



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

Departamento de Administração

MARCOS GOMES QUIJANO

**COMO TORNAR A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE MAIS  
PARTICIPATIVA:  
Estudo do Projeto Integrado Vila Estrutural PIVE**

Brasília

2010

MARCOS GOMES QUIJANO

**COMO TORNAR A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE MAIS  
PARTICIPATIVA:**

**Estudo do Projeto Integrado Vila Estrutural PIVE**

Projeto de monografia apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Administração, na modalidade à distância, pela Universidade de Brasília (UnB).

Professor Supervisor: Prof. Dr. José Matias Pereira

Professor Tutor: Prof. Esp. Josias Rodrigues Alves

Brasília

2010

Marcos, Gomes Quijano.

COMO TORNAR A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE MAIS PARTICIPATIVA: Estudo do Projeto Integrado Vila Estrutural PIVE / Marcos, Gomes Quijano. – Brasília, 2010.

97 f.: il.

Monografia (Bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2008.

Orientador: Prof. Josias Rodrigues Alves, Departamento de Administração.

1. Administração Pública 2. Sociedade Participativa 3. Transparência e *Accountability*.

**COMO TORNAR A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE MAIS  
PARTICIPATIVA:  
Estudo do Projeto Integrado Vila Estrutural PIVE**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do  
aluno

**MARCOS GOMES QUIJANO**

Prof. Dr. JOSE MATIAS-PEREIRA - Professor Supervisor

Prof. Esp. JOSIAS RODRIGUES ALVES - Professor Orientador

Prof. MSc. TIAGO CONDE TEIXEIRA - Professor Avaliador

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade de Brasília, aos professores, tutores e servidores do curso do Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília - CEAD. Meu sincero agradecimento ao meu orientador, Josias Rodrigues Alves e ao supervisor do eixo de Planejamento e Gestão Pública Dr. José Matias Pereira.

Também sou grato pela colaboração dos entrevistados: Juliana Paiva Schmitt, e Gestores do Programa Brasília Sustentável e as assistentes sociais, Edna e Edvânia. Por fim, agradeço a meu pai, João Carlos Quijano que sempre me apoiou, assim como minha família, que considero o alicerce do sucesso e da boa formação.

“Se você quer ser bem sucedido, precisa ter dedicação total, buscar seu último limite e dar o melhor de si” (Ayrton Senna).

## RESUMO

O Estado tem a função de governar e tomar decisões em prol da comunidade. Mas não deve ser visto como o único agente responsável por essa função. A busca pelo bem estar e desenvolvimento social devem contar com a participação popular. Porém, há causas que dificultam o acesso de informação aos cidadãos: a falta de transparência nas tomadas de decisões, excesso de burocracia na execução de serviços, atraso nos prazos, além dos escândalos e falta de ética de alguns governantes. Tais fatores prejudicam o andamento dos programas de governo, e, infelizmente, afastam a sociedade dos assuntos de interesse público. Diante das dificuldades apresentadas, surge a seguinte indagação: como incentivar a participação popular? Nesse contexto, buscou-se estudar meios para aproximar as relações entre o Estado e a sociedade. A pesquisa descreveu a importância da sociedade participativa na aplicação de políticas públicas por meio do estudo do PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE, plano do Governo do Distrito Federal – GDF que atende as necessidades dos moradores da Vila Estrutural de forma participativa. O PIVE tem como objetivo reassentar os moradores da Vila Estrutural que encontram-se muito próximos ao Lixão (Aterro do Jóquei), além de prover inclusão social dos moradores e redução da pobreza. Os instrumentos utilizados para elaboração da pesquisa foram dois questionários. O primeiro aplicado aos dirigentes e gestores do PIVE. O segundo aos moradores da Vila Estrutural. Dessa forma, analisou-se a interação entre as duas partes do projeto, os responsáveis pela execução do serviço de governo e os moradores realocados. A pesquisa coletou informações que tornaram possível identificar variáveis que auxiliam no processo de participação popular e variáveis que dificultam ou desinteressam o cidadão de participar dos programas de governo. Dentre as variáveis positivas destacaram-se o nível de educação, informação, a representação popular, ética e *Accountability*. Das variáveis negativas, os atrasos, excesso de burocracia, escândalos e corrupção. Na ocasião, foi possível acompanhar de perto um programa de governo que interage e busca reaproximar as relações entre Estado e sociedade.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Ética; Transparência e *Accountability*; Cidadania e Participação Popular; *Projeto Integrado Vila Estrutural*.

## **ABSTRACT**

The state has the function of governing and making decisions for the community. But it should not be seen as the sole agent responsible for this function. The quest for social welfare and development must rely on popular participation. However, there are causes that hinder access of information to citizens: the lack of transparency in decision making, excessive bureaucracy in the implementation of services, delays in time, beyond the scandals and lack of ethics of some leaders. These factors hinder the progress of government programs, and unfortunately, the society away from issues of public interest. Given the difficulties, the following question arises: how to encourage popular participation? In this context, we sought to study ways to improve relations between state and society. The research described the importance of participatory society in the implementation of public policies through the study of PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE, plan of the Governo do Distrito Federal – GDF that meets the needs of the residents of the Vila Estrutural in a participatory manner. The PIVE aims to resettle the residents of Vila Estrutural living very close to the Dump (Aterro do Jóquei), and provide social inclusion of residents and reducing poverty. The instruments used for the preparation of the research were two questionnaires. The first applied to the directors and managers PIVE. The second to the residents of Vila Estrutural. Thus, we analyzed the interaction between the two parts of the project, responsible for implementing the government service and the residents relocated. The survey collected information that made it possible to identify variables that help in the process of popular participation and variables that hinder or disinterested citizens to participate in government programs. Among the variables highlights positive if the level of education, information, popular representation, ethics and accountability. Negative variables, delays, excessive bureaucracy, corruption and scandals. On occasion, it was possible to closely monitor a government program that interacts with and seeks to reconnect the relationship between state and society.

**Keywords:** Public Administration; Ethics; Transparency and Accountability; Citizenship and Popular Participation; *Projeto Integrado Vila Estrutural*.



# SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
1.1	Formulação do Problema .....	11
1.2	Objetivo Geral.....	11
1.3	Objetivos Específicos .....	12
1.4	Justificativa .....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO .....	14
2.1	Administrar e Administração Pública .....	14
2.2	Modelos Organizacionais .....	18
2.2.1	Administração Burocrática .....	18
2.2.2	Administração Pública Gerencial .....	20
2.2.3	Governança Pública.....	21
2.3	Transparência e Accountability.....	22
2.4	Ética no Serviço Público .....	24
2.5	Cidadania e Participação Popular .....	26
2.6	Corrupção Pública .....	27
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	30
3.1	Tipo e Descrição Geral da Pesquisa .....	30
3.2	Caracterização do Objeto de Estudo.....	31
3.2.1	Caracterização da Vila Estrutural.....	32
3.3	População e Amostra .....	33
3.4	Instrumento de Pesquisa .....	35
3.5	Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados .....	35
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	37
4.1	Dados dos Agentes Públicos envolvidos no PIVE .....	37
4.2	Dados dos Moradores da Vila Estrutural .....	42

4.3	Análises e cruzamento das informações .....	48
4.3.1	Análise 1 - Informação, Educação e Nível Escolar .....	48
4.3.2	Análise 2 – Participação Popular e Conflito de Interesse.....	49
4.3.3	Análise 3 – Representação Popular.....	49
4.3.4	Análise 4 – Ética e Transparência.....	50
4.3.5	Análise 5 – Atrasos nos Prazos .....	50
4.3.6	Análise 6 – Corrupção e Escândalos de Governo .....	51
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	52
	REFERÊNCIAS.....	54
	Apêndice A – Questionário de Pesquisa de Campo.....	56
	Apêndice B – Questionário de Pesquisa de Campo.....	58

# 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma sociedade justa e participativa está diretamente relacionado à forma como o Estado atende e supre as necessidades da nação. É evidente que toda sociedade busca a dignidade, o bem estar e a segurança. De fato seria ideal que todo Estado-Nação pudesse oferecer ao seu povo serviço público da melhor qualidade, no entanto nem sempre isso ocorre.

Nesse contexto, sabe-se que o Estado tem a função de governar e tomar decisões em prol da comunidade, para isso, deve-se buscar soluções tangíveis, elaborando políticas públicas, desenvolvendo planos e investimentos em infraestrutura de forma que a sociedade receba direta ou indiretamente serviços públicos de qualidade e prestados com excelência. Porém, o Estado não é o único responsável por essa função. A busca pelo bem estar e desenvolvimento devem contar com a participação popular, durante a elaboração dos planos e, principalmente, na cobrança das políticas públicas.

Algumas das causas que dificultam o acesso de informação aos cidadãos são a falta de transparência nas tomadas de decisões, excesso de burocracia durante a execução dos serviços, atraso nos prazos previstos, além dos escândalos e falta de ética de alguns governantes. Tais fatores prejudicam o andamento dos programas de governo, e, infelizmente, afastam a sociedade nos assuntos de interesse público.

Diante dessas dificuldades em aproximar a sociedade e Estado, o estudo analisou o PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE, um plano do Governo do Distrito Federal – GDF que atende as necessidades dos moradores da Vila Estrutural. O PIVE tem como objetivo realocar/reassentar os moradores da Vila Estrutural que hoje encontram-se muito próximos do Lixão (Aterro do Jóquei), além de prover inclusão social dos moradores e redução da pobreza. Na ocasião, foi possível acompanhar de perto um programa de governo que interage e busca reaproximar as relações entre Estado e sociedade.

## 1.1 Formulação do Problema

Toda pesquisa científica começa pela formulação de um problema ou indagação e tem por objetivo buscar a solução do mesmo. Assim, é apropriado enunciar o projeto de investigação na forma de uma pergunta de partida, através da qual o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor. Para Gomides (2002), “A definição do Problema de Pesquisa a chave para o sucesso do Projeto de Pesquisa”.

Diante da necessidade de elaborar um estudo científico e discorrer sobre políticas públicas como o foco na sociedade, surge a indagação: como o Estado deve agir para atender o cidadão? Assim, o problema de pesquisa formulado neste projeto é:

*COMO TORNAR A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE MAIS PARTICIPATIVA?*

A resposta do problema far-se-á por meio do estudo e análise do PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE, projeto que busca promover melhorias na qualidade de vida da população da Vila Estrutura.

## 1.2 Objetivo Geral

O objetivo geral é o propósito principal da pesquisa científica, aquilo que se deseja alcançar ao final do trabalho. Como estamos tratando de Administração Pública com o foco na sociedade, analisando meios para aproximar a participação popular no processo de prestação de serviços público, o objetivo geral desse trabalho é:

*DESCREVER A IMPORTÂNCIA DA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE PARTICIPATIVA NA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.*

### 1.3 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos têm um caráter intermediário, instrumental em um trabalho científico. Tratam dos assuntos e definem etapas para o desenvolvimento parcial do trabalho, com a função de alcançar o objetivo geral. Os objetivos específicos que trataremos serão:

- Identificar quais as causas que dificultam o processo participativo entre a sociedade e o Estado;
- Relacionar as dificuldades de governança com as propostas de mudanças dos modelos organizacionais;
- Avaliar a importância da democracia e cidadania para auxiliar a administração pública nas tomadas de decisões; e
- Relacionar Ética e Transparência com Governança Pública.

### 1.4 Justificativa

A justificativa da pesquisa exalta a importância do tema a ser estudado. Deve articular a relevância intelectual e prática do problema pesquisado. Desse modo, o estudo sobre participação popular na aplicação de políticas públicas surge como forma de conciliar a responsabilidade com a necessidade. De um lado temos o Estado, responsável por desenvolver ações em busca do bem estar e desenvolvimento de todos, do outro temos a sociedade que necessita das ações do Estado e dos serviços públicos.

É comum nos depararmos com problemas relacionados à falta ou baixa qualidade de serviços públicos, principalmente em comunidades mais carentes, das quais necessitam mais desses serviços. O estudo do PROJETO INTEGRADO VILA ESTRUTURAL – PIVE, surge como uma possibilidade de retratar as reais necessidades da população local e verificar quais as medidas adotadas pelo Governo local, GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – GDF, para suprir essas necessidades.

O PIVE trata do reassentamento dos moradores da Vila Estrutural que residem muito próximo ao Lixão (Aterro do Jóquei) e não possuem uma estrutura adequada para moradia. A ideia do projeto é promover a inclusão social desses moradores por meio de assistência direta às famílias carentes visando o desenvolvimento sustentável da região, assim como à organização e regularização fundiária da Vila Estrutural. Para alcançar esses objetivos, o PIVE conta com ampla participação da comunidade. O projeto também trata da melhoria de qualidade das habitações, saneamento ambiental, gestão territorial e de recursos hídricos e fortalecimento institucional dos gestores locais, somadas à ações voltadas para a inclusão social da sua população mediante a inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania.

Nesse contexto, será possível identificar a real importância da participação da sociedade na aplicação de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado a fim de construir uma sociedade mais justa, participativa e interessada.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O Referencial Teórico tem papel fundamental no trabalho acadêmico. Por meio da análise da literatura publicada é possível traçar um quadro teórico e fazer a estruturação conceitual que dará sustentação ao desenvolvimento da pesquisa.

Nesse momento será apresentada uma revisão de literatura abordando tópicos importantes para a pesquisa, relatando os principais conceitos teóricos necessários ao desenvolvimento deste trabalho. Assuntos como Administração Pública, Modelos Organizacionais, Ética, Transparência, Cidadania e Corrupção devem ser discutidos para analisarmos quais as possíveis causas que aproximam ou dificultam o acesso do cidadão na participação de políticas públicas.

### **2.1 Administrar e Administração Pública**

Toda tomada de decisão necessita de um executor, alguém responsável pela ordem, que responda por suas consequências e resultados. Quando tratamos de tomadas de decisões públicas, estamos tratando de um interesse coletivo, assim é possível perceber a importância da existência de um agente responsável por essas ações, no caso, a Administração Pública.

Para discorrer sobre Administração Pública inicialmente trataremos o conceito de administração. Assim, iniciamos com a seguinte indagação: afinal, o que é administrar?

Administração corresponde ao processo de trabalhar com as pessoas e com os recursos, tornando possível o alcance dos objetivos. Para Chiavenato (2003, p.5) Administração é “o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos”. O autor ainda complementa o conceito dizendo que “a tarefa básica da Administração é a de fazer as coisas por meio de pessoas de maneira eficiente e eficaz”.

Para Maximiano (2004, p.25), administração é “o processo de tomar decisões sobre objetivos e utilização de recursos”. Stoner e Freeman (1999)

sustentam que "A administração é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos."

Portanto, na administração deve-se "*administrar a ação*" através das pessoas com objetivo bem definido. Implica em tomar decisões e realizar ações. Nesse contexto, o administrador tem um papel fundamental, pois é o responsável pela ação, ou seja, é a ponte entre os meios (recursos e pessoas) e os fins (objetivos).

Agora que já sabemos o que é administrar, podemos partir para o conceito de Administração Pública. Importante ressaltar que quando falamos em Administração Pública estamos envolvendo todos os agentes que compõem o Estado, sejam agentes políticos, agentes administrativos (servidores e empregados públicos), agentes delegados (concessionários e permissionários), agentes temporários e até mesmo particulares que prestam serviços públicos.

Quando utilizamos a expressão "Administração Pública" podemos interpretá-la tendo em vista dois significados: um subjetivo e outro objetivo. No sentido subjetivo refere-se aos sujeitos que desempenha a função administrativa: o Estado, por meio dos órgãos e entidades criadas por ele. E no sentido objetivo, a expressão significa a própria atividade administrativa, o que se exerce, as tarefas e tomadas de decisões os serviços públicos prestados à sociedade. Segundo ensina Di Pietro o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. [...] Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos (DI PIETRO, 2007, p. 61-62).

Alexandrino e Vicente (2008, p.18) discorrem que a Administração Pública pode ser definida subjetivamente como "o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado" e objetivamente como: "A atividade que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos".



Assim, fica claro que no sentido subjetivo, Administração Pública é o conjunto de entidades, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado. Já em sentido objetivo significa administrar os interesses da coletividade, ou seja, a atividade administrativa executada pelo Estado, por seus órgãos e agente, com base em sua função administrativa; a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos.

A administração pública tem como principal objetivo o interesse público. É regida pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios estão dispostos na Constituição Federal, art. 37, *caput*, que trata dos princípios inerentes à Administração Pública. O artigo versa que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ao versar sobre esses princípios temos: o Princípio da Legalidade estabelece que o Estado deve se submeter ao império da lei, obediência à lei. Esse princípio é a expressão maior do Estado Democrático de Direito, a garantia vital de que a sociedade não está presa às vontades particulares, pessoais, daquele que governa. Encontra-se fundamento constitucional no artigo 5º, II, prescrevendo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Hely Lopes Meirelles esclarece que:

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. MEIRELLES (2006, p.89).

Tal princípio determina que, em qualquer atividade, a Administração Pública está estritamente vinculada à lei. Assim, se não houver previsão legal, nada pode ser feito. O administrador está rigidamente preso à lei e sua atuação deve ser confrontada com a lei. Já na atividade particular tudo o que não está proibido é permitido.

Outro Princípio explícito na Constituição Federal é o Princípio da Impessoalidade, que determina ao administrador orientar-se por critérios objetivos, não devendo fazer distinções fundamentadas em critérios pessoais. Toda a atividade da Administração Pública deve ser praticada tendo em vista a finalidade pública. Se não visar o bem público, ficará sujeita à invalidação, por desvio de finalidade.

O Princípio da Moralidade trata da moral administrativa, significa que o dever do administrador não é apenas cumprir a lei formalmente, mas cumprir substancialmente, procurando sempre o melhor resultado para a administração. É um pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública, tem correlação com a ética, a justiça, a honestidade, a conveniência e a oportunidade.

Como requisito da eficácia e moralidade, o Princípio da Publicidade diz respeito à obrigação de dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os atos da Administração, exteriorizados através de contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Isso dá transparência e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa, que deve representar o interesse público. Por isso não se justifica, de regra, o sigilo.

Por fim, o Princípio da Eficiência, introduzido na Constituição, por meio da EC nº 19/98, e esclarece que os agentes públicos devem agir com rapidez, presteza, perfeição, rendimento. Exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos administrados (sociedade). Para a Administração Pública, a tendência é a prevalência do controle de resultados sobre o controle de meios.

Cumprido ressaltar que esses princípios não são os únicos, pois o próprio texto constitucional faz referência, no inciso XXI e nos §§ 5º e 6º do art 37, que há outros princípios implícitos na CF tais como o princípio da supremacia do interesse público, da razoabilidade e proporcionalidade, da autotutela e continuidade dos serviços públicos.

Agora que já estão fundamentados os conceitos e princípios da Administração Pública, o estudo tratará dos modelos organizacionais. Tais modelos serão abordados com o intuito de visualizar a forma de gestão da máquina pública e como essa gestão se modificou ao longo do tempo e governos.

## **2.2 Modelos Organizacionais**

Como destacou-se no tópico anterior, o Estado, por meio da Administração Pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade por meio de serviços públicos de qualidade. Para cumprir esses serviços, deve haver uma boa governança pública, que seja bem estruturada para atuar efetivamente a favor da sociedade. Administração Pública deve ser vista como o sistema de governo em conjunto com suas ideias, atitudes, normas, processos, tomadas de decisões e instituições que determinam a forma para exercer autoridade política a fim de atender aos interesses da sociedade.

É válido destacar que a gestão pública também deve estar sempre em busca do desenvolvimento social e econômico sustentável, pois as constantes mudanças no dia a dia, os avanços da tecnologia e dos meios de comunicações afetaram a rotina de todos os entes envolvidos, principalmente a administração pública. Diante dessas constantes mudanças, surge a necessidade de reavaliar a forma de gestão e governança da administração pública, que se comparada como uma organização privada, deve adaptar-se de acordo com as demandas de mercado e sociedade.

Não há como afirmar que existe um modelo único ou ideal para o Estado governar, reformas na administração pública acontecem quando as organizações públicas sentem a necessidade de mudar suas práticas de gestão. A seguir discorrer-se-á sobre o modelo burocrático, gerencial e governança pública a fim de analisar as propostas de cada modelo.

### **2.2.1 Administração Burocrática**

Para o Modelo Burocrático, o Estado deve garantir direitos, ofertar serviços e distribuir recursos. Realiza-se por meio da gestão pública tendo como base de apoio uma estrutura pesada, burocrática e centralizada. A adoção da administração pública burocrática surgiu pela necessidade de maior controle administrativo, para combater a corrupção e o nepotismo.

Chiavenato (2003) afirma que Max Weber foi o primeiro teórico da abordagem burocrática. Weber acreditava que a burocracia era a organização por excelência, sua preocupação estava na racionalidade, entendida como a adequação dos meios aos fins. A burocracia era a forma mais eficiente de uma organização.

Ainda segundo o autor, a burocracia de Weber, traz consigo diversas vantagens. Primeiramente, devido a sua racionalidade, o que significa dizer que procura os meios mais eficientes para atingir as metas da organização. A precisão com que cada cargo é definido proporciona o conhecimento exato de cada responsabilidade. Como as atividades são organizadas em rotinas e realizadas metodicamente, e, conseqüentemente, tornam-se previsíveis, acaba por conduzir a confiabilidade entre as pessoas, evitando, assim o atrito entre elas. A rapidez nas decisões, obtida pela tramitação de ordens e papéis, e pela uniformidade de rotinas e regulamentos que colaboram para a redução de erros e custos, a facilidade de substituição daquele que é afastado e os critérios de seleção apenas por competência técnica garantem a continuidade do sistema burocrático, e este último evita o nepotismo. O trabalho é profissionalizado, sendo os funcionários treinados e especializados pelo seu mérito, trazendo benefícios para as organizações.

Como descrito por Chiavenato (2003, p. 268), o tipo ideal de burocracia weberiana tinha como uma das características a previsibilidade do seu funcionamento contribuindo para a obtenção de maior eficiência organizacional. Porém, há limitações na obra de Weber. Partindo para uma análise crítica da realidade descrita por ele, percebe-se a não existência uma organização completamente racional como proposto por Weber, até porque o tipo ideal de burocracia tendia a ser modificado pelos homens. A burocracia leva também a conseqüências imprevistas que conduzem às ineficiências e às imperfeições, e estas, por sua vez, são enfatizadas e exageradas pelos leigos. A esse fenômeno, foi denominado de disfunções da burocracia, que, segundo o autor, caracteriza-se pela internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso de formalismo e de papelório, resistência às mudanças e dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Sobre resistência às mudanças e pouca produtividade, Matias-Pereira (2007) confirma que:

Administração Pública tende a reagir de forma lenta e insatisfatória às mudanças econômicas e sociais que se processam em sua volta, tornando mais acentuadas suas distorções e ineficiências. A ausência de uma dinâmica intra-organizacional adequada acaba por induzir os membros da organização a aceitar um processo de acomodação de interesses. Isso reflete de forma negativa nas instituições de interesse público, visto que geram sentimentos de desestímulo e de resistências a mudanças. Explicam-se parcialmente, dessa forma, as razões da pouca preocupação com os resultados nas organizações públicas. (MATIAS, 2007, p.16).

Assim, o modelo burocrático tornou-se o alvo das mais ásperas críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos.

### **2.2.2 Administração Pública Gerencial**

A administração pública gerencial surgiu na segunda metade do século XX, motivada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado como instrumento de proteção ao patrimônio público e como insatisfação contra a administração pública burocrática.

O enfoque gerencial da administração pública manifestou-se Grã-Bretanha (Thatcher 1979) e nos EUA (Reagan 1980). A primeira tentativa de implementar, no Brasil, a administração pública gerencial, deu-se em 1967 – Governo Castelo Branco - por intermédio do Decreto-Lei nº 200/1967, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira. O DL 200 promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviço para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios. A administração Fernando Henrique Cardoso (1995) propôs a reforma administrativa sob a abordagem gerencial.

Como características da administração pública gerencial temos:

- Orientada para o cidadão
- Orientada para obtenção de resultados
- Pressupõe que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança
- Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação
- Utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

O gerencialismo consiste na administração voltada para resultados, orientada para os anseios do cidadão/usuário. O modelo da administração pública gerencial visa a descentralização das decisões e funções do Estado, maior

autonomia à gestão de recursos humanos, materiais e principalmente, dando ênfase na qualidade do serviço público prestado. Esse modelo busca identificar o cidadão como ponto de referência. Secchi (2009) entende que “A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”.

Sendo assim, o modelo gerencial, ou Nova Gestão Pública – NGP, está orientado ao cliente – cidadão; com foco em resultados; busca da flexibilização administrativas; busca do controle social; e valorização das pessoas.

### **2.2.3 Governança Pública**

A definição de governança não é livre de contestações. Isso porque o termo “governança” gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. A interpretação de governança adotada nesse estudo será voltada para Administração Pública.

A governança pública pode ser compreendida como um modelo alternativo a estruturas governamentais hierarquizadas, implicando que os governos sejam mais eficazes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com capacidade máxima de gestão, mas também garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática. Seu significado contém um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo é usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orienta por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como, gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades.

As origens da governança pública datam de meado da década de 90 do século XX, e traduzem um consenso de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se apóiam na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo, e entre estes e as organizações empresariais e da sociedade civil. Segundo Brugué e Vallès (2005 *apud* SECCHI, 2009, p.14):

A governança não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo.

Já Löffler (2001 *apud* KISSLER; HEIDEMANN, p.4), propõe-se entender governança como:

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Nesse sentido, Governança é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. Essa abordagem centrada no Estado argumenta que a Governança Pública cria instrumentos de colaboração e um modelo mais transparente e integrador de Estado que serve como um veículo ao alcance de interesses coletivos.

Após tratar sobre alguns modelos organizacionais, sintetiza-se o assunto com as palavras de Putnam (1996), que assim versam: *“as reformas políticas, a descentralização, tendem a formar cidadãos participativos e autônomos, que não jogam as responsabilidades para o governo, e a gerar confiança mútua, honestidade e a observância da lei”*. (PUTNAM, 1996 *apud* SILVA, 2006, p.14). Assim, entende-se que a reforma da administração pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica.

As reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, accountability e flexibilidade, portanto, é importante tratar dos conceitos de Transparência e *Accountability*. Como se verá a seguir, tais conceitos são ferramentas importantes para o Estado governar a sociedade de modo justo, democrático e participativo.

### **2.3 Transparência e Accountability**

Percebe-se então que uma boa governança pública está apoiada em princípios como ética, conformidade, transparência e prestação responsável das contas. As tomadas de decisões com foco no objetivo de atender e prestar um serviço de qualidade é um dos meios para se conseguir que os serviços públicos

alcancem os cidadãos. Além de atitudes embasadas em princípios moralistas e éticos, a transparência tem um papel fundamental em uma boa governança.

A transparência é o instrumento significativo que assegura a legitimidade do governo junto à população. É um mecanismo que melhora o desempenho da administração pública, dando mais credibilidade e confiança para a população na implementação de políticas e prestação de serviços. A respeito desse assunto Matheson (2006) defende que:

Administração Pública requer servidores politicamente responsáveis e capazes de interagir com grupos sociais diversos; requer pessoas intelectualmente preparadas para analisar problemas complexos e oferecer assessoramento para solucioná-los; requer equipes suficientemente estáveis para assegurar que o conhecimento institucional permaneça independentemente das mudanças de governo; e por fim, requer uma base ética profissional, de forma que os políticos recebam dos servidores assessoramento apartidário, e os cidadãos recebam tratamento equânime.

Essa transparência é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Além da transparência, há outro conceito importante a ser descrito: *accountability*. Para Matias-Pereira (2007) o termo *accountability* pode ser entendido como:

O conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais “accountable” é um governo. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 36).

Desse modo, *accountability* é um meio para que os gestores prestem contas a quem os elegeu e responda integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos.

Ao se tratar do assunto transparência e *accountability*, percebe-se que as transformações nos padrões culturais das organizações públicas estão relacionadas às aspirações da sociedade, que deseja serviços públicos de melhor qualidade e prestados com transparência.

Desse modo, o esforço para melhorar o desempenho dos governantes passa pela formação de boas equipes, comprometidas com as instituições e com as missões do Estado de promover a prestação de serviços de qualidade à população. Em síntese, a busca pela transparência na administração pública deve ser vista



como uma possível solução para que o Estado, no caso o Brasil, continue a progredir no desenvolvimento e, principalmente, em sua democracia, pois a transparência é o acesso do cidadão às informações do governo, tornando as relações entre Estado e sociedade mais próximas.

## 2.4 Ética no Serviço Público

Numa breve definição sobre o conceito, temos que “*Ética*” é originada do grego “*ethos*”, que significa modo de ser, caráter. Como o homem vive em sociedade, convive com outros homens e, portanto, deve-se pensar e responder à seguinte pergunta: “*Como devo agir perante os outros?*”. Assim, o objetivo da conceituação da ética é determinar o que é bom, tanto para o indivíduo como para a sociedade.

Ao tratar da Ética no setor público se discorrerá sobre a finalidade da conduta e postura responsável necessárias a todos agentes públicos. Veca (1999 *apud* SILVA 2006, p.3) argumenta sobre a importância da ética pública afirmando que “A ética pública diz respeito às decisões coletivas, às escolhas que pertencem a todos ou cujos efeitos atingem a todos”.

Dois aspectos relacionados à questão da ética no serviço público merecem especial atenção porque são de fundamental importância para a formação do conceito que a sociedade tem do serviço público. O primeiro deles diz respeito à forma como o Estado estabelece ou exige obrigações dos seus cidadãos; o segundo, à forma como estes são tratados pelo próprio Estado e por seus agentes, seja quando demandam serviços, seja quando procuram um órgão estatal para cumprir uma obrigação imposta pelo próprio Estado. Sabe-se que o Estado exerce o papel de regulador da vida em sociedade. Atua como garantidor de direitos, tais como: o direito à vida, à segurança, à propriedade, à saúde, à educação, aos direitos assistenciais e, também, aos direitos chamados de terceira geração, como o de proteção ao meio ambiente, visando a assegurar qualidade de vida saudável às gerações atuais e futuras. (MORAIS, 2009, p.168).

No Brasil, a Administração Pública possui vários atos legais que estabelecem maior controle das ações e tomadas de decisões públicas. Entre esses

atos temos: a declaração de bens dos agentes públicos, introduzida pela Lei n.º 3.164, em 1º de junho de 1957; Lei n.º 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União; Lei n.º 8.429/92, denominada de Lei da Improbidade Administrativa e, também, O Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994, denominado de Código de Conduta Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

Dentre esses atos legais ressalta-se um pequeno trecho do Código de Conduta Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Assim, de acordo com os princípios, normas e atos legais, definidos expressamente pela Administração Pública, compreende-se que os agentes públicos devem estar a serviço do Estado e a serviço do público, dos cidadãos e de toda a coletividade, do interesse público, e não a serviço dos seus interesses pessoais ou daqueles que lhe são próximos.

É importante ressaltar que a intenção desse estudo não é tomar partido na questão das teorias éticas. O que se defende é que as decisões e atitudes dos servidores devem estar embasadas no interesse coletivo, pois o objetivo visado é o bem do País.

Após tratar da Administração Pública, dos modelos organizacionais, dos componentes para uma boa governança – ética e transparência, segue-se abordando sobre cidadania e participação popular.

## 2.5 Cidadania e Participação Popular

O termo cidadania está relacionado aos direitos que permitem o indivíduo intervir na direção dos negócios públicos do Estado, participando de modo direto ou indireto na formação do governo e na sua administração, seja ao votar (direto), seja ao concorrer a cargo público (indireto). No funcionamento da administração pública no Brasil, é possível notar que poucas são as práticas que envolvem a participação direta dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas.

A crítica que podemos fazer sobre cidadania é que o povo exige muito e participa pouco, pois uma sociedade participativa auxilia e, muitas vezes, melhora a prestação de serviços públicos. Para Matias-Pereira (2007, p.7), “as sociedades tendem a prosperar na medida em que existe forte sentimento de interação e respeito às instituições públicas por parte dos cidadãos”.

A cidadania pode ocorrer de diferentes formas, sendo que a mais frequente é pelo voto. Afinal, numa democracia, os cidadãos são expostos às plataformas políticas dos partidos políticos durante as campanhas eleitorais. As plataformas e o perfil ideológico dos partidos facilitam a escolha dos eleitores e reduzem os custos de busca de informação sobre as várias decisões que precisam ser tomadas pelo setor público. Por exemplo, em vez de cada eleitor buscar informações sobre para quem o governo deve transferir renda nos programas sociais ou onde construir estradas em regiões distantes da sua, ele apenas presta atenção nas proposições incluídas nas plataformas, conforme expressas pelos candidatos aos cargos públicos, e nas realizações efetivas dos partidos quando estão no poder.

No entanto, é notável que as rápidas mudanças em termos de acesso a informações, elevação do nível de educação e de cidadania, contribuem para aumentar a cobrança por uma gestão pública moderna. É perceptível que as mudanças nas relações entre a administração pública e seus usuários decorrem, em grande parte, da crise gerada pelo atendimento deficiente ao cidadão. Os usuários de serviços públicos, além de mostrarem um elevado nível de insatisfação com a qualidade do atendimento, passaram a exigir, cada vez mais, a prestação de serviços de qualidade e com respeito.

Matias-Pereira (2007) destaca que:

“O Estado é o local no qual o cidadão exerce a cidadania. A reforma do Estado não se restringe à reestruturação administrativa e ao alcance do equilíbrio fiscal. Tem como objetivo a consolidação do processo democrático, a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável com a justiça”. (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Assim, devemos notar a importância das reformas administrativas de modo que os governantes estimulem a participação popular, bem como assegurem que as instituições públicas estejam sempre à disposição dos cidadãos de maneira justa e confiável. Putnam (1996 *apud* SILVA, 2006, p.14) comenta sobre participação popular e defende que “as reformas políticas, a descentralização, tendem a formar cidadãos participativos e autônomos, que não jogam as responsabilidades para o governo, e a gerar confiança mútua, honestidade e a observância da lei”.

A seguir, tratar-se-á de um assunto polêmico, porém necessário para o entendimento dos motivos que afastam ou desinteressam a participação popular no processo e/ou implementação de políticas públicas: a corrupção. A ideia não é levantar dúvidas ou gerar acusações, mas sim, deixar explícito que o assunto existe e é considerado como fator prejudicial à relação entre Estado e sociedade.

## **2.6 Corrupção Pública**

Quando tratamos de Corrupção Pública significa que está ocorrendo o uso ilegal (por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados a serviço público) do poder político e financeiro de organismos ou agências governamentais com o objetivo de transferir renda pública ou privada. Esse tipo de prática é criminosa e repudiada pela sociedade. No entanto, em todas as sociedades humanas existem pessoas que agem segundo as leis e normas reconhecidas como legais do ponto de vista constitucional, mas também há pessoas que não reconhecem e desrespeitam essas leis e normas para obter benefício pessoal. No crime de corrupção política, os criminosos – ao invés de assassinatos, roubos e furtos - utilizam posições de poder estabelecidas no jogo político normal da sociedade para realizar atos ilegais contra a sociedade como um todo. Essas

peças são conhecidas sob o nome comum de criminosos. É válido ressaltar que o uso de um cargo público para estes fins é também conhecido como tráfico de influência.

Certas condutas que, em passado recente, eram vistas com normalidade no serviço público (usar bens públicos para fins particulares, nomear parentes para cargos em comissão que dispensam o concurso público, por exemplo), hoje a sociedade não mais as tolera. Não mais se concebe que o indivíduo tome “posse” do cargo público e dele se apodere como uma propriedade particular, do qual pode tirar todos os proveitos possíveis, inclusive o do exercício do poder pelo poder e o da barganha de vantagens que possam traduzir-se em aumento do seu patrimônio ou do de seus familiares.

Como todos sabem, o Estado pertence aos cidadãos, e não àqueles que titulam o poder ou dele se apoderam. Quando se tira algo do Estado de forma indevida, lesam-se todos os seus cidadãos. Quando se aborda a questão do conteúdo ético da conduta privada e pública no Brasil, logo deparamos, com diversos escândalos: a corrupção na esfera política, os “mensalões”, a manipulação das emendas ao orçamento, a troca de favores, dentre outros. Essa percepção transparece em inúmeras pesquisas de opinião. Faz com que a sociedade brasileira se veja como uma das mais corruptas do mundo, e que as tentativas de moralização das relações entre cidadão e Estado sejam consideradas ingênuas.

No plano infraconstitucional os exemplos são diversos de mecanismos para manter uma boa conduta, postura e governança de acordo Leis, Decretos e Atos Normativos destinados a prevenir conflitos de interesses: o Código Penal, a Lei de Improbidade, a Lei de Licitações, a Lei no 8.112/1990 (Regime Jurídico do Servidor Público Federal), as normas aplicáveis às agências reguladoras e os códigos de conduta gerais e específicos que devem ser observados por servidores públicos. Ou seja, do ponto de vista normativo, o Brasil nada fica a dever em comparação às legislações contemporâneas.

A corrupção provoca distorções econômicas no setor público direcionando o investimento de áreas básicas, como a educação, saúde e segurança, para projetos em áreas em que as propinas e comissões são maiores, como a criação de estradas e usinas hidroelétricas. Além disso, a necessidade de esconder os negócios corruptos leva os agentes privados e públicos a aumentar a complexidade técnica desses projetos e, com isso, seu custo. Isto distorce ainda mais os investimentos.

Por esta razão, a qualidade dos serviços governamentais e da infraestrutura diminui; em contrapartida, a corrupção aumenta as pressões sobre o orçamento do governo. Em seguida, esta pressão se reflete sobre a sociedade com o aumento dos níveis de cobrança de impostos, taxas e tributos. Matias-Pereira (2005, p.15), em seu artigo “*Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil*”, sintetiza sobre importância da transparência e democracia no controle e combate à corrupção:

A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. [...] A priorização da transparência na gestão do setor público, nesse sentido, surge como uma ação imprescindível. [...] O combate efetivo à corrupção, além de uma governança responsável, exige uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder. É perceptível que quando a corrupção se transforma em sistêmica, como é o caso do Brasil, as medidas convencionais para combatê-la tornam-se insuficientes. Nesse sentido, ficou razoavelmente evidenciado que é necessário buscar uma maior conscientização da sociedade civil sobre os custos da corrupção.

Portanto, os agentes públicos devem estar a serviço do Estado. Por isso é que se diz que o servidor público deve estar a serviço do público, dos cidadãos e de toda a coletividade; deve servir o interesse público e não os interesses pessoais ou daqueles que lhe são próximos. Além dessa cobrança dos representantes, é de suma importância a participação popular no processo de controle e fiscalização das políticas públicas. Afinal, como visto no estudo, a melhor maneira de se construir e desenvolver uma sociedade justa é por meio da participação popular. A cidadania e democracia atuando em conjunto com a Administração, justa, ética e transparente que deve estar disposta a promover mudanças em busca de melhorias a serviço do povo e de toda a nação.

### **3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Tendo em vista a necessidade de investigar os meios para aproximar as relações entre Estado e sociedade, esta etapa apresenta métodos utilizados pelo investigador em busca da resposta para o problema de pesquisa.

O presente estudo apresenta-se na forma de pesquisa exploratória e está direcionado por meio de questionário. O objetivo desse tipo de estudo é procurar padrões, ideias ou hipóteses. As técnicas tipicamente utilizadas para a pesquisa exploratória são os estudos de casos, observações ou análise históricas, e seus resultados fornecem geralmente dados qualitativos ou quantitativos. A pesquisa exploratória avalia quais teorias ou conceitos existentes podem ser aplicados a um determinado problema ou se novas teorias e conceitos devem ser desenvolvidos. (COLLIS; HUSSEY, 2005, p.24).

#### **3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa**

A pesquisa foi elaborada por meio do estudo do Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE. A ideia foi analisar a relação entre os Agentes Públicos e os moradores da Vila que necessitam ser realocados. Para isso foi aplicado dois questionários. O primeiro com os responsáveis pela execução do projeto, e o segundo com a população local que está sendo beneficiada com o serviço do governo.

A estratégia escolhida foi um estudo aprofundado do PIVE, descrevendo a situação dos moradores da Vila Estrutural que necessitam de um atendimento especial de serviços públicos, principalmente na área de saneamento e regularização das moradias.

Assim, buscou-se identificar quais medidas de governo foram tomadas em conjunto com a população local para promover melhorias e desenvolvimento da

região, explorando, então, uma situação da vida real em que houve cooperação entre Estado e sociedade.

### **3.2 Caracterização do Objeto de Estudo**

Conforme descrito anteriormente, o objeto de estudo foi o Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE. Esse projeto faz parte do Programa Brasília Sustentável, um programa do Governo do Distrito Federal que tem por objetivo assegurar a qualidade dos recursos hídricos do Distrito Federal e Região Metropolitana de Brasília, promovendo a melhoria das condições de vida da população e a gestão sustentável do território.

Dentre as ações do Programa há o PIVE que promove a intervenção do componente Inclusão Social e Redução da Pobreza. Essa intervenção objetiva a regularização fundiária da Vila Estrutural com ampla participação da comunidade, englobando aspectos urbanísticos, ambientais, socioeconômicos e jurídico-legais, em decorrência do entendimento da comunidade do Distrito Federal de que essa ocupação desordenada é um fato concreto que deve ser enfrentado como a melhor forma de mitigar os impactos ambientais, além de possibilitar o desenvolvimento econômico e social da região.

As intervenções na Vila Estrutural buscam o desenvolvimento sustentável, a ser alcançado por meio de ações de urbanização da área e de seu entorno, melhoria da qualidade das habitações, saneamento ambiental, gestão territorial e fortalecimento institucional dos gestores locais, somadas às ações voltadas para a inclusão social da sua população mediante a inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania. Com essa intervenção, haverá melhoria da qualidade das habitações, pavimentação, drenagem e saneamento básico ambiental, além de ações de gestão sócio-ambiental voltadas para a inclusão social da sua população mediante a inserção no mercado de trabalho e o exercício pleno da cidadania.

Para alcançar esses objetivos, foram elaborados projetos que contemplam recuperação ambiental, coleta de resíduos sólidos, drenagem pluvial, sistema viário, complementação da rede de energia elétrica e de iluminação pública, abastecimento



de água e esgotamento sanitário e de equipamentos públicos comunitários, além do inevitável plano de realocados e reassentamento da população, decorrente da necessidade de adequar as ocupações existentes às condicionantes, restrições e recomendações urbanísticas e ambientais que orientaram a elaboração do projeto urbanístico. Os principais impactos sobre o meio físico e biótico provenientes da ocupação irregular da área mostram fortes correlações com a falta de infra-estrutura urbana e de saneamento básico, bem como com problemas sociais, que também produzem impactos de natureza social, como violência, desemprego e consequente redução da qualidade de vida. A presença do aterro controlado do Jóquei é um fator a parte nas pressões sobre os recursos ambientais e também em questões sociais. As lideranças locais, em entrevistas e reuniões realizadas, deixaram bem claras suas expectativas com relação à regularização da Vila Estrutural, tantas vezes prometida por representantes de todos os níveis do Governo Distrital.

As realocações das famílias, que ocupam lotes considerados inadequados do ponto de vista ambiental e de salubridade ou que deverão ser realocados por razões de adequações urbanísticas fundamentais para a regularização da ocupação, é parte fundamental do PIVE, imprescindível para se garantir melhoria da qualidade de vida à população e a consequente regularização da cidade, e será objeto desse Projeto.

### **3.2.1 Caracterização da Vila Estrutural**

Se por um lado a Vila Estrutural está localizada em área privilegiada e de grande acessibilidade – próxima ao Cruzeiro, Setor de Indústria e Abastecimento e Plano Piloto, confrontando-se ao norte com o Parque Nacional de Brasília – por outro, é originária do Aterro Controlado do Jóquei, com o qual se limita.

A população da Estrutural estimada, em 2007, é de cerca de 35.000 habitantes, sendo que em 2003, segundo levantamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, a população era de 25.132 habitantes. Pesquisas e levantamentos realizados na comunidade demonstram que a população residente, à medida que conseguem obter maiores recursos financeiros, transfere a residência para endereços mais nobres dentro da Vila, ou para outras cidades do Distrito Federal, o que implica em inúmeros imóveis alugados e numa grande movimentação das famílias, dificultando a verificação cadastral. (SEDUH - Plano de Realocação e Reassentamento, 2008).

### 3.3 População e Amostra

Há consenso, hoje, no Distrito Federal, sobre a necessidade da regularização fundiária da Vila Estrutural. Portanto, sua fixação e urbanização se constituem no melhor modo de preservar os atributos ambientais do Parque Nacional de Brasília, além de atender aos anseios da comunidade da Vila Estrutural em relação ao seu direito a moradia.

A participação da comunidade nas discussões com vistas à elaboração do Projeto Urbanístico foi iniciada de forma sistemática em maio de 2006. Os primeiros meses de trabalho foram dedicados à identificação dos desejos e anseios da população e esclarecimentos sobre os condicionantes urbanísticos, ambientais e legais que norteavam a regularização da Vila. Posteriormente a esta etapa, seguiu-se para o cadastramento das famílias, comerciantes e outros agentes envolvidos.

No início dos trabalhos a população tinha uma enorme desconfiança em relação à sua fixação no local. No decorrer do processo de discussão e construção do projeto, estando superada a possibilidade de remoção, a população passou a discutir e conhecer as razões e as necessidades de realocados/reassentamento das famílias que ocupavam áreas impróprias na Vila e as soluções apresentadas para as diferentes situações. A concepção urbanística do Projeto foi finalizada em setembro de 2006 quando foram intensificados os procedimentos de esclarecimento e informação da população, que resultou no recebimento de sugestões para alterações e ajustes no projeto.

Em decorrência das reuniões com a comunidade e das audiências públicas voltadas a toda a comunidade do Distrito Federal, foram realizados ajustes na proposta urbanística. Durante as reuniões, os condicionantes urbanísticos e ambientais que fundamentaram as realocações/reassentamentos, foram exaustivamente explicadas e discutidas com os diferentes grupos em que foram divididos a população, conforme suas especificidades e características. Dois grupos, os comerciantes/prestadores de serviços do setor de oficinas e os chacareiros colocaram grande resistência à desocupação das áreas, fato que obrigou o GDF a promover cadastros específicos e formação de comissões para avaliações de atributos que permitissem qualificar as famílias aptas a receberem lotes diferenciados. Assim, a proposta de ordenamento territorial resultante das inúmeras

reuniões e discussões contempla a permanência dos moradores, havendo então a necessidade de realocar/reassentar 903 (novecentas e três) famílias, comerciantes, prestadores de serviços.

Dessa forma, a proposta do estudo foi trabalhar com uma amostra dos moradores locais que serão realocados/reassentados para outra região em virtude da necessidade de organização da Vila Estrutural e uma amostra dos agentes de governo envolvidos no projeto de realocação das famílias.

A seguir um quadro explicativo referente à distribuição das edificações:

<b>Item</b>	<b>Tipo de uso da Edificação</b>	<b>Quantitativo Lote</b>
1	Residenciais Urbanos	718
2	Comércio/prestação de Serviços – uso misto urbano	115
3	Rurais	70
<b>Total</b>		<b>903</b>

**Quadro 1.** Quantitativo das realocados/reassentamento por tipo de uso.

Importante frisar que para fins da elaboração desse Plano, e para garantir uma margem de segurança, foram contabilizadas todas as edificações, mesmo aquelas vazias, ou em construção. Assim, as 903 famílias/comerciantes/prestadores de serviços que ocupam as edificações foram classificadas em três grupos.

O primeiro grupo é formado por 718 famílias residentes em áreas urbanas, que necessitam desocupar o local onde vivem atualmente, seja por condicionantes ambientais ou urbanísticos. Essas famílias serão realocadas para outros setores dentro da própria Vila Estrutural e receberão lotes unifamiliares, regularizados, dotados de uma unidade habitacional com infra-estrutura.

O segundo grupo é composto por 115 comerciantes/prestadores de serviços, que formam o antigo setor de oficinas. Esses comerciantes e prestadores de serviços serão realocados a uma área destinada para esse fim dentro da Vila Estrutural e receberão lotes de uso misto, regularizados, dotados de infra-estrutura. Existem locais onde não há exercício de atividade comercial, apenas uso residencial. Os que não exercem atividades comerciais receberão lotes de uso residencial.

O terceiro grupo é formado por 70 famílias que residem em chácaras e que foram classificadas como tendo aptidão agrícola pela Secretaria de Agricultura e Pecuária do Distrito Federal. Estas famílias serão reassentadas em uma área rural localizada fora da Vila Estrutural, mais precisamente no Núcleo Rural Monjolo,

localizado na Cidade do Recanto das Emas, e receberão um lote rural, regularizado, dotado de uma unidade habitacional e infra-estrutura.

A Pesquisa, então trabalhou com dois tipos de amostragem sendo que a primeira tratou dos agentes de governo envolvidos no projeto e a segunda, dos moradores dentro da Vila Estrutural (718 Residências). A ideia foi aplicar um questionário qualitativo com os responsáveis pelo projeto e um questionário quantitativo com a população. Dessa forma buscou-se avaliar como ocorre a participação e interação entre sociedade e governo.

### **3.4 Instrumento de Pesquisa**

Conforme exposto anteriormente, o instrumento utilizado para elaboração da pesquisa foi o questionário para os dirigentes e gestores do PIVE e outro questionário direcionado para os cidadãos, moradores da Vila Estrutural. A intenção era analisar os dois lados do projeto, os responsáveis pela execução do serviço de governo e os moradores realocados. O modelo dos questionários dos cidadãos e gestores encontram-se no Apêndice A e B.

O Primeiro questionário foi qualitativo. Tratava dos assuntos relacionados ao projeto, à participação, à ética, assim como as necessidades da vila. Já o segundo questionário trabalhou com dados quantitativos. Buscou-se levantar informações a respeito do perfil dos moradores da região (idade, profissão, renda média e nível de escolaridade), aborda questões sobre participação popular e sobre a situação e necessidades.

### **3.5 Procedimentos de Coleta e de Análise de Dados**

A proposta de pesquisa foi trabalhar com questionário direcionado, ou seja, a intenção era avaliar as variáveis positivas e negativas, que aproximam ou prejudicam a cooperação entre Estado e sociedade. Após a coleta, houve a tabulação dos dados que cruzou as variáveis em busca de resultados e respostas

para o problema de pesquisa *“COMO TORNAR A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE MAIS PARTICIPATIVA?”*.

Dessa forma, a pesquisa trabalhou com informações que tornaram possível identificar quais as variáveis auxiliam no processo de participação popular e quais variáveis dificultam ou desinteressam o cidadão de participar dos programas de governo.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Nesse momento do estudo, busca-se descrever e analisar os dados coletados pelos questionários. A análise está dividida em três partes, a primeira refere-se aos dados dos Agentes envolvidos no PIVE, indicará o perfil dos executores, como lidam com a participação popular na gestão do Projeto, quais as necessidades dos moradores e da Vila, além de ponderar qual a importância da ética e transparência em relação ao Projeto e à aplicação de políticas públicas. A segunda parte refere-se aos moradores da Vila que já foram ou ainda serão realocados. São descritos o perfil dessas pessoas, nível escolar, renda familiar, profissão, assim como o processo de participação com o PIVE. A terceira etapa discorre sobre o cruzamento das informações. Busca-se relacionar quais variáveis facilitam o processo de interação entre Governo e Sociedade, identificar meios para aproximar a sociedade aos assuntos de interesse público e analisa os motivos que afastam e desinteressam a população a se tornarem mais participativas.

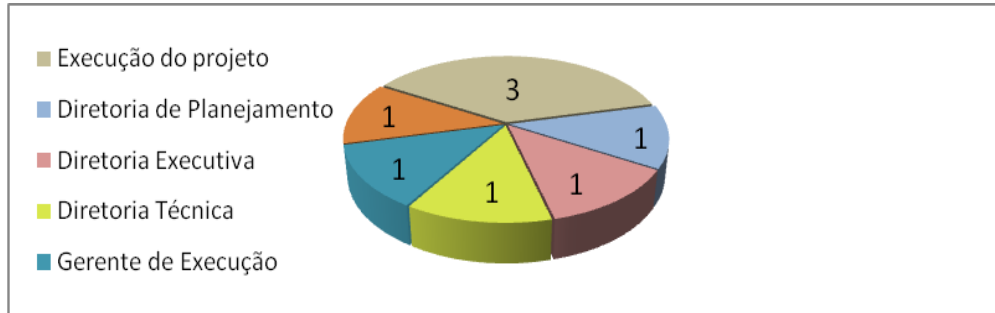
### **4.1 Dados dos Agentes Públicos envolvidos no PIVE**

A presente pesquisa selecionou oito agentes que estão diretamente envolvidos com o planejamento e execução do Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE<sup>1</sup> e atuam em áreas estratégicas tais como:

- Diretoria de Planejamento – Programa Brasília Sustentável
- Diretoria Executiva - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB - Programa Brasília Sustentável
- Diretoria Técnica - Programa Brasília Sustentável
- Gerente de Execução - Programa Brasília Sustentável
- Coordenação do projeto - Programa Brasília Sustentável
- Execução do projeto - Programa Brasília Sustentável

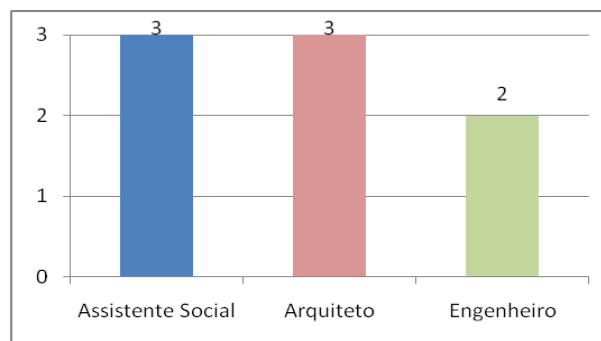
---

<sup>1</sup>O PIVE faz parte do Programa Brasília Sustentável que envolve diversas Entidades Administrativas da União e do Distrito federal tais como: SEDUH, CAESB, ETE, IBAMA, NOVACAP, PDOT, ADASA e o próprio GDF.



**Gráfico 1.** Área de atuação dos Agentes Públicos

Dentre os agentes envolvidos foi possível identificar que todos possuem nível de graduação superior e amplo conhecimento na área de planejamento e execução da administração pública. É válido destacar a importância dessas informações, pois a ideia do estudo é identificar variáveis que auxiliam ou facilitam o processo de integração entre a administração pública e os cidadãos. Veremos mais à frente que a competência e qualificação profissional são essenciais no desempenho de atividades e serviços públicos. O Gráfico a seguir sintetiza a amostra do grupo selecionado em relação à sua graduação e área de atuação:



**Gráfico 2.** Formação dos Agentes Públicos

Seguindo as informações coletadas, percebe-se que todos os agentes sabem da importância do processo de realocação dos moradores das áreas de riscos. O Gerente de Execução destacou, durante a coleta de dados, que “seria ideal se não houvesse a necessidade de reassentamento, tendo em vista o transtorno social que acaba gerando. [...] No entanto esse processo é necessário para atingir as metas do projeto de urbanização e desenvolvimento da Vila Estrutural”. Apesar do transtorno social verifica-se que as realocações geram múltiplos benefícios como moradia, segurança, organização da quadra e melhores condições de vida para os moradores.

Outro ponto que existe consenso entre os agentes ocorre na desativação do Aterro do Jóquei. De fato há pouco o que se questionar sobre esse assunto tendo em vista o interesse público e a preservação ambiental. Esse lixão não atende aos parâmetros mínimos de segurança. O novo aterro previsto pelo GDF deverá ser construído em breve dentro das especificações ambientais. No entanto veremos adiante que há moradores que se opõem à desativação do aterro, uma vez que o lixão serve como fonte de renda precária para centenas de trabalhadores da região.

Em relação à participação popular percebe-se que também há consenso dos agentes sobre a importância da interação social para execução do projeto, mas nas devidas proporções, mesmo porque há um forte interesse individual por parte dos moradores que após receberem suas casas se afastam da continuidade do programa e dos assistentes sociais. Outros recebem a moradia e acabam vendendo o imóvel, permanecendo nas mesmas condições anteriores. Segundo a Assistente Social do PIVE a implantação do projeto só é possível se pactuada com a população; projetos com participação popular são mais bem aceitos pela comunidade. A respeito do processo de interação e participação, observa-se no quadro a seguir que o projeto tem amplo contato entre os Agentes Públicos e o público alvo. Nota-se que também há representação de líderes comunitários que se organizam para melhor atendimento dos interesses e necessidades da população local.

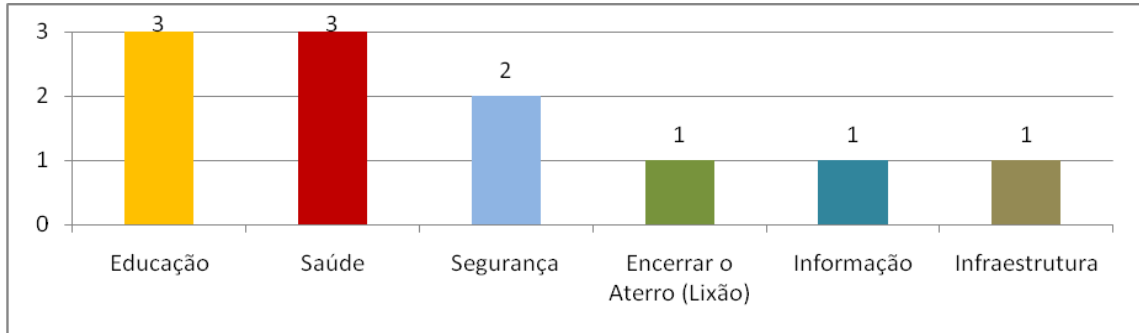
Participou de alguma reunião com os moradores		%
SIM	7	88%
NÃO	1	12%

Conhecem líderes comunitários		%
SIM	6	75%
NÃO	2	25%

**Quadro 2.** Interação com a comunidade.

Em relação às necessidades da Vila Estrutural, contactou-se que a comunidade precisa melhorar em diversas áreas tais como: educação, saúde, segurança e infraestrutura. O Gráfico 3 dispõe sobre as maiores necessidades da região sob o ponto de vista dos Gestores/Executores do projeto:





**Gráfico 3.** Necessidade da Vila Estrutural

A partir do Gráfico 3, percebe-se que a necessidade de intensificar a educação é essencial para o desenvolvimento da Vila. Como veremos adiante, o nível escolar dos moradores da região é muito baixo, a grande maioria não terminou o ensino fundamental. Além da educação, a saúde também deve ser aprimorada. Atualmente há um posto de saúde dentro da Vila, mas não é suficiente para atender a demanda. Quando os moradores precisam de um atendimento especial eles se deslocam para o Hospital do Guará ou da Ceilândia.

Assim como educação e saúde, a segurança da Vila deixa a desejar. Ainda há muita insegurança, assaltos e consumo de drogas dentro da Vila. Outros pontos que também são considerados necessários para a melhora do bairro são a infraestrutura (água, esgoto, luz e ruas) e a desativação do Lixão que não atende aos parâmetros mínimos de segurança. A Figura 1 demonstra as condições precárias dos moradores das áreas de riscos que precisam ser realocados.



**Figura. 1** Área de risco

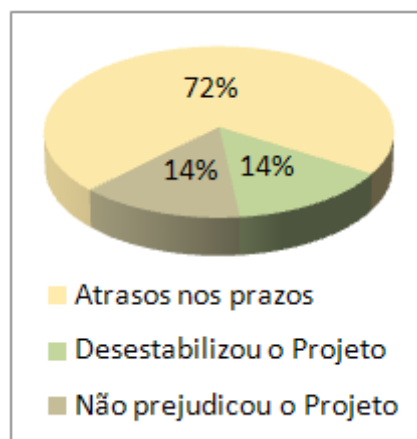
As condições de moradia e de infraestrutura serão detalhadas quando forem retratados os dados dos moradores realocados. Prosseguindo a análise coletada, a

pesquisa buscou identificar qual a importância da ética na execução de projetos e políticas públicas. Nesse ponto todos os agentes entendem que o trabalho e a ética devem andar juntos, consideram-na um fator essencial e necessário para o Projeto.

A despeito do consenso dos gestores sobre essa importância, a Coordenadora do Projeto critica a atitude de alguns líderes comunitários que manipulam a população para obter vantagens pessoais. Para a Coordenadora, esse tipo de atitude prejudica as ações do governo e não deve ser tolerada. Ela também afirma que a população deve exigir transparência na execução dos serviços públicos. Há muitas informações que não são repassadas na íntegra durante o processo de realocação, o que gera desconforto e insatisfação para os moradores.

Uma das formas para combater o problema se dá por meio da gestão transparente. A transparência também foi tema abordado durante a coleta de dados. Constatou-se que todos os agentes sabem da necessidade de prestar contas; no entanto, alguns desconhecem ou não ouviram falar sobre o termo *ACCOUNTABILITY*. Esse termo refere-se a uma gestão com responsabilidade, transparência e se preocupa em executar serviços com qualidade.

O último ponto abordado no questionário procurou identificar se houve alguma relação entre o recente escândalo dos Governadores do DF e o andamento e execução do PIVE. De fato, a maioria dos agentes reconheceram que o episódio não foi positivo para o governo. Questionaram o atraso nos prazos e falta de prioridade em relação a outros projetos. No entanto, a Gerente de Regularização Fundiária não reconheceu nenhuma relação direta entre o escândalo e o PIVE; para ela, os trabalhos permaneceram em curso, apenas com um ritmo menor. O Gráfico 4 sintetiza a opinião dos entrevistados em relação ao assunto:

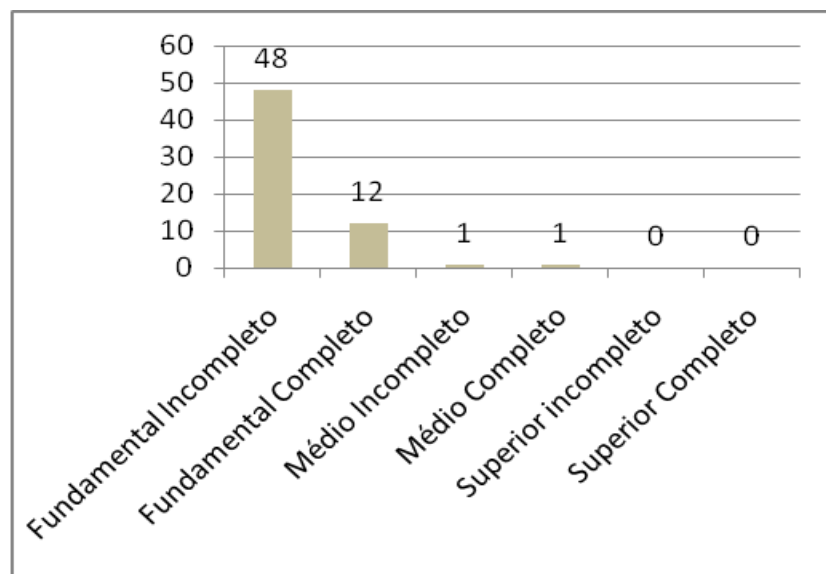


**Gráfico 4.** Relação entre escândalo dos Governadores do DF e execução do PIVE

## 4.2 Dados dos Moradores da Vila Estrutural

A segunda parte da pesquisa refere-se aos moradores da Vila que já foram ou ainda serão realocados. Nesta etapa descreve-se o perfil dessas pessoas em relação ao nível escolar, renda familiar, profissão, assim como o processo de interação e participação com o PIVE. A aplicação do questionário selecionou como amostra 62 participantes do total de 718 famílias que participam do plano de realocação dentro da Vila Estrutural. Ressalte-se que o difícil acesso a alguns moradores, seja por motivos de segurança, seja por desconfiança e desinteresse pessoal dificultou o número de pesquisados durante a coleta de dados.

No entanto, dos moradores entrevistados foi possível identificar o baixo nível de escolaridade da grande maioria. O Gráfico 5 descreve o nível de escolaridade das pessoas envolvidas:

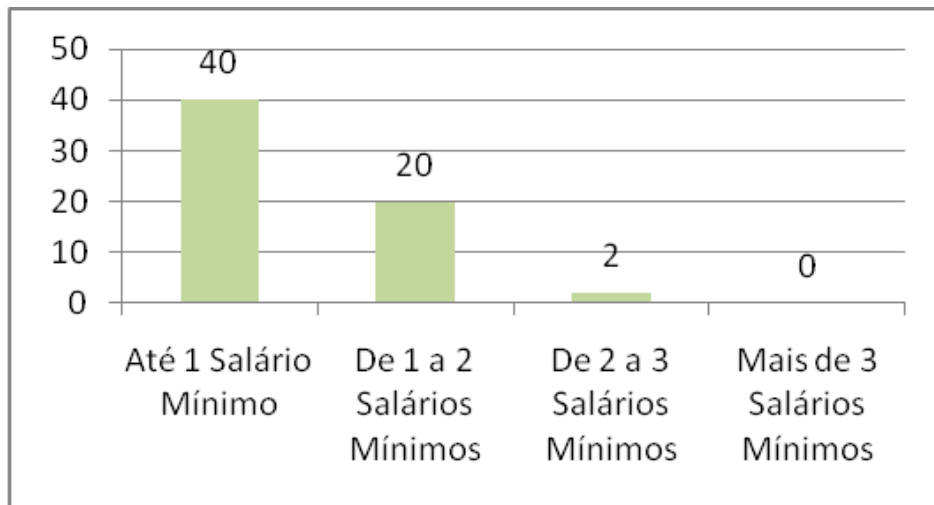


**Gráfico 5.** Nível de Escolaridade dos Moradores

Percebe-se que o nível fundamental incompleto prevalece diante do fundamental completo e médio. Importante verificar esses dados, pois o objetivo da pesquisa é determinar variáveis que aproximam ou não a participação entre sociedade e Estado. Nesse caso verifica-se que o baixo nível escolar pode ser um fator que dificulta o processo de participação. Essa análise será tratada no tópico a seguir, que discorrerá sobre o cruzamento das informações coletadas.

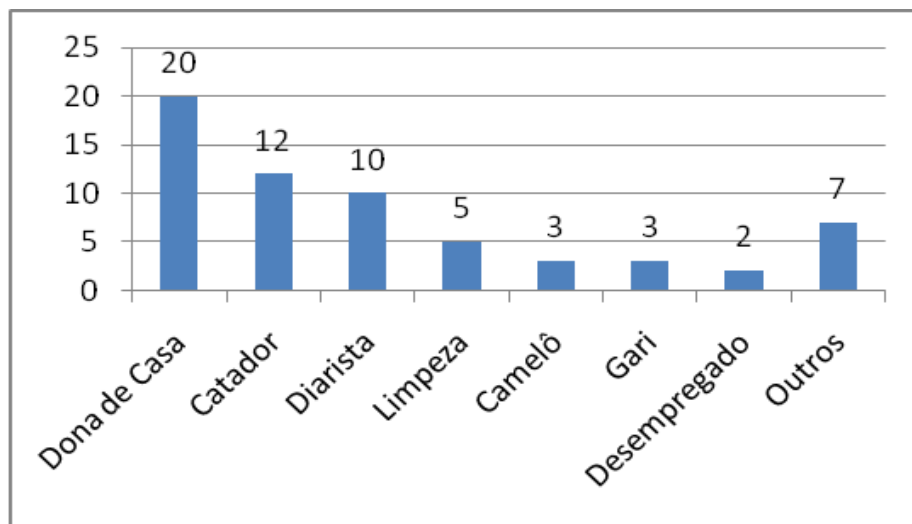
Sobre a renda familiar, identificou-se que a renda média das famílias varia em torno de um até três salários mínimos, ou seja, o poder aquisitivo dessas pessoas é bastante limitado; por isso, os moradores aguardam a regularização

fundiária da região, pois, é uma oportunidade única de receber uma casa pelo programa de reassentamento. (ver Gráfico 6).



**Gráfico 6.** Renda Familiar

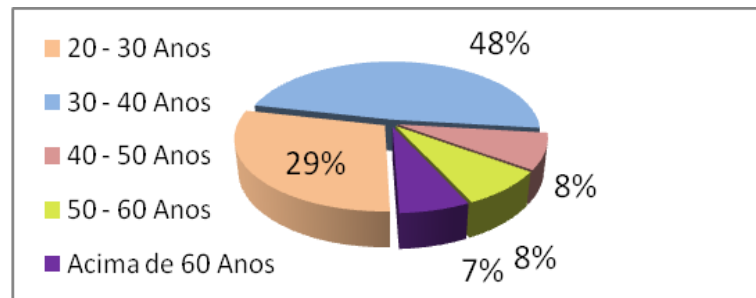
Além da renda familiar, traçou-se o perfil profissional dos entrevistados e foi possível identificar que mais da metade dos entrevistados trabalham ou exercem atividades remuneradas. O Gráfico 7 descreve as atividades profissionais dos entrevistados:



**Gráfico 7.** Perfil Profissional dos Moradores

Analisando o perfil de trabalho, constata-se que 20% dos entrevistados atuam como catadores e tiram o sustento da coleta do Lixão, motivo pelo qual são contra a desativação do Aterro do Jóquei.

Prosseguindo com os dados, a pesquisa descreve informações referentes à idade da população:



**Gráfico 8.** Média de Idade dos Moradores

Analisando o Gráfico 8 verifica-se que a população residente das áreas de riscos é predominante jovem. Esse fator se justifica, pois a Vila Estrutural é uma região em processo de regularização, e por esse motivo, muitas famílias, principalmente as mais jovens, se fixam na região em busca do recebimento de casas e regularização do lotes invadidos.

Agora que o perfil dos moradores foi exposto, a pesquisa aborda sobre o processo de interação e participação dos moradores com o PIVE. A primeira questão abordada aos moradores buscou quantificar quantos moradores conhecem o PIVE. Pelo Quadro 3 é possível notar que nem todos os moradores estão cientes da existência do Projeto Integrado Vila Estrutural - PIVE, 53% responderam que sabem da existência de um plano integrado, os outros desconhecem o Projeto.

Conhecem o PIVE?		%
SIM	33	53%
NÃO	29	47%

**Quadro 3.** Relação dos Moradores e o PIVE.

Também foi questionado sobre a participação dos moradores nas reuniões promovidas pelos agentes públicos. Constatou-se que mais da metade dos envolvidos, participaram de reuniões referente ao processo de reassentamento.

Já participou de alguma reunião de moradores?		%
SIM	42	68%
NÃO	20	32%

**Quadro 4.** Participação dos Moradores nas reuniões.

Sobre a participação popular, houve consenso de todos os entrevistados da importância da interação social para execução do projeto. Para eles, a ação de

governo deve ser debatida com a comunidade. Todavia, em se tratando da representação popular e liderança comunitária, foi possível identificar, a frustração dos moradores quanto o assunto. Poucos foram os moradores que reconheceram uma representação local, a maioria dos líderes ou representam classes religiosas ou fazem parte da prefeitura da Vila. Percebe-se que a representatividade popular despreparada é um fator negativo que prejudica o processo de integração e participação popular na região.

Conhece alguma liderança comunitária na Vila?		%
SIM	20	32%
NÃO	42	68%

**Quadro 5.** Moradores e Liderança Comunitária.

Um ponto que ocorreu contradição e resistência de alguns moradores foi a respeito da desativação do Aterro do Jóquei (Lixão). De fato, a grande maioria, 85% dos entrevistados, são a favor do encerramento das atividades. No entanto, há moradores que se opõem à desativação do aterro, uma vez que o Lixão serve como fonte de renda precária para alguns trabalhadores da região. O quadro 6 resume o que foi constatado:

É a favor da desativação do Aterro do Jóquei?		%
SIM	53	85%
NÃO	9	15%

**Quadro 6.** Moradores e a desativação do Aterro.

Sobre o processo de realocação, percebe-se que o resultado obtido foi próximo ao da desativação do lixão. 76% dos entrevistados entendem que o reassentamento é positivo, mas há aqueles que são resistentes à mudança, principalmente os que trabalham diretamente no aterro.

É a favor da Realocação?		%
SIM	47	76%
NÃO	15	24%

**Quadro 7.** Moradores e a Realocação de Moradias.

Em relação à opinião dos moradores sobre o PIVE ser ou não participativo, percebe-se que os entrevistados ficam bem divididos. 60% dos moradores entendem que o Projeto interage com a sociedade; no entanto, 40% acreditam que não. É válido ressaltar que estes dados se aproximam com os dados do quadro 3, o

qual comprova que 47% dos pesquisados não conhecem o programa. Uma das hipóteses a ser levantada pressupõe que a falta de informação pode ser uma das causas que desinteressam a população de participarem dos programas de governo. Esse assunto será abordado no próximo tópico, Análises e cruzamento das informações.

PIVE é participativo?		%
SIM	37	60%
NÃO	25	40%

**Quadro 8.** Moradores e Participação do PIVE.

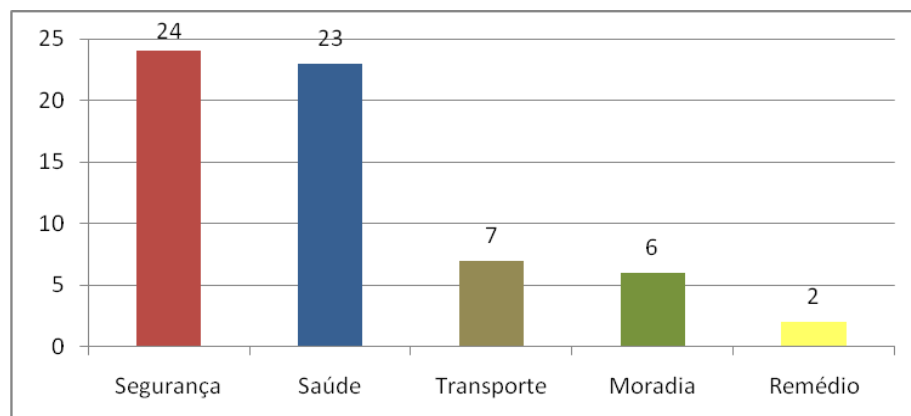
Outro dado coletado no questionário também buscou identificar se houve atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos. Na opinião dos moradores ainda há muito atraso na entrega das casas e no processo e avaliação de documentação.

O PIVE cumpre com os prazos estabelecidos?		%
SIM	16	26%
NÃO	46	74%

**Quadro 9.** Atraso dos Prazos no PIVE

Esse atraso, no entanto, deve ser compartilhado entre as duas partes, tanto o governo, devido demora de validação das documentações, quanto os moradores que não entregam todas as informações necessárias para regularização de suas moradias nos prazos determinados.

Em relação às necessidades da Vila Estrutural, contatou-se que a comunidade precisa melhorar em diversas áreas. Veja o Gráfico 9:



**Gráfico 9.** Necessidades da Vila Estrutural.



A necessidade de melhoria da saúde e segurança do bairro é imediata. Conforme exposto pelos moradores, a saúde da região é precária. Quando há uma emergência, é necessário se deslocar para um hospital mais próximo da região, pois o único Posto de Saúde da Vila não supre todas as necessidades. Assim como a saúde necessita de melhorias, a segurança deve ser intensificada, principalmente nos períodos noturnos. Ainda há muita violência no bairro, consumo de drogas e roubos. Isso acontece porque há muitas ruas de difícil acesso, sem iluminação e endereços provisórios, condições que favorecem a ação de criminosos e dificultam a fiscalização e combate da polícia. Outros fatores que necessitam de atenção são o transporte público, que deve ser intensificado e moradias que dependem da regularização para não serem derrubadas.

Ainda que a Vila Estrutural apresente as condições precárias em relação à saúde, segurança e transporte há consenso da população de que vem ocorrendo melhorias das condições de vida da Vila Estrutural. Todos os entrevistados reconhecem que a Vila está em desenvolvimento, ruas estão sendo asfaltadas, moradias sendo construídas de forma legal, já há um Centro de Assistência Social dentro da Vila, um Restaurante Comunitário e, em breve, haverá a inauguração do Centro Esportivo.

As imagens a seguir demonstram um contraste e evolução entre as condições precárias de moradias de algumas regiões da vila e as regiões onde já estão realocados alguns dos moradores beneficiados pelo programa:



**Figura. 2** Região de Risco

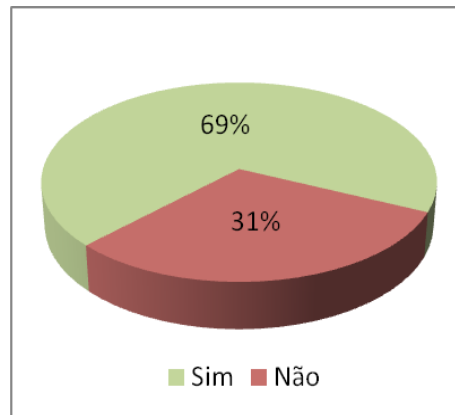


**Figura. 3** Região de Realocação

O último ponto abordado no questionário dos cidadãos procurou identificar se houve alguma relação entre o recente escândalo dos Governadores do DF e o andamento e execução do PIVE. Segundo os moradores, esse episódio resultou em



atrasos de execução e entrega das casas. 69% dos pesquisados entendem que a sucessiva troca de governadores nos anos 2009/2010 foi prejudicial ao Projeto e à Vila como um todo. No entanto há moradores que acreditam que nada mudou e que a troca de governo não interferiu no cotidiano da Vila.



**Gráfico 10.** Relação entre escândalo dos Governadores do DF e execução do PIVE

O próximo tópico discorre sobre as análises e cruzamento das informações coletadas. Nesta etapa buscam-se identificar quais variáveis favorecem o processo de participação social e quais as que prejudicam ou desinteressam a participação e interação popular.

### **4.3 Análises e cruzamento das informações**

Agora que já foi descrito o perfil e o ponto de vista dos agentes públicos responsáveis pelo PIVE bem como o perfil e a opinião dos moradores a respeito do processo de realocação, a pesquisa tratará de relacionar as variáveis identificadas nos tópicos anteriores. As análises a seguir buscam identificar variáveis que aproximam a sociedade aos assuntos de interesse público e variáveis que afastam ou desinteressam a população a se tornarem mais participativas.

#### **4.3.1 Análise 1 - Informação, Educação e Nível Escolar**

Conforme exposto anteriormente, percebe-se que muitos moradores, 47% dos 62 entrevistados, nem sequer sabem da existência do PIVE. A falta de informação é notoriamente um fator que prejudica o processo de interação entre sociedade e governo. Não há como o governo interagir com a população se não houver mobilização entre as duas partes. De fato a falta de informação é uma variável prejudicial, no entanto não basta informar publicamente da existência de um

plano de governo. Analisando o problema, visualiza-se que a falta de educação e o baixo nível escolar dos moradores da região são fatores prejudiciais ao processo de interação. De acordo com a opinião dos gestores, a população da Vila está carente de instrução social. A grande maioria nem sequer terminou o ensino básico escolar. Presume-se então que o baixo nível de educação é um fator que dificulta o processo de interação entre Governo e Sociedade.

#### **4.3.2 Análise 2 – Participação Popular e Conflito de Interesse**

Em relação à participação popular percebe-se que há consenso de todos os envolvidos; tanto gestores públicos como moradores, sabem da importância da interação social para execução do projeto. A Assistente Social do projeto destacou, durante a coleta de dados, que “projetos com participação popular são mais bem aceitos pela comunidade”. Todavia, é perceptível o interesse individual por parte dos moradores. Muitos estão preocupados apenas em receber suas casas e lotes. Há casos de moradores que após receberem suas casas se afastam da continuidade do programa e das assistentes sociais. Outros recebem a moradia e acabam vendendo o imóvel, isso se justifica devido à falta de informação e renda limitada de grande parte dos beneficiados pelo programa de reassentamento. Sabe-se que 64% dos entrevistados possuem renda familiar de até um salário mínimo, somando-se o fator renda limitada com a falta de informação o resultado gerado é a venda da propriedade recém adquirida. Assim, esses moradores acabam permanecendo nas mesmas condições anteriores.

Outro fator que dificulta o processo de interação é a resistência daqueles que trabalham como catadores e coletores no Lixão. Fica evidente que há um conflito de interesses particulares que não podem se sobrepor ao interesse coletivo. A desativação do aterro já é um fato concreto, no entanto, ainda há pessoas que resistem a mudanças alegando fonte de sustento para família.

#### **4.3.3 Análise 3 – Representação Popular**

Ainda sobre a questão do interesse particular, percebe-se que a representação de líderes comunitários atua de forma individual e arbitrária. A Coordenadora do PIVE critica a atitude de alguns líderes comunitários que manipulam a população para obter vantagens pessoais. Infelizmente as práticas desses atos prejudicam a comunidade como um todo. Analisando as informações do

questionário do cidadão fica comprovado que apenas 20% dos pesquisados reconhecem a representação de líderes comunitários na região. Presume-se então que os interesses particulares, despreparo e a desqualificação dos representantes são prejudiciais à participação popular.

#### **4.3.4 Análise 4 – Ética e Transparência**

Para combater o problema da representação popular é preciso agir com ética e transparência, afinal se há uma representação popular, esta deve agir em prol de toda a comunidade, a favor do interesse público. A pesquisa também avaliou a opinião dos gestores públicos a respeito do assunto e identificou que 100% dos agentes sabem da importância da ética no trabalho e são a favor da transparência das ações. Conforme exposto no referencial teórico, a gestão transparente assegura a legitimidade junto à população. É um mecanismo que melhora o desempenho da administração pública, dando mais credibilidade e confiança para a população na implementação de políticas e prestação de serviços. O dever de prestar contas à população torna o processo de interação confiável e fortalece processo de interação e participação social. Assim, entende-se que a ética aliada à transparência são fatores que aproximam o processo de participação e interação social.

#### **4.3.5 Análise 5 – Atrasos nos Prazos**

Seguindo as análises, verifica-se que a variável “atraso” é um fator prejudicial ao PIVE e ao processo de interação entre governo e sociedade. Os atrasos de execução e entrega das casas populares aos realocados, acabam gerando ansiedade e impaciência de ambas as partes. Tanto os moradores que ficam desconfiados com o andamento do Projeto como os agentes públicos que dependem de ordens superiores para darem continuidade ao programa. Infelizmente esse problema ocorre pela atual forma de governo que ainda é muito burocratizada e dependente de hierarquia.

Como possível solução para esse problema, a pesquisa sugere a aplicação de projetos com base na Governança Pública. Tal proposta não está baseada na autoridade central ou diretamente ligada aos políticos eleitos (modelo da hierarquia), mas sim em regular e alocar recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo.

#### **4.3.6 Análise 6 – Corrupção e Escândalos de Governo**

O último ponto abordado na aplicação dos questionários tinha como intenção identificar alguma relação entre o recente escândalo político que envolveu os governadores do DF e a execução do PIVE. Na opinião dos agentes públicos, de fato o episódio foi prejudicial ao andamento do Projeto. Reconheceram a falta de prioridade em relação a outros projetos de governo e atraso nas etapas previstas. Por parte dos moradores da Vila Estrutural, o resultado foi semelhante, 69% dos pesquisados reconheceram que o escândalo prejudicou a Vila. Desse modo, percebe-se que escândalos e corrupções são extremamente danosos e afetam diretamente o processo de aproximação e participação entre Governo e Sociedade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta apresentada nesse trabalho buscou descrever a importância da Administração Pública com o foco para a sociedade. O objetivo do trabalho foi elucidar a participação popular no processo de prestação de serviços público. O problema de pesquisa levantado “como tornar a relação Estado e Sociedade mais participativa?” teve como objetivo descrever a importância da relação entre Estado e Sociedade Participativa na aplicação de políticas públicas. Afinal, quando nos depararmos com problemas relacionados à falta ou baixa qualidade de serviços públicos, devemos participar do problema em questão, cobrar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos. O estudo sobre participação popular na aplicação de políticas públicas surge como forma de conciliar a responsabilidade com a necessidade.

Por meio do estudo do Projeto Integrado Vila Estrutural – PIVE foi possível efetuar uma análise aprofundada a respeito do assunto. O PIVE tem como objetivo realocar/reassentar os moradores da Vila Estrutural que hoje encontram-se muito próximos do Lixão (Aterro do Jóquei), além de prover inclusão social dos moradores e redução da pobreza. O projeto surgiu como proposta para regularizar a ocupação desordenada da Vila. Esse projeto foi selecionado, pois conta com apoio e suporte da população a fim de possibilitar o desenvolvimento econômico e social da região.

Durante o estudo do projeto, buscou-se identificar quais medidas de governo foram tomadas em conjunto com a população local para promover melhorias e desenvolvimento da região, explorando então, uma situação da vida real em que houve cooperação entre Estado e sociedade. A pesquisa também identificou variáveis que interferem positivamente ou negativamente no processo participativo entre a sociedade e o Estado. As variáveis positivas são aquelas que favorecem o processo de participação entre Governo e sociedade e as variáveis negativas são aquelas que dificultam ou prejudicam esse processo de integração/interação. Dentre as variáveis positivas destacaram-se a informação, educação, participação, o interesse coletivo, representação popular, ética e transparência. Em contrapartida,

as variáveis negativas encontradas foram a baixa escolaridade, interesse individual, falta de informação aliada a renda limitada resultando na venda dos lotes recém adquiridos, representação popular desqualificada e manipuladora, atraso na execução e prazos estabelecidos e escândalos ou corrupções.

Além das variáveis identificadas, verificou-se a importância da democracia e cidadania para auxiliar a administração pública nas tomadas de decisões. Percebe-se que a participação é uma ferramenta indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Sobre o controle social, é indispensável comentar a respeito da ética e transparência. Ao agir com ética deve-se tomar decisões embasadas no interesse coletivo. Em relação à transparência, sabe-se que esta assegura a legitimidade do governo junto à população, gerando mais credibilidade e confiança para a população, pois a transparência é o acesso do cidadão às informações do governo. Portanto, a cidadania e democracia, atuando em conjunto com a Administração justa, ética e transparente, devem estar dispostas a promoverem mudanças em busca de melhorias a serviço do povo e de toda a nação, tornando as relações entre Estado e sociedade mais próximas.

Assim, por meio do estudo e análise do PIVE, foi possível identificar a real importância da participação da sociedade na aplicação de políticas públicas desenvolvidas pelo Estado a fim de construir uma sociedade mais justa, participativa e interessada.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 22 jun. 2010.

BRASIL. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, Presidência da República. **Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)>. Acesso em 10 jul. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, Presidência da República. **Da organização da Administração Federal, diretrizes para a Reforma Administrativa e outras providências**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em 08 jun. 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Distrito Federal (Estado) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH. **Plano de realocação e reassentamento**. 2008, Disponível em <[http://www.codhab.df.gov.br/paginas/ditec/ditec\\_02\\_estrutural.htm](http://www.codhab.df.gov.br/paginas/ditec/ditec_02_estrutural.htm)>. Acesso em 05 jun. 2010.

GOMIDES, José Eduardo. **A Definição do Problema de Pesquisa a Chave para o Sucesso do Projeto de Pesquisa**. Centro de Ensino Superior de Catalão - CESUC- Ano IV - nº 06 - 1º Semestre – 2002. Disponível em: <<http://wwwp.fc.unesp.br/~verinha/definicaodoproblema.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2010.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública**: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, June 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em 04 maio. 2010.

MATHESON, Alex. **Fábrica de líderes**. Revista fundap, número 8, novembro 2006. Disponível em < <http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-00-entrevista.htm>>. Acesso em 22 maio. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil**. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo. Atlas, 2007.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Introdução à Administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32.ed. São Paulo. Malheiros, 2006.

MORAIS, José Leovegildo Oliveira. **Ética e conflito de interesses no serviço público**. Brasília: Esaf, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, Apr. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2010.

SILVA, Sidney Reinaldo da. **Ética pública e formação humana**. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 96, Oct. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a02v2796.pdf>>. Acesso em 26 mar. 2010.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.



## Apêndice A – Questionário de Pesquisa de Campo

### Questionário do Cidadão

Os dados serão utilizados para pesquisas e elaboração do trabalho de conclusão de curso. Não é necessária a sua identificação.

RESPONSÁVEL: Marcos Gomes Quijano, aluno de Administração da Universidade de Brasília - UNB.

**Data do preenchimento do questionário:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Sexo:** Masculino ( ) Feminino. ( )

**Idade:** \_\_\_\_\_

**Profissão:** \_\_\_\_\_

**Escolaridade:**

Fundamental Completo ( )

Fundamental Incompleto ( )

Médio Completo ( )

Médio Incompleto ( )

Universitário Completo ( )

Universitário Incompleto ( )

Curso: \_\_\_\_\_

**1. Renda Familiar Mensal:**

Até 1 Salário Mínimo ( )

De 1 a 2 Salários Mínimo ( )

De 2 a 3 Salários Mínimo ( )

Acima de 4 Salários Mínimo ( )

**2. Possui Residência na Vila Estrutural?**

Sim ( ) Não ( )

**3. Conhece alguma liderança comunitária na Vila Estrutural?**

Sim ( ) Não ( )

**4. Já participou de alguma reunião de moradores?**

Sim ( ) Não ( )

**5. Conhece o Programa Integrado Vila Estrutural - PIVE?**

Sim ( ) Não ( )

**6. Sua residência terá que ser realocada?**

Sim ( ) Não ( )

**7. É a favor da Realocação/Reassentamento dos moradores da Vila?**

Sim ( ) Não ( )

8. **É a favor da desativação do Aterro do Jóquei?**  
Sim ( ) Não ( )
9. **As autoridades cumprem com os prazos estabelecidos?**  
Sim ( ) Não ( )
10. **Na sua opinião, o Projeto Integrado Vila Estrutural foi participativo?**  
Sim ( ) Não ( )
11. **Você percebe melhorias na Vila Estrutural?**  
Sim ( ) Não ( )
12. **Na sua opinião, a participação dos moradores é importante para o desenvolvimento da Vila Estrutural?**  
Sim ( ) Não ( )
13. **O escândalo dos Governadores do GDF prejudicou o andamento das obras na Vila Estrutural?**  
Sim ( ) Não ( )
14. **Qual a maior necessidade da Vila Estrutural?**

---

---

## Apêndice B – Questionário de Pesquisa de Campo

### Questionário dos Servidores

Os dados serão utilizados para pesquisas e elaboração do trabalho de conclusão de curso. Não é necessária a sua identificação.

RESPONSÁVEL: Marcos Gomes Quijano, aluno de Administração da Universidade de Brasília - UNB.

**Data do preenchimento do questionário:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Sexo:** Masculino. ( ) Feminino. ( ) **Idade:** \_\_\_\_\_

**Profissão:** \_\_\_\_\_

**1. Participa do Programa Integrado Vila Estrutural - PIVE?**

Sim ( ) Não ( )

**2. Conhece algum representante ou Líder Comunitário na Vila Estrutural?**

Sim ( ) Não ( )

**3. Participou de alguma reunião com os moradores a respeito de melhorias da Vila Estrutural ?**

Sim ( ) Não ( )

**4. É a favor da participação dos moradores no PIVE?**

Sim ( ) Não ( )

**5. É a favor da Realocação/Reassentamento dos moradores da Vila?**

Sim ( ) Não ( )

Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**6. É a favor da desativação do Aterro do Jóquei?**

Sim ( ) Não ( )

Por que? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**7. Qual a maior necessidade da Vila Estrutural?**

\_\_\_\_\_

---

8. **Qual a importância da participação popular no PIVE?**

---

---

---

9. **Qual a relação da ética e transparência na execução dos serviços públicos?**

---

---

---

10. **O que você entende sobre o termo “*ACCOUNTABILITY*”?**

---

---

---

11. **Você acha que o escândalo do GDF prejudicou o andamento do PIVE?**

Sim ( ) Não ( )

Por que?

---

---

---