

## POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CÂMARA ITINERANTE DO LEGISLATIVO MUNICIPAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Daniele Freitas de Araújo  
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro  
Mestre em Sociologia  
danielecso@hotmail.com

### Resumo

O presente artigo deriva-se de parte de estudo realizado em virtude do mestrado na área de Sociologia, entre os anos de 2007 e 2009, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). A pesquisa foi desenvolvida em Juiz de Fora, Minas Gerais. A parte aqui retratada buscou averiguar a participação dos cidadãos juizforanos em duas iniciativas públicas que visam o diálogo com a sociedade civil organizada: o Orçamento Participativo (OP) e as reuniões itinerantes da Câmara Municipal (CI). O objetivo principal é verificar o quanto a participação ou envolvimento dos cidadãos juizforanos podem influenciar no sucesso ou fracasso das referidas políticas. Foi feito uso de metodologia qualitativa, com realização de entrevistas semi-estruturadas direcionadas a moradores e lideranças comunitárias, além da análise do processo de votação em torno das obras consideradas prioritárias no OP. Coube analisar, do mesmo modo, como se deu a participação dos cidadãos juizforanos nas reuniões itinerantes do Legislativo Municipal. Os resultados apontam para o pouco envolvimento dos moradores e das lideranças comunitárias no OP e na CI. Embora possa se considerar, em termos mundiais, o advento da pluralização das posições de sujeitos e a proliferação dos espaços de atuação no campo social e político em virtude da efervescência dos novos movimentos sociais a partir da década de 1980, percebe-se ainda grande distanciamento entre representantes e representados. Diante disso, surge um grande desafio para a sociedade atual: criar formas qualitativamente superiores, mais estáveis e organizadas de interação dos sujeitos, capazes de propiciar-lhes a co-participação do controle e da gestão da coisa pública.

**Palavras-chave:** políticas públicas; participação popular; movimentos sociais.

Segundo Mantovanelli Júnior (2006), a Constituição Federal brasileira aponta 14 mecanismos legais que permitem à população participar mais diretamente do sistema político formal. Em relação ao Poder Executivo, a participação popular pode ser dar através de acesso a informações, denúncias no Tribunal de Contas, Audiências Públicas, Planejamento Municipal e Conselhos Setoriais. Já no Poder Legislativo, a participação é possível através de Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular, Audiências Públicas e reclamações e/ou denúncias<sup>1</sup>.

Entretanto, há lacunas no que tange a todas essas formas de participação: há dubiedade entre esses mecanismos, tanto na forma de interpretá-los como no que se refere à ausência de outros mecanismos legais que possam garantir de forma prática a transparência e a participação direta dos cidadãos e de suas entidades representativas no processo orçamentário. Além desses dificultadores, há que se considerar também um aspecto não menos importante: a motivação ou o interesse propriamente dos cidadãos e de suas entidades representativas no envolvimento das questões de cunho coletivo.

Logo, não basta simplesmente existir espaços para que a sociedade civil organizada reclame por seus anseios e direitos; é preciso que haja, antes de tudo, vontade para participar. Aliás, a participação deveria ser vista como um dever dos cidadãos e não como uma via alternativa para simplesmente reivindicar. Diante de tal contexto, procura-se discutir um pouco sobre como a participação da sociedade civil organizada é importante e imprescindível no mundo moderno, principalmente quando o tema das Políticas Públicas (PPs) está envolvido.

Visando averiguar o quanto a participação dos cidadãos podem exercer influência sobre as PPs – não avaliando aqui necessariamente o Orçamento Participativo OP e a Câmara Itinerante (CI), mas os efeitos da participação popular sobre elas – foi feito um recorte da realidade brasileira, mais precisamente, o município de Juiz de Fora, localizado na Zona da Mata Mineira.

Empregou-se metodologia qualitativa, com aplicação de questionário aos cidadãos juizforanos e às lideranças comunitárias, envolvidas com os movimentos sociais de bairro, as chamadas Sociedades Pró-melhoramento (SPM). Como seria inviável expandir a pesquisa a todo o município, foram selecionadas duas SPMs, representativas dos bairros genericamente denominados MC e SM, de acordo com os seguintes critérios: localização (centro *versus* periferia); mesmo contexto de fundação (ambas foram criadas na década de 1950); e cultura cívica mensurada através de dados fornecidos pela Câmara Municipal da cidade, via relatórios produzidos em virtude da realização das reuniões itinerantes ocorridas até o ano de 2008<sup>ii</sup>.

Ressalte-se: o objetivo não está relacionado à avaliação das duas políticas públicas aqui postas em evidência, como já mencionado. Buscou-se, ao invés disso, saber o quanto a participação dos cidadãos pode ser importante ou até mesmo decisiva para o desenvolvimento das PPs. Afinal,

fiscalizar e participar é dever de todo cidadão. Desse modo, uma maneira de medir essa participação seria analisar as atas das reuniões em torno das votações do OP, no caso da iniciativa do Executivo Municipal. Entretanto, o objetivo ficou frustrado, haja vista o extravio dos documentos oficiais do período em que o OP teria operado de fato no município – no ano de 2004. A falta dessas atas foi suprida por documentos extra-oficiais, obtidos em setores diversos da administração municipal.

Por outro lado, relativamente às reuniões itinerantes do Legislativo, não houve dificuldades para obtenção dos registros. Todas as atas, desde o momento de criação do projeto até o ano de 2008, foram obtidas sem muito esforço. Aliás, a Câmara Municipal mantém estes e outros documentos rigorosamente sistematizados, disponíveis ao estudo e à pesquisa.

Assim, esse artigo é estruturado da seguinte forma: primeiramente, é apresentado um breve panorama sobre o campo das PPs e sugere-se sua correlação íntima com os movimentos

sociais. Em seguida, o OP e a CI são definidos de acordo com o que foram idealizados e são apresentados simultaneamente os resultados das análises dos documentos resultantes das sessões públicas em ambos os casos. Por último, evidencia-se a parte do questionário aplicado às lideranças comunitárias e aos cidadãos dos bairros MC e SM, que indagava sobre o conhecimento das PPs, objeto de análise nesta pesquisa. Já nas considerações finais, fica evidenciado o pouco envolvimento dos cidadãos nas iniciativas públicas e, apesar de ter ocorrido a proliferação de espaços abertos à participação dos cidadãos como bem observou Laclau (1986), a distância entre representantes e representados não diminui apesar disso.

### **CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E CORRELAÇÃO COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS**

Os estudos na área de Políticas Públicas no Brasil têm apresentando considerável crescimento. Os trabalhos sobre os temas relacionados às políticas governamentais, por exemplo, vêm

ganhando ênfase (Arretche, 2003; Souza, 2003). Para alguns estudiosos, as mudanças ocorridas na sociedade brasileira nos últimos tempos foram decisivas para o aumento do interesse de estudos em Políticas Públicas. A inovação e a experimentação em programas governamentais e as oportunidades abertas à participação nas políticas setoriais são alguns dos fatores que contribuíram diretamente para tal incremento.

Se, por um lado, esses condicionantes despertaram curiosidade sobre os mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, por outro, revelaram grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo. Paradoxalmente, as novas questões da agenda política brasileira passaram a constituir um problema para o desenvolvimento de pesquisas em Políticas Públicas.

Ainda que tenha ocorrido significativo aumento de trabalhos nessa área, não se pode considerar a formação de uma ciência ou campo disciplinar devido à baixa capacidade de acumulação de conhecimentos derivada

da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa no campo das Políticas Públicas. O caráter recente e interdisciplinar poderia explicar em parte esses problemas; ainda há muito que se fazer no Brasil no que se refere à definição por parte da comunidade brasileira de pesquisadores das questões legítimas de investigação e dos procedimentos e técnicas aceitáveis para a constituição do próprio objeto de investigação.

Uma das críticas possíveis está relacionada às abordagens teóricas e aos métodos de investigação, recebedores de escassa atenção no debate dessa área de pesquisa (Arretche, 2003). A produção acadêmica tem realizado a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em destaque ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. A subordinação da agenda de pesquisa à agenda política é fato recorrente.

Outro ponto de crítica refere-se aos pressupostos metodológicos que sustentam as análises no campo das Políticas Públicas. Elisa Reis (2003)

considera que os projetos de pesquisa devem ter sustentação teórica e, por mais empírica que seja a análise, a teoria não deve ser subtraída. A gama de temas e problemas a serem investigados é imensa e são vários os critérios ordenadores que poderiam ser invocados para se elaborar as prioridades de pesquisa. Os trabalhos cobrem vasta gama de aspectos das Políticas Públicas, muitos deles lidando com realidades novas e desafiadoras em nosso contexto.

Para Elisa Reis, a agenda de pesquisa em Políticas Públicas deveria incluir entre suas preocupações o exame crítico da interação entre ator público e o voluntariado na execução de *policies*. Seria adotar uma postura crítica e analítica ante um ator ainda pouco estudado pela área. Outra sugestão dada por ela seria incluir a questão das tensões e possíveis contradições entre os princípios orientadores da ação; seria discutir a cidadania hoje, tema que se situa no cerne da teoria social e política.

Para Celina Souza (2003), embora o campo das Políticas Públicas carregue uma história muito difusa de

métodos, temas e teorias, a institucionalização da área oferece hoje muito mais meios e instrumentos para superar essas limitações do que no passado recente. As Políticas Públicas já teriam superado a fase de desenvolvimento na qual predominaram as avaliações referentes ao sucesso ou fracasso. Entretanto, apesar disso, ainda percebe a existência de lacunas na agenda brasileira.

Sugere que os temas como o da burocracia – segmento que implementa as Políticas Públicas – ainda são escassos, mas não deveriam ser, pois assumem grande importância quando se pretende compreender o que acontece quando a política é implementada. Torna-se preciso concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das Políticas Públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados. E o mais importante: ainda há pouca clareza sobre quem formula as Políticas Públicas e como elas são implementadas.

Outra perspectiva sobre o tema aponta para a predominância de estudos sobre processo decisório no Brasil em detrimento a estudos de implementação de políticas (Faria, 2003). No país é notória a escassez de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas; tal fato deve ser tributado também à pouca utilização da avaliação como instrumento de gestão pelo setor público do país nos três níveis de governo. Os estudos ficam mesmo centrados nos processos decisórios.

Segundo Mantovanelli Júnior (2006) boa parte dos autores da área de Políticas Públicas ainda desconsidera a possibilidade de interpretação e engajamento histórico, concreto, da pluralidade dos indivíduos, grupos, classes, instituições e outros, como sujeitos das escolhas, presentes e necessárias, que fundamentarão a expressão de suas demandas. Os autores normalmente trabalham com concepções segundo as quais a noção de escolha política se encontra diretamente relacionada à idéia de escolha governamental; a noção de governo é

comumente amparada em uma visão institucional e diretamente relacionada ao substrato social; e, o sujeito de todo este processo de escolha caracteriza-se por algo imaterial, um conjunto de idéias e práticas sem referência histórico-cultural local ou nacional.

O autor reforça a idéia de que as discussões mais refinadas sobre o tema das Políticas Públicas procuram, em geral, estabelecer correlações com a ação governamental e o estabelecimento de objetivos, valores, metas e práticas em si. A busca de uma correlação entre planejamento e orçamento também pode se inserir neste esforço. Para ele, toda ação ou inação por parte dos governos, enquanto instância que detém o primado oficial do agir sobre e para a sociedade, pode ser interpretado como esforço alocativo.

E acrescenta ainda que, embora exista uma crença de que toda ação governamental devesse obedecer a uma diretriz pré-estabelecida, freqüentemente isso não ocorre em termos práticos. Em muitas questões políticas as decisões do governo não têm muito a ver com os programas

anunciados, não estão associados a objetivos nacionais e demonstram, na verdade, grande despreocupação ou incapacidade de amarração entre metas, programas, decisões e efeitos.

Mantovanelli Júnior se esforça em atualizar o debate sobre o campo das PPs, relacionando-o diretamente à importância atribuída aos movimentos sociais nas últimas décadas. Para ele,

O desafio das ciências sociais hoje está num franco posicionamento diante de si e do que lhe dá sentido. Novas práticas coletivas e novas formas de solidariedade não mecânicas se apresentam como caminhos, até então, politicamente impensados. (...) Brotam alternativas comportamentais impondo à sociedade novos parâmetros político sociais de organização. (...) Abre-se espaço a abordagens que considerem também conceitos culturais e simbólicos, vistos como capazes de oferecer compreensões, improváveis até então. Neste contexto é que se torna possível falar em movimentos sociais (...).” (Mantovanelli Júnior, 2006, p. 31)

A sociedade atuante passou a ser observada nos últimos 30 anos de modo bem peculiar. Antes dos anos 70 os autores discutiam a organização dos movimentos utilizando-se do referencial clássico ou totalizante de análise, colocando estas preocupações como não absolutamente novas. Os movimentos sociais eram vistos como atores passivos e marginais no cenário nacional.

Com o fim da Ditadura começava-se a configurar o ideário da redemocratização. Surgia, então, a interpretação sociológica dos anos 80. No Brasil, ainda na década de 70, teve início o campo de reflexão sobre os movimentos sociais, enquanto paradigma que se destacava ante os já existentes. Grande esperança passou a ser depositada nesses movimentos e cada vez mais eram compreendidos como alternativas ao populismo e capazes de representar legitimamente as demandas da sociedade civil.

Nos anos 90 expandem-se as áreas de participação, sejam as formais ou informais. Isso permite o surgimento de forma organizacionais diferenciadas

e mais autônomas, surgindo para combater de causas imediatas e cotidianas até as mais complexas e estruturais. Surgem as redes de movimentos caracterizadas pela permissão de associação múltipla, pela militância parcial e de curta duração, pelo envolvimento pessoal e solidariedade efetiva, que são requeridos como condição para a participação em muitos grupos.

Diante de tais mudanças, as sociedades e as práticas coletivas não poderiam mais ser explicadas como uma unidade ou totalidade social racional e inteligível e os agentes sociais deixaram de ser detentores de unidade entre as posições que ocupam, geradas na estrutura social. Para Laclau (1986) as mudanças ocorridas no século XX propiciaram maior autonomia no posicionamento dos agentes e, por conseguinte, indeterminação quanto ao tipo de articulação que entre estes apresenta: portanto, uma menor unidade sincrônica. Daí torna-se impossível considerar os agentes sociais como se fossem uma entidade unificada e homogênea; eles passaram a ser



observados enquanto pluralidade dependente das várias posições do sujeito.

Dá-se, então, crescente e contemporâneo processo de autonomização das esferas sociais, ganha espaço a perspectiva das redes enquanto referencial explicativo. Quando se refere hoje a redes de solidariedade não se pode mais conceber a identidade dos agentes mecanicamente relacionada a um único nível da sociedade, já que eles ocupam empiricamente também outros níveis. Em função dos movimentos sociais observa-se, ainda, uma maior politização da vida social. A capacidade dos novos e ativos sujeitos ocuparem uma multiplicidade de espaço dentro de uma estrutura não apenas os diferencia, como transforma, certamente, a perspectiva do que vem ou viria a ser tal estrutura.

Uma das características centrais nos movimentos sociais é que o conjunto de posições de sujeito tornou-se ponto de conflito e mobilização política. Nos anos 90 sua expressão pode ser observada através da atuação

de ONGs em torno de um Terceiro Setor cada vez mais emergente e mais presente. As formas contemporâneas de ação coletiva e participação romperam as fronteiras entre o social e o político, colocando em questão a própria leitura tradicional da teoria sistêmica. Partindo do que Mantovanelli considerou, se as políticas são todas ações ou inações decididas pelo governo, os processos precisam ser repensados. O mesmo passaria a ocorrer em relação à participação dos cidadãos e de suas entidades representativas no novo cenário social e político, quando da abertura do campo de intervenção desses agentes nas políticas a partir daí implementadas pelo Governo.

## **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O OP é uma política pública municipal que faz parte de um conjunto de ações componentes do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Este último foi criado em junho de 2004, sendo composto por um conjunto de ações em variados níveis, com o intuito de ampliar a participação comunitária e,

principalmente, a co-gestão da cidade. Um desses níveis foi a formulação do PDL (Plano de Desenvolvimento Local) que objetivou tornar o poder público municipal uma espécie de articulador entre as demandas e a oferta pública de serviços. O intuito concomitante era fazer com que esses mesmos cidadãos reconhecessem suas obrigações para com a comunidade, entendendo a participação para além dos direitos.

Através do PDL uma nova e consistente forma de gestão pública seria construída. O Plano é, segundo o pensamento de seus idealizadores, um diagnóstico regional voltado ao aprimoramento da democracia e o protagonista principal nas discussões de programas, projetos e ações prioritárias para cada região da cidade seria o próprio cidadão, participativo, consciente dos seus direitos e, principalmente, dos seus deveres.

Dentro do conjunto de ações traçadas pelo Plano Estratégico de Juiz de Fora está a implantação dos Centros Regionais, importantes para o processo de descentralização administrativa. A Lei 10.000 de 08 de maio de 2001, que

dispõe sobre a nova organização e estrutura da administração municipal, em seu artigo 3º, inciso I, estabeleceu que para revitalizar o serviço público e desenvolver os meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades, a organização do Poder Executivo deve democratizar a ação administrativa, através da participação direta da sociedade civil, de forma a contemplar as aspirações dos diversos segmentos sociais, possibilitando a criação de canais de participação e controle sobre a execução dos serviços públicos, tais como consultas e audiências.

A mesma lei também prevê como dever do Poder Executivo melhorar a qualidade e a abrangência dos serviços públicos municipais, que devem observar os princípios da universalidade, igualdade, modicidade e adequação, além da promoção da gestão descentralizada quer territorial, funcional ou socialmente, a fim de aproximar a ação governamental dos cidadãos usuários e promover o desenvolvimento local atuando como

agente de mobilização e integração de recursos sociais.

A implementação dos Centros Regionais teve como objetivo adequar de forma gradual a administração municipal ao seu novo papel de promotora e articuladora do desenvolvimento local auto-sustentado, integrar e racionalizar as aspirações e demandas sociais por serviços públicos, promover e incentivar a participação popular no processo de tomada de decisão e de implantação do novo modelo de gestão proposto pela Reforma, quanto à eficiência e eficácia administrativas.

A compreensão da estrutura urbana com base na regionalização seria o ponto de partida para facilitar a identificação das peculiaridades locais, tornando mais visível a solução para os problemas específicos das regiões, e procurando, assim, atender as demandas reais ao invés do poder público se prender a modelos arbitrários e pré-estabelecidos. A regionalização também deveria implicar no fortalecimento do processo participativo e dos instrumentos de controle social sobre a

execução de projetos e ações. Foram criadas oito Regiões Administrativas em Juiz de Fora, a saber: Centro, Leste, Norte, Nordeste, Oeste, Rural, Sul e Sudeste<sup>iii</sup>.

Em linhas gerais, o Plano Estratégico de Juiz de Fora foi criado em junho de 2004 com dois propósitos básicos: ampliar a participação comunitária e, principalmente, a co-gestão da cidade. Para que ambos os objetivos fossem alcançados, o Plano seria composto por um conjunto de ações em variados níveis.

O PDL é baseado na realidade social e econômica de cada região, garantindo assim a resolução de problemas e necessidades empíricas; os Centros Regionais configuram-se em meios descentralizados de poder subordinados à municipalidade, porém mais compromissados com os assuntos locais; já o OP consiste em um canal aberto para a participação da sociedade civil organizada no campo político, permitindo sua intervenção legítima e eficaz nos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

Exatamente por assumir esse caráter de intervenção e participação direta no campo político, o OP foi selecionado para análise neste trabalho. O principal obstáculo foi a ausência das atas ou de quaisquer outros documentos oficiais que pudessem substituí-las. Simplesmente não há na Prefeitura Municipal de Juiz de Fora arquivos da época em que essas reuniões ocorreram. Documentos e informações não-oficiais das votações das propostas regionais em 2004 foram gentilmente cedidos pelo Setor de Orçamento da Prefeitura.

A análise das votações em torno do OP 2004 mostrou que, em termos de município como um todo, a intervenção vencedora na maioria das Regionais foi a construção de Policlínica Regional. Esse pode ser indício de que o quesito saúde em Juiz de Fora deixava a desejar naquele momento, especialmente quanto aos equipamentos urbanos existentes para atender a população como um todo, haja vista a solicitação por aumento no número desses equipamentos – quatro intervenções para construção de Policlínica Regional e uma para construção de UBS.

A Regional Norte apresentou o maior número de cédulas contabilizadas na votação: 6.333. Em último lugar apareceu a Regional Centro com 2.196 cédulas. Esses números mostram que, a participação na Regional Centro poderia e deveria ter sido maior, haja vista o fato desta região abrigar o maior contingente populacional da cidade. Por outro lado, a participação que poderia ter sido maior em SM pode ser creditada ao fato da população reunir maiores condições, principalmente quanto ao quesito saúde, pois a região conta com a maior concentração de renda do município. Regional Norte apresenta o maior número de microrregiões no município (7), mas o número de habitantes não é diretamente proporcional. Conclui-se, daí, que houve maior participação da população da região norte da cidade do que da região centro nas reuniões para votação das obras prioritárias no OP 2004. De acordo com os resumos das votações a obra vencedora em SM foi a construção de UBS, contabilizando 75 votos e em MC foram 267 votos para a conclusão do asfaltamento das vias públicas do

bairro. Fica, assim, evidente, a maior participação da população de MC no OP 2004.

Em termos de Juiz de Fora, levando-se em conta todas as microrregiões, a proposta mais votada foi construção de Policlínica/ reforma de UBS e construção de área de lazer, seguida por asfaltamento e, por último, solicitações por melhorias na segurança, construção de creches e escolas públicas e canalização de córregos. Ressalte-se: todos são itens considerados básicos na representação do espaço urbano.

Para as microrregiões da Regional Norte venceram as propostas de construção e/ ou ajuda financeira às instituições de educação infantil e construção de UBS's. Ao considerarem-se somente as primeiras obras vencedoras para cada microrregião apareceu com maior frequência a solicitação por construção de UBS.

Para as microrregiões da Regional Centro não houve uma obra mais votada em termos de frequência com que apareceram. No entanto, podem ser destacadas as intervenções por canalização de córrego, construção

de rede de captação de águas pluviais, asfaltamento de vias públicas, reforma e/ ou ampliação de escolas. Considerando-se as primeiras obras vencedoras para cada microrregião, também não houve uma solicitação que apresentasse maior frequência.

### AS CÂMARAS ITINERANTES

A Câmara Itinerante (CI) do Legislativo Municipal foi criada no município de Juiz de Fora no ano de 1999. O projeto não foi instituído por lei; obedece às normas do Regimento Interno da Câmara Municipal<sup>iv</sup>, onde se lê:

Art. 2º - A Câmara Municipal de Juiz de Fora reunir-se-á , ordinariamente, em 10 (dez) reuniões mensais, que terão seu início às 17:00 horas, sendo que as reuniões das sextas-feiras terão início às 10:30 horas, sempre na 2ª quinzena de cada mês, exceto nos meses de janeiro, julho e dezembro, quando as reuniões serão na 1ª quinzena.

§ 4º - *A abertura de cada período legislativo poderá se dar em um bairro ou distrito da cidade, exceto*

na 1ª reunião de cada legislatura. (REGIMENTO INTERNO, Resolução nº 1114, Art. 2º, § 4, *grifos meus*).

O Projeto Câmara Itinerante do Legislativo Municipal de Juiz de Fora faz parte de um conjunto de ações da Câmara Municipal que visam, em primeira instância, conscientizar os cidadãos juizforanos de seus direitos e deveres, munindo-os de conhecimento necessário à prática da cidadania. Espera-se, num segundo momento, que esses mesmos cidadãos possam colocar em prática todo conhecimento adquirido, propiciando-se assim, a participação efetiva do cidadão juizforano nas tomadas de decisões relativas a toda a cidade.

O Centro de Atenção ao Cidadão<sup>v</sup> é o grande aglutinador de todas as idéias e projetos desenvolvidos pela Câmara Municipal acerca do objetivo máximo de fazer com que a cidadania possa de fato ser viabilizada e concretizada em Juiz de Fora. Para tanto, mantém funcionando em sua sede diversos projetos .

As reuniões da CI ocorrem praticamente durante todo o ano, excetuando-se os meses de janeiro, fevereiro e dezembro, considerados períodos de recesso. Em época de eleições municipais, as CI's são suspensas devido às intensas campanhas para reeleição de alguns vereadores; a suspensão das CI's, nesse caso, evita inclusive o uso das reuniões públicas como espaço de divulgação e propaganda para os candidatos que já ocupam uma cadeira na Câmara Municipal.

A idéia de analisar as atas das reuniões das CI's teve o propósito de sistematizar possíveis informações presentes nesses documentos. Por exemplo, quem esteve presente, quantas pessoas comparecerem, qual foi a pauta das discussões e, de forma comparativa entre os dois bairros pesquisados, qual deles teve mais participantes, quais reivindicações apareceram com mais frequência, dentre outras informações. Trata-se de uma espécie de documento que pode auxiliar no processo de compreensão relativo à participação popular existente entre MC e SM.

A análise das atas da CI mostrou que o projeto, em tese, estaria cumprindo o seu papel de dar embasamento teórico às lideranças comunitárias, munindo-as de conhecimento sobre seus direitos e deveres enquanto cidadãos. Mesmo que as lideranças dos bairros não compareçam às reuniões do Legislativo - ressaltando lideranças porque o projeto é mais voltado para elas, entretanto os moradores também podem participar – a Câmara vai até os bairros, mobiliza os líderes comunitários formais ou informais, leva a reunião itinerante e recebe as reivindicações da população.

O projeto, talvez, seja prejudicado pelos próprios cidadãos: se não há comparecimento e se não há participação popular, a CI perde força e sentido. É bem verdade que alguns anseios populares, desde o início do projeto até hoje estão negligenciados pela municipalidade. Isso pôde ser verificado na análise de todas as três atas das microrregiões de MC de 1999 a 2008 e também através das entrevistas em SM - demandas ainda apontadas em 2001 foram relatadas pelas lideranças e

moradores no primeiro semestre de 2009, ao longo das entrevistas.

## AS ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas ao longo do primeiro semestre de 2009. No total, elas somam oito, sendo metade do bairro MC a outra metade de SM. Das quatro entrevistas em cada bairro, duas foram dirigidas a membros das associações de moradores e as outras duas aos moradores propriamente. Optou-se por entrevistar o presidente e o vice-presidente; contudo, quando não foi possível estes foram substituídos por outras lideranças, consideradas as mais atuantes.

O critério de escolha dos moradores foi baseado no tempo em que residiam nos bairros, priorizando o relato daqueles mais antigos, presumindo-se assim possuírem maior conhecimento dos fatos e da história local. O roteiro utilizado é composto por 21 perguntas que podem ser divididas em três grupos: perfil dos entrevistados; impressões sobre o sobre

o movimento comunitário; questões acerca do Orçamento Participativo e da Câmara Itinerante<sup>vi</sup>.

Os moradores e as lideranças de MC mostram-se mais atenciosos e mais abertos ao diálogo. No caso de SM, o vice-presidente indiretamente recusou-se a participar – após muitas tentativas frustradas de contato foi preciso recorrer a outra liderança comunitária. Do mesmo modo, moradores e lideranças de MC mostraram-se mais articulados quando comparados aos entrevistados em SM: todos souberam falar um pouco sobre as dificuldades, as necessidades, a realidade de seu bairro, demonstraram conhecer as outras lideranças, os problemas da SPM, etc. Em SM, a maioria dos entrevistados não pôde opinar quando perguntados sobre a SPM por não conhecê-la ou nunca ter tido contato com a entidade.

Houve prevalência da maior parcela dos entrevistados nos dois bairros na faixa etária dos 50 anos em diante. Em MC, a maioria dos entrevistados afirmou possuir o ensino médio completo; já em SM a maioria declarou possuir o ensino superior

completo ou incompleto. No primeiro bairro, todos entrevistados afirmaram participar ou já ter participado de algum tipo de movimento comunitário – metade deles há pelo menos dois anos – por acreditar nas ações e resultados que o movimento comunitário pode promover, e até mesmo por puro idealismo. Em SM apenas um entrevistado afirmou não participar de nenhuma espécie de movimento comunitário. Os demais participam há pelo menos oito anos e justificaram seu envolvimento por gosto e vontade de ajudar principalmente a parcela mais carente da população – é o pensamento recorrente entre as lideranças envolvidas nas Pastorais e até mesmo do presidente da SPM do bairro.

Os entrevistados em MC avaliaram, em sua maioria, a SPM do seu bairro como a mais atuante do município – exemplo de associativismo em Juiz de Fora reconhecido, inclusive, por outras SPM's e pela própria Câmara Municipal através de Menção Honrosa em sessão pública ocorrida no primeiro semestre deste ano. Já em SM, três entrevistados não puderam avaliar a



SPM do seu bairro, por não conhecê-la ou nunca ter tido contato com a entidade. Esse dado sugere um distanciamento da SPM em relação a quem deveria representar. Logicamente, pode ser levado em conta o desinteresse dos moradores em conhecer a SPM; entretanto, entende-se que ela, mesmo não promovendo nenhum tipo de ação local, deveria mostrar-se presente de alguma forma.

Interessa frisar o seguinte: a maioria dos entrevistados tem mais de 50 anos de idade e metade até mais de 50 anos de atuação enquanto liderança no bairro. Como essas pessoas nunca ouviram falar na SPM? Parece que a entidade está alheia aos assuntos coletivos. Durante a pesquisa de campo, as lideranças foram encontradas em outros locais e não na sede da SPM. Aliás, parte do prédio onde funciona o Posto da Polícia Militar abriga a sede da entidade. Entretanto, permanece fechada e não foi encontrado um membro sequer no local para atender quem quisesse conversar com algum membro da SPM.

Em relação ao papel assumido pelo movimento comunitário nos dias atuais, os entrevistados de ambos os bairros se posicionaram de forma semelhante: acreditam que principalmente a SPM deve lutar pelos problemas da população, buscando as obras e as melhorias necessárias para os bairros. Entrevistados de SM ressaltaram ainda, que o movimento comunitário é importante por considerá-lo um canal de comunicação entre a sociedade civil organizada e o Poder Público para o encaminhamento das demandas locais. Todos foram unânimes quando afirmaram que o movimento comunitário pode modificar a realidade social; entretanto, para eles, deve haver a união e a organização das pessoas envolvidas, para então direcionarem suas demandas ao Poder Executivo.

Para todos os entrevistados, os bairros periféricos são os maiores demandantes de melhorias ao Poder Público Municipal, pois apresentam mais carências em infra-estrutura básica e disposição dos equipamentos urbanos. Esse também é considerado o fator

preponderante, à maioria dos entrevistados de MC, quando a questão é reunir a população dessas áreas para discutir os assuntos coletivos. Somente um entrevistado considerou mais fácil reunir a população das áreas centrais por considerar que esta geralmente apresenta maiores níveis de escolaridade e os indivíduos possuem variada gama de contatos interpessoais, o que pode contribuir de forma decisiva para a resolução dos problemas locais. Os entrevistados de SM dividiram-se nesta questão: metade considerou mais fácil reunir a população da periferia, levando-se em conta os pressupostos já apresentados pela maioria em MC; um entrevistado destacou a influência do *status social* dos moradores dessas áreas como fator mais relevante à união das pessoas em prol dos interesses coletivos. Outro entrevistado relacionou a maior ou menor facilidade de associação dos moradores ao seu grau de organização, nada tendo a ver com a posição geográfica ou com as características sócio-culturais das áreas que habitam.

No tocante às atribuições da Câmara Municipal, ninguém soube defini-las com precisão, exceto as lideranças do bairro MC. Todos os entrevistados já ouviram falar da CI através de rádio ou TV, mas também não souberam definir o que é e como funciona o projeto. Somente uma liderança de SM definiu o OP: os outros entrevistados nunca ouviram falar. Em MC todos já ouviram falar da iniciativa do Executivo, mas não souberam defini-la.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se inferir, através da participação nas reuniões públicas da Câmara Itinerante e nas votações para o Orçamento Participativo 2004, que ainda há pouco envolvimento das lideranças e dos moradores dos bairros pesquisados nesses canais políticos abertos à participação popular em Juiz de Fora. E mais ainda: a participação nesses canais pode ser considerada pouco significativa em termos de município como um todo.

As próprias entrevistas direcionadas aos moradores e lideranças comunitárias corroboraram com minha assertiva: a maioria dos entrevistados não soube falar sobre a CI e o OP, apesar de já terem contato com algum tipo de informação através de rádio ou TV. Somente o presidente da SPM do bairro SM soube falar como funcionam esses dois canais, mesmo assim de forma muito vaga, imprecisa.

Ressalto que a idéia aqui não foi avaliar o OP e a CI – se deram certo ou não ou como foram recebidos pela sociedade juizforana - mas averiguar se havia diferenças de participação nesses canais nos bairros SM e MC, representados por suas SPM's. Assim, foi preciso aludir ao tema das Políticas Públicas e dos movimentos sociais, haja vista meu objetivo permear os dois campos de discussão. Ponderei que, ao considerar os movimentos sociais institucionalização da ação coletiva (Boschi, 1987), formas legítimas de participação popular, era preciso compreender também a relação destes com o Estado e aí foi preciso abordar a perspectiva das Políticas Públicas.

As leituras, principalmente relativas às Políticas Públicas, contribuem no sentido de perceber que nem sempre o envolvimento nos canais políticos de atuação popular depende do simples desejo de participar; como bem ressaltou Mantovanelli Júnior (2006), no caso em que ele analisa - o Orçamento Participativo em Porto Alegre.

O autor demonstrou, em sua obra, que a democratização orçamentária depende de vários fatores, quais sejam: a veracidade do orçamento, sua acessibilidade, legitimidade de suas decisões. Ou seja, os orçamentos precisam deixar de ser peças de ficção e de retórica, transformados e manipulados por interesses não-públicos; precisam deixar de ser uma peça hermética e não transparente só compreendida por técnicos e precisam ser construídos politicamente no embate democrático das demandas sociais. Como bem ressaltou Miranda (1985), não basta reivindicar apenas; é necessário primeiro saber quais são os direitos de

uma pessoa e quais são as atribuições do Governo.

Acrescento que as observações de Mantovanelli Júnior não são aplicáveis apenas no caso do OP, mas em todas as Políticas Públicas e em todos os mecanismos legais de participação direta da população no sistema político formal:

(...) o grande desafio para a sociedade brasileira reside justamente na capacidade de mobilização estratégica de suas forças transformadoras na busca de formas qualitativamente superiores e mais estáveis de organização e de atuação, tendo em vista a sua co-participação no controle e na gestão da coisa pública (...). (Bem, 2006, p. 1154).

Somente assim a prática política será vista para além da representação. Se não o for, a radicalização de várias lutas baseadas numa pluralidade de posições de sujeitos levou a uma proliferação de espaços, como bem lembrou Laclau (1986), mas, no entanto, respondendo a um de seus questionamentos, não reduziu a distância entre representantes e

representados. Talvez, a sociedade brasileira ainda esteja longe de realizar tal façanha, principalmente se recorrermos a estudos (Putnam, 2003) que indicam o decréscimo da cultura cívica no mundo em especial nos países economicamente mais avançados.

### **Abstract**

This paper is part of study carried out because of the master in the Sociology area, between 2007 and 2009, at the University Institute of Researches of the Rio de Janeiro (IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro). The research was developed in Juiz de Fora, Minas Gerais. The part portrayed here intended to ascertain the participation of the Juiz de Fora citizens in two public initiatives that aim the dialogue with the organized civil society: the Participatory Budget (OP – Orçamento Participativo) and the itinerant meetings of the town council (CI – Câmara Itinerante). The main objective is to verify how the participation or involvement of the Juiz de Fora citizens can influence in the success or fail of the referred politics. It was used qualitative methodology, with achievement of the semi-structured interviews directed to inhabitants and communal leaderships, beyond the analysis of the voting process about the priority works in the Participatory Budget (OP – Orçamento Participativo). It is worth to analyze, in the same way, as it was the participation of the Juiz de

Fora citizens in the itinerant meetings of the Legislative Municipal. Results shows a little bit involvement of inhabitants and communal leaderships in the OP and in the CI. Although it could be to consider, in world terms, the advent of pluralization positions of the subjects and the proliferation of action spaces in the social and politician areas because of the effervescence of the new social movements from the 1980's, it still perceives a big separation among representatives and represented people. Faced it, a big challenge for current society arises: to create more stable, qualitatively upper and organized forms of subjects interaction, capable to provide them co-participation of the control and management of public thing.

**Keywords:** public politics; popular participation; social movements.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. *Dossiê agenda de pesquisa em Políticas Públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

ATLAS SOCIAL – *Juiz de Fora: diagnóstico* / Prefeitura de Juiz de Fora; Gisele Machado Tavares (org.); Juiz de Fora (MG): Prefeitura de Juiz de Fora, 2006.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BEM, A. R. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. *In.: Revista Educação e Sociedade*; Campinas, Vol. 27, nº 97, set./dez. de 2006, (p. 113-1157).

BORGES, A. “Governo Estadual, competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil.” *In.: Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros*. *In.: Celia Souza; Paulo Fábio Dantas Neto (org.)*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

BOSCHI, R.R. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo/ Rio, Vértice/ IUPERJ, 1987.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. *Regimento Interno*, Resolução nº 1114, Art. 2º, § 4. Disponível em [www.camarajf.gov.br](http://www.camarajf.gov.br).

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.

CYRANKA, L. F. M.; SOUZA, V. P. *Orientações para normalização de trabalhos acadêmicos*. 6ª edição. Juiz de Fora: EDUFJF, 2000.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007 (p. 421-452).

DELGADO, I. G. Trajetória e contra-reforma da política social brasileira. *In.:*

*Revista Cultura e Instituições Sociais*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2006 (p. 7-42).

DESLANDES, S. F. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

FARIA, C. A. P. de. “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes.” *In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, fevereiro/ 2003. (p. 21-29).

GIDDENS, A. *Sociologia*. 4ª edição. Porto Alegre, Artmed, 2005.

GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

JORGE, J. E. et. al. *Capital social e pobreza: métodos na “construção comunitária”*, 2003. Disponível em <http://cambiocultural.com.ar/investigacion/construccion.html>. [Consultado em: 10/02/2008]

LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 2, vol. 1, out. 1986. (p. 41-47).

LOPES JÚNIOR, E. M. *A judicialização da política no Brasil e o TCU*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MANTOVANELLI JÚNIOR, O. *Políticas Públicas no século XIX: a perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre)*. Blumenau: Edifurb, 2006.

MIRANDA, N. *Como se faz a luta de bairros*. Jó Rezende, Depoimento a Neusa Miranda. Vozes: Petrópolis, 1985.

MONTEIRO, R. A. (org.). *Fazendo e aprendendo pesquisa qualitativa em educação*. Juiz de Fora, MG: Feme/UFJF, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. *Plano de Desenvolvimento Local*. Juiz de Fora: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica/ Diretoria dos Centros Regionais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Puxando pela memória: uma história dos movimentos comunitários de Juiz de Fora contada por algumas de suas lideranças*. Juiz de Fora: Assessoria de Articulação Institucional/ Prefeitura Municipal, 2003.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. *El declive del capital social*. Um estúdio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitário. Barcelona: Galáxia Gutenberg, 2003.

REIS, E. P. “Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas”. *In.: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, fevereiro/2003. (p. 11-14).

SILVA, J. M. da; SILVEIRA, E. S. *Apresentação de Trabalhos Acadêmicos: Normas e Técnicas*. Juiz de Fora: Juizforana, 2003.

SOUZA, C. “Estado do campo “da pesquisa em políticas públicas no

Brasil”. In.: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, fevereiro/ 2003. (p. 15-20).

---

#### NOTAS

<sup>i</sup> Não trato do Judiciário por não se relacionar com a análise aqui proposta. Cabe frisar que o OP é uma política pública do Executivo e a CI é uma iniciativa do Legislativo Municipal. Tratarei de cada uma delas mais adiante.

<sup>ii</sup> Como o OP e a CI apresentam aspecto regionalizante, teve-se que considerar, como se verá mais à frente, as Regionais Centro e Norte das quais fazem parte os bairros que tiveram seus moradores e lideranças comunitárias entrevistadas - SM e MC, respectivamente.

<sup>iii</sup> Quando da criação do Plano Estratégico já se encontravam implementados e em plena operação cinco Centros Regionais: Centro, Sudeste, Norte, Oeste e Sul. As lideranças e moradores entrevistados integram um bairro da Regional Centro e outro da Regional Norte.

<sup>iv</sup> Disponível em

<http://www.camarajf.mg.gov.br>.

<sup>v</sup> Mais informações no site:

<http://isal.camarajf.mg.gov.br>.

<sup>vi</sup> Não trato aqui de todas as questões abordadas na entrevistas, mas somente aquelas que tem mais a ver com os objetivos do artigo.