorar o padrão de desempenho do setor público, diante deste cenário seria necessário uma reforma administrativo. Matias-Pereira (2007) prossegue argumentando que para servir os cidadãos, o modelo burocrático precisaria de modificações profundas no formato das instituições públicas, nas formas de controle, nas relações de trabalho e cultura do setor público.

Em consonância com a crítica a forma burocrática do Estado, Matias-Pereira (2007) reconhece que a administração burocrática no serviço público não assegura a rapidez, a boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados, visto que na verdade se denota como lenta, cara e pouca orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Assim, associado à crise econômica, social e administrativa do Estado, juntamente com o interesse por melhorias no desempenho do mesmo, “a crítica a forma burocrática do Estado impulsionou o pensamento por reforma no aparelho Estatal” (PAULA, 2005, p. 54).

A reforma mencionada pelo autor refere-se à implementação da administração pública gerencial, que na visão de Paula (2005, p.114)

[...] essas experiências de reforma enfatizaram questões administrativas como o redesenho organizacional do aparelho do Estado, a reestruturação das carreiras no setor público, a profissionalização dos servidores, o desenvolvimento de técnicas adequadas de planejamento e a gestão orçamentária e estratégica.

Vale a pena salientar que, nesse contexto de reformar, ou seja, a transição do modelo burocrático para o modelo pós-burocrático, as questões socioeconômicas e sociopolíticas não foram enfatizadas na vertente gerencial. Para Paula (2005, p.115)

Na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepuseram a dimensão sociopolítica. Desta forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social no presente e no futuro.

Em conformidade com Paula (2005), Matias-Pereira (2007, p. 56) argumenta que essas reformas propostas pela lógica gerencial, “não resolveram os grandes problemas sociopolíticos dos países em desenvolvimento.”

No entanto, a forma burocrática de atuação do Estado foi por muitos anos defendida por autores clássicos como um modelo de bom funcionamento dos negócios e serviços. Por muito tempo, uma organização centralizada, hierárquica, autoritária era tida como eficiente.



## 2.4 Modelo gerencial

De acordo com Paula (2005), a *new public management* (NPG) ou a nova administração pública (NAP), que também ficou conhecida no Brasil como administração pública gerencial (APG), é um modelo de gestão caracterizado pelo “tratamento do provimento dos serviços públicos como negócio e pela inserção da lógica empresarial nos serviços públicos” (PAULA, 2005, p.22). Na visão de Matias-Pereira (2007), o modelo da Nova Gestão Pública tem a adoção de uma cultura orientada para uma visão empreendedora, além de “está orientado ao cliente – cidadão; com foco em resultados; busca da flexibilização administrativa; busca do controle social; e valorização das pessoas” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 15).

Para explicar a origem da Nova Gestão Pública (NGP), Matias-Pereira (2007) assegura que “começou no final da década de 1970 no Reino Unido, com a eleição de Margaret Thatcher” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 15). Adicionalmente, Paula (2005) assegura que a origem teórica da nova gestão pública foi associada ao pensamento neoliberal-presente na Escola Austríaca, Escola da Virginia e pela Escola de Chicago, e a teoria da escolha pública. E enfatiza que a implementação da nova gestão pública foi no Reino Unido, caracterizado como um país conservador. A Nova Gestão Pública oriunda do modelo britânico foi fundamental para delinear as características da *New Public Management* (PAULA, 2005, p. 28-36).

Vale a pena salientar que as bases teóricas para a *New Public Management*, ou seja, um novo padrão de gestão pública são a teoria da agência e a teoria da escolha pública, que para Matias-Pereira (2007, p. 130):

A teoria da agência lida com o relacionamento contratual entre o principal e o agente, em que o agente serve o principal, conforme as condições estabelecidas em contratos. Quando aplicado no setor público, isso significa um claro relacionamento entre ministros (os principais) e funcionários (os agentes). A teoria da escolha pública, por outro lado, ajuda a compreender os problemas de comportamento burocrático nos caminhos de mesmo interesse, desenhados primeiramente pela afirmação fundamental de que as pessoas estarão utilizando maximizadores em tudo que fizerem. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 130)

Neste contexto, o movimento empreendedorista do Reino Unido, que é assimétrico ao movimento gerencialista estadunidense, consolidou a base para a nova administração pública implementada no Brasil (PAULA, 2005).

No Brasil, a implementação do modelo gerencial, inspirou-se nas influências de outros países que viviam a onda de “reformas estruturais, que passa pela recomendação da desregulamentação de mercados e abertura comercial/financeira, bem como da privatização das organizações estatais e redução/redefinição do tamanho do Estado” (JUNQUILHO, 2010, p. 56). Associado ao movimento reformista, à forte crise econômica mundial, agravada pela crise do petróleo de 1973, também contribuiu para o nascimento do pensamento de reforma. Outro fator que levou à reforma desse tipo de Estado foi “a crise fiscal do Estado, isto é, a sua incapacidade cada vez maior de financiar déficits públicos (despesas maiores do que as receitas arrecadadas)” (JUNQUILHO, 2010, p. 57). Adicional a esse desequilíbrio, Brasil também sofria com uma crise na política, ou seja, “crises de legitimidade do regime militar, de adaptação ao regime democrático (transição democrática) e moral (impeachment de Collor)” (JUNQUILHO, 2010, p. 139).

Paralelamente a esses fatores, outro feito que incentivou a reforma e a busca por uma gestão do Estado mais qualificada foi a crítica à forma burocrática do Estado, que entendia que o modelo burocrático era um impedimento para se obter uma eficiência governamental. Neste contexto, e de acordo com Matias-Pereira (2007, p.57), em resposta à ineficiência do velho modelo e à demanda por uma sociedade democrática.

Assim, no Brasil, o processo de transformação do setor público iniciou-se em 1990 e teve influência do modelo britânico. Na perspectiva de Paula (2005), a reforma do Estado brasileiro, se organizou em torno de duas orientações políticas:

a gerencial, que se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referenciais as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos; e a societal, que herdou as idéias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980. (PAULA, 2005, p. 115)

Vale a pena salientar que a nova administração pública consolidou-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). “Ao iniciar o seu governo, FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado como ministro o professor Bresser-Pereira” (JUNQUILHO, 2010, p. 138). E, posteriormente, o movimento “reinventando o governo” contribuiu para o fortalecimento e consolidação da nova administração pública, pois reforçou o

movimento gerencialista através da crítica à burocracia, a divulgação da cultura *management* e o modismo gerencial (PAULA, 2005).

Na concepção de Junquilha (2010), Bresser-Pereira tornou-se defensor de uma reestruturação do Estado, incluindo nela reformas de cunho administrativo, previdenciário e político. Com base nas experiências realizadas em outros países, passou a formular uma proposta de adaptação do modelo gerencial ao contexto nacional e impulsionou os pensamentos para reforma gerencial. PAULA (2005) defende:

Nesse contexto, a nova administração pública emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado, tanto por sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizada pela aliança social-liberal, quanto pela sua suposta ruptura com o modelo burocrático de administração (PAULA, 2005, p 125).

Assim, no governo FHC a Administração Pública Gerencial foi um instrumento por meio do qual se buscou um possível redesenho dos Contornos da nova Administração Pública, que na perspectiva de Bresser-Pereira (1996, p. 6) visava:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se de atribuições para os níveis políticos, regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés da piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança; (5) controle por resultados, ‘a posteriori’, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida.

Na concepção de Paula (2005) para que o modelo gerencial alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão “que serve de referência para os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), deve apresentar as seguintes características” (PAULA, 2005, p. 130-131):

Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina e parcimônia no uso dos recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado. (PAULA, 2005, p. 130-131)

Vale a pena ressaltar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, criado pelo MARE em 1995, passou a conter os princípios gerais da Administração Pública Gerencial. Para Junquilha (2010), tais princípios do modelo gerencial “inserida no bojo de um conjunto de ações inerentes ao que foi denominado de processo de “reconstrução” do Estado” (JUNQUILHO, 2010, p. 140). E enfatiza:

Dentre seus objetivos principais constava modernizar e aumentar a eficiência dos governos da União, dos Estados e municípios, bem como contribuir para o ajuste fiscal destes, sugerindo “enxugamentos” de quadros de pessoal em excesso, a fixação de tetos de remuneração para servidores públicos e mudanças nas regras inerentes à aposentadoria e à previdência (JUNQUILHO, 2010, p. 140).

O processo de transferências da lógica empresarial para o setor público, manifesta imperfeições estruturais e especialmente imperfeições no campo social, onde há uma incapacidade de se implementar a inclusão da sociedade.

#### **2.4.1 As limitações do modelo gerencial**

Ao listar os princípios que rege a transformação da administração pública de um modelo burocrático para um modelo gerencial, Osborne e Gaebler (1994) destacamos dez princípios do modelo gerencial. Os que se referem à participação comunitária, argumentam que os governos pertencem à comunidade, assim as responsabilidades são agregadas aos cidadãos ao invés de servi-lo, incentivando assim a transferência de responsabilidade para a comunidade, pois em sua visão, as comunidades são mais flexíveis e estão mais próximas dos problemas, assim os cidadãos abordam ativamente o problema, “coisa que um político (um vereador, por exemplo) não pode fazer” (OSBORNE, GAEBLER, 1994, p.79). Outro princípio trata os cidadãos como cliente, dessa maneira o governo atenderia as necessidades do cliente e não da burocracia, recomendando a seus adeptos o uso da administração da qualidade e a criação de sistemas de prestação de serviços mais simples e transparente; o princípio também defende um governo descentralizado, com a ausência de hierarquia e a presença da participação e do trabalho em equipe e conclui que uma organização descentralizada é mais rápida em responder às necessidades dos clientes, além de ser motivadora para os funcionários, pois permitem a inserção da administração participativa e do *empowerment* (PAULA, 2005, p.60).

Adicionalmente, e ainda de acordo com Osborne e Gaebler (1994), os princípios da nova administração pública focam toda a sua atenção no provimento dos serviços públicos. Paula (2005) numa visão crítica, julga que os programas governamentais, como a participação social, “são discursos orientados para ganhar os votos dos eleitores e não para satisfazer as necessidades dos cidadãos” (PAULA, 2005, p. 63).

Para explicar a reestruturação institucional do Estado, proposta pela reforma gerencial, Paula (2005) destaca as características oriundas do Reino Unido e que foi referência para se estabelecer a cultura empreendedora. Os aspectos da nova administração pública, segundo Paula (2005, p. 47) foram:

descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

De acordo com Paula (2007), no modelo gerencial, ao ser transferido do setor privado da economia para o setor público, trouxe consigo a idéia de separação entre a política e a administração. Desse modo, os paradoxos do modelo gerencial estão centrados na “dificuldade do movimento gerencialista em dar conta da compatibilização entre ferramentas técnicas de gestão e a dinâmica da política da gestão na Administração Pública” (JUNQUILHO, 2010, p 158).

No que tange a característica adotada pela reforma gerencial que visa o uso de idéias e ferramentas gerenciais advindo do setor privado, Paula (2005) não condena a aceitação do uso de tais práticas do setor privado, porém alerta sobre o contexto em que ela foi elaborada e seus problemas nos próprios setores privados.

[...] Vale a pena ressaltar que não se trata de negar totalmente a transferência e a adaptação de ferramentas gerenciais para o setor público, mas de levar em consideração o contexto no qual elas foram elaboradas e os problemas que causaram nas próprias organizações empresariais. Por outro lado, há que se lembrar que existem experiências de gestão pública que vêm construindo idéias e ferramentas adequadas ao interesse público e que viabilizam o exercício dos direitos políticos através da participação popular. (PAULA, 2005, p. 93)

Na perspectiva de Matias-Pereira (2007) as ferramentas oriundas do setor privado passaram a resolver, com maior facilidade, parcelas significativas dos problemas com a população, como a insatisfações dos cidadãos com os serviços prestados, além da ineficiência e ineficácia do atendimento. Dessa maneira as inovações tecnológicas intensificaram as ferramentas para melhorar o atendimento, assim a utilização da informática, redes e *softwares* e das telecomunicações possibilitaram as mudanças administrativas para melhor.

Apesar das críticas que circundam o modelo gerencial, Junquillo (2010) também reconhece que a introdução de ferramentas mais apuradas de gestão foram importantes para melhoria da prestação de serviço público, além de permitir “por meio de críticas, a reflexão do modo como essas ferramentas são trazidas do setor privado da economia sem a sua devida contextualização para a gestão pública” (JUNQUILHO, 2010, p. 159).

A problemática presente no modelo gerencial são fatores complexos, pois envolvem incluir o discurso participativo nas realidades das ações governamentais, e isso engloba responder às necessidades, aos desejos e anseios dos cidadãos.

O dilema do modelo gerencial é ampliar a participação popular nas ações governamentais e isto inclui a participação dos cidadãos na formulação e/ou decisões de políticas pública, bem como na implementação da mesma. Para Paula (2005) “o formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho de Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas” (PAULA, 2005, p. 148).

No que tange ao processo de tomada de decisões, Paula (2005) assegura que na esfera governamental, o programa de ação pode ser democrático, que para a autora “busca-se um consenso entre o maior número possível de representantes interessados” (PAULA, 2015, p. 141), ou tecnocráticos que em sua visão “a decisão é atribuída aos mais qualificados em termos de formação e competência” (PAULA, 2015, p. 141). Vale a pena destacar que “a linha tecnocrática se caracteriza por conceber a eficiência governamental a partir da concentração, centralização e fechamento do processo decisório” (PAULA, 2015, p. 141). Neste contexto, o modelo gerencial, na prática, seguiu a linha tecnocrática e o processo decisório continuou sem a inclusão da sociedade, assim, a reforma não rompe com práticas de autoritarismo.

Na verdade, a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não resultou em uma ruptura com linha tecnocrática, além de

continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou com um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, a despeito do discurso participativo da nova administração pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas (PAULA 2005, p 141).

Referente à democracia, Paula (2005) assegura que “o Estado pós-reforma confiou à burocracia pública as decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental. O resultado foi uma democracia meramente formal” (PAULA 2005, p 149), com foco nas instituições e os procedimentos administrativos, “e não uma democracia voltada para o desenvolvimento da dimensão sociopolítica da gestão” (PAULA, 2005, p 149).

Para justificar seus argumentos, Paula (2005) prossegue assegurando que a estrutura do aparelho de Estado, na nova administração pública, concentrou o poder no núcleo estratégico, assim as decisões foram concentradas às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais, propiciando a um isolamento da população. Esse fato se torna visíveis, como por exemplo, no Ministério da Fazenda, Banco Central, tesouro Nacional e BNDES. Na concepção da autora, outra forma de isolamento burocrático é a extinção da estrutura de colegiados, que produzem e avaliam políticas públicas. Na descrição de Paula (2005), o Colegiado ministerial representa a possibilidade de uma participação popular no interior do aparato burocrático, porém foi extinto e o governo optou em centralizar as decisões e tornar as câmaras setoriais um monopólio das equipes ministeriais.

Neste contexto a problemática do modelo gerencial é a inserção social limitada. Paula (2005) em uma perspectiva crítica a interpretação do ex-ministro responsável pela implementação da administração gerencial brasileira, a autora argumenta que “há um discurso participativo, mas na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão” (PAULA, 2005, p. 147), ou seja, não há canais que possibilite a participação da sociedade civil em maior número e sim a participação por meio de representação.

Nessas organizações, a participação popular ocorre por meio de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior. Tal mecanismo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, pois apresenta limitações: o formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho de Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas. (PAULA, 2005, p. 148)

Adicionalmente e ainda de acordo com a autora, um possível obstáculo para a limitação da população no processo decisório e na formulação, é a configuração da estrutura organizacional, que é rígida para a representação no núcleo estratégico do Estado. Reafirmando assim o autoritarismo da vertente gerencial “pois os burocratas públicos continuam centralizando as decisões e a inserção social é limitada” (PAULA, 2005, p. 148). Para a autora, o desafio é a elaboração de arranjos institucionais que viabilizam uma maior representatividade e a participação dos cidadãos na gestão pública.

A outra limitação do modelo gerencial refere-se a carreiras dos gestores de política pública e conseqüentemente, comprometimentos dos profissionais visando a melhoria da relação do estado com a população.

Na visão de Maria (2005, p. 1) “O integrante da carreira é, hoje, um profissional de nível superior que tem como principal atribuição a de apoio técnico à formulação e implementação de políticas públicas”. Esses profissionais (tecnocratas), qualificados em termos de formação, presentes na governança compromete o interesse público, “uma vez que o sistema de carreira ainda é muito individualista e há uma tendência à defesa de interesses pessoais” (PAULA, 2005, p. 146). Na perspectiva de Maria (2000), os gestores de políticas públicas não ocupam uma carreira e sim um cargo isolado, pois não estão comprometidos com o interesse público e suas responsabilidades e sim com a remuneração e comissão.

A administração pública brasileira é calcada em cargos isolados e não em carreiras [...] o que pode levar à conclusão que o termo “carreira” para os gestores está sendo empregado erroneamente. Existem, principalmente, dois aspectos que podem levar a crer que se trata de um cargo. Um é o fato da estrutura hierárquica para promoção dos gestores não estar relacionada com responsabilidade crescente e vertical, que guiaria o avanço profissional, mas cuja ascensão está ligada, basicamente, à ocupação de cargos em comissão. O outro fator vincula-se à remuneração, que, do mesmo modo que na promoção, articula-se mais com antiguidade ou sobretudo com a eventual



ocupação de cargo em comissão, do que com o aumento de responsabilidade atrelado ao cargo. (MARIA, 2000, p. 6)

Neste contexto de profissionalização e formação de um serviço público competente, Paula (2005) enfatiza que, apesar do monopólio da elite burocrática no poder, cabe aos escalões inferiores do domínio público, ou seja, os executores, a execução de um serviço público qualificado já que o comprometimento do Estado em relação à carreira e o desenvolvimento profissional desses escalões foram relegados:

A inexistência de uma carreira estruturada para os baixos escalões tende a afetar o comprometimento dos funcionários com profissão e com o interesse público. [...] Na realidade, as experiências bem-sucedidas derivam mais do empenho de algumas pessoas diretamente envolvidas com suas funções, do que das diretrizes estabelecidas pelo Estado, que optou por uma estrutura que impossibilitou a reprodução do mesmo ambiente de trabalho e nível de comprometimento em toda a rede de prestação de serviços. (PAULA, 2005, p.147)

Em concordância com Paula (2005) e complementando seus argumentos, Matias-Pereira (2007) acrescenta que a equipe de trabalho comprometida, é mais um mecanismo para melhorar relação do estado com a população.

O esforço para melhorar o desempenho dos estado, por sua vez, passa pela formação de equipe de trabalho comprometidas com as instituições e com a missões primordiais do Estado, especialmente com prestação de serviços de qualidade à população e com geração de estímulos ao desenvolvimento econômico do país. (MATIAS-PEREIRA 2007, p. 7-8).

Referente a estrutura organizacional do Estado na nova administração pública após a reforma, Paula (2005) salienta que o conceito gerencial defende a descentralização do aparelho do estado, porém confere maior autonomia aos burocratas e não propriamente aos cidadãos. Assim a autonomia dos administradores públicos tendem a evoluir para uma posição individualista que compromete o interesse público:

No entanto, apesar da intenção da eficiência e dinâmica administrativa, essa lógica de funcionamento gerencial é incompatível com o interesse público, pois para assegurá-lo é preciso restringir o poder discricionário dos burocratas e também delimitar as responsabilidades gerenciais antes do processo de tomada de decisão. Por outro lado, há a dificuldade de conciliação entre os interesses dos gerentes públicos e as metas oficiais do governo, pois a excessiva autonomia dos administradores públicos tende a evoluir para uma

posição individualista, que compromete a visão global e integrada de governo, além de aumentar os riscos de corrupção (PAULA, 2005, p.87).

Em consonância com a reforma no aparelho do Estado e a alteração na estratégia de gerência, Matias-Pereira (2007) argumenta que a descentralização das decisões do Estado, a delegação de autoridade e a definição dos setores de atuação do Estado são aspectos relevantes da administração pública gerencial. Porém, Matias-Pereira (2007) observa que em uma administração pública deve-se levar em conta as limitações dos recursos públicos, as orientações estratégicas, e as aspirações da sociedade a serem implantadas, bem como a responsabilidade dos gestores e a transparência do processo.

Outra característica proposta pela reforma gerencial da nova gestão pública é a privatização das estatais. No ponto de vista da população, Paula (2005) ressalta que:

[...] a privatização desloca os cidadãos da posição de contribuintes e co-proprietário da empresa prestadora, ou seja, de “principal”, para a posição de cliente e usuários de serviços. Com essas mudanças de papéis, os interesses dos proprietários das empresas tendem a suplantar os dos cidadãos, dificultando o estabelecimento de uma regulação governamental dirigida para o interesse público (PAULA, 2005, p.68)

Apesar da privatização defendida pela reforma tender para que o interesse dos proprietários das empresas dominarem o interesse dos cidadãos, Matias-Pereira (2007, p.116) enfatiza que “minimizar: reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa” é um esforço para produzir receitas nacionais diversas.

A proposta da reforma gerencial menciona a terceirizações dos serviços públicos. Neste aspecto, de acordo com Paula (2005, p.63-64), “com a argumentação de que o Estado é ineficiente para realizar essa tarefa, sugerem que a responsabilidade pela prestação dos serviços seja transferida para o setor privado ou para a comunidade”. Todavia, ainda de acordo com a autora, a nova administração pública não discute a problemática da formulação das políticas públicas e a intervenção da sociedade nas decisões que afetam sua qualidade de vida, ou seja, “relegam a dimensão sociopolítica para o segundo plano tendo em vista que defendem que os serviços públicos devem ser terceirizados” (PAULA, 2005, p. 64).

Referente à regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado, caracterizado pela nova administração pública, Paula (2005) entende que a “nova administração pública não reduz os custos governamentais da forma que se esperava, porque sua implementação gera uma nova camada de burocratas para dar conta da reorganização do aparelho de Estado e da regulação das atividades transferidas para o setor privado” (PAULA, 2005, p.82).

Em virtude dos fatos mencionados percebe-se que a reforma e a administração gerencial ao referir ao controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão público participativo e os mecanismos de participação popular permaneceram a presença de um discurso e não a adoção de uma prática, além de uma idealização (PAULA, 2005).

Segundo Matias-Pereira (2007) a reforma gerencial no Brasil, se apresenta desarticuladas e incoerentes, pois a “reforma do Estado brasileiro, implementada sob a ótica neoliberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 125).

Segundo Paula (2005) o sistema piramidal é uma definição de democracia participativa, com democracia direta na base e democracia por delegação nos outros níveis. Um exemplo do sistema piramidal é um representante de bairro, “assim se prosseguiria até o vértice da pirâmide, por meios de conselhos locais, regionais e nacionais” (PAULA, 2005, p.160). E prossegue argumentando:

Esse sistema dever ser complementado pela representação partidária e seria mais eficiente quanto menores fossem as diferenças sociais e econômicas. Também seria fundamental haver um maior engajamento dos cidadãos, pois entre os requisitos para a democracia participativa estaria ‘a mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência), do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade (PAULA 2005, p. 160).

Nesta esfera, Paula (2005) pontua outras opções para nortear a gestão pública no que se refere ao papel da sociedade. Para a autora essas experiências oriundas da vertente societal presente na administração pública no Brasil, contribuem para a democratização.

No âmbito da vertente societal, verificamos algumas experiências participativas que têm essas características, como os Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o

Orçamento Participativo. Uma análise da literatura pertinente demonstra que essas experiências se diferenciam porque procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade combinando ação e estrutura, política e técnica (PAULA, 2005, p. 176).

Possivelmente a solução da problemática está na reformulação da organização do Estado e elaboração de novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas. Para Paula (2005) uma reinvenção política-institucional, ou seja, modificação no formato e na dinâmica institucional determinará a “possibilidade de haver deliberação, participação no processo decisório e co-gestão” (PAULA, 2005, p. 161). A autora assegura que “é preciso criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais e que sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia” (PAULA, 2005, p.171).

Além da reinvenção política-institucional, é preciso redefinir o papel do Estado e dos partidos políticos, para que assim passam a criar esferas públicas e meios de implementar as medidas deliberadas (PAULA, 2005).

Adicionalmente e ainda de acordo com a autora, é provável que “a formulação, regulação e a execução das políticas públicas se tornariam mais democráticas se fossem criados conselhos, fórum e outras instituições que permitam a deliberação e o controle social” (PAULA, 2005, p. 171). E conclui afirmando que “a concretização dessas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira irão se articular para determinar seus papéis de espaços” (PAULA, 2005, p. 171). Vale a pena destacar que os novos formatos institucionais idealizado pela vertente societal, “criados e experimentados pelos governos de Frente Popular são os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo” (PAULA, 2005, p 153). Em consonância, Matias-Pereira (2007) assegura que para melhorar o desempenho do Estado na administração pública, o governo pode adotar mecanismos como “o processo orçamentário, o sistema de gestão de pessoal, o papel do Estado (devolução, privatização) e a transparência” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 7). Sendo a transparência o instrumento mais importante que propicia a legitimidade do governo junto à população. Adicionalmente e também em concordância com Paula (2005), Matias-Pereira também argumenta que o sucesso do governo está na interação entre governo e a sociedade.

A sociedade tendem a prosperar na medida em que existe forte sentimento de interação e de respeito às instituições públicas por parte dos cidadãos. E para que isso ocorra é importante que os governantes estimulem a participação e o senso de comunidade, bem como procurem assegurar que as instituições públicas sejam justas e confiáveis (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Para Paula (2005), defensores das orientações do serviço público, reconhecem as limitações da nova administração pública ao assegurar que esse modelo se aproxima da lógica do mercado, porém intercedem a favor quando argumenta que o modelo de gestão está em evolução, pois estaria se deslocando de uma diretriz técnica para a diretriz política.

Os defensores da nova administração pública admitem as limitações apontadas, mas afirmam que a adoção desse modelo de gestão na esfera governamental se justifica, pois melhora os processos e práticas administrativas. Quando questionados sobre a problemática da dimensão sociopolítica da gestão, eles também tentam demonstrar que a nova administração pública estaria evoluindo para uma orientação mais política (PAULA, 2005, p.99).

Vale a pena ressaltar que segundo os defensores da orientação o modelo já provou sua eficiência uma vez que propôs uma ruptura com as administração pública no modelo antigo (PAULA, 2005).

Para se atingir a eficiência almejada, a nova administração pública precisa ir muito além do que uma ruptura com o modelo antigo. É necessário analisar a estrutura e a dinâmica do aparelho de Estado no pós-reforma e reconhecer as falta que impossibilitam a participação dos cidadãos.

Dessa forma, inexistente um canal de mediação entre as entidades e a cúpula governamental, evidenciando que está colocado o desafio de se elaborar arranjos institucionais para viabilizar uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. Destaca-se a importância do formato e da dinâmica institucional que vai determinar a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. O ideal seria uma administração pública co-gestionária, que realizasse arranjos institucionais capazes de inserir a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos, o que implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulam práticas democráticas (PAULA, 2005, p. 176).

## 2.5 O novo serviço público

A nova gestão pública demonstrou incapacidade de atender as demandas da sociedade. A esse modelo várias críticas foram apontadas, vale salientar dentre essas a separação entre política e administração. Para Denhardt (2012) o Novo Serviço Público visa a aproximação entre política e administração e o envolvimento do cidadão como ser político na administração da coisa pública.

Neste contexto, o “modelo gerencial puro”, apresentado acima, sofreu algumas mudanças devido às constantes críticas e cobranças por parte da população, devido a sua ineficiência e fragilidade nos serviços públicos prestados a sociedade. Assim, para Matias-Pereira (2007) na administração pública eram poucas a participação direta dos cidadãos na formulação e na implementação de políticas públicas.

Adicionalmente, e ainda de acordo com o autor “as rápidas mudanças em termos de acesso a informações, elevações do nível de educação e de cidadania, entre outras, contribuem para aumentar a cobrança por uma gestão pública moderna” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p.30).

A proposta do Novo Serviço Público como modelo de administração pública consiste em mudanças na relação entre governo e cidadãos, sugere maior engajamento cívico, incentiva a criação de espaços para diálogos e deliberações envolvendo burocratas e cidadãos, busca alterar a concepção de cidadão (a visão de cliente consumidor para cidadão) e provoca mudanças no foco da eficiência para atenção a responsabilidade democrática (DENHARDT, 2012). O foco do Novo Serviço Público é o cidadão e a participação do mesmo na busca de Administração Pública democrática, enfatizando os valores societários. Segundo Denhardt (2012), a base do Novo Serviço Público

[...] busca sua inspiração na (1) teoria política democrática (especialmente porque esta se interessa pela conexão entre cidadãos e seus governos) e em (2) abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que têm origem numa tradição mais humanística da teoria da administração pública, incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo (DENHARDT, 2012, p.254).

Fundamentado em promover a dignidade e os valores democráticos, da cidadania e do interesse público, Denhardt (2012) cita os setes princípios-chaves do novo serviço público elaborados para servi como alicerce ao novo modelo. São eles: o princípio de “servir cidadãos, não consumidores” compreende em atender as demandas

dos cidadãos e não a demanda dos consumidores, além de ressaltar as responsabilidades dos cidadãos e as práticas de cidadania; o segundo princípio resulta em “perseguir o interesse público” que propõe que o administrador público ao retratar o interesse público aja em conjunto com os cidadãos, compartilhando responsabilidade; o terceiro “dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo” argumenta que o papel do administrador no novo serviço público é servir os cidadãos e envolvê-los no desenvolvimento da política pública; o quarto princípio “pensar estrategicamente, agir democraticamente”, expressa que os cidadãos e os servidores públicos tem a responsabilidade mútua de identificar problemas e implementar soluções; o quinto princípio que “reconhece que a *accountability* não é simples” assim a questão *accountability* é complexa pois envolve atender valores comunitários e normas políticas além de apresentar um equilíbrio entre as normas e responsabilidade no sistema de governança; o penúltimo princípio enfatiza o “servir em vez de dirigir” sugere que os servidores públicos devem usar a liderança baseada em valores ao invés de tentar controlar ou dirigir a sociedade; o último princípio resulta em “dar valor às pessoas, não apenas à produtividade” salienta que o sucesso da organização depende do processo de colaboração e liderança compartilhada, neste contexto as organizações valoriza a pessoa (o indivíduo) e não a produtividade. (DENHARDT, 2012, p. 265-268).

Na perspectiva de Denhardt (2012, p. 269), “o novo serviço público se constrói sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles.”

## **2.6 O significado de participação**

Na proposta do Novo Serviço Público, abordado por Denhardt (2012), nota-se um discurso que enfatiza a participação mais efetiva dos cidadãos.

Segundo Valla (1988), a definição clássica de participação popular se resume em: uma mobilização de cidadãos que procuram obrigar os governantes a sentar-se à mesa para negociar as reivindicações populares. Já na concepção de BORDENAVE (1983, p.22) “participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte.”

Vale a pena salientar que o autor enfatiza que é possível fazer parte sem tomar parte e destaca a diferença entre a participação passiva e a participação ativa, a distância entre o cidadão inerente e o cidadão engajado.

Ora, mesmo dentro da participação ativa, isto é, entre as pessoas que “tomam parte”, existem diferenças na qualidade de sua participação. Algumas, por exemplo, sentem “ser parte” da organização, isto é, se consideram como “tendo parte” nela e lhe dedicam sua lealdade e responsabilidade. Outras, embora muito ativas, talvez levadas pelo seu dinamismo natural, não professam uma lealdade comprometida com a organização e facilmente a abandonam para gastar suas energias excedentes em outras organizações (BORDENAVE, p. 22-23).

Bordenave (1983), com o intuito de sintetizar os diversos aspectos da participação, propõe dez princípios que regem a participação. O primeiro princípio defende que a “participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas.” Na perspectiva do autor a participação não é somente um instrumento para a solução de problemas mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como o são o alimento, o sono, e a saúde.

O segundo princípio relata que “a participação justifica-se por si mesma, não por seus resultados”, assim, uma vez que a participação é uma necessidade e um direito, ela deve ser levada a efeito independente de atingir seus objetivos ou não.

O terceiro princípio relata que “a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder”. Para o autor, pessoas antes passivas e conformistas transformar-se-ão em pessoas ativas e críticas, ocasionando uma descentralização e distribuição do poder.

O princípio que argumenta que a “participação leva a apropriação do desenvolvimento pelo povo” justifica que o povo, quando participa, se torna co-responsável pelo sucesso ou pelo fracasso do projeto.

O quinto princípio enfatiza que “a participação é algo que se aprende e se aperfeiçoa”. Para o autor, ninguém nasce sabendo e com a prática e autocrítica, a participação vai se aperfeiçoando.

O próximo princípio aponta que a “participação pode ser provocada e organizada sem que isto signifique necessariamente manipulação”. Para o Juan Bordenave, pode até ter objetivo de manipular um grupo em determinada situação, assim pode haver a intenção de manipulá-lo como também pode haver o honesto desejo de que a população participe.



O sétimo princípio da participação defende que a “participação é facilitada com a organização, e a criação de fluxos de comunicação”, ou seja, a participação é mais eficiente com a distribuição de tarefas, funções e a coordenação de esforços individuais, além de uma comunicação e métodos de discussão e debate que sejam produtivos e democráticos.

O oitavo princípio cita que “devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar.”

O penúltimo princípio afirma que “a participação poderá resolver conflitos mas também poderá gerá-los.” Para o autor, é um erro esperar que a participação traga, necessariamente, a paz e ausência de conflitos. O que ela traz é uma maneira mais evoluída e civilizada de resolvê-los. Na visão do autor, “em nossa sociedade classista e hierárquica nem sempre se aceita o debate com “inferiores” na escala social ou de autoridade” (BORDENAVE, 1983, p. 79).

O décimo princípio apresentado por Juan Bordenave, afirma que “não se deve “sacralizar a participação: ela não é panaceia nem é indispensável em todas as ocasiões. Ou seja, a participação é um instrumento de reforço da democracia representação e não a eterna devolução ao povo dos problemas da própria comunidade, isto poderia acarretar ineficiência e anarquia.

Na compreensão de Pedro Demo, o conceito de participação é conquista para “significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual” (DEMO, 1988, p. 18). Para explicar o processo de conquista, o autor argumenta:

Não pode ser entendido como dádiva, porque não seria produto de conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não pode ser entendida como concessão, porque não é fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais; seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro (DEMO, 1988, p. 18).

Neste contexto, os cidadãos não podem ver a participação como uma dádiva, ajudas, favores ou tutelas, pois quando o poder oferece um “favor”, este se torna uma

melhor maneira de o poder liquidar a participação. Para Demo (1988) a sociedade tem que se organizar, pois a organização é a base para a conquista da participação.

Organizar-se para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz, é o abecê da participação. Aí a negociação surge, não como boa vontade ou concessão, mas como necessidade de sobrevivência. Somente então haverá “vantagens comparativas”, ou cooperação horizontal, não ajudas, favores, tutelas (DEMO, 1988, p. 26).

E no avanço na discussão Demo atenta sobre a conquista da participação:

[...] participação precisa ser vista como processo de conquista da autopromoção. A permissividade neste campo jamais significa boa vontade por parte do agente externo, ou qualquer outro tipo de generosidade, mas antes as fendas pelas quais começa a penetrar o assistencialismo e o paternalismo. Em definitivo: participação que não se auto-sustenta é farsa (DEMO, 1988, p. 141).

Neste contexto, Demo (1988) detalha sobre a participação como um fenômeno de autopromoção. Na perspectiva do autor, o fenômeno de autopromoção tem duas vertentes: vertente política e vertente socioeconômica. Nos aspectos políticos, Demo (1988,) entende por autopromoção “a característica de uma política social centrada nos próprios interessados, que passam a autogerir ou pelo menos a co-gerir a satisfação de suas necessidades, com vistas a superar a situação assistencialista de carência de ajuda” (DEMO, 1988, p. 67). No aspecto socioeconômico, “[...] a autopromoção visa superar as formas assistencialistas de política social, bem como as residualistas, compensatórias e emergenciais” (DEMO, 1988, p. 67).

Na perspectiva de Demo (1988) há um conhecimento errado tanto por parte do assistido, quanto no lado do doador. No lado do assistido identifica-se uma dependência do doador, onde não se busca soluções estruturais e atribui a responsabilidade para a solução ao governo. No lado do doador exerce o domínio sobre o assistido, porque este passa a depender do doador. O autor defende que, “não se deve, de forma alguma, dispensar a responsabilidade do Estado, que é sabida e caracteristicamente falho em política social sob vários aspectos, mas é importante entender que, sem o concurso dos reis interessados, a responsabilidade do Estado dificilmente se efetiva” (DEMO, 1988, p. 68).

Demo (1988) alerta sobre o discurso de participação com a intenção de camuflar novas e sutis repressões. Na visão de Demo o governo tem uma certa predisposição a esse discurso tendencioso, não pelo fato de o governo ser incapaz de promover a participação, mas a condição da inclusão participativa depende de um reflexão da tendência controladora do governo e também de uma participação real. Para Bordenave (1983) é fácil distinguir entre a participação simbólica e a participação real:

Na simbólica os membros de um grupo têm influência mínima nas decisões e nas operações, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder. Este é freqüente o caso na democracia representativa de corte eleitoralista e também o de muitas cooperativas onde a gerência toma todas as decisões e os sócios se limitam a aprová-la.

Na participação real os membros influenciam em todos os processos da vida institucional. É verdade que os membros não participam todos da mesma maneira, alguns membros adotando funções de agentes expressivos (artistas, filósofos, comunicadores) enquanto outros adotam funções de agentes instrumentais (técnicos e profissionais), sendo, porém, as contribuições de ambos indispensáveis (BORDENAVE, 1983, p. 63-64).

Neste contexto, participação exige consciência crítica e autocrítica de sua tendência impositiva e não somente de uma participação simbólica. Assim, para realizar participação, é preciso encarar o poder de frente, e manifestar o interesse por novos espaços de participação.

BORDENAVE (1983) argumenta que para que aja sociedade participativa depende da organização da estrutura social e as instituições:

Sociedade participativa seria, então, aquela em todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornas isto possível. Assim, a construção de uma sociedade participativa converte-se na utopia-força que dá sentido a todas as microparticipações (BORDENAVE, 1983, p. 25).

## **2.7 As limitações da participação popular**

Para Bordenave (1983) existem circunstancias de diversos tipos que condicionam o grau, o nível e a qualidade da participação que não iremos abordar neste trabalho, pois o objetivo é apurar a dificuldades da participação.

Para Bordenave (1983) “as barreira para participação efetiva de todos os membros encontram-se em certas qualidades pessoais de alguns membros”

(BORDENAVE,1983. p. 39). Tais qualidades pessoais pode se referir a uma figura autoritária que impõe aos membros uma postura de obediência por temor ou por respeito. Assim como qualidades pessoais também pode referir-se como um líder a favor da participação. Para Demo (1988) o líder com qualidades pessoais favoráveis a participação faz uso de técnicas que favoreçam a inclusão dos membros.

De um lado, pode-se afirmar que o conhecimento de algumas técnicas de dinâmica de grupo é instrumental útil, ainda que não passem de meio. Entre estas técnicas estão maneiras engenhosas de “quebrar o gelo” numa reunião inicial, levar as pessoas a contatar-se com desinibição, conseguir que todos se expressem de alguma forma, armar ambiente de comunicação facilitada, e assim por diante. Neste quadro, são conhecidas técnicas que passam pela “dramatização” dos problemas, para se ter deles uma experimentação viva e bem presente, pela “conscientização” dos problemas que afetam o grupo, procurando que cada um assuma seu papel, sua culpa e sua decisão, pelo “depoimento” vivo de experiência pessoais ou grupais capazes de sensibilizar o grupo, e assim por diante (DEMO, 1988, p.131).

É importante ressaltar que Demo (1988), defende que toda mobilização depende sobremaneira das lideranças, porém uma liderança democrática e que serva às bases. Para o autor, talvez os movimentos participativos populares dependam de lideranças com qualidades pessoais fortes e centralizadas. No fundo, todo o problema está em sua qualidade política.

Na perspectiva de Bordenave (1983), a filosofia social da instituição ou do grupo também influencia a participação tornando-se uma barreira. Neste contexto um líder, mesmo oferecendo aos membros a participação no planejamento das ações, o mesmo reserva-se o direito de fazer o diagnóstico da situação utilizando exclusivamente suas técnicas, atribui um papel meramente instrumental à participação na qual sua intenção é não abrir mão do controle do processo. Adicionalmente, Demo (1988) enfatiza que o problema está na falta de conhecimento dos elementos da realidade pois estamos em um pedestal com conhecimento de arrogância típica ocidental de superioridade pois “no fundo, emerge a desigualdade ostensiva entre trabalho manual e intelectual, entre condição de pequena burguesia e condição popular proletária, entre cultura de elite e cultura popular” (DEMO, 1988, p. 61).

Outra barreira que influencia a participação, refere-se a estrutura social pois “o fato de nossa sociedade estar estratificada em classes sociais superpostas e com interesses às vezes antagônicos nos leva à pergunta se uma estrutura como a nossa

favorece a participação, admitindo se que só se participa realmente quando se está entre iguais” (BORDENAVE, 1983, p. 40). Com tal característica, o discurso de participação tende a ser um discurso teórico, uma vez que a distância entre as classes sociais aumenta consideravelmente. Em consonância com esse argumento, Demo (1988) afirma:

Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir. Por isto mesmo, a participação tende a ser um discurso teórico, para encanto das platéias e das modas. Para se chegar à prática, supõe-se forte ascese, que é mais fácil pregar aos outros, do que concretizá-la em nós (DEMO, 1988, p. 21).

Nesta circunstâncias, a problemática da sociedade é a diferença das classes sociais, na qual seus representantes têm interesses antagônicos, ou seja, quando o Estado se alia aos sistemas de interesse, limitando a participação. A solução para essas diferenças de classes sociais é defendido por Demo (1988) como a conquista da participação:

Por estas e outras razões, a redução das desigualdades só pode ser fruto de um processo árduo de participação, que é conquista, em seu legítimo sentido de defesa de interesses contra interesses adversos. Não há por que enfeitar ou banalizar este processo, ainda que não deva em si ser necessariamente violento. Todavia nos casos de desigualdade extrema, dificilmente se escapará da violência, mesmo porque já está instalada no cerne do processo (DEMO, 1988, p. 23).

A estrutura organizacional, também é visto como uma barreira a participação. Demo (1988) denomina essa limitação da participação social como um mau funcionamento das práticas participativas. Para o autor, o fato de uma organização estar “bem arrumada”, ou seja, descentralizada e flexível, não é impedimento para se barrar as práticas participativas.

Uma associação pode aparecer bem arrumada em termos formais: reunir-se regularmente, possuir número expressivo de membros, estar em dia com seus estatutos, ter sede atraente, etc., mas mesmo assim funcionar muito mal em termos participativos propriamente ditos. O mau funcionamento pode aparecer de muitas maneiras: os chefes agem isoladamente e de modo centralizador; nas reuniões a participação da base é apenas numérica, pois ninguém fala, ninguém contesta, ninguém reivindica, além de aparecer muito pouca gente e sempre os mesmo; as lideranças vão adquirindo condição mais ou menos vitalícia; não se cria nada de novo diante de circunstâncias novas, porque a rotina tomou conta de tudo; e assim por diante. (DEMO, 1988, p. 116)

É importante ressaltar que na perspectiva Bordenave (1983), conforme a estrutura de uma organização seja flexível e descentralizada, a participação desenvolva-se mais naturalmente. Porém o autor alerta que, na medida em que cresça a participação, fica complexo e difícil a participação de todos os seus membros nas decisões. Nestes casos, é necessário o estabelecimento de mecanismo de delegação e representação. Democracia representativa é um modelo de democracia que consiste na eleição de representantes do povo designado para representá-lo nas tomadas de decisões políticas do interesse dos cidadãos. Neste cenário, Demo (1988, p. 71) enfatiza que “participação é exercício democrático. Através dela aprendemos a eleger, a deseleger, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a desburocratizar, a forçar os mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante.” Em suma, democracia também é formar autênticos representantes da comunidade. O dilema dessa democracia representativa é manter os representantes da comunidade como tais:

Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deve ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisão e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por ‘fazer parte’ da nação, ‘têm parte’ real na sua condução e por isso ‘tomam parte’ - cada qual em seu ambiente- na construção de uma sociedade da qual se ‘sentem parte’. BORDENAVE, 1983, p.23

Para o Demo (1988), a população não tem noção de participação, “no máximo, percebe que, de vez em quando, é chamada a comparecer em certas agitações políticas, como são eleições” (DEMO, 1988, p. 71). Essa deturpação grosseira do processo eleitoral faz com que a própria comunidade, sem ideia crítica dos candidatos, se organize para a submissão de seus representantes. Para Demo (1988), essa submissão é causada pela ausência de condição educativa para qualificar a participação da comunidade nesses processos.

Na concepção de Bordenave (1983) a educação para a participação e a prática participativa das pessoas em nível de sua comunidade é a melhor preparação para a sua participação como cidadão em nível da sociedade global. Neste contexto e de acordo com Bordenave (1983), existem dois processos de participação: o micro e o macroparticipação. Na perspectiva do autor, a microparticipação é como se fosse uma “associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatários” (BORDENAVE, 1983,

p.24). Já participação em nível macro ou participação social, “implica uma visão mais larga e ter algo a dizer na sociedade como um todo.”, ou seja, é a intervenção dos cidadãos nos processos e decisões que afetam a sua qualidade de vida. Neste contexto, para Bordenave (1983) na nova democracia com participação ativa, é fundamental a microparticipação, “aquela que se dá nas comunidades, sindicatos, associações de bairro, grêmios estudantis, sociedades profissionais, grupos de igreja, clubes esportivos, escolas de samba e muitas outras expressões associativas” (BORDENAVE1983, p. 57).

E alerta:

Uma grave deficiência da democracia liberal é pretender que os cidadãos exerçam a macroparticipação sem que necessariamente passem pela aprendizagem da microparticipação. Nem na família, nem na escola, nem na fábrica e nem mesmo no partido político se ensina a participação. Consequências: os cidadãos esperam tudo do paternalismo do governo; as leis se formulam mas não se cumprem (pois não foi desenvolvida a responsabilidade social); o povo permanece atomizado e desorganizado; os demagogos e caudilhos populistas manejam o povo a seu bel-prazer e os ditadores o dominam por longos períodos, sem encontrar firme e geral resistência popular.” (BORDENAVE, 1983, p. 57)

Para Bordenave (1983, p. 61) “a participação escola-comunidade constitui um laboratório vivo onde os futuros cidadãos aprendem a difícil arte da convivência democrática.” E alerta para alguns problemas:

Entretanto, se a microparticipação é sempre orientada somente para reivindicações específicas, tais como melhor salário, construção de escolas, estradas ou postos de saúde, isto é, como um fim em si e não como parte orgânica da macroparticipação, na luta do povo corre o risco de ser integrada no paternalismo e assistencialismo do sistema político geral (BORDENAVE, 1983, p. 57- 58).

Diante desses cenários de limitações que cercam as práticas participativas, a falta do envolvimento dos cidadãos nas decisões que afetam a sua qualidade de vida não se justifica. Demo (1988) reconhece a existência da repressão na qual a participação é violentamente coibida, apesar de se tratar de uma circunstancia extrema o fato de não haver sequer um mínimo de oportunidade de participação. Na percepção do autor, participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, ou como algo já preexistente, para Demo (1988) participação se conquista e não se justifica por falta de espaço:

Ao mesmo tempo, tais considerações nos levam a afirmar que não é realista apresentar a falta de espaço de participação como problema em si. Na verdade, é apenas ponto de partida, porque disto partimos, ou seja: por tendência histórica, primeiro encontramos a dominação, e depois, se conquistada, a participação. Dizer que não participamos porque nos impedem, não seria propriamente o problema, mas precisamente o ponto de partida. Caso contrário, montaríamos a miragem assistencialista, segundo a qual somente participamos se nos concederem a possibilidade (DEMO, 1988, p.19).

E prossegue afirmando:

Muitas desculpas são justificção do comodismo, já que participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias. Por ser processo, não pode também ser totalmente controlada, pois já não seria participativa a participação tutelada, cujo espaço de movimentação fosse previamente delimitado DEMO (1988, p. 19).

Apesar de todas as limitações apresentadas, Demo (1988), defende que a participação é concretizável:

Todavia, é errado imaginar que participação é apenas utopia. É realizável sim, muito embora nunca de modo totalmente satisfatório. Por isso mesmo, a definimos como processo imorredouro de conquista. Nunca será suficiente porque vive da utopia da igualdade, da liberdade, da fraternidade totais. Não é dada, é criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. Participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada. Nem podem faltar o entusiasmo e a fé nas potencialidades de quem à primeira vista pareça de tudo destituído e imerso só em pobreza (DEMO, 1988, p.82).

Neste contexto, a participação é realizável e promove a ascensão da população a níveis cada vez mais elevados, como por exemplo nas decisões, “acabando com divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as conseqüências das decisões cá embaixo” (BORDENAVE,1983, p.34).

## **2.8 Os instrumentos de participação**

No ponto de vista de Demo (1988), participação possui características de ser meio e fim. Neste contexto, permanece a conotação instrumental no sentido de que é vista como caminho para se alcançarem certos objetivos. “Se usássemos outra linguagem, diríamos que participação é metodologia” (DEMO, 1988, p. 66). Neste



contexto, participação é metodologia, pois tende-se a elaborar condições favoráveis de surgimento do cidadão e suas formas de organização.

Na perspectiva de Copatti (2010), os instrumentos constitucionais como os conselhos, comissões, comitês participativos- audiência pública, a consulta pública e orçamento participativo que asseguram a participação efetiva, são importantes. Porém, na visão da autora, esses instrumentos não são suficientes para que a cidadania seja realmente ativa. Para a autora tais mecanismos podem ser associada a uma democracia com pouca participação efetiva, ou com limitações, tornando-os insuficientes. Neste contexto faz-se necessário a busca por novas formas de participação cidadã, de interação entre Estado e sociedade. Para tanto, DEMO (1988), indica alguns elementos considerados instrumentos básicos e indispensáveis à realização da participação, que parecem ser mais característicos e decisivos para a concretização de participação. Para Demo (1988), tais instrumentos são: a organização da sociedade civil; planejamento participativo; educação como formação à cidadania; a cultura como processo de identificação comunitária; e o processo de conquista de direitos.

Entende-se por organização da sociedade civil a “capacidade histórica de uma sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização” (DEMO, 1988, p. 27). Neste contexto, trata-se de consciência de seus interesses, dentro de grupos de interesse, cuja organização se volta para sua defesa. Nesta circunstância, a organização da sociedade civil é um instrumento de participação, pois refere-se a capacidade da sociedade conseguir expressar suas necessidades de forma organizada.

O planejamento participativo é visto por muitos autores como instrumento de participação, porém na perspectiva de Demo (1988, p. 42) o “planejamento, sobretudo quando entendido como função do Estado, possui tendência clássica de impor-se à população, principalmente em sua face tecnocrática.” Nesta conjuntura, o planejamento participativo pode tornar-se mera legitimação do poder, à medida que reproduzir apenas uma farsa participativa.

Para que o planejamento participativo seja um instrumento de participação da comunidade, Demo (1988) pontua três componentes básicos que a comunidade deva seguir:

- a) O processo inicial de formação de consciência crítica e autocrítica na comunidade, através do qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo, mas sobretudo a visão de que pobreza é injustiça; Trata-se de saber interpretar, entender, postar

diante de si e diante do mundo; muitos chamam esta fase de autodiagnóstico, através do qual a comunidade formula, com seu saber e em consórcio com o saber técnico, um posicionamento crítico diante da realidade; o saber de fora, por vezes sofisticado, não é secundário, mas só se torna parte deste tipo de planejamento se conseguir transformar-se em autodiagnóstico, desfazendo a relação comum entre sujeito e objeto;

b) Tendo tomado consciência crítica e autocrítica, segue a necessidade de formulação de uma estratégia concreta de enfrentamento dos problemas, que saiba destacar prioridades, caminhos alternativos, propostas de negociação etc. quer dizer, do nível do reconhecimento teórico, parte-se para a ação, dentro de um contexto planejado.

c) Consumando o terceiro ponto, aparece a necessidade de se organizar, como estratégia fundamental para os dois passos anteriores; a competência se demonstra sobretudo na capacidade de organização, que é um teste fundamental dos compromissos democráticos do grupo, aliado ao desafio de fazer acontecer; o desigual sozinho não pode nada; mas organizado é capaz de emergir, de ocupar a cena, de influenciar e, a partir daí, de revestir-se da capacidade de mudar em seu favor (DEMO, 1988, p. 45).

Outro instrumento de participação, apontado por Demo (1988) é a educação. Para o autor, “a maior virtude da educação, ao contrário do que muitos pensam, está em ser instrumento de participação política” (DEMO, 1988, p. 49), sendo assim uma incubadora da cidadania, um processo formativo. Neste contexto, a educação é essencial para o desenvolvimento da cidadania, com vistas à formação do sujeito do desenvolvimento, num contexto de direitos e deveres. Na perspectiva de Demo (1988, p. 53) “muitas vezes subestima-se o efeito político da educação, porque se pretende captá-la como impacto imediato”, por esta formação de cidadãos consciente de sua participação é um processo lento e profundo, que leva gerações.

Na concepção de Demo (1988), a cultura é um instrumento de participação pois trata-se de um processo de identificação comunitária, neste sentido, a cultura comunitária é a parceira da participação:

Tomando como referência a comunidade, pode-se afirmar que é condição básica para um grupo social sentir-se comunidade possuir lastro cultural próprio que o identifique. Este lastro cultural próprio cristaliza a história da comunidade, os valores e símbolos cultivados, os modos de ser e de fazer, bem como os modos de produzir. Por mais pobre que seja, não há comunidade que não tenha traços característicos produzidos na criatividade histórica e gerados no contexto de suas potencialidades concretas. Caso contrário, sequer seria comunidade. Seria um bando de gente, um conglomerado humano, uma massa informe. [...] Se considerarmos o desenvolvimento comunitário algo essencial para a política social, a

identificação cultural apresenta talvez a motivação mais imediata à participação. A comunidade somente reconhecerá como seu aquele projeto que, mesmo tendo vindo de fora, é capaz de revestir-se de traços culturais do grupo. É preciso encontrar o eco reconhecido de algo que é seu, de algo que se encaixa na história vivida, de algo que aparece nas determinações do dia-a-dia (DEMO, 1988, p. 57-58).

Neste sentido e de acordo com Demo (1988), de todos os modos, não se faz um acesso adequado à comunidade sem pelo menos termos com ela um tipo de convivência, que permite a integração numa forma de trabalho conjunto. A percepção da identidade cultural é algo muito fundamental, o que aparece nas maneiras próprias de ser da comunidade. Segundo o autor, a tendência atual é relegarmos o popular a deleite do intelectual, sem interesse real para o povo. O primeiro contato com uma comunidade no sentido da mobilização participativa se dá através de algum traço de identificação cultural, pelo qual se sente tocada e atraída, e, ao mesmo tempo, percebe que o agente externo a entende, respeita, porque procura falar a “mesma língua”. Para Demo (1988), menosprezar a identidade cultural é ignorar uma oportunidade de diálogo.

Outro instrumento de participação é a conquista dos direitos. Na perspectiva de Demo (1988) direito não é apenas um discurso, mas sim “algo incondicionalmente devido; porém, só se efetiva, se conquistado” (Demo, 1988, p. 62). Neste contexto, os direitos somente se efetivam num processo de luta popular na qual é comum as pressões e as violências. Assim, “o processo de conquista do direito passa normalmente pelas faces do planejamento participativo: tomada de consciência, que descobre a discriminação como injustiça; proposta de enfrentamento prático da questão; necessidade de organização política” (Demo, 1988, p. 63). Ao abordar o processo de conquista como direito da comunidade, Demo (1988) salienta o papel do Estado:

Dentro desse espaço do processo de conquista de direitos é importante ressaltar, ademais, a visão do Estado como instrumento da sociedade civil, o que baseia os serviços públicos como direitos da população. Um dos signos da pobreza política é certamente a falta de discernimento crítico quanto aos deveres do Estado frente à população, o que funda as manobras de manipulação de toda sorte por parte dos donos do poder. A maioria da população acredita receber favores, e não percebe os mandantes como delegados seus. Chega-se a tomar como absolutamente normal o mau serviço por parte do Estado e de sua burocracia. Torna-se normal que somente os ricos recebam serviços qualitativos do Estado e dele se aproveitem (DEMO, 1988. P. 65).

Enquanto a comunidade não aderir ao processo de tomada de consciência e encarar o Estado como um instrumento da sociedade, não haverá direito, mas favores do Estado. Nesta conjuntura, Demo (1988) pontua alguns direitos e deveres dos cidadãos.

Cidadania é a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos. [...] No lado dos direitos, repontam os ditos direitos humanos, que hoje nos parecem óbvios, mas cuja conquista demorou milênios, e traduzem a síntese de todos os direitos imagináveis que o homem possa ter. No lado dos deveres, aparece sobretudo o compromisso comunitário de cooperação e co-responsabilidade. Cidadania pressupõe o Estado de direito, que parte, pelo menos na teoria, da igualdade de todos perante a lei e do reconhecimento de que a pessoa humana e a sociedade são detentores inalienáveis de direitos e deveres (DEMO, 1988, p. 70).

Para Bordenave (1983) os instrumentos operacionais da participação são: conhecimento da realidade; a organização, a comunicação; educação para a participação. Segundo Bordenave (1983) o conhecimento da realidade sucede em diversos objetivos como: criação de saber, conscientização, solução de problema, capacitação e formação prática em participação, etc. Para o autor, com esse ato, a “comunidade se estuda a si mesma com a finalidade de usar esse conhecimento e a nova percepção de si mesmo para transformar sua situação” (BORDENAVE, 1983, p. 64). O instrumento operacional da participação como organização é uma condição necessária para a participação transformadora. Neste contexto, a organização das pessoas almejando a participação integradora é uma modificação benéfica que visa o melhoramento de uma situação específica ou uma transformação da estrutura econômica e social. A comunicação é um instrumento da participação, pois segundo o autor, “a participação democrática começa quando os grupos da população interessada em um tema específico recebem informação específica, conhecem os canais de reivindicações e são alertados para as formas de consulta a que têm acesso” (BORDENAVE, 1983, p. 69). Neste cenário, o diálogo e a auto-expressão de todos os cidadãos e grupos comunitários são ferramentas essenciais para a democracia participativa. O instrumento que serve como base para se implementar a participação é a educação. Bordenave (1983) defende que o tipo de educação que fomenta a aprendizagem da participação não pode ser a educação tradicional, que consista na transmissão pura e simples de conteúdos. A educação que baseia o aprendizado sobre participação é a “chamada práxis, que é um processo que mistura a prática, a técnica, a invenção e a teoria, colocando-as ao serviço da luta pelos objetivos do povo” Bordenave (1983, p. 73).

Nesta circunstância, os sistemas educativos, formais e não formais, devem incentivar e desenvolver a mentalidades participativas para se forma cidadãos cada vez mais envolvidos nas práticas participativas.

Esses instrumentos que viabilizam a participação, são técnicas que usadas com inteligência, encontra-se nelas suportes essenciais para estabelecer e incentivar a participação social.

### 3. METODOLOGIA

Para atingir os resultados esperados, é importante o aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios utilizados na pesquisa, sendo este o objetivo da metodologia (MARTINS, THEÓPHILO, 2009). Em uma pesquisa, um dos principais aspectos a serem observados é a forma como é conduzida, sendo possível observar quais métodos e técnicas, tendo em vista a validação dos resultados obtidos. Esse capítulo evidencia todos os métodos e técnicas usados neste estudo, demonstrando os procedimentos usados na efetivação da pesquisa.

A realização deste estudo usa como método de investigação científica a pesquisa de natureza qualitativa, embora empregue recursos de classificação quantificáveis como categorias de resposta que permitem posterior a distribuição de frequência. Vale a pena salientar que a pesquisa em foco busca revelar o caráter subjetivo do objeto analisado.

O estudo pode ser classificado como descritivo, pois estabelece “a organização, sumarização e descrição de um conjunto de dados” (MARTINS, THEÓPHILO, 2009, p. 108).

As entrevistas realizadas foram guiadas por um roteiro previamente estruturado. A primeira versão do roteiro foi construída com base na literatura e também através da experiência vivida no município. Com este roteiro, foram entrevistadas pessoas eleitas como representantes da comunidade com postura ativa na cidade, sendo elas o Prefeito e o Vice-Prefeito do município de Rio Novo, a Presidente dos Conselhos Municipais, o Presidente da Câmara dos Vereadores e o Presidente do Sindicato Rural, sendo esse último escolhido por ser apontado como a entidade mais ativa e participativa do município.

Além das entrevistas, a coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de questionário estruturado em escala de concordância de cinco pontos. Uma escala de cinco pontos permite a visualização de um ponto neutro além de se ajustar aos respondentes com diferentes níveis de habilidade. Vale a pena salientar que a escala de cinco pontos proporciona um nível de confiabilidade adequado (DELMARO, 2013).

A amostra do estudo foi do tipo não-probabilística, selecionada por julgamento, formada por trinta moradores do município de Rio Novo/Minas Gerais, que dispõem de notável conhecimento acerca das questões participativas.

Procurou-se captar os núcleos de resposta das entrevistas, de modo a evidenciar os pontos principais relativos à cada questão. As respostas das entrevistas, por sua vez, foram resumidas em forma de gráficos, de modo a se visualizar as respostas fornecidas.

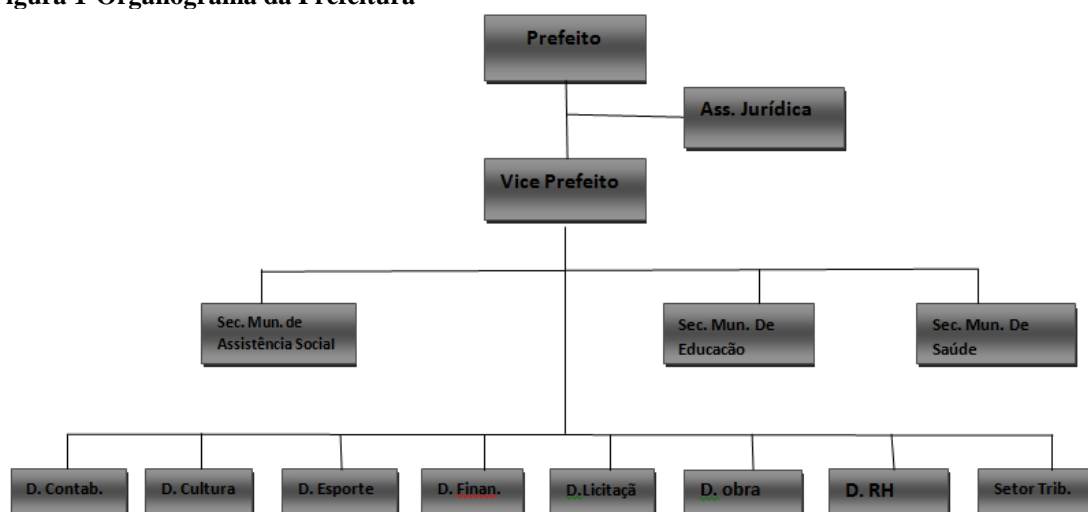
#### 4. O CASO EM ESTUDO: MUNICÍPIO DE RIO NOVO.

Rio Novo é um município brasileiro do estado de Minas Gerais, criado em 1870. Hoje, a economia dessa cidade é baseada em atividades agrícolas e serviços.

Sua população estimada de 9.050 pessoas e está situada na Zona da Mata mineira. Apesar de pequena, Rio Novo é uma cidade muito propensa ao progresso e ao desenvolvimento, já que é uma das sedes do Aeroporto Internacional Presidente Itamar Franco.

Com base na Lei Orgânica do Município de Rio Novo – MG, pode se concluir que a estrutura administrativa da prefeitura do Município de Rio Novo está representada de acordo com o organograma abaixo.

**Figura 1-Organograma da Prefeitura**



Elaborado pela autora com base na Lei Orgânica de Rio Novo (1994).

Segundo a Lei Orgânica do Município de Rio Novo- MG, a Administração municipal é composta por órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura. Os órgãos são de Administração direta e indireta conforme o Art. 87:

§ 1º - Os órgãos da administração direta que compõem a estrutura administrativa da Prefeitura se organizam e se coordenam, atendendo aos princípios técnicos recomendáveis ao bom desempenho de suas atribuições.



§ 2º - As entidades dotadas de personalidade jurídica própria que compõem a Administração Indireta do Município se classificam em:

I – autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas;

II – empresa pública – entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio e capital do Município, criada por lei, para exploração de atividades econômicas que o Município seja levado a exercer, por força de contingências ou conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

III – Sociedade de economia mista – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, para exploração de atividades econômicas, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, ao Município ou a entidade da Administração Indireta;

IV – fundação pública – a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgão de direção, e funcionamento custeado por recursos do Município e de outras fontes.

§ 3º - A entidade de que trata o inciso IV do § 2º adquire personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil concernente às fundações (LEI ORGÂNICA DE RIO NOVO, 1994, p. 29).

O Poder Legislativo do Município, que é exercido pela Câmara Municipal, é composta por nove Vereadores eleitos pelo sistema proporcional, como representantes do povo, com mandato de quatro anos. Segundo a Lei Orgânica do Município de Rio Novo (1994), a Câmara se reunirá em sessões ordinárias, extraordinárias ou solenes, conforme dispuser o Regimento Interno.

As reuniões ordinárias são para aprovação de leis, apresentadas pelo Executivo ou pelo legislativo, e também para aprovação de requerimentos, indicações, resoluções apresentados pelos vereadores.

A convocação extraordinária da Câmara Municipal é estabelecida pelo Prefeito, quando este entender necessário; ou pelo Presidente da Câmara para compromisso e a posse do Prefeito e do Vice Prefeito; ou pelo requerimento de um terço dos Membros da Casa, em caso de urgência ou interesse público relevante, ou pela Comissão Representativa da Câmara (LEI ORGÂNICA DE RIO NOVO, 1994).

No município, o orçamento participativo, que são reuniões para discussão e aprovação do orçamento para o ano subsequente, ocorre sempre no segundo semestre e audiências públicas ocorrem em caso de assuntos polêmicos.

Segundo a Lei Orgânica de Rio Novo (1994), as reuniões da Câmara dos Vereadores ocorrem todas as sextas-feiras as dezenove horas. Por serem sessões públicas a presença da população é permitida. Vale a pena salientar que durante a sessão a população possui o direito a voz, para tal o cidadão precisa se inscrever com antecedência ou com a autorização do presidente da Câmara durante a reunião. Porém o direito a voto somente os vereadores possuem.

A seguir, procura-se abordar práticas participativas no município de Rio Novo, bem como evidenciar as reais dificuldades de se implementar a participação comunitária. Isto será feito por meio das entrevistas e dos questionários.

#### 4.1 Entrevistas

Com a finalidade de identificar as dificuldades de se implementar as práticas participativas foram realizadas entrevistas com pessoas envolvidas no assunto.

No quadro 1 encontra-se uma síntese dos discursos fundamentais para o estudo.

**QUADRO 1- Entrevistas com as autoridades**

	<b>Representante 1</b>	<b>Representante 2</b>	<b>Representante 3</b>	<b>Representante 4</b>	<b>Representante 5</b>
<b>1-Como o Sr (a) avalia a participação dos cidadãos de Rio Novo no âmbito do município?</b>	Participa mas não participa assim na sua totalidade que deveria.[...] eu acho muito pouco participativo.	Avalio como insuficiente. Embora haja abertura para diversas formas de participação. participação efetiva ainda é muito pequena.	[...] eu vejo assim, até de uma maneira positiva. [...] eu vejo que o cidadão não participa cem por cento por ter medo a retaliação, perseguição...	[...] é muito fraca a participação da população neste sentido.	Hoje eu não condeno o cidadão não. Eu acho que o cidadão hoje ta fazendo seu papel dentro das suas possibilidades.

Continua...

<p><b>2-Cite três motivos que em sua opinião desencoraja a participação efetiva no município de Rio Novo?</b></p>	<p>mentalidade de perseguição política; falta de conscientização da necessidade dela de estar inserida nas decisões do município; Ela não se sente inserida no contexto do que acontece; Se não estiver ligado ao trabalho, ao salário, ela não se envolve; falta de interesse porque se é de uma cultura não participativa; se é porque se tratando de política ou porque a gente passa por um país desgastado. [...] ou se, falta de tempo,</p>	<p>Falta de uma consciência cidadã mais crítica, por uma educação que não leva o cidadão a se apropriar dos seus direitos e deveres; Pouco (ou inadequado) incentivo à participação por parte dos governos; Individualismo, característico da sociedade contemporânea.</p>	<p>Primeiro é o que eu disse anteriormente, perseguição política. Segundo: falta em Rio Novo muita comunicação, principalmente do executivo. Chamar o povo para participar das decisões do município, coisa que nunca vi em Rio Novo.</p>	<p>Primeiro é a falta de interesse da população. Segundo a população está desacreditada no poder que ela tem. E, terceiro, a população não tem coragem de por sua opinião. Principalmente porque eles têm muito receio de perseguição política [...]</p>	<p>O não cumprimento das promessas seria uma. Essa falta de compromisso dos políticos. E o comodismo da população.</p>
<p><b>3-Qual seria a forma de participação adequada no seu modo de ver? Por quê?</b></p>	<p>Mais abertura da administração para com a população e a população vim de encontro.</p>	<p>Seria a participação de uma representação maior de cidadãos nos assuntos de interesse coletivo, em todos os meios que são de direito. Mas isso é um problema estrutural da nossa sociedade.</p>	<p>[...] agente trazia divulgação para o povo, mas a reciprocidade é muito pequena. Infelizmente, a gente não encontrou ainda, como fazer para o cidadão participar mais.</p>	<p>Poderia participar junto as reuniões da Câmara, reuniões dos conselhos, Conferencias Municipais.</p>	<p>Seria cobrar, Principalmente de tudo aquilo que se foi prometido, se foi discutido. Eu acredito muito na organização das pessoas através das associações de bairros e não cruzar os braços.</p>

Continua...

<b>4-Em que tipo de assunto ou tema o cidadão poderia ou deveria participar? Por quê?</b>	Todos os temas. Mas, então cada setor tem que participar quando não, daquilo que é da categoria dele, né? Se é rural, vem o produtor rural; se é da educação, que venha os professores[...]	No planejamento de todas as políticas públicas. De saúde, de educação, de saneamento básico, de cultura, etc.	Todos os temas. Projetos, requerimento, participar mais da Câmara. A não participação só trás futuros ruins (votar errado, não votar consciente.).	Todos esses conselhos a população poderia estar participando porque contribui muito.	Todos os assuntos, de um modo geral. Mas eu acho que são todos os assuntos de necessidade do município. Porque eu acho que tudo que é bom pra mim, vai ser bom para você. É lógico que às vezes, os assuntos da zona rural vocês não vão ter conhecimento.
<b>5-Em que tipo de assunto ou tema o cidadão não poderia ou deveria participar? Por quê?</b>	Não, eu acho que deveria participar de todos, né? Eu acho que tudo poderia fazer... entrar em discussão [...]	Não tem assunto que o cidadão não possa participar. Mas as decisões de caráter técnico administrativo[...]tem normas a serem seguidas[...] Às vezes há alguns raros cidadãos participativos que sentem o direito de ultrapassar as suas competências.	Cem por cento, todas as situação. Com a participação o vereador se sente com mais vontade de trabalhar, vontade de negociar com os cidadãos. A casa vazia, anula agente	[...] todos os temas é valido o cidadão participar, porque tanto o legislativo e o executivo eles trabalham para o bem estar do cidadão.	Não, eu acho que, vivemos em um país democrático e todos os temas, por mais polêmicos que seja todos os cidadãos tem direito de expressar sua opinião.

Fonte: Dados de pesquisa 2016.

O quadro acima descreve as principais perspectivas de alguns representantes da população rio-novense. Trata-se de representantes mais envolvidos nas questões participativas do município cuja suas perspectivas vão ser utilizadas para tentar solucionar o problema de pesquisa.

Com o intuito de identificar possíveis dificuldades de se implementar as práticas participativas, será realizada a seguinte análise das respostas presentes.

#### **4.2 Análise das entrevistas realizadas com os representantes da população rio-novense.**

A análise das entrevistas com os representantes da comunidade permite identificar uma participação insatisfatória. A questão 1 aborda as avaliações da participação dos cidadãos do município. Observa-se que na cidade há uma atuação muito fraca por parte da população, ou seja, poucas pessoas participam dos assuntos que afetam sua qualidade de vida.

A questão 2 procura pontuar alguns motivos que desencorajam a participação efetiva dos cidadãos de Rio Novo. As principais são: o medo de uma perseguição política; o individualismo da sociedade; neste contexto a população só participa em assuntos ligados aos seus trabalhos e salários, e não se envolve em assuntos de seu bairro e decisões do município; falta de interesse da população rio-novense por se ter uma cultura não participativa e também a população está desacreditada da política devido aos atuais acontecimentos na política nacional<sup>1</sup>.

Observou-se ainda que a forma adequada de participação abordada na questão 3 é apontada como uma maior participação da população e de representantes para tratar de assuntos de interesse coletivo. Neste contexto a população deve se organizar e desenvolver um papel ativo.

A análise evidenciou, nas percepções dos respondentes (questão 4), que o cidadão poderia ou deveria participar da discussão de todos os temas, o que contribuiria para o melhoramento da cidade, além de orientar o cidadão nas eleições de seus representantes. Porém, os representantes 1 e 5 acreditam que, além de participarem de todos os temas, os cidadãos devem envolver-se em assuntos que melhor lhes agradem ou assuntos sobre os quais o cidadão possui maior entendimento.

Na questão 5, os participantes responderam sobre o tipo de assunto ou tema que a população **não** deveria participar. Todos os envolvidos na pesquisa reafirmaram que o cidadão deve participar em todos os assuntos. No entanto, o representante 2 pontua que, devido as normas que regem as decisões de caráter técnico administrativo, isto seria da competência dos profissionais, impossibilitando assim o cidadão a ter o direito de participar.

A partir da análise das entrevistas efetuadas com os representantes da população de Rio Novo, percebe-se que no município há canais que possibilitem a participação da sociedade civil. Tais canais referem-se as reuniões dos Conselhos Municipais, Conferências Municipais e do Orçamento Participativo. Vale a pena salientar que o município conta com mecanismo de transparência, como reuniões gravadas e divulgadas em *sites*.

Porém, é notório que esses canais não permitem a participação da população em maior número, e sim a participação por meio de representação. Como consequência, esse mecanismo de representação não conseguiu atrair números significativos da população, ou seja, há uma pequena participação dos cidadãos, avaliada como insuficiente.

---

<sup>1</sup>À época de realização desta pesquisa, o país havia passado recentemente pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e tanto o presidente, quanto o congresso nacional e instituições judiciárias, como o Supremo Tribunal Federal, estavam sofrendo enorme pressão popular.

Para que haja uma democracia participativa, seria fundamental haver um maior engajamento dos cidadãos. Porém, segundo os entrevistados, a população do município não apresenta uma consciência coletiva ocasionando a falta de interesse por assuntos do município. Apesar do cenário político que gera na população uma desmotivação, até mesmo uma perseguição política, a população rio-novense precisa ver-se e agir como essencialmente consumidores da política e assumir seu papel como participantes ativos e cobrar por melhorias no município.

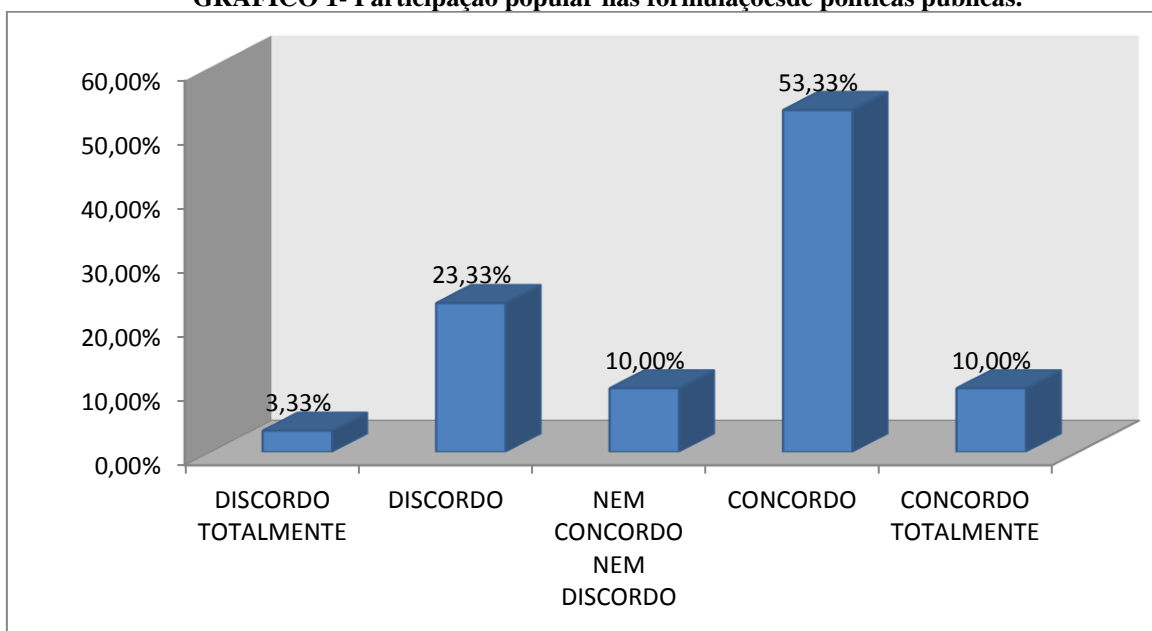
Percebe-se que, em Rio Novo, acredita-se que a participação deve ser limitada em alguns assuntos. Essa limitação que defende que os cidadãos se envolvam em assuntos por finalidade ou a não participação em assuntos pertencentes a tecnocracia perpetua uma cultura de não participação que se instalou no município.

#### 4.3 Pesquisa

Neste capítulo serão abordados e discutidos os resultados do levantamento sobre o as práticas participativas, realizado com presidentes de conselhos municipais e vereadores, pessoas consideradas como representantes da comunidade.

Neste contexto as perguntas realizadas serão retomadas e ao final deste tópico, uma análise será elaborada visando obter resposta ao nosso objetivo de pesquisa.

**GRÁFICO 1- Participação popular nas formulaçõesde políticas públicas.**

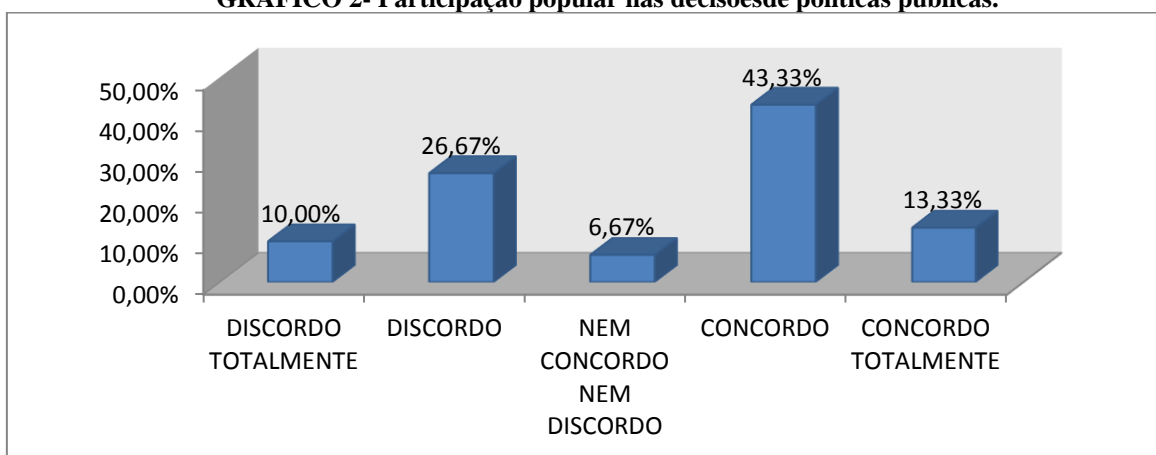


Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 1 retrata o grau de concordância em relação a afirmativa, a saber: *A estrutura organizacional do município permite uma participação popular nas FORMULAÇÕES de políticas públicas.*

Nota-se que os representantes da comunidade percebem que a estrutura organizacional permite a participação da comunidade nas formulações de políticas públicas, pois 53,33% concordaram com essa afirmativa.

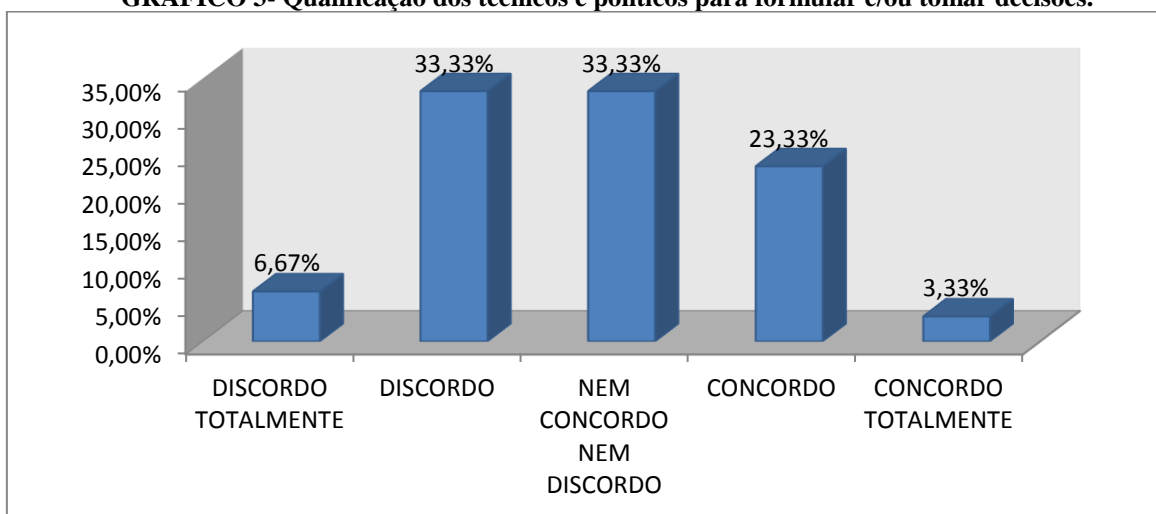
**GRÁFICO 2- Participação popular nas decisõesde políticas públicas.**



Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 2 demonstra o grau de concordância dos respondentes a respeito da participação popular nas decisões de políticas públicas permitida pela estrutura organizacional da cidade de Rio Novo. O gráfico é fundado pela seguinte afirmação: *A estrutura organizacional do município permite participação popular nas DECISÕES de políticas públicas.*

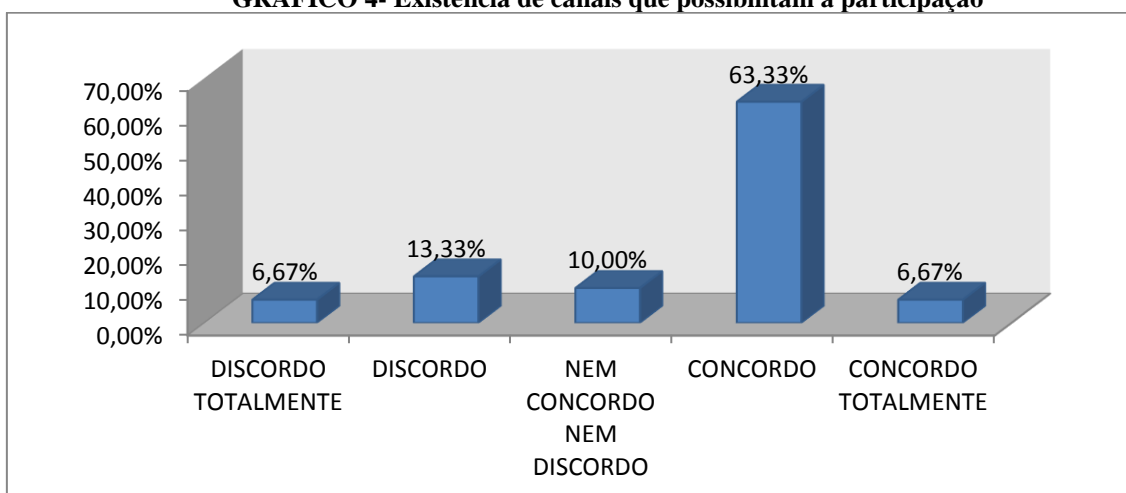
Observa-se a concordância dos servidores em relação à proposição acima, sendo 43,33%. Porém 26,67 % discordaram dessa afirmativa.

**GRÁFICO 3- Qualificação dos técnicos e políticos para formular e/ou tomar decisões.**

Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 3 demonstra a percepção dos representantes do município, quanto a qualificação de técnicos e políticos para formular e/ou tomar decisões que afetam sua qualidade de vida, fundamentado pela afirmativa: *A população do município acredita que os técnicos e políticos são pessoas mais qualificadas para formular e/ou tomar decisões que afetam sua qualidade de vida.*

Percebe-se que tantos os que discordam e aos que não se posicionariam obtiveram o mesmo posicionamento.

**GRÁFICO 4- Existência de canais que possibilitam a participação**

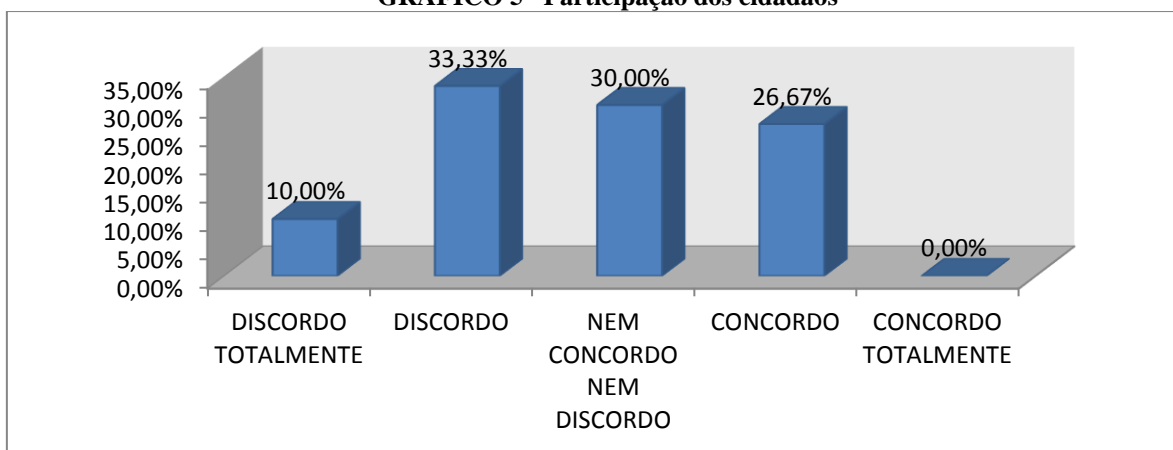
Fonte: dados de pesquisa 2016



A existência de canais que possibilitam a participação da sociedade civil em Rio Novo, é demonstrada no gráfico 4, que teve como base a afirmativa, a saber: *Em Rio Novo há canais que possibilitam a participação da sociedade civil.*

Observa-se que mais de 60% dos respondentes concordam em parte com a afirmação.

**GRÁFICO 5– Participação dos cidadãos**

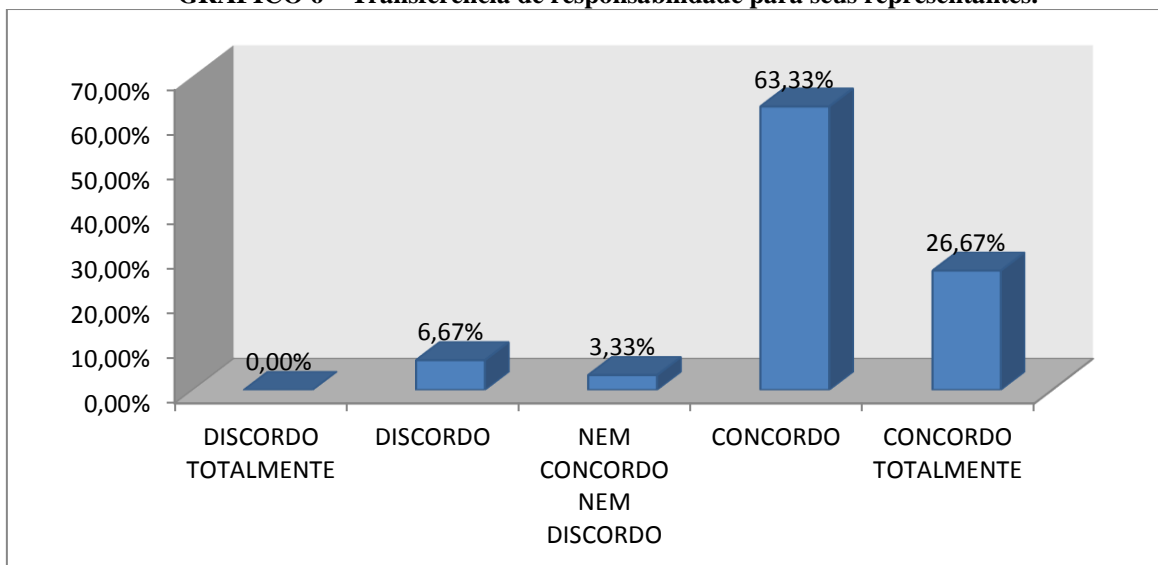


Fonte: dados de pesquisa 2016

Para avaliar a existência de participação dos cidadãos rio-novenses, foi feita a seguinte afirmativa: *Em Rio Novo há participação direta dos cidadãos.*

Nota-se que 43,33% dos respondentes optam pela categoria de discordância e 26,6% concordam. Isto revela que em Rio Novo não há participação da população na percepção da maioria.

**GRÁFICO 6 – Transferência de responsabilidade para seus representantes.**

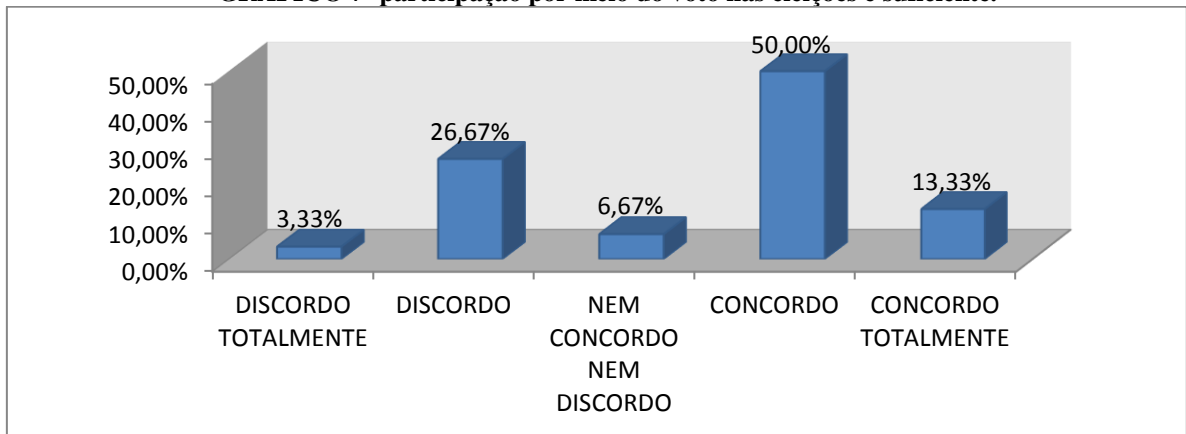


Fonte: dados de pesquisa 2016

A intenção de compreender se a população de Rio Novo transferiu a responsabilidade para seus representantes eleitorais, levou a criação do gráfico 6, fundado pela afirmativa, a saber: *A população do município transferiu as responsabilidades para seus representantes eleitorais.*

Constata-se que mais de 90% optaram pela categoria de concordância. O que demonstra que a população não está comprometida com o interesse público.

**GRÁFICO 7- participação por meio do voto nas eleições é suficiente.**

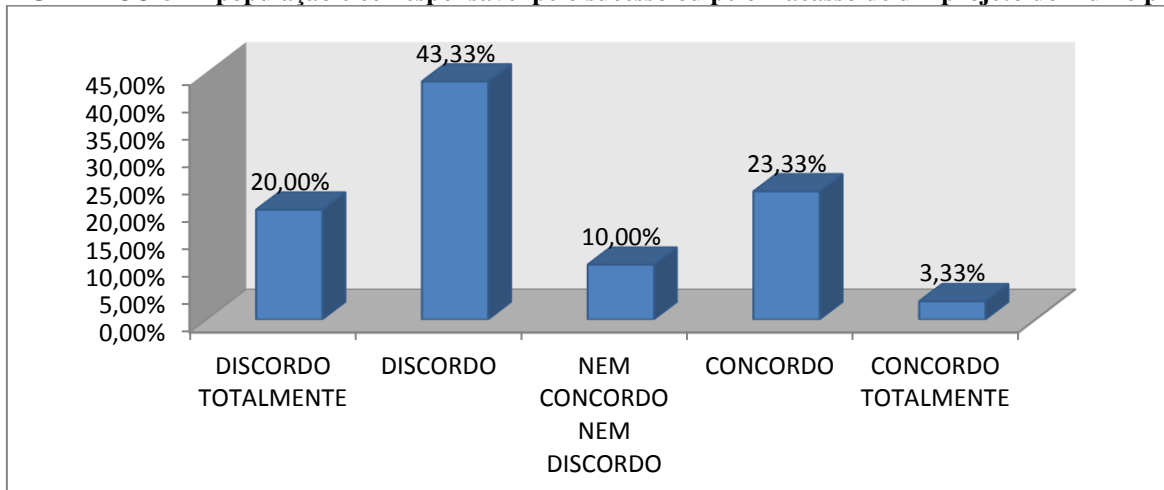


Fonte: dados de pesquisa 2016

Para o conhecimento sobre as considerações a respeito do voto nas eleições, foi realizada a seguinte afirmativa: *A população do município acredita que a participação por meio do voto nas eleições é suficiente.*

Percebe-se que a maioria dos respondentes concorda com a afirmação supracitada, pois 50% concordam e 13,33% concordam totalmente.

**GRÁFICO 8- A população é co-responsável pelo sucesso ou pelo fracasso de um projeto do município.**

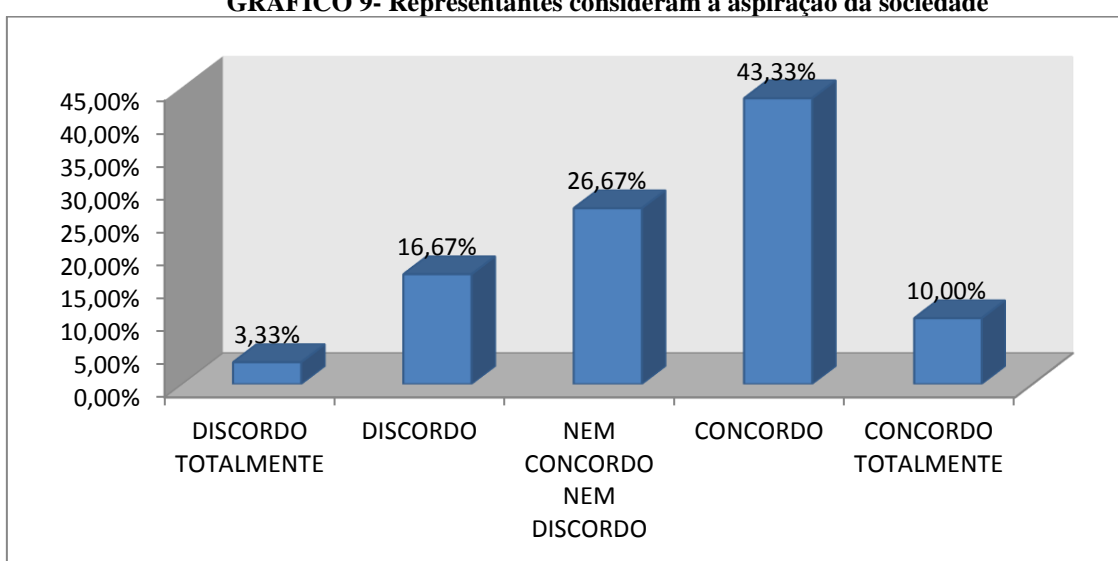


Fonte: dados de pesquisa 2016

Referente ao comportamento da população visando se tornar corresponsável pelo município, foi abordado no gráfico 8, onde a afirmativa, a saber: *A população do município almeja tornar-se co-responsável pelo sucesso ou pelo fracasso de um projeto do município.*

Identifica-se que 63,33% dos respondentes optaram pelas opções de “discordo” e “discordo totalmente”. Isto demonstra que o povo não participa por isto não apresenta a sentimento de apropriação do desenvolvimento do município, ou seja, não se sentem co-responsáveis pelo sucesso ou fracasso de projetos do município.

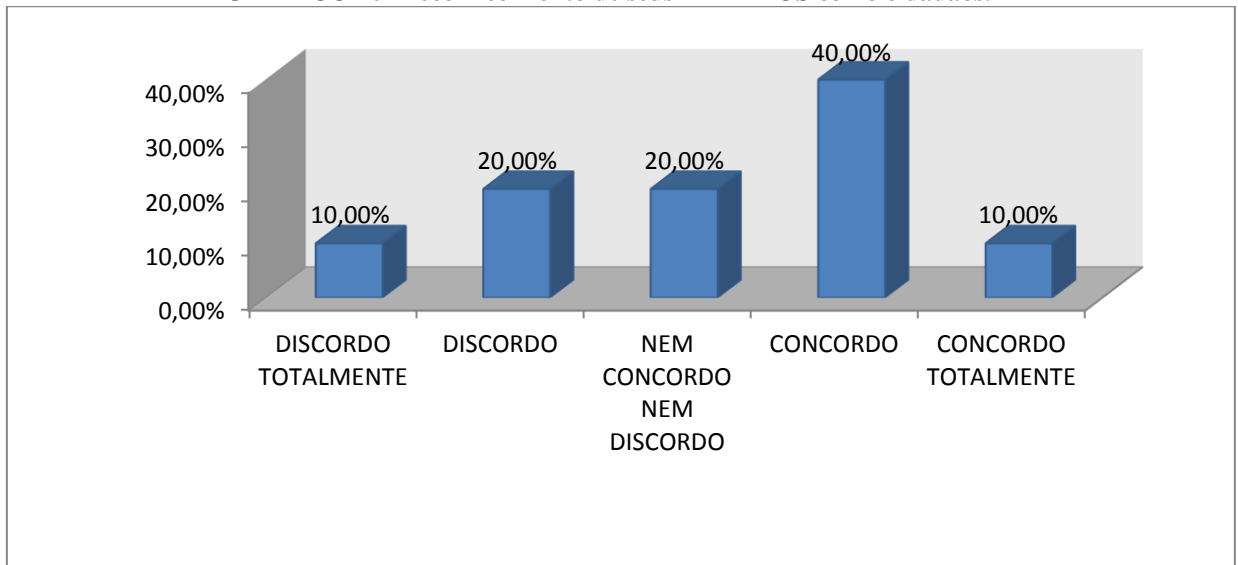
**GRÁFICO 9- Representantes consideram a aspiração da sociedade**



Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 9 aborda as aspirações da sociedade consideradas pelos representantes eleitos, citado na afirmativa, a saber: *A população do município acredita que os representantes eleitos consideram as aspirações da sociedade.*

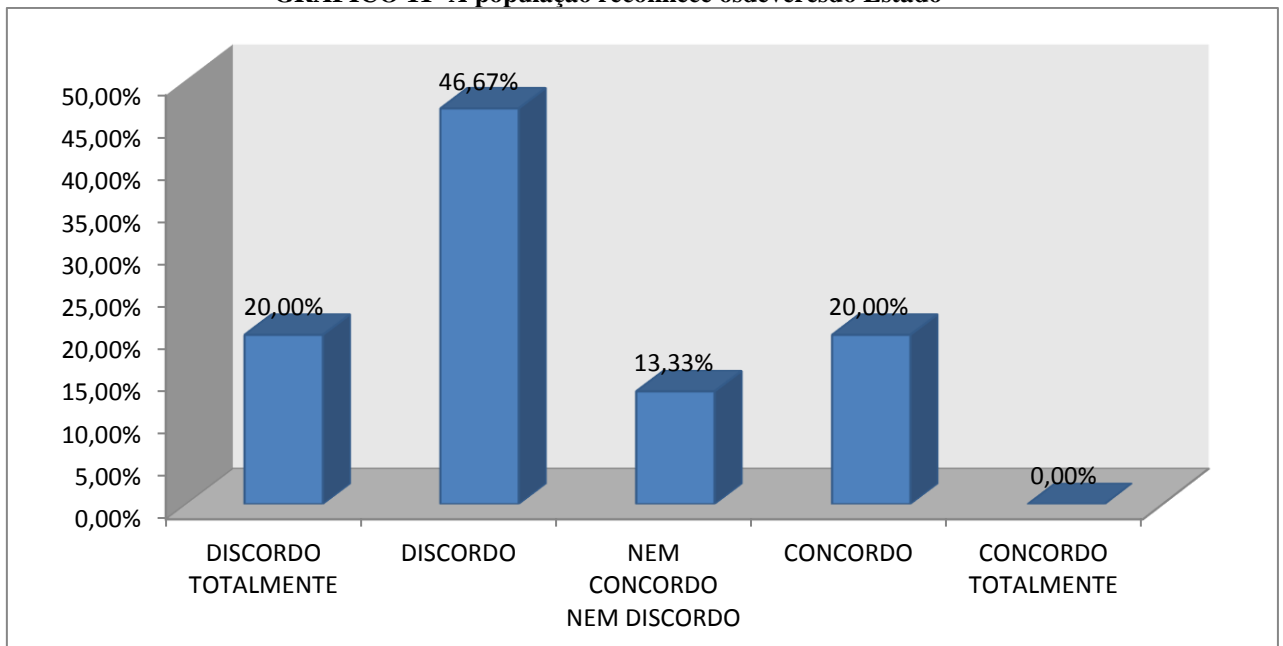
Identifica-se que na categoria concorda foi estabelecida por 43,33%. Este fato demonstra que as necessidades e satisfações da população são atendidas.

**GRÁFICO 10- Reconhecimento de seus DIREITOS como cidadãos.**

Fonte: dados de pesquisa 2016

A questão de reconhecimento de direitos foi abordada pela afirmativa: *A população do município reconhece seus DIREITOS como cidadãos.*

Identifica-se que as opções “concordo” e “concordo totalmente” concentram-se 50% dos votos. Porém as opções “discordo” e “discordo totalmente” somam 30% dos votos e 20% não se posicionaram. Neste contexto, não podemos afirmar e nem negar que a população de Rio Novo reconhece seu direito em participar de políticas que afetam sua qualidade de vida, chegando a nenhuma conclusão.

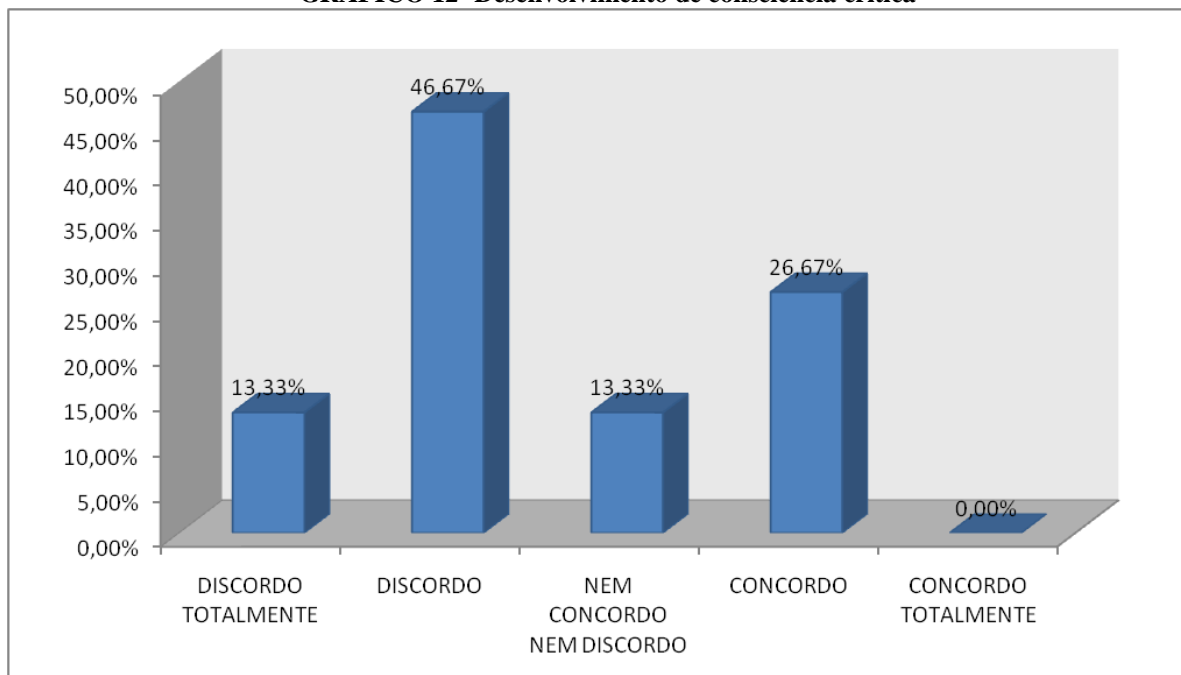
**GRÁFICO 11- A população reconhece os deveres do Estado**

Fonte: dados de pesquisa 2016

Para aclarar sobre o reconhecimento da população sobre os deveres do Estado, foi feita a seguinte afirmação: *A população do município reconhece os DEVERES do Estado.*

Constata-se que 46,67% dos respondentes discordam com a afirmativa, assim a população do município de Rio Novo, apresenta uma falta de discernimento crítico quanto aos deveres do Estado frente à população, e por isto não participam.

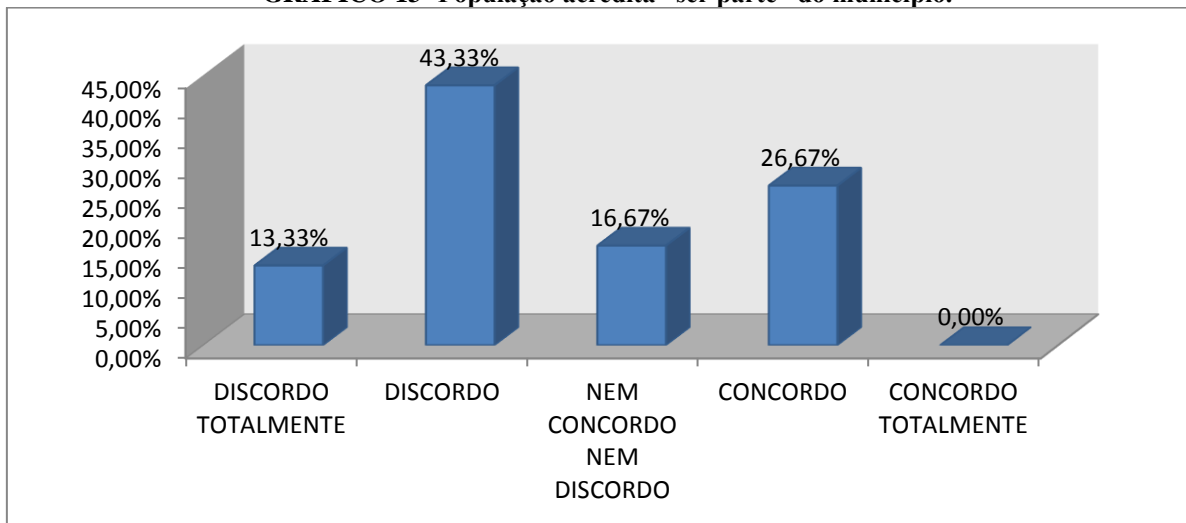
**GRÁFICO 12- Desenvolvimento de consciência crítica**



Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 12 menciona a afirmativa, a saber: *A população do município desenvolveu uma consciência crítica através da qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo.*

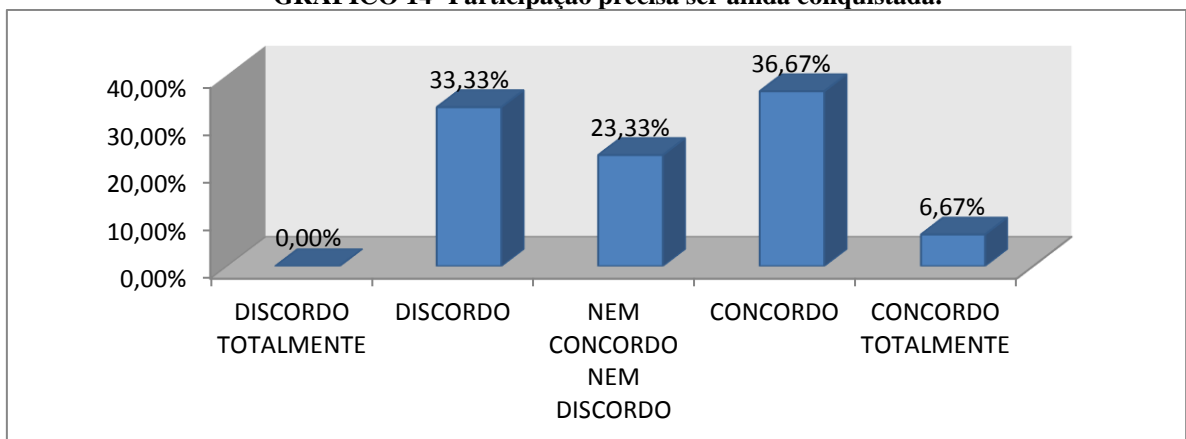
Nota-se que 46,67% discordam e 13,33% discordam totalmente. Isto demonstra que a sociedade civil do município não tem conscientização dos problemas que afetam o coletivo, e por isto não se organizam para efetuar uma participação ativa.

**GRÁFICO 13- População acredita “ser parte” do município.**

Fonte: dados de pesquisa 2016

Através do gráfico 13, é possível identificar se a população do município acredita “ser parte”. A escala de concordância foi montada através da afirmativa: *A população do município acredita “ser parte” do município, e por isto lhe dedicam sua lealdade e responsabilidade.*

Verifica-se que 56,66% dos envolvidos nas pesquisas discordam. Assim, a população do município não se envolve em assuntos que afetam sua qualidade de vida pelo fato de não se sentir como parte do município.

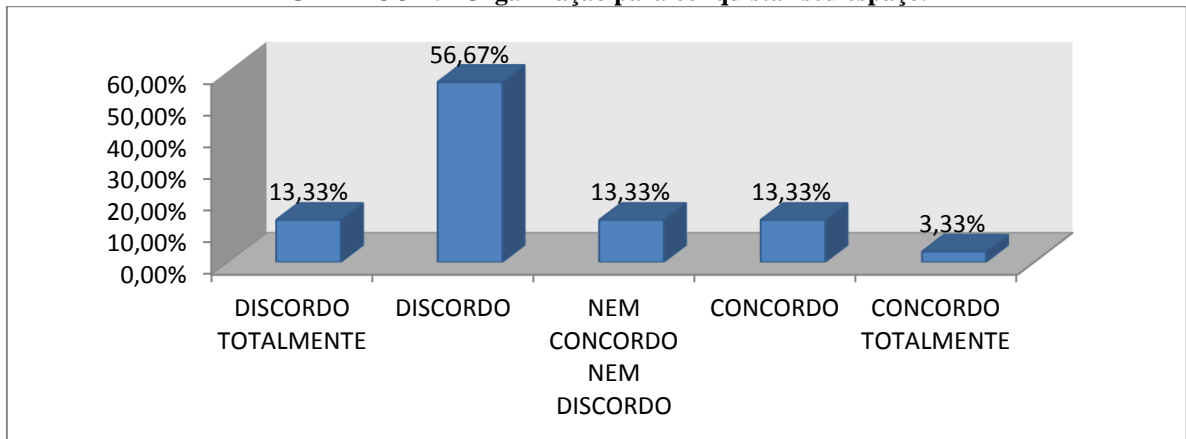
**GRÁFICO 14- Participação precisa ser ainda conquistada.**

Fonte: dados de pesquisa 2016

O processo de conquista da participação do município é tratada no gráfico 14, fundamentada pela afirmativa: *A população de Rio Novo acredita que a participação precisa ser ainda conquistada, ou seja, ainda não há lugar para a participação.*

Vê-se que a maioria dos entrevistados concorda com a afirmativa, pois 43,34% optaram pela opção de concordância, apesar de 33,33% não concordarem.

**GRÁFICO 15- Organização para conquistar seu espaço.**

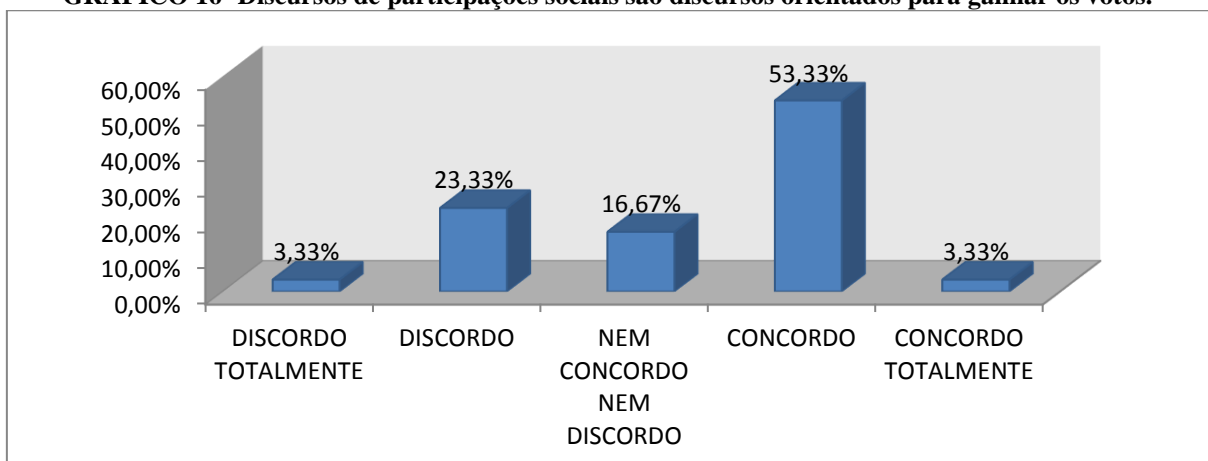


Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 15, aborda a organização da sociedade civil para ter vez e voz. A afirmativa que rege o grau de concordância é: *A população de Rio Novo se organiza para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz.*

Verifica-se que 56,67% dos representantes discordaram. Partindo do pressuposto de que a organização é a base da conquista da participação, no município de Rio Novo a falta de organização dificulta a iniciativa para a participação.

**GRÁFICO 16- Discursos de participações sociais são discursos orientados para ganhar os votos.**



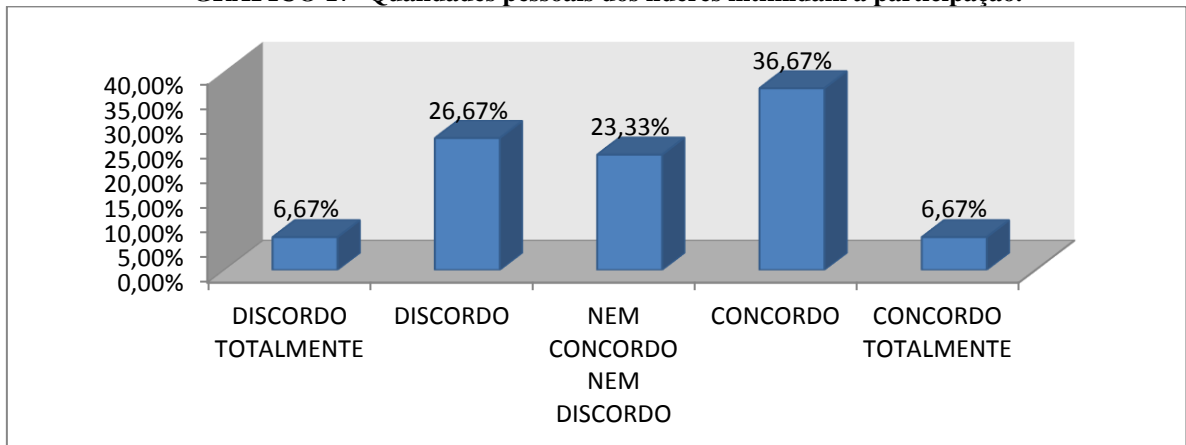
Fonte: dados de pesquisa 2016

O gráfico 16 aborda sobre o discurso participativo buscando responder se tal discurso é orientado para ganhar voto. O gráfico é baseado na afirmação: *A população de Rio Novo*

*acredita que os discursos de participações sociais são discursos orientados para ganhar os votos dos eleitores e não para atender as necessidades dos cidadãos.*

A grande maioria concorda com a afirmativa. Neste caso, 53,33% dos entrevistados acreditam que o discursos de participação são orientado para ganhar voto, desacreditando e desmotivando-se a participar de questões que afetam sua qualidade de vida.

**GRÁFICO 17- Qualidades pessoais dos líderes intimidam a participação.**

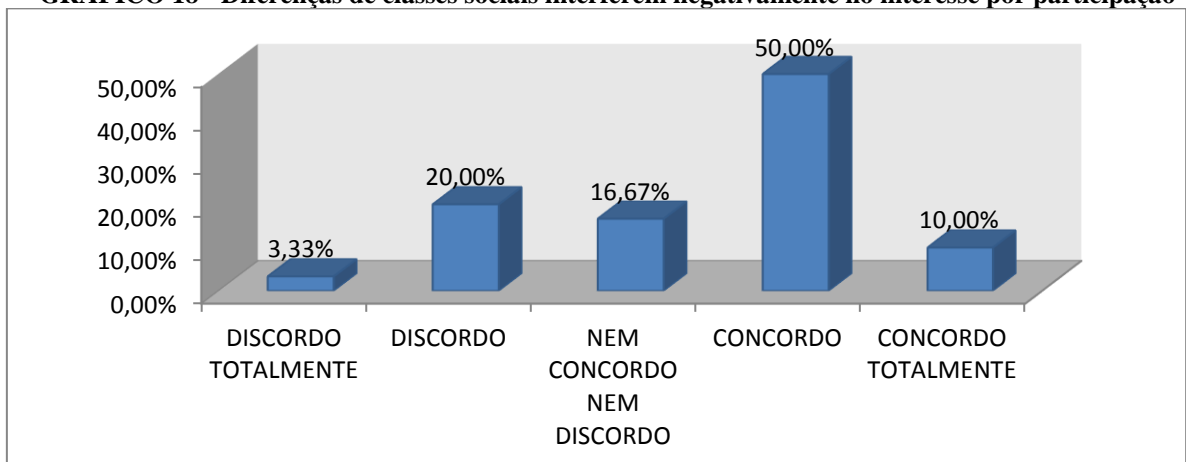


Fonte: dados de pesquisa 2016

Com intuito de entender se as qualidades pessoais dos líderes poderá se tornar um obstáculo na participação. Foi realizado a seguinte afirmativa: *A população de Rio Novo acredita que as qualidades pessoais dos líderes intimidam a participação.*

Percebe-se que 43,34% concordam com a afirmativa. Isto significa que uma figura autoritária que impõe aos membros uma postura de obediência por temor ou por respeito, ou uma figura carismática que envolve a sociedade, pode afetar negativamente ou positivamente a participação no município de Rio Novo.

**GRÁFICO 18- Diferenças de classes sociais interferem negativamente no interesse por participação**





Fonte: dados de pesquisa 2016

O Gráfico 18 demonstra o grau de concordância dos respondentes a respeito das diferenças de classes. O gráfico é fundamentado na seguinte afirmação: *A população de Rio Novo acredita que as diferenças de classes sociais interferem negativamente no interesse por participação.*

Observa-se que 50% dos respondentes optaram pela opção “concordo”, significando que a participação da sociedade civil nos assuntos que afetam sua qualidade de vida, seria mais eficiente quanto menores fossem as diferenças sociais.

#### **4.4 Análise da pesquisa realizada com os representantes do município de rio novo**

A pesquisa realizada permite concluir que a estrutura organizacional do município de Rio Novo proporciona uma maior inserção popular na formulação de políticas públicas e no processo decisório, se opondo a crítica ao modelo gerencialista defendido por Paula (2005) que argumentava que o formato institucional não incluía a sociedade. Porém, criticamente, o fato de a organização permitir a participação da população não significa que há um funcionamento adequado da participação popular. Apesar da estrutura organizacional permitir a participação da sociedade civil, o mau funcionamento pode ser uma das dificuldades de se implementar as práticas participativas. Como citado por Demo (1988), o mau funcionamento pode ser os chefes agir isoladamente e de modo centralizador; nas reuniões a participação da base é apenas numérica, pois ninguém fala, ninguém contesta, ninguém reivindica, além de aparecer muito pouca gente e sempre os mesmos; as lideranças vão adquirindo condição; não se cria nada de novo porque a rotina tomou conta de tudo; e assim por diante.

A investigação possibilitou também concluir que no município de Rio Novo há canais que possibilitam a participação da sociedade civil. Tais canais referem-se às reuniões dos conselhos municipais, Conferência Municipais, Orçamento Participativo e fóruns. Percebe-se uma coerência entre as respostas, pois uma vez que a estrutura organizacional permite a participação da comunidade rio-novense, ela também disponibiliza meios para tal.

É importante salientar que tais canais não possibilitam a participação da sociedade civil em maior número e sim a participação por meio de representantes da comunidade. Esse fator demonstra a falta de uma consciência crítica da população rio-novense, uma vez que o mesmo não luta e conquista o seu próprio espaço. Neste contexto, a comunidade não se vê e age como essencialmente consumidor, “ao ver-se como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade” (PAULA 2005, p. 160).

A pesquisa aponta que a população de Rio Novo acredita que participação por meio de representantes é satisfatória, neste caso, os representantes do povo nas decisões políticas consideram os interesses dos cidadãos. É importante observar que representação popular só é bem sucedida quando a população aprende a eleger, a deselegar, a estabelecer rodízio no poder, a exigir prestação de contas, a forçar os mandantes a servirem à comunidade, e assim por diante.

Bondernave (1983) destaca que “possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota [...] ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisão e não somente nas eleições periódicas. (BORDENAVE, 1983, p.23)”. Contraditoriamente, a pesquisa aponta que a população rionovense não se envolve em assuntos que afetam sua qualidade de vida pelo fato de não se sentir como tendo parte do município, ou seja, não se sentem inclusos nos assuntos coletivos do município, isto é, não tem objetivos comuns para proporcionar desenvolvimento do município e conseqüentemente deixam de participar no processo de tomada de decisão

Segundo a pesquisa, a população rionovense acredita que a participação por meio do voto nas eleições é suficiente. Em consonância com Demo (1988), a população não tem noção de participação, “no máximo, percebe que, de vez em quando, é chamada a comparecer em certas agitações políticas, como são eleições” (DEMO, 1988, p. 71). Essa deturpação grosseira do processo eleitoral faz com que a própria comunidade, sem ideia crítica dos candidatos, se organize para a submissão de seus representantes. Uma possível justificativa para essa submissão é a ausência de condição educativa para qualificar a participação da comunidade nesses processos. Ou seja, faltam investimentos e incentivos as escolas para formar cidadãos conscientes e ativos.

Matias-Pereira (2007) defende que em uma administração pública deve-se levar em conta as aspirações da sociedade. Neste contexto, a pesquisa concluiu que a população do município de Rio Novo acredita que os representantes eleitos consideram as aspirações da sociedade. Esse fato nos leva a concluir que os representantes eleitorais agem corretamente com a sociedade civil, apesar da mesma não ser participativa.

O levantamento de dados concluiu que a população do município transferiu as responsabilidades para seus representantes eleitorais. Vale a pena destacar que as comunidades estão mais próximas dos problemas do que os representantes eleitos, por exemplo. Ao transferir a responsabilidade aos representantes os problemas que afetam a

população não são abordados. Essa afirmativa nos permite concluir que a população não está comprometida com o interesse público.

Referente à consciência crítica da população rio-novense, a pesquisa permitiu concluir que a população do município não desenvolveu uma consciência crítica dos problemas que afetam o coletivo, e por isto não se organizam para efetuar uma participação ativa. Conseqüentemente a falta de organização dificulta a iniciativa para a participação, pois segundo Demo (1988) a organização é a base da conquista da participação.

Em consonância com Paula (2005) que atenta sobre os programas governamentais, como a participação social, alegando que são discursos orientados para ganhar os votos dos eleitores e não para satisfazer as necessidades dos cidadãos, o estudo apontou que os entrevistados acreditam que os discursos de participação são orientados para ganhar voto desacreditando e desmotivando-se a participar de questões que afetam sua qualidade de vida. Uma possível justificativa para a não participação.

Outro fator que foi evidenciado pela entrevista, aponta que a população do município acredita que os técnicos e políticos são pessoas mais qualificadas para formular e/ou tomar decisões que afetam sua qualidade de vida. Com base nas referências teóricas, podemos concluir que em Rio Novo o processo de formulação e/ou decisório continuou com um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e a tecnocracia pertencente do modelo burocrático foi reconstituída e permanece na política do município. Vale a pena salientar que na aplicação do questionário não foi possível afirmar, uma vez que o percentual dos respondentes teve o mesmo posicionamento.

A pesquisa conclui que em Rio Novo não há participação da população. Baseado na perspectivas de Paula (2005) pode-se concluir que para haver um maior engajamento dos cidadãos, a população rio-novense precisa passar por uma mudança da consciência, e assim agir como consumidor, executando e desfrutando de sua capacidade no envolvimento de políticas públicas.

Em virtude dos fatos mencionados, conclui-se que o modelo de gestão do município de Rio Novo é o modelo gerencial, uma vez que, segundo Paula (2005), no modelo gerencial o cidadão é usuário do serviço, e que não participa da política pública para atender suas necessidades.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações da Administração Pública tiveram impactos diretamente nas questões sociopolíticas. Atualmente, vislumbra-se uma Administração pública passível de participação, onde a sociedade deve continuar lutando para maior inserção na formulação, decisão e implementação das políticas públicas.

Ao longo da revisão bibliográfica, percebe-se um modelo de gestão idealizado- o Novo Serviço Público- que visa servir cidadãos, não consumidores; propõe que o interesse público aja em conjunto com os cidadãos, compartilhando responsabilidade; além de valoriza as pessoas. Nesse modelo de gestão a democracia e a participação são ativas. No caso do município de Rio Novo conclui-se que o modelo de gestão no município é o gerencial, pois há uma ausência da participação social, e observa-se que o cidadão rio-novense é o usuário do serviço, pois não participa da política pública para atender suas necessidades.

Diante da ausência da participação popular no município, umas das possíveis dificuldades de se implementar a participação no município estão na característica da sociedade civil do município, pois o mesmo apresenta pensamento individualista e sem consciência crítica para se organizar e se desenvolver uma democracia participativa ativa. Neste contexto a ausência da consciência crítica proporciona o pensamento de que o governo tem o mesmo interesse que a população e conseqüentemente não se organizam para cobrar melhorias e o desenvolvimento do município. Neste contexto, uma população com consciência crítica aprendem a conhecer sua realidade; a refletir; aprendem a organizar e coordenar encontros, assembleia e mutirões; usar meios e técnicas de comunicação para favorecer o município que vive.

O mecanismo para se combater esses pensamentos é a educação, pois como vimos, a educação para a participação e a prática participativa das pessoas é a melhor preparação para a inclusão do cidadão nos assuntos que afetam sua qualidade de vida. A participação escola-comunidade constitui um laboratório vivo onde os futuros cidadãos aprendem sobre a complexidade da democrática. Assim, é fundamental que se incentive a educação participativa nos assuntos dos grêmios estudantis, grupos de igrejas, clube esportivos, escolas de sambas, e conseqüentemente nos assuntos da comunidade, sindicatos, associações de bairro, sociedades profissionais, entre outras.

É importante destacar que vários outros motivos também foram apontados como obstáculos para se implementar a participação, dentre eles, evidenciam o medo de uma

perseguição política, devido aos antecedentes políticos que intimidavam a população que participavam e se posicionavam contra ao seu modo de gerir a cidade. Além do desapontamento político devido aos atuais acontecimentos na política nacional, como a corrupção que desmotiva a sociedade civil, afetando o patriotismo e conseqüentemente enfraquecendo a participação e o desejo por melhorias.

A partir das entrevistas, surgiram forte indícios de que as dificuldades de se implementar as práticas participativas na cidade de Rio Novo, estão ligadas ao fato de que a população do município transferiu suas responsabilidades para seus representantes. Vale a pena salientar que com essa transferência a população permitiu a centralização e fechamento do processo decisório, propiciando um isolamento da sociedade. Uma das possíveis justificativas é a falta do sentimento de se sentir corresponsável pelo município, assim, trocam sua autonomia pela representatividade.

É importante salientar que com base no material estudado, percebe-se que diante dessas várias dificuldades que cercam as práticas participativas, a falta do envolvimento dos cidadãos rio-novense não se justifica. Apesar de possuir várias dificuldades a participação ativa de uma população pode ser realizável. Para se realizar a participação a população precisa construir um pensamento de participação se organizando; se planejar para participar e conquistar seus direitos.

## 6. REFERÊNCIAS

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Editora brasiliense s.a, 1983.

BRASIL. Lei Orgânica do Município de Rio Novo-MG (1994). I Assembléia Constituinte do Município de Rio Novo. 21 de novembro de 1994. Disponível em <<http://www.rionovo.mg.gov.br/wp-content/uploads/LEI-ORG%C3%83NICA-DE-RIO-NOVO-MG.pdf>> acessado em 09 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao\\_democratica/kit2/da\\_administracao\\_publica\\_burocratica\\_a\\_gerencial.pdf](http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/gestao_democratica/kit2/da_administracao_publica_burocratica_a_gerencial.pdf)>. Acesso 30 de out 2016.

COPATTI, Livia Copelli; **A efetivação da cidadania através da participação no poder local**. Revista Perspectiva. Erechim. v. 34, n. 126, p. 85-100, junho. 2010. Disponível em: <[http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/126\\_110.pdf](http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/126_110.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2016.

DALMORO, Marlon; VIEIRA, Kelmara Mendes. **Dilemas na construção de escalas tipo likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados?** Revista gestão organizacional. Santa Catarina, v. 6, n. 3, 2013. Disponível em: <<http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/1386>> Acesso em: 12 out. 2016.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativas**. São Paulo: Cortez editora, 1988.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARIA, Carmen. **Meritocracia à Brasileira: trajetória da carreira dos gestores governamentais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2000. 145p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo)-EAESP, FGV, São Paulo, 2000. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5269>> Acesso em: 11 jul. 2016

NEVES. J. L. **Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades**.Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf>>. Acesso em: 05 de julho 2016

OSBORNE, D.;GAEBLER, T. **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, Argemiro Silva. **O programa de avaliação de desempenho no âmbito da coordenadoria de assuntos e registros acadêmicos da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração)- Universidade Federal de Juiz de Fora, 2014.

SANABIO, Marcos Tanure; DOS SANTOS, Gilmar José; DAVID, Marcus Vinicius. **Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed:UFJF, 2013.

VALLA, Victor Vincent. **Sobre participação popular: uma questão de perspectiva**. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, 14(Sup. 2):7-18, 1998. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>> Acesso em: 22 out. 2011

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**.Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF:Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. Disponível em:<<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>>Acesso em: 12 set. 2016.

## 7. APÊNDICE



## APÊNDICE A- Questionário

Caro participante,

Pedimos a sua colaboração para participar desta pesquisa, que faz parte do curso de graduação em administração da universidade federal de juiz de fora - UFJF. O nosso objetivo é identificar as reais dificuldades de se implementar as práticas participativa no município de Rio Novo.

Caso você tenha alguma dúvida, por favor, contate Maysa da Silva Salgado pelo seguinte endereço eletrônico: [xmaysa@yahoo.com.br](mailto:xmaysa@yahoo.com.br)

O tempo estimado para responder é de 8 minutos aproximadamente. Favor responder todas as questões até o final do questionário.

Antecipadamente agradecemos a sua colaboração.

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este é um tipo de pesquisa de opinião pública com participantes não identificados. É necessário o preenchimento do questionário até o final. Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados de forma agregada sendo preservada a sua identidade. A pesquisa não prevê riscos aos participantes. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação.

**aceito participar**                       **não aceito participar**

Caso aceite participar, declara que tem 18 anos ou mais:  **Sim**                       **Não**

Nome \_\_\_\_\_

Assinatura do participante \_\_\_\_\_

Rio Novo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

Maysa da Silva Salgado - Aluno  
Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Dr. Angelo BrigatoÉsther - Professor  
Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

## **QUESTÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO LOCAL**

- 1-Como o Sr(a) avalia a participação dos cidadãos de Rio Novo no âmbito do município?
  - 2-Cite três motivos que na sua opinião desencoraja a participação efetiva no município de Rio Novo?
  - 3-Qual seria a forma de participação adequada no seu modo de ver? Por quê?
  - 4-Em que tipo de assunto ou tema o cidadão poderia ou deveria participar? Por quê?
  - 5-Em que tipo de assunto ou tema o cidadão não poderia ou deveria participar? Por quê?
-

## ESCALA DE MEDIDA DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

Para cada afirmativa abaixo, assinale o número à direita que melhor se adapta a sua opinião sobre a importância da questão. Sendo a escala de discordo totalmente a concordo totalmente.

Questões	Escala de importância				
	Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
1-A estrutura organizacional do município permite uma participação popular nas FORMULAÇÕES de políticas públicas.					
2-A estrutura organizacional do município permite participação popular nas DECISÕES de políticas públicas.					
3-A população do município acredita que os técnicos e políticos são pessoas mais qualificadas para formular e/ou tomar decisões que afetam sua qualidade de vida.					
4-Em Rio Novo há canais que possibilitam a participação da sociedade civil.					
5-Em Rio Novo há participação direta dos cidadãos					
6-A população do município transferiu as responsabilidades para seus representantes eleitorais.					
7-A população do município acredita que a participação por meio do voto nas eleições é suficiente.					
8-A população do município almeja tornar-se co-responsável pelo sucesso ou pelo fracasso de um projeto do município.					
9-A população do município acredita que os representantes eleitos consideram as aspirações da sociedade.					
10-A população do município reconhece seus DIREITOS como cidadãos.					
11-A população do município reconhece os DEVERES do Estado					
12-A população do município desenvolveu uma consciência crítica através da qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo.					
13-A população do município acredita "ser parte" do município, e por isto lhe dedicam sua lealdade e responsabilidade.					
14-A população de Rio Novo acredita que a participação precisa ser ainda conquistada, ou seja, ainda não há lugar para a participação.					
15-A população de Rio Novo se organiza para conquistar seu espaço, para gerir seu próprio destino, para ter vez e voz.					
16-A população de Rio Novo acredita que os discursos de participações sociais são discursos orientados para ganhar os votos dos eleitores e não para atender as necessidades dos cidadãos.					
17-A população de Rio Novo acredita que as qualidades pessoais dos líderes intimidam a participação.					
18-A população de Rio Novo acredita que as diferenças de classes sociais interferem negativamente no interesse por participação					