# Programa de Estudos em Gestão Social

Coordenação: Fernando Guilherme Tenório

"Programa dedicado à produção de estudos e à divulgação de experiências em gestão social, preocupado com o enriquecimento da participação pública nos destinos da cidadania contemporânea."

## Programa de Capacitação Comunitária para o Desenvolvimento Regional — o local como referência: uma proposta metodológica preliminar*

### *Parte I — Estratégia de intervenção*

Fernando Guilherme Tenório
Ivandro da Costa Sales
Helena Bertho da Silva
Adélia Cristina Zimbrão da Silva
José Luís Abreu Dutra
Lessandra da Silva
Valéria da Rosa Bicudo

## 1. Introdução

Esta proposta parte do pressuposto de que o desenvolvimento local que visa a ser integrado e sustentável é um processo de mobilização comunitária. Esse processo deve promover a sinergia entre os diversos atores sociais na utilização de potencialidades e recursos locais, para a realização de mudanças na socioeconomia municipal que ampliem as oportunidades sociais, aumentem a renda e melhorem a qualidade de vida da população.

A importância das dimensões de mobilização e de auto-sustentação é suficiente para definir as características essenciais do processo de capacitação aqui proposto: o forte compromisso e a crescente participação das entidades locais, o engajamento da sociedade civil e a atuação integrada do governo, dos empreendedores e da comunidade.

Uma outra dimensão a ser destacada no esforço de capacitação é a ênfase no conceito de "gestão integrada", envolvendo as três esferas de governo, os empreendedores locais e as organizações sociais representativas dos interesses das comunidades locais.

* Neste número tem início a apresentação das bases conceituais e instrumentais de uma proposta metodológica preliminar de capacitação comunitária, que deve ser implementada em programas de âmbito estadual para o desenvolvimento regional, tendo a dimensão local como referência. O conteúdo que define esta proposta foi estabelecido a partir das experiências de pesquisa e transferência de tecnologia do Programa de Estudos em Gestão Social, PEGS, desenvolvido pela EBAP/FGV. As bases conceituais serão apresentadas em dois números da *RAP*: neste primeiro, será descrita a estratégia de intervenção; no segundo, as propostas pedagógica e metodológica.

Finalmente, cumpre destacar a "orientação substantiva do processo de capacitação", que se traduz no seu papel de suporte ao desenvolvimento regional e local sustentável, com ênfase nos seus objetivos de ampliar as oportunidades sociais, aumentar a renda, melhorar a qualidade de vida da população e buscar a eqüidade social e o equilíbrio ecológico.

## 2. Desenvolvimento do trabalho

A estratégia desenvolve-se a partir do princípio de regionalização do esforço de capacitação, com a proposta de iniciar-se com uma ação piloto em regiões estaduais definidas previamente.

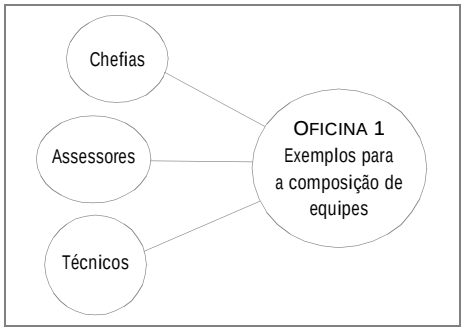
A aplicação se dá por meio da realização de três oficinas, descritas a seguir. O número de participantes de cada oficina deve ser previamente estabelecido pelos organizadores e participantes, de acordo com as especificidades de cada contexto local.

### *Oficina 1*

A oficina 1 deve reunir representantes do corpo técnico estadual (gerentes, técnicos, assessores etc.), com o objetivo de integrá-los e demonstrar a importância da metodologia para o desenvolvimento do Estado (figura 1).

Figura 1

Oficina 1




#### Objetivos

- Discutir e sensibilizar a alta gerência para o Programa de Capacitação Comunitária para o Desenvolvimento Regional: o local como referência.
- Capacitar gerentes e técnicos estaduais para a implementação de instrumentos gerenciais em consonância com os novos paradigmas da administração pública, adequando-os à realidade regional.

#### Método

Serão utilizadas aulas expositivas e *workshops*.

### *Oficina 2*

A oficina 2 terá lugar em seguida à oficina 1 e deve reunir representantes das organizações de base (aquelas em que se elegem os representantes: conselhos municipais, partidos, associações, sindicatos, cooperativas etc.) e de apoio (aquelas caracterizadas como apoio técnico e/ou financeiro: fundações, ONGs, bancos etc.) de municípios da região, bem como funcionários de prefeituras e técnicos estaduais das regionais (figura 2).

Os participantes deverão:

- ser representantes de entidades da sociedade civil;
- ser alfabetizados (saber ler e escrever);
- ter facilidade de comunicação com o público;
- ter disponibilidade do tempo para participar da oficina 1 e atuar como agente de desenvolvimento local 1 (ADL 1).

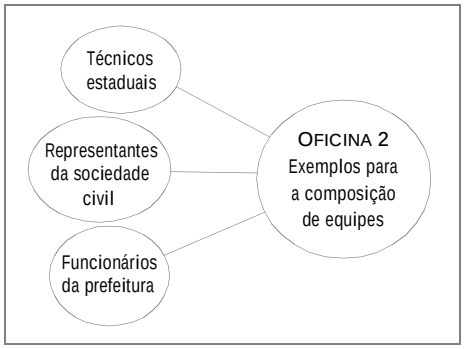
No caso dos representantes da prefeitura, é necessário que sejam funcionários públicos, devendo ser firmado previamente um acordo de parceria entre o estado e os municípios, de modo que o funcionário do Executivo municipal possa ser disponibilizado para atuar como ADL 1. Seria desejável que, além dos requisitos anteriores, este funcionário também possuísse experiência com elaboração de projetos, tendo, no mínimo, primeiro grau e conhecimento dos trâmites burocráticos da prefeitura.

O estabelecimento desses critérios tem por finalidade dar sustentabilidade ao desenvolvimento dos trabalhos relacionados ao programa, buscando garantir elos institucionais tanto no âmbito da esfera estatal quanto no da sociedade civil.

Os ADL 1 devem ser responsáveis pela mobilização da população de seus municípios para a constituição do fórum e a elaboração dos diagnósticos e agendas municipais, bem como sua execução, atuando como multiplicadores do processo vivenciado na oficina 2 em seu município e capacitando outros agentes de desenvolvimento local, os ADL 2.

Figura 2

Oficina 2




### Objetivo

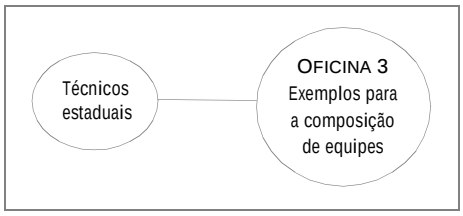
Capacitar agentes para a disseminação do conteúdo e metodologia do programa.

### *Oficina 3*

A oficina 3 deve ser formada por técnicos das regionais que participaram da oficina 2 (figura 3).

Figura 3

Oficina 3




### Objetivo

Capacitar para acompanhamento da elaboração e execução das agendas locais.

## 3. Fundamentação teórico-metodológica das oficinas

O Programa de Capacitação Comunitária para o Desenvolvimento Regional — o local como referência, desenvolvido a partir das oficinas que o compõem, parte de uma unidade geradora: o desenvolvimento regional e local por meio da participação comunitária. Dessa forma, a fundamentação didádico-pedagógica deste programa é pautada pelos seguintes princípios:

- A pedagogia transformadora enfatiza a construção do conhecimento com base em experiências significativas, partindo da realidade, dos interesses, necessidades e desejos dos participantes, enfatizando a elaboração, a construção, a socialização e a reinvenção do conhecimento prático e teórico.

- A pedagogia transformadora reconhece que o "senso comum", o conhecimento empírico da realidade, é também um fator importante na construção de instrumentos decisórios e gerenciais eficazes.
- A pedagogia transformadora valoriza a construção coletiva do saber, a participação de todos, o trabalho e o planejamento cotidianos, e a superação do individualismo, da alienação, do imediatismo e do "pseudoprogressismo".
- A pedagogia transformadora reconhece que o conhecimento é construído através de redes de saberes, fazeres e atores.
- A pedagogia transformadora fundamenta-se no referencial teórico da filosofia-metodologia da práxis, no entendimento dialético da realidade social e do conhecimento.

## 4. Monitoramento

Nas oficinas 2 e 3, os técnicos estaduais das regionais serão capacitados a acompanhar os trabalhos dos ADLs junto aos municípios (figura 4). O monitoramento se fará em todos os níveis, para a constituição e execução das agendas municipais, abrangendo as seguintes atividades:

- mobilização;
- constituição e primeira reunião dos fóruns municipais;
- constituição e validação do diagnóstico e revisão da metodologia participativa para construção da agenda;
- constituição e validação da agenda;
- execução dos projetos e ações pertencentes à agenda.

Para desenvolver tais atividades de monitoramento, esses técnicos receberão capacitação específica na oficina 3, podendo, desta forma, atuar como interlocutores entre o Estado e os municípios.

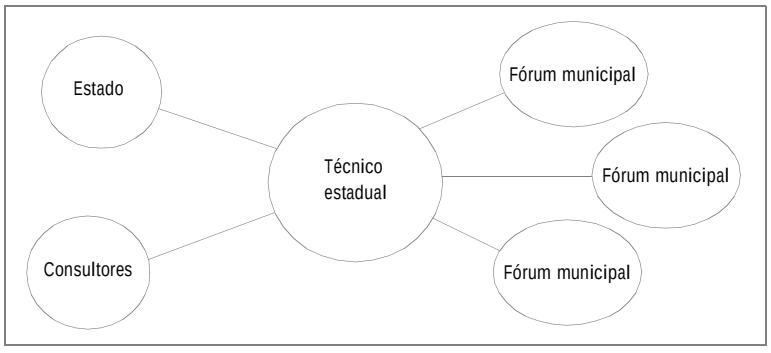
Os consultores, responsáveis pelo desenvolvimento do projeto, acompanharão, por meio de encontros sistemáticos com os técnicos estaduais, o desenvolvimento das atividades de monitoramento, em todas as suas fases, durante a vigência do projeto.

## Banco de dados

Costa, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e construção de esferas públi-

Figura 4

Esquema de articulação de cada técnico estadual na atividade de monitoramento



cas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, *12*(35), 1997.[1]

Os movimentos sociais apresentam perfis organizativos próprios e articulações particulares com o arcabouço político-institucional. Com base no estudo comparativo de três cidades de Minas Gerais, o artigo analisa a contribuição dos movimentos sociais para a democratização, a construção de esferas públicas locais e o papel dos movimentos sociais em suas conexões com os demais atores locais. O artigo apresenta os resultados da pesquisa de campo e explora a reflexão acerca das inter-relações entre espaço público e democracia.

Fischer, Tânia & Teixeira, Angela. Poder local e participação Espanha/Brasil: perspectivas constitucionais, avanços e limites. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *23*(4), ago./out. 1989.[2]

Este artigo enfatiza a preocupação do meio acadêmico com o poder local, desde que ele surgiu no início da democratização no Brasil, seguindo modelos adotados na Europa (Espanha, França e Itália) que trabalham a descentralização desde 1970. O principal ponto de convergência destes países com o Brasil, segundo as autoras, é a tentativa de modernizar seus governos e dar nova força ao poder local. O artigo aborda a questão da participação do cidadão na Espanha e no Brasil, a partir das prescrições institucionais destes países, devido a várias semelhanças apresentadas em suas Constituições no que diz respeito à gestão pública e ao exercício do poder local. O local e o nacional são aspectos de uma mesma realidade, dois pólos necessários e indissociáveis, sobre os quais os aparatos do Estado trabalham.

A descentralização das esferas do governo e do setor público para a sociedade organizada — quer como concessão, quer como conquista — é uma forma de viabilizar o exercício do poder local e a gestão democrática das cidades. A descentralização no Brasil começa em 1984, após as eleições diretas para o Legislativo e Executivos municipais. As autoras consideram inevitável a tensão que se cria entre os movimentos populares e o Estado quando os primeiros tentam influir e exercer controle sobre a administração municipal. A participação é vista como uma forma de ampliar sua quota de benefícios públicos, o que se tornou bastante complicado com o declínio do Estado de bem-estar.

O artigo enumera alguns dos fatores que podem atrapalhar o estabelecimento da participação popular e cita como exemplo o enfraquecimento dos movimentos associativos provocado por alguns partidos políticos e setores conservadores da sociedade que não querem perder influência e poder junto a seus eleitores. É enfatizada a preocupação de alguns autores quanto à questão da participação popular no Brasil, considerada a forma de o governo "compartilhar" a má gestão administrativa ou de repassar aos cidadãos tarefas que eram para ser realizadas exclusivamente pelo governo.

As autoras apontam para a existência de várias formas de manifestação dos excluídos, que vão do bloqueio de uma rua até a criação de uma associação de moradores. A diferença básica entre a participação no Brasil e na Espanha é a descontinuidade que aqui existe. O envolvimento do cidadão com o Estado não deve ficar apenas na cobrança e em uma correção posterior, mas deve-se dar maior atenção às sugestões dos moradores na questão da formulação de políticas e execução das ações.

[1] Resenha de Leriana del Giudice.
[2] Resenha de Luciano Cerqueira.

## Aconteceu

- Em 1999, o Programa de Estudos em Gestão Social contou com quatro publicações nos Cadernos EBAP: *Bases conceituais e metodológicas para o estudo da participação cidadã na gestão pública: entre práticas e representações sociais* (nº 93, mar.); *Pesquisa Participação cidadã na gestão pública: práticas e representações sociais — Relatório marco legal da participação cidadã no município do Rio de Janeiro* (nº 95, abr.); *Banco de dados sobre as relações trabalho-capital e sociedade-Estado: I* (nº 97, ago.); *Banco de dados sobre as relações trabalho-capital e sociedade-Estado: II* (nº 99, nov.).

- O projeto de dissertação de mestrado "Responsabilidade social das organizações públicas: estudo de caso no Banco Central do Brasil", de Elvira Cruvinel Ferreira Ventura, com orientação do professor Fernando Guilherme Tenório, foi aprovado em 1999 pela comissão examinadora da EBAP.

- A pesquisa Agentes de Desenvolvimento Comunitário, vinculada ao PEGS, teve dois trabalhos apresentados em eventos científicos: o primeiro, "A importância da ação comunitária no processo de desenvolvimento social", no 5º Congresso Internacional Problemas Sociais: Os Desafios da Ciência para a Ação Comunitária, promovido pela Unicastelo em Itaquera, SP, em outubro de 1999; o segundo, "Ação comunitária e desenvolvimento social", no 20º Congresso do Ilassa, nos EUA, em fevereiro de 2000.

- Em 12 de abril de 2000, o PEGS realizou uma apresentação no evento Quartas de Pesquisa.