

Poder legislativo e processo de participação: o caso do município de Viçosa – MG

Legislative and participation process: the case of Viçosa – MG

*Carla Beatriz Marques Rocha e Mucci¹
Odemir Vieira Baêta²
Simone Martins³
Daniela Santana Araújo⁴*

RESUMO: O histórico da participação social envolve movimentos populares, intelectuais e outros que buscavam espaços de diálogo da sociedade com o Estado. Para verificar o real envolvimento da sociedade civil no que tange à participação e ao controle social, especificamente por meio da Câmara Municipal de Viçosa, foi feito um estudo de caso, utilizando documentos, questionário, entrevista e observação participante. Observou-se que tanto a participação quanto o controle social ainda não acontecem pela falta de consciência política dos cidadãos e despreparo dos membros do Poder Legislativo. E apesar do potencial da Lei de Responsabilidade Fiscal para auxiliar neste processo, seu conteúdo ainda é pouco compreendido.

ABSTRACT: The history of social participation involves movements, intellectuals and others seeking opportunities for dialogue of the society with the State. To verify the actual involvement of civil society with respect to participation and social control, specifically through the Municipality of Viçosa, there was a case study using documents, questionnaire, interviews and participant observation. It was observed that both the participation and social control does not happen due to lack of political consciousness of citizens and the unpreparedness of the members of the Legislature. And despite the potential of the Fiscal Responsibility Law to assist in this process, its content is still poorly understood.

1 Mestranda em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: carlabeatrizmucci@gmail.com

2 Doutorando em Administração na Universidade Federal de Lavras. E-mail: odemirbaeta@posgrad.ufla.br

3 Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: simmone.martins@gmail.com

4 Graduada em Estatística pela Universidade Federal de Sergipe. E-mail: daniela.saraujo@ufv.br

PALAVRAS-CHAVE: Controle Social. Participação Popular. Democracia Participativa.
KEYWORDS: Social Control. Public Participation. Participatory Democracy.

I. INTRODUÇÃO

O histórico da participação social envolve movimentos populares, intelectuais, sindicatos e outros que buscavam respostas à inoperância do Estado frente às demandas da sociedade. A primeira mobilização com o intuito de promover e aprimorar o atendimento ao cidadão foi marcada pela criação do Programa Nacional de Desburocratização⁵, instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979. Vale lembrar que, em 1984, Tancredo Neves, com suas campanhas e comícios, mobilizou o Brasil com as Diretas Já, sendo eleito presidente em 1985 para desenvolver uma Nova República. Seu discurso imprimia os conceitos de democracia e cidadania e estava implícito que já vislumbrava essa participação: “Restaurar a democracia é restaurar a República. É edificar a Nova República, missão que estou recebendo do povo e se transformará em realidade pela força não apenas de um político, mas de todos os cidadãos brasileiros”⁶.

Porém, a institucionalização desse intuito se deu de forma efetiva somente com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, momento em que os municípios adquiriram maior autonomia e se integraram ao panorama político brasileiro. Em virtude disso, foram instituídos, como espaços de participação cidadã, os conselhos, os fóruns, as conferências, os plebiscitos, os referendos, entre outros, todos com pretensas possibilidades de permitir à sociedade civil assumir a corresponsabilidade pelas políticas públicas.

A partir desse marco legal para a participação social, ocorreram esforços para viabilizá-la na formulação de políticas públicas, no planejamento das ações governamentais e no controle social. O controle social foi mais enfaticamente debatido, estabelecendo espaços para a participação das entidades classistas, dos movimentos populares, dos sindicatos e da população, de tal forma que permitisse o exercício da cidadania num quadro de aprofundamento do ambiente democrático.

Assim, o cidadão passou a ser destaque no processo de operacionalização das ações públicas e para uma ação efetiva, contando, a partir do ano 2000, com contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para permitir o controle da gestão fiscal, a Lei obriga os gestores públicos a dar transparência a suas ações e estabelece que a prestação de contas seja feita

5 Revogado pelo Decreto Nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, passando a ser conhecido como Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm#art14. Acesso em: 07.05.2011.

6 Discurso de novembro de 1984, em Vitória, Espírito Santo, quando lançou a Nova República. Fonte: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/m/governomg/governo/galeria-de-governadores/10219-tancredo-de-almeida-neves/5794/5241>. Acesso em 30.06.2011.

em audiências públicas, de maneira que toda a população possa participar. Entre as contribuições da Lei, destaque para os mecanismos de responsabilização para os gestores públicos e o fortalecimento e disseminação na administração pública de conceitos como eficiência, eficácia e efetividade.

Diante do exposto, justifica-se o interesse nesta pesquisa em questionar como se dá o envolvimento da sociedade civil no que tange à participação e ao controle social. Partindo dessa premissa, o objetivo foi analisar como esse processo ocorre no nível local, especificamente na Câmara Municipal de Viçosa – MG, por meio das audiências públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

O art. 18 da Constituição Federal de 1988 (CF) fortaleceu a posição dos municípios ao torná-los entes federativos e assegurar maior autonomia política, normativa, administrativa e financeira, passando a ser regidos por uma Lei Orgânica Municipal. Entretanto, esta autonomia deve ser considerada para competências de nível local, como pavimentação de vias, limpeza e transporte urbano. As demais competências, envolvendo áreas de educação, saúde, patrimônio histórico, habitação, entre outras, devem acontecer de forma cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2008).

Além da descentralização no nível municipal, a Carta Magna preocupou-se em viabilizar meios mais democráticos de participação social, pois seu texto estabelece que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (CF, art. 1º, parágrafo único). No Plano Diretor da Reforma do Estado, Bresser-Pereira ressalta que “Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo indivisível. (...) É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 9).

Matias-Pereira (2008) acrescenta que esse foco no cidadão estava entre os princípios do modelo gerencial que, aliás, visava a mudanças funcionais na máquina estatal, de acordo com o que os cidadãos entendiam ser relevante. Para o autor, na atualidade, os governos estão buscando

desenvolver ações e medidas para melhorar o desempenho da Administração Pública nos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Entre essas ações e providências, destacam-se aquelas orientadas para a priorização na gestão por resultados, monitoramento de prioridades de governo e programas estratégicos, e contratualização de resultados. Isso reflete a intenção dos governos de responder de forma adequada às demandas dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 6).

Pressupõe-se que a Constituição “Cidadã” tentasse imprimir esse diálogo entre Estado e sociedade, tendo em vista que buscava justamente um equilíbrio de forças entre os gestores e a população, tanto de forma direta quanto indireta, priorizando as relações na esfera municipal, pois

o enfoque denominado democrático-participativo busca estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de maior envolvimento da população no controle social da Administração Pública e na definição e realização de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 117).

Ressalta-se que esse reconhecimento da presença cidadã, apesar de ter acontecido de forma lenta, foi fundamental para a percepção de que ninguém melhor que o cidadão para discutir políticas públicas voltadas à coletividade, visto que ele próprio será o beneficiário.

2.2 CONTROLE SOCIAL

As mudanças relacionadas ao controle social, na visão de Spink e Teixeira (2007), desenvolvem-se sob três aspectos: (i) a sociedade e o governo se mobilizam para tratar de forma coletiva a gestão do interesse público; (ii) a iniciativa parte do gestor público, que disponibiliza espaço para a participação social, estimulando a sociedade a participar efetivamente; e (iii) a mobilização ocorre por iniciativa da sociedade, pressionando o gestor a criar esse espaço para participação popular.

Visando à construção da cidadania, entende-se controle social como um meio para democratizar os processos decisórios. Peci (2007, p. 175) observa que o controle social “é visto como uma conquista da sociedade civil e é entendido como instrumento e expressão da democracia”. Coadunando com a autora, Matias-Pereira (2008) destaca a importância de instrumentos eficientes, eficazes e efetivos para controle das finanças públicas, pois somente dessa forma pode-se garantir que as atividades desenvolvidas visem ao interesse do bem público, como acontece em um Estado democrático organizado. O autor ainda lembra que, desde 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, foi delegado à sociedade o direito de exigir que os governantes prestem contas de todos os atos executados em sua gestão.

Conforme afirma Martins *et al.* (2008), as demandas da sociedade moderna têm imposto desafios, cada vez maiores, ao poder público no que diz respeito à qualidade dos serviços públicos e à produção de políticas para setores essenciais e vitais à população. Tais exigências levam à necessidade de modernização dos processos operacionais e administrativos de gestão pública, de modo a oferecer aos cidadãos serviços com qualidade e presteza. A sociedade demanda um modo de vida que esteja ajustado às

suas necessidades básicas, ou seja, uma cidade que possa oferecer infraestrutura básica e melhores serviços aos seus cidadãos.

Assim, Martins e Nascimento (2001, p.339) assinalam dois efeitos quanto à elaboração dos instrumentos de responsabilidade fiscal:

O primeiro deles é a maior legitimidade que adquirirão tais instrumentos, uma vez que sua confecção foi feita com respaldo da sociedade; o segundo tem a ver com o fato de que os esboços de tais instrumentos podem ser maximizados em sua qualidade com a interação entre sociedade e Poder Público, tanto porque, diversas vezes, este não possui a devida acuidade para perceber as carências sociais, tanto porque, tecnicamente, eles podem ser aprimorados com a colaboração dos diversos entes sociais.

Destarte, Spink e Teixeira (2007) indicam que outro ponto, de igual relevância, e que deve ser levado em consideração, é a questão da continuidade ou descontinuidade, pois, normalmente, o imaginário das pessoas já leva à percepção de que, mudando o governo, mudam-se as ações – isso, quando não são interrompidas subitamente. Contudo, os projetos e as atividades inscritos no Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC)⁷ – criado por iniciativa da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação Ford, busca o fortalecimento da cidadania e a melhoria da qualidade de vida coletiva, com objetivo de identificar, analisar e disseminar práticas inovadoras de governos – não só evidenciam um grau relevante de continuidade dentro do próprio município, como também são utilizados por outros gestores para implementá-las em seu município (SPINK & TEIXEIRA, 2007).

Já está implícito, como explicam Spink e Teixeira (2007, p. 44), que “a perspectiva de que uma boa gestão se equivale à competência administrativa”. E isso na gestão moderna significa governar abrindo espaços para diálogos com a sociedade civil. Para Torres (2007), nos estudos sobre gestão pública muito se fala da importância da participação do cidadão nas decisões coletivas, defendendo a descentralização das políticas públicas como uma forma de garantir a efetividade, a eficiência e a eficácia nas ações.

Entretanto, aproximar governantes de governados talvez seja a maior dificuldade em uma democracia participativa. Uma sociedade civil bem organizada deve ser capaz de fazer pressões sobre formuladores e executores de políticas públicas, potencializando resultados positivos com esse tipo de ação política.

Faz-se necessário compreender que experiências participativas, bem como seus resultados e seus “critérios” de inclusão e exclusão de membros da comunidade política, estão intrinsecamente ligadas ao histórico

⁷ Para maiores informações sobre os programas e projetos, acessar: <http://www.eaesp.fgvsp.br/>

político, às desigualdades econômico-sociais, à percepção quanto às normas sociais e ao papel das instituições em cada contexto (MILANI, 2006).

De acordo com Cunha (2008), se há uma profunda prática patrimonialista em determinado território, se suas instituições se baseiam no autoritarismo, se as relações sociais se assentam no clientelismo, no populismo e no assistencialismo, se seus processos históricos são fortemente marcados pela desmobilização social, então a cultura política local tende, no melhor dos casos, a se restringir a uma frágil presença como ouvinte na plateia. Mas se, por outro lado, uma comunidade tem identidade associativa desenvolvida por meio de lutas populares, legitima as estruturas públicas, se insere nas instâncias participativas e acredita nas possibilidades de mudança, esta comunidade tem uma cultura política consolidada na defesa da discussão coletiva e democrática.

2.3 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Participação pode encerrar diversos sentidos, que dependem dos atores que a definem, podendo ir desde uma mera presença até à deliberação sobre os conteúdos das políticas públicas. No que diz respeito à participação que propicie o controle social, transparência e informação são mecanismos que devem ser analisados de forma criteriosa, devido às peculiaridades e dificuldades que apresentam. As informações tendem a ser muito técnicas, o que impossibilita seu entendimento pelo cidadão. Assim, essas dificuldades são fundamentadas em três grandes problemas, que seriam:

Capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela administração pública; desinteresse do cidadão comum pelos assuntos públicos; e o fato de que as informações disponíveis são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo eleitor-padrão (...), devido a uma quantidade grande de rubricas, gestões financeiras, projetos, atividades e princípios de contabilidade pública que são quase indecifráveis para o cidadão bem informado, para não falar do eleitor mediano (TORRES, 2007, p. 43).

Bresser Pereira (1995) já previa, em seu Plano Diretor, que a internet seria usada como suporte à transparência governamental. No entanto, as informações disponibilizadas não são claras, impossibilitando, assim, que o cidadão tenha acesso às ações realizadas pelo governo. Segundo Saur (1997 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2008, p.179), “todos os sistemas de informações desenvolvidos pelas empresas públicas federais, estaduais e municipais de informática foram feitos sem qualquer compromisso com o cidadão comum”.

Em meio a esse contexto, impondo normas e limites aos gestores públicos, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada no ano 2000, enfatizou-se uma política fiscal responsável, obrigando os

gestores a fazer a prestação de contas para que a população saiba qual a utilização dos recursos. Com a LRF, garante-se, ainda, que os relatórios sejam amplamente divulgados, em linguagem simples e de fácil acesso público.

Entretanto, Peixe (2006, p. 161) ressalta que para favorecer o acesso da sociedade civil, deve-se “abrir plenamente o Estado, descentralizar, criar transparência dos atos públicos, desburocratizar, favorecer as formas de cogestão dos cidadãos e ativar instituições de participação permanente”.

Visando a incentivar a participação popular na gestão pública com a LRF, foi estabelecido que sejam realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), e que, a cada quadrimestre, possa ser avaliado o cumprimento de metas fiscais pelo Poder Executivo.

Além disso, foi atribuída, ao Poder Legislativo, a fiscalização quanto ao cumprimento das normas impostas por meio da LRF, de modo a verificar: o cumprimento das metas estabelecidas na LDO; os limites e condições para operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; as medidas para retorno da despesa total com pessoal; as providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária; a destinação dos recursos da alienação de ativos; e o cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais (LRF, art. 59, 2000).

O processo legislativo, antes autoritário, é percebido agora sob um viés democrático, destacando-se, entre seus aspectos

ampla e efetiva participação da sociedade civil, assegurada: pela iniciativa popular de projeto de lei; pela apresentação de petição, reclamação, representação ou queixa contra ato ou omissão de autoridade ou entidades públicas; pela realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil (ALMG, 1999, p. 21).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De abordagem qualitativa, esta pesquisa é classificada, quanto aos meios, em documental-bibliográfica, possibilitando o embasamento teórico que, segundo Vergara (2005, p. 48), é “um estudo sistematizado desenvolvido com base em material já publicado em livros, artigos e revistas científicas”. Dessa forma, buscando-se conhecer o que já foi estudado e pesquisado sobre o tema, a pesquisa documental se deu através da legislação e de documentos disponíveis. Quanto aos fins, é classificada em descritiva, pois, conforme definido por Gil (1996, p. 46), “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno”. Vergara (2005) argumenta que o estudo descritivo tem como meta analisar e interpretar a realidade, logo, os dados são registrados e analisados sem a interferência do pesquisador.

É caracterizada, ainda, como estudo de caso, pois permite uma investigação que preserva as características sistêmicas e significativas dos acontecimentos da vida real, como cita Yin (2005). Para coleta de dados, foram aplicados os questionários e feitas entrevistas, seguidas da técnica de observação participante. Com base na definição de Vergara (2005) e Minayo (1994), a observação participante é feita com a presença do observador no local, que investiga, participa e faz a coleta de dados. Essa técnica foi utilizada, estrategicamente, com a finalidade de reforçar os dados obtidos nas entrevistas, efetivada pela participação dos pesquisadores em 12 audiências públicas, realizadas entre os meses de abril e junho de 2011, na Câmara Municipal de Viçosa - MG.

A pesquisa exploratória é definida como aquela realizada em uma área em que há pouco conhecimento acumulado, segundo Gil (1996), e tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, visando a torná-lo mais evidente. Dessa forma, este trabalho é classificado, ainda, como exploratório, pois se verificou a ausência de pesquisas que apontem dados sobre o envolvimento da sociedade civil no que tange à participação e ao controle social, principalmente em municípios de pequeno porte, como o de Viçosa - MG.

A Câmara Municipal de Viçosa (CMV) foi escolhida pela acessibilidade. É composta por dez vereadores, representantes do povo, eleitos por um mandato de quatro anos, e tem como função exercer o Poder Legislativo Municipal. De acordo com a Lei Orgânica Municipal (LOM), após aprovação do Prefeito, cabe à Câmara legislar sobre temas de competência do município, previstos no art. 30 da Constituição Federal.

O processo de coleta de dados foi iniciado na primeira audiência, pois a observação e as notas de campo foram relevantes para a determinação dos sujeitos da pesquisa. Percebeu-se que, normalmente, a CMV tinha um público preestabelecido, representado, além dos vereadores, por presidentes de associação de bairros e membros de conselho gestor. Entre o público flutuante, destacam-se estudantes, pesquisadores e cidadãos que precisam usar a tribuna para pedir, reclamar ou problematizar alguma situação momentânea pela qual estejam passando. Sendo assim, a amostra foi composta pelos dez vereadores da casa e 15 cidadãos, que se mantiveram presentes em todas as reuniões da Câmara Municipal de Viçosa. O questionário foi aplicado aos cidadãos a partir da 10ª audiência e, aos vereadores, em horário definido de acordo com a agenda. Para melhor estruturação dos dados e para preservar a identidade dos entrevistados, os vereadores estão representados pela letra “V” e os cidadãos pela letra “C”.

Para tratamento dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo com grade aberta que, segundo Bardin (2009, p.21), “é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva e siste-

mática do conteúdo manifesto da comunicação”, dividindo-se em três etapas: exploração do material, tratamento dos dados e interpretação dos dados.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Como respaldo à participação popular, numa análise documental, verificou-se nos artigos 295-297 do regimento interno da CMV que esta Câmara estabelece que, para tratar de assuntos do interesse público, qualquer cidadão, eleitor, poderá usar a tribuna nos dias de audiência pública, desde que inscrito até às 10 horas do dia da reunião e indique o assunto sobre o qual deseja opinar. A palavra pode ser cassada caso haja desvio do tema. Proíbe-se discutir temas de natureza político-partidária e proferir ataques pessoais a outrem. Concede ao cidadão o uso da tribuna por cinco minutos e veda a intervenção até mesmo dos vereadores. Caso precise de mais tempo, o orador poderá solicitá-lo, cabendo ao plenário permitir, ou não, até o dobro do tempo permitido. As atas lavradas durante as reuniões são arquivadas juntamente com os documentos pertinentes, sendo permitido oferecer cópias aos interessados.

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Prefeito, o Presidente da Câmara Municipal e a comissão permanente de fiscalização financeira e orçamentária (LOM, 1990, art. 70, § 2º).

Entre projetos, leis e votações, a CMV preocupa-se em promover o relacionamento da população com o Legislativo, desenvolvendo projetos fundamentados nos preceitos de cidadania e democracia, a saber:

I- *Parlamento Jovem Minas (PJM)*: além de oportunizar que o jovem estudante se exercite no Parlamento, seus objetivos visam a:

- Estimular a formação política e cidadã de estudantes dos ensinos médio e superior, por meio de atividades que os levem a compreender melhor a organização dos Poderes, especialmente do Legislativo, e a importância da participação popular no Parlamento.
- Levar os jovens a se interessar pela agenda sociopolítica de seu município e pelo exercício da participação democrática na discussão e decisão de questões relevantes para a comunidade.
- Propiciar espaço para vivência em situações de estudos e pesquisas, debates, negociações e escolhas, respeitando-se as diferentes opiniões.
- Incentivar o envolvimento das câmaras municipais em atividades de Educação para a Cidadania (ALMG, 2011).

No município em estudo, a parceria entre a CMV e a Universidade Federal de Viçosa (UFV) envolve nove monitores do curso de Ciências Sociais. Para desenvolvimento do projeto, os estudantes devem elaborar um documento com propostas sobre o tema escolhido, que será discutido e votado em Plenário.

II- *Câmara Mirim*: projeto em fase de implantação, seguindo o modelo desenvolvido no município de Ipatinga – MG. Objetiva promover um intercâmbio entre a CMV e as escolas, possibilitando ao estudante melhor compreender a função do Legislativo Municipal, tendo como finalidade conscientizar sobre os direitos e deveres dos cidadãos, bem como proporcionar um entendimento da realidade de ações políticas.

III- *Centro de Atenção ao Cidadão (CAC)*: Visando ao maior envolvimento da população conhecedora dos seus direitos, o CAC foi criado com o objetivo de difundir os direitos entre os cidadãos e também orientá-los por meio de uma assessoria jurídica e social. A aproximação entre a sociedade civil e o Legislativo acontecerá com a promoção de debates sobre políticas e programas de direitos humanos e cidadania. Conforme notícia publicada no site da Câmara, ao cidadão, são permitidos, além do atendimento jurídico e social gratuito, acesso à internet, esclarecimentos sobre política e cidadania, orientações sobre as formas de acesso aos bens e serviços públicos e consulta às Leis Municipais (CMV, 2011).

Após identificar as formas de participação e controle social previstos em Lei pela CMV, objetivou-se identificar os possíveis fatores determinantes à participação social no município, na percepção dos entrevistados que representam a sociedade, cujos resultados foram apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Fatores que facilitam a participação social

Categoria: Facilitadores	%
Participação da sociedade em organizações beneficentes	8,7
Políticos que visitam os bairros	17,2
Conselhos de políticas públicas	8,3
Audiências públicas	28
Reuniões da comunidade nos bairros	12,4
Acesso à Câmara Municipal	18,3
Inclusão social	7,1

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Os dados apresentados na Tabela 1 e na Tabela 2 referem-se à percepção de 60% dos entrevistados, correspondendo aos cidadãos. Verificou-se que, entre os fatores facilitadores, os mais significativos são: a realização de audiências públicas, o acesso à Câmara Municipal e reuniões

da comunidade nos bairros. Apesar dos conselhos municipais, dos sindicatos e associações de bairro, a participação popular acontece, predominantemente, durante as audiências públicas realizadas às terças-feiras, na Câmara Municipal. As respostas apresentadas pelos sujeitos vinculados ao Legislativo reforçam esses dados e acrescentam outros:

Presença dos políticos nos bairros e audiência pública (V2).
 Presença de grande quantidade de conselhos de políticas públicas e grande participação da sociedade civil em organizações beneficentes na cidade (V4).

Ação de alguns cursos das universidades e acesso à Câmara Municipal (V3).

As audiências públicas, as discussões comunitárias e participação efetiva da família nos problemas locais (V5).

Os direitos do cidadão, a democracia, desde que haja boa vontade do cidadão e dos gestores (V1).

Cultura, política séria, inclusão social e religiosidade (V6).

Tabela 2 - Fatores que dificultam a participação social

Categoria: Dificultadores	%
Políticas mal feitas	13,4
Falta de planejamento	17,9
Politicagem	16,8
Falta de informação	21,4
Falta de interesse	30,5

Fonte: Dados da pesquisa (2011).

Perguntados sobre os fatores que dificultam a participação social, os representantes da sociedade destacaram a falta de interesse e de informação, perfazendo um total de 51,9% (Tabela 2). A falta de credibilidade na política foi um dos fatores apontados pelo Legislativo.

Urgência de políticas públicas. São tantas que os participantes querem fazer, e não pensar, planejar, traçar diretrizes (V4).

Falta de planejamento e conhecimento fático da situação dos grupos sociais (V5).

Vejo pouco interesse da população nas decisões inerentes ao problema da cidade. O povo quer melhorar mas não participa tanto (V1).

O “descrédito” do poder público (V3).

Apesar de 28% dos entrevistados apontarem o facilitador “audiência pública”, o percentual de 30,5% relacionado ao dificultador “falta de interesse” foi percebido durante os três meses de observação nas audiências públicas.

Nas 12 reuniões observadas, a média de participantes se manteve constante – 30 pessoas. Desse total, 66,67% eram frequentadores assíduos, a maioria presidentes de associação de bairros, que buscavam informações e lutavam pelo bem da coletividade; e o restantes 33,33% eram estudantes, estagiários, jornalistas e cidadãos que se inscreveram para usar a tribuna. Ressalta-se que, em toda reunião, o presidente da casa reforça a importância da participação popular.

Na Câmara, como aqui é a casa popular, todo mundo tem acesso à Câmara, tem acesso ao plenário, tem acesso à tribuna para questionar. Em toda reunião, eu convoco a população para que venha nos trazer problemas da cidade e tudo o mais. Ninguém deixa de ser atendido e volta com queixa ou reclamação. Em todas as reuniões da Câmara, a gente chama, a gente lembra ao cidadão que aqui é a casa dele. É aqui que ele tem voz, que seja através do seu representante, né, que são os vereadores, ou que seja ele próprio vindo à tribuna, trazendo os questionamentos, trazendo as queixas, trazendo as reivindicações (V6).

De acordo com os dados disponibilizados pela União Municipal das Associações de Moradores de Bairros e Distritos de Viçosa (Umam), o município tem 38 Associações de Moradores, que representam os bairros das zonas urbana e rural. No entanto, 18,43% dessas associações estão inativas e somente 32,26% delas participam das audiências públicas.

Verificou-se que a Câmara Municipal de Viçosa disponibiliza telefone e e-mail de todos os vereadores e também a agenda da semana. Oferece cursos de capacitação para os membros do poder legislativo por compreender a relevância da qualificação.

Além dos cursos que eles fazem, normalmente nas Assembleias, nas capitais, nas grandes cidades, nós temos já esses dois cursos: de informática porque todos os vereadores passarão a usar o notebook na mesa ao invés de papéis e de oratória do que já foi feito. Se você acompanha isso há mais de um mês, você já pode observar que eles já melhoraram (V6).

A preocupação quanto à divulgação é notável, pois se fez recorrente durante toda a entrevista. Em visita feita à Câmara Municipal de Ipatinga (CMI), município que já desenvolve projetos e políticas com a participação da sociedade, o presidente da CMV não hesitou em mostrar seu interesse e implantou dois projetos baseados no modelo: o CAC e a Câmara Mirim.

Existem cidades que têm, como, por exemplo Ipatinga,

diversos projetos. Quando eu estive lá, eram nove projetos que saíram da Câmara Mirim que foram para o estado através dos vereadores (V6).

O Centro de Atenção ao Cidadão é um projeto que abrange toda a cidade, sobretudo a pessoa, o cidadão carente. Vai ter uma internet popular, com acesso, através do CAC, eles podem usar a internet, solicitação de documentos, orientação jurídica, não pode pegar causa, mas pode orientar juridicamente e socialmente o assistente social, o advogado. A orientação, vai funcionar (V6).

Além desses dois projetos, estão em andamento o Projeto Jovem Aprendiz, uma parceria com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA), e o Projeto de Gestão Documental para implantação do Arquivo Municipal.

Quem está coordenando é o professor Jonas. Já existe a lei, já fiz a lei, já foi aprovada no Plenário essa lei, tá faltando eu melhorar o site da Câmara pra poder fazer (V6).

Outra questão destacada foi a infraestrutura, vista como preocupante, porém, não como um obstáculo.

Você vê que o que Ipatinga tem de orçamento é, por mês, Viçosa demora cinco anos pra ter. Então, é diferente a estrutura. Ipatinga já está melhor no orçamento participativo, mas nós estamos nos espelhando em Ipatinga para alavancar aqui também. E já estamos conseguindo. Viçosa já começa a se tornar uma central de multiplicador em diversos aspectos, inclusive esse (V6).

Em outra etapa da pesquisa, buscou-se verificar se os entrevistados conheciam os resultados das ações governamentais realizadas pelo gestor e como as avaliavam. Para atender ao primeiro propósito, foi solicitado ao entrevistado que citasse alguma ação desenvolvida pelo gestor. Como resultado:

Saúde para toda comunidade (PSF, Policlínica); Educação (escola, merenda de qualidade, valorização do corpo docente, ensino de qualidade); Segurança, com mais viaturas, olho vivo, melhoria no trânsito, semáforo, entre outros (V1).

Atenção à educação, saúde, moradia, trânsito (que é um dos maiores problemas da cidade) e infraestrutura da cidade. (C1)

Semáforos na cidade. (C7)

Casas populares; Construção de todos os projetos pendentes

das administrações anteriores; Uso do leito ferroviário; Luta para trazer benfeitorias como corpo de bombeiro, IML, Senac, Senai etc. (V6).

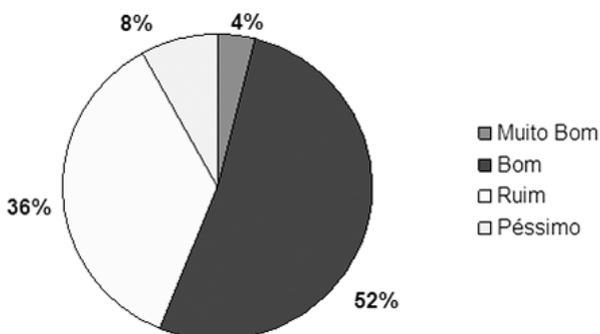
Usina de reciclagem; Instalação de semáforos; Usina de asfalto (V2).

Não impedimento da criação de conselhos de controle de Políticas Públicas; Aplicação 15% na Saúde; Aplicação de 25% na Educação (V4).

Elaboração, por algumas secretarias, de projetos capazes de contribuir para o real controle social; Aplicação do previsto em lei na Educação e Saúde; Busca de recursos para promover o crescimento, desenvolvimento e organização do município. (V3)

Deslocamento da coleta de lixo para o SAAE; Programa de Saúde da Família. (V5).

Figura 1. Ações Governamentais



Fonte: Dados da Pesquisa (2011).

Somente 4% dos entrevistados consideraram que o resultado das ações teve algum impacto. No que se refere à avaliação das ações governamentais, sob o ponto de vista dos cidadãos, péssimo e ruim somam 44% (Figura 1). Na opinião de alguns autores como Torres (2007) e Martins et al. (2008), a sociedade moderna cada vez mais exige qualidade no serviço público e tais exigências levam à necessidade de modernização dos processos operacionais e administrativos de gestão pública, de modo a oferecer aos cidadãos serviços com qualidade e presteza.

Considerando o potencial da LRF para contribuir com o controle social, buscou-se perceber sua influência no comportamento do cidadão (Tabela 3).

Tabela 3 - Percepção sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	SIM	NÃO
Já ouviu falar da LRF?	84%	16%
Conhece o conteúdo da LRF?	36%	64%
Sentiu-se influenciado em relação à gestão municipal?	48%	52%

Fonte: Dados da Pesquisa (2011).

No parágrafo único do artigo 48 da LRF, foi previsto incentivo à participação popular. Entretanto, apesar de 84% dos entrevistados afirmarem ter ouvido falar da Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas 36% dos sujeitos de pesquisa conhecem o conteúdo da Lei e, desse percentual, 20% são vereadores. Portanto, apesar de todos os vereadores já terem ouvido falar da LRF, apenas 50% do Legislativo conhece seu conteúdo.

Tal fato é preocupante visto que, além de a transparência constituir um dos pilares da LRF e as prestações de contas serem realizadas em audiência pública, seu artigo 59 coloca o Legislativo como fiscalizador da gestão fiscal, sendo, nesse caso, fundamental que seu conteúdo seja conhecido.

Todos os entrevistados responderam já terem tido acesso a um relatório de prestação de contas do município, através da própria Câmara Municipal, em audiências públicas, reuniões nas associações de bairro e na Umam, site e jornais. Apesar disso, 76% afirmaram ser necessário conhecimento técnico para compreender as informações disponibilizadas. Isso reforça a posição dos autores Saur (1997, p. 6), Matias-Pereira (2008, p. 179) e Torres (2007, p. 43), quando afirmam que “as informações disponíveis são excessivamente técnicas para ser entendidas e processadas pelo eleitor-padrão” e que as informações não são “claras, impossibilitando, assim, que o cidadão tenha acesso às ações realizadas pelo governo”.

Ademais, por meio da LRF, foi exigido que os relatórios deveriam ser divulgados de forma ampla, com informações claras e precisas. Passados 11 anos ainda não se pode evidenciar que essa mudança tenha ocorrido. Ressalta-se que apenas dois entrevistados avaliaram a compreensão das informações como fácil, sendo um deles presidente da Câmara e o outro é um contador, ou seja, pessoas com formação ou experiência que permite a interpretação dos dados técnicos.

Sabe-se da importância do Legislativo quanto ao fato de discutir e votar projetos, leis e outros. Diante disso, visando a descobrir até que ponto a participação ocorre, efetivamente, questionou-se: Você participa, direta ou indiretamente, da elaboração do PPA? Como?

Participo diretamente como vereador na análise e emendas do mesmo (V6).

Nas discussões das comissões na Câmara Municipal, pois sou

vereador, preciso conhecer, discutir, para depois votar (V1).

Diretamente. Atuamos sugerindo e acompanhando a elaboração e votando em plenário sua aprovação (V3).

Diretamente, pois como vereador, eu o avaliei e propus emendas (V4).

Diretamente através da análise do plano e discussão e votação na Câmara Municipal (V5).

Entre os cidadãos entrevistados, a resposta foi unânime: Não! E quanto ao Legislativo, apenas 50% dos vereadores participam diretamente da elaboração. Os demais apenas discutem e votam. Percebeu-se, pela observação participante, que o que predomina aqui é justamente o excesso de burocracia. Eles votam porque é preciso votar. Condicionam a aprovação! Se metade do Legislativo não tem conhecimento do conteúdo da LRF, como poderá discutir e votar um instrumento de planejamento, e o pior, com duração de quatro anos?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidadania constitui-se, atualmente, em um vínculo histórico entre democracia e novos direitos. Assim sendo, passou a existir uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade nos sistemas democráticos, sendo necessária a legitimação por parte do Estado, mas também por parte da própria sociedade no que concerne às reivindicações do cidadão. Percebe-se que a abertura do poder local, visando à prática democrática e cidadã autônoma, pode ser, hoje, vislumbrada por meio de instâncias participativas.

Democracia participativa exige formação cidadã e será consolidada por meio de instrumentos do próprio poder público, que deve aguçar a população quanto a seus direitos e deveres e proporcionar meios de integração no tocante à elaboração de políticas públicas. Porém, não é sempre que a sociedade civil é incitada em suas ações.

Verificou-se que a participação cidadã nos assuntos de interesse público local se dá, principalmente, por meio das audiências públicas, do acesso à Câmara Municipal e das reuniões da comunidade nos bairros. Por outro lado, nota-se que as principais características limitadoras a uma gestão participativa são a falta de interesse e a falta de informação, perfazendo um total de 51,9%.

Quanto às ações governamentais no município, observou-se que somente 4% dos entrevistados consideraram que o resultado das ações teve algum impacto positivo para a sociedade, sendo que, de modo geral, o ponto de vista dos cidadãos oscilou entre bom e ruim.

Diante do exposto, importa destacar que, no município de Viçosa

– MG, podem existir fatores que, de tão fortemente enraizados na cultura política dos cidadãos, influenciam em sua participação social mais efetiva nas decisões públicas, fato este que, possivelmente, foi acentuado pela falta de credibilidade na política.

Ressalta-se que o relatório de prestação de contas continua sendo uma incógnita. Apesar de a LRF exigir que as informações disponibilizadas sejam claras, 76% dos entrevistados afirmaram a necessidade de conhecimento técnico para compreendê-las. No Legislativo, ressalta-se que somente 50% dos vereadores conhecem o conteúdo da LRF e participam da elaboração do PPA, o que leva a pensar numa cultura política enraizada nos preceitos burocráticos, visto que metade do Legislativo ainda não o assimilou como peça de planejamento.

Notou-se, sim, a participação efetiva do Legislativo junto à população, bem como o empenho da Câmara Municipal em viabilizar meios para aumentar esse acesso, por meio de ações e projetos que impactam diretamente na vida da população, como o Parlamento Jovem, a Câmara Mirim, o CAC, o Jovem Aprendiz e o Arquivo Municipal, apontando para a crença de que tão importante quanto caminhar junto aos cidadãos é poder acompanhar e entender o que existe por trás de tanta burocracia e de tantas leis. Essa deficiência em relação ao conteúdo da LRF e à falta de planejamento na elaboração do PPA também impacta diretamente na vida da população, porém de forma negativa. Cabe aqui a crítica apontada por um dos entrevistados: “as peças orçamentárias são bastante complexas e confesso que me debruço sobre elas há quase três anos e ainda conheço pouco, mas é muito técnico. Porém, aqui vai uma grande crítica, pois como vamos acompanhar e fiscalizar se não compreendemos direito” (V4). Ressalta-se que essa deficiência não é só do Legislativo. Se a LRF exige que as informações sejam claras, por que isso não acontece?

Apesar do potencial da Lei de Responsabilidade Fiscal para auxiliar no processo de participação e controle social, seu conteúdo ainda é pouco compreendido tanto pela sociedade, quanto pelos próprios membros do Poder Legislativo. Além disso, os documentos disponibilizados pelo Poder Executivo, como os relatórios de prestação de contas, continuam sendo uma incógnita, pela necessidade de conhecimento técnico para compreendê-los. Como resultado, ocorre pouca participação da sociedade na operacionalização das políticas públicas locais.

A finalização deste artigo se dá por uma provocação, quiçá até proposital, retomando o que defendia Tancredo Neves: “a cidadania não é atitude passiva, mas ação permanente, em favor da comunidade”. Ocorre que o município é a menor esfera da federação e seu grau de autonomia é relativo. O saudosismo obriga a dizer que a “sua formação liberal e municipalista teria determinado profunda e histórica revisão das relações

federativas entre a União, os Estados e os municípios, em nome da justiça, da eficiência e da equidade”⁸.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em 07/05/2011.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. D.O. Brasília: DF, 2000.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2009.
- _____. Presidência da República. *Guia Básico para Gestão nos Municípios*. Brasília: MP, 2008.
- CUNHA, S. S. *O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (BA): uma análise sobre quem e como participar*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008. 192 f.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de Pesquisa*. 3ª. Edição. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARTINS, M.F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A.R. de.; SOARES, J.B. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*. ENAP. Vol. 59, nº 2 - Abr/Jun 2008. Brasília, 2008. p. 151-185.
- MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, V. N. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/lei.php>>. Acesso em: 03/05/2011.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas: A Política Orçamentária no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão x política. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 Maio 2011.
- MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Manual de informações para Câmaras Municipais*. Belo Horizonte: ALMG, 1999.
- _____. Assembleia Legislativa. *Parlamento Jovem Minas*. Belo Horizonte: ALMG, 2011. Disponível em <http://www2.almg.gov.br/hotsites/2011/parlamento_jovem>. Acesso em: 04/05/2011.
- _____. Câmara Municipal. *Notícias*. Ipatinga: CMI, 2007. Disponível em <<http://www.camaravicosamg.gov.br/>>. Acesso em: 25/05/2011. 12/04/2011.

8 O Estado de São Paulo, 14.03.2010, Aécio Neves. Texto completo disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100314/not_imp524057,0.php. Acesso em 30.06.2011.

- MINAS GERAIS. Câmara Municipal. *Regimento Interno da Câmara Municipal*. Viçosa: CMV, 2007. Disponível em <<http://www.camaravicosa.mg.gov.br/>>. Acesso em: 12/04/2011.
- _____. Câmara Municipal. *Lei Orgânica Municipal*. Viçosa: CMV, 2007. Disponível em <<http://www.camaravicosa.mg.gov.br/>>. Acesso em: 12/04/2011.
- MINAYO, M.C. de S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 1994.
- PECI, A. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2ª ed. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. Paulo Emílio Martins e Octavio Penna Pieranti (Orgs.)
- PEIXE, B. *Finanças Públicas: Controladoria Governamental em Busca do Atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- SPINK, P.; TEIXEIRA, M. A. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública visto com base no programa Gestão Pública e Cidadania. In: GUEDES, Á. M. e FONSECA, F. (Orgs.). *Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- TORRES, M. D. de. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- VERGARA, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Traduzidos por Daniel Gressi. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em: 10/05/2012

Aceito em: 15/11/2012