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."

Relatório de avaliação do Programa de Capacitação para Conselheiros Municipais de São Gonçalo*

José Luís Abreu Dutra**
Marcello de Moura Coutinho***

1. Apresentação

A participação dos cidadãos nos processos decisórios relativos aos atos de governo está inscrita na Constituição como um dos princípios constitucionais fundamentais. Como afirmam Silva e D'Arc (1996:63), "No plano da construção da cidadania, surge mais explicitamente a questão da cidadania como valor, como dimensão coletiva mas igualmente individual. O indivíduo precisa ter a consciência de que ser cidadão implica responsabilidade individual de valorização e exercício dos seus direitos e obrigações em relação à coletividade enquanto usuário, cliente, contribuinte, chefe de família, morador etc. O campo de exercício da cidadania tende a se alargar e isso implica, fundamentalmente, uma outra qualidade, em termos de participação, e a necessidade de imprimir à governabilidade da cidade outra cultura política e administrativa".

Com efeito, a participação popular direta inscreve-se entre os princípios relativos ao regime político, juntamente com os relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana, ao pluralismo e à soberania popular.

A democracia participativa, nos termos da Constituição Federal de 1988, surge como elemento intrínseco do Estado democrático de direito, processo de convivência numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II), em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente por ele ou por seus representantes eleitos (art. 1º). Envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo.

Os constituintes entenderam, portanto, que o regime político brasileiro deve-

* Este programa está no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, RJ. Não obstante, é importante salientar que este relatório foi produzido com vistas ao processo seletivo do Ciclo Anual de Premiação 2000 do Programa de Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV, no qual o pograma concorreu.

** Cientista social e mestrando em administração pública pela EBAP/FGV.
*** Cientista social e estagiário do PEGS.

ria ser uma democracia semidireta, combinando elementos de participação indireta (representação) e de participação direta. Segundo o princípio participativo, foram acolhidos na Constituição diversos institutos jurídicos nos capítulos referentes ao planejamento e gestão de políticas públicas, fiscalização da administração pública, defesa e garantia de direitos coletivos, gestão de empresas privadas e vida política em geral.

Neste contexto, surgem os conselhos municipais como um *locus* institucionalizado para garantir tais princípios. Esse espaço, que deve ser composto por representantes da sociedade civil e do poder público, no sentido de garantir a paridade nas ações e, assim, a representação de interesses na formulação de diretrizes e no acompanhamento da execução de políticas, pode fazer entrever a possibilidade de se construir uma nação verdadeiramente democrática, baseada não apenas em fórmulas tradicionais de representação política, mas em formas de cidadania ativa.

O fato de que existam instituições que viabilizam a transformação do espaço estatal em autêntico espaço público não pode ser interpretado, no entanto, como garantia de concretização dessa mudança. Obstáculos sociais, políticos, econômicos e culturais seculares tendem a dificultar a transformação de mentes indispensável para que isso ocorra. Reconhecer tais dificuldades, porém, não quer dizer desprezo em relação aos avanços obtidos e às perspectivas vislumbradas a partir do marco institucional inaugurado pela Constituição Brasileira de 1988.

Entre tais dificuldades, aparece como entrave à ação dos conselhos o relacionamento dos diversos segmentos que os compõem, onde cada integrante se apresenta com noções diferenciadas acerca tanto de questões técnicas — relativas ao seu papel na gestão pública —, quanto da própria visão de democracia direta e cidadania.

Desta forma, propostas que busquem a capacitação desses atores, no sentido de discutir seu papel e atuação, aparecem com grande relevância para potencializar a ação deste instrumento. Com efeito, o Programa de Capacitação para Conselheiros Municipais de São Gonçalo tem como prioridade a socialização do conhecimento para o exercício do controle social pela população, em defesa de uma atuação do poder público transparente e eficiente na alocação de seus recursos.

2. Histórico do surgimento do programa

Os primeiros passos foram dados por ocasião do Programa contra a Miséria e pela Cidadania: Inserção da UFRJ, em junho de 1993, com a proposta de articulação da universidade no Movimento pela Ética na Política, Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida. A área de ação definida foi a Baixada Fluminense e a coordenação técnica foi exercida pela professora Maria Inês Souza Bravo.

Nesta fase preliminar, já havia a idéia de capacitação para conselheiros municipais de saúde, o que só se tornou possível a partir da criação de um projeto de extensão voltado para a área de saúde, com foco inicial na Baixada Fluminense. O que era tão-somente uma idéia acabou por se tornar realidade, quando foram implementados, pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), os cursos embrionários. Com a ida da coordenadora técnica, em 1995, para a Faculdade de Serviço Social da Uni-

versidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), se criou lá um novo projeto de extensão baseado na experiência adquirida e que se intitulou Políticas Públicas de Saúde: o Potencial dos Conselhos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Um aspecto de grande relevância neste projeto foi a ampliação das parcerias com universidades, entidades dos movimentos sociais e ONGs.

Esta iniciativa tinha como eixo de ação a gestão democrática e o controle social na área de saúde. Pretendia fornecer aportes críticos e teóricos na orientação dos diversos sujeitos da sociedade civil para análise e intervenção junto à política de saúde. Um dos principais argumentos da proposta é que ela visava a "contribuir para reverter a perversa lógica que tem presidido a implementação das políticas públicas de Saúde e a falta de acesso à informação, além de fornecer subsídios para repensar os rumos da Reforma Sanitária brasileira: seus impasses e desafios". Desta forma, este programa tinha como objetivo melhorar a ação dos conselheiros no acompanhamento dos conselhos, os quais, segundo os idealizadores do programa, "constituem o espaço político-administrativo onde se pode emergir, de forma concreta, as representações dos diferentes interesses envolvidos na construção dos Distritos Sanitários. Significam, também o *locus* de um poder formal atribuído às diversas formas de organização popular". Assim, a tão propagada participação popular adquire uma expressão não apenas discursiva, mas operativa e jurídica.

Em 1999, o projeto se consolidou na Uerj, mantendo as parcerias já firmadas e o financiamento das agências de fomento: CNPq e Faperj. A demanda pela criação de uma interface entre os conselhos municipais de São Gonçalo se deu a partir da I Conferência de Assistência Social deste município, realizada em outubro de 1995. A representatividade dessa conferência foi bastante significativa, pois dela participaram 74 entidades da sociedade civil organizada, sendo 48 na qualidade de delegados e 26 como representantes, e o número de participantes inscritos totalizou 218, dos quais 119 delegados.

A dinâmica da conferência se desenvolveu por meio de palestras e discussões acerca do papel da assistência social e seu marco legal. Foram constituídos grupos, que trataram dos seguintes temas (Prefeitura Municipal de São Gonçalo, 1995):

- Plano Municipal de Assistência Social (grupo 1);
- benefício de prestação continuada (grupo 2);
- CMAS, funcionamento e estrutura (grupo 3);
- CMAS e sua interface com os demais conselhos (grupo 4);
- política de assistência social e a questão do financiamento (grupo 5).

O grupo 4, que trouxe a discussão que interessa neste momento, contou com a participação de 26 conferencistas, que apresentaram as seguintes propostas (Prefeitura Municipal de São Gonçalo, 1995):

- traçar um perfil do conselheiro, a fim de aprimorar sua participação no colegiado;
- incluir no regimento interno do CMAS uma cláusula sobre a divulgação dos seus atos;

- o CMAS deverá trabalhar em parceria com os demais conselhos na definição de competências;
- o CMAS deverá utilizar os meios de comunicação de massa para a divulgação de suas ações e decisões;
- o CMAS deverá promover a integração das associações comunitárias para que estas participem da divulgação dos atos dos conselhos;
- garantir a presença dos demais conselhos no CMAS;
- *garantir a capacitação geral dos conselheiros através de reciclagem permanente*;
- garantir que a interface viabilize a definição das políticas públicas com a participação dos demais conselhos existentes no município;
- criar um fórum oficial permanente onde a sociedade avalie, discuta, focalize e proponha as ações relacionadas à assistência social;
- as decisões do conselho deverão ser tomadas com base em minoria simples, e não como consta no art. 6º, §2º, da Lei Municipal nº 40/94.

Como se vê acima, neste evento os próprios conselheiros chamaram a atenção para a necessidade de capacitação permanente, buscando, assim, configurar uma demanda pública, e não do Estado.

Na realização de um seminário dos conselhos municipais de São Gonçalo, intitulado "Cidadania e políticas públicas", onde se reuniram todos os conselhos para buscar as ações integradas entre eles, surgiu a idéia de expandir o processo de capacitação para os outros conselhos. Desta forma, o Programa de Capacitação para Conselheiros Municipais de São Gonçalo começou a ser esboçado, a partir de seminários que tratavam de questões específicas de cada área, mas com a presença de representantes de todos os conselhos desse município.

A partir de uma articulação maior com o Conselho de Saúde, que já vinha desenvolvendo as atividades de capacitação antes mencionadas, foi possível estabelecer as diretrizes e a metodologia do programa. Desta forma, os trabalhos existentes naquele conselho serviram de referência para uma ação mais articulada entre os demais, a Superintendência de Ação Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social assumiu a coordenação do programa e os técnicos da Uerj, que participavam do projeto no Conselho de Saúde, ofereceram o suporte para a gestão do programa, que teve início em junho de 1997. O curso começou a ser estruturado em dezembro de 1999, com início das atividades em 4 de abril de 2000 e término em 22 de agosto.

3. Observações principais sobre o programa

Alguns aspectos observados em campo na análise do programa são resumidos a seguir.

- O programa deve prever a capacitação de políticas, e não uma capacitação específica, se pretende uma abrangência intersetorial.
- Constatou-se interesse em se desdobrar esta experiência em um fórum amplo.

- Por ser um programa-piloto, suas estratégias estão sendo reinventadas para melhorar sua eficácia e eficiência. Deste modo, elas estão sendo desenvolvidas durante o processo.
- Um nó crítico do programa está na avaliação, pois os indicadores a serem mensurados (participação, controle social) são demasiadamente qualitativos. Por esta razão, são pensados de forma continuada e dialética, ou seja, recebendo o retorno dos participantes para propor novas estratégias. Com este *feedback*, se busca melhorar as lacunas do curso. Mas este suposto indicador pode ser um problema para o desenvolvimento do curso, pois esta forma de medir a efetividade pode ser muito mecânica e não atender aos objetivos de um processo de avaliação. Por isto, o acompanhamento continuado poderia ser uma espécie de "pesquisa participante", na qual se possa avaliar o desenvolvimento dos conselheiros acerca de seu papel.
- O sistema de avaliação existente se dá por meio de reunião entre os funcionários da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e técnicos da Faculdade de Serviço Social da Uerj para verificar o andamento do curso, objetivando perceber o grau de interesse que os participantes tiveram nos temas discutidos.
- Outro tipo de consulta se dá na articulação com os conselhos. Isto já num plano futuro, onde se dará a atuação dos fóruns, para levantar os assuntos de maior interesse entre os conselhos.
- O curso começou com 60 participantes, mas a média de participação está atualmente em torno de 30 pessoas.
- Todo o programa é pensado com a preocupação na renovação dos conselheiros, que se dá de dois em dois anos. A idéia de capacitação reciclável e permanente vem no sentido de amenizar desvios, até porque cada conselho tem o seu período de renovação e, com isto, há sempre novos integrantes. Daí a necessidade de o programa ser permanente, o que pode ser contemplado, segundo um dos coordenadores do curso, que também defende a idéia da criação posteriormente de um fórum amplo. Esta nova estratégia propõe reuniões quinzenais, onde haja a participação não só dos conselheiros, mas de pessoas interessadas, ou seja, todos os cidadãos do município: "O caráter de permanência que pressupõe a contínua rotatividade dos conselheiros" (Geandro, técnico da secretaria e um dos coordenadores do curso).
- Inicialmente, uma das críticas que se pode fazer a este curso de capacitação é o fato de ser coordenado por uma secretaria de governo, o que pode configurar uma imposição estatal na maneira de os representantes da sociedade civil se comportarem. Não obstante, o que os coordenadores argumentam é que este programa é público, e não "prefeiturável", até porque, mesmo havendo mudanças de governo com as eleições, o programa vai permanecer (os recursos para sua manutenção não dependem da máquina estatal) e não existem pessoas na coordenação com cargos comissionados.

4. Inovação do programa

A inovação se encontra no fato de que o programa trabalha a capacitação de forma intersetorial, propiciando uma reflexão mais complexa das políticas públicas. A idéia central é a de que os problemas da área de

saúde estão interligados aos da educação, e assim por diante. Pretende-se dar condições aos conselheiros de exercerem seu papel de fiscal de forma coerente, crítica e propositiva. De fato, existem experiências de capacitação no Brasil inteiro, mas estão sempre calcadas em uma área específica, geralmente a saúde, portanto, não há como comparar esta com outras experiências.

Outro ponto importante é que se trata de um projeto-piloto, que culmina com um curso de capacitação. Isto revela o aspecto pioneiro do programa, que pretende prosseguir com outras estratégias, como a criação de um fórum, onde participem conselheiros municipais, integrantes de movimentos sociais, ONGs e representantes do poder público.

5. Custos do programa

Os gastos parecem ser modestos, pois a parceria com a Faculdade de Serviço Social da Uerj possibilita o trabalho de voluntários e colaboradores (como palestrantes) e o curso se dá numa unidade católica, o Abrigo Cristo Redentor, que cede o espaço sem nenhuma cobrança.

Basicamente, só há despesas com o material de consumo (como papel e *toner*), viagens de técnicos e conselheiros a eventos e deslocamentos de palestrantes estagiários.

Nesse sentido, os coordenadores do programa declaram um custo anual de R$6,5 mil (sendo R$5 mil gastos com transporte). Isto corresponde a 0,262% do orçamento da própria Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a 0,00453% do orçamento da prefeitura, conforme a Lei Orçamentária (nº 49/99), que prevê um orçamento total de R$143,5 milhões, dos quais R$ 2.478.050 correspondem ao orçamento total da secretaria.

6. Gerenciamento

Como o programa compreende uma parceria com a Uerj, se pode afirmar que há uma coordenação conjunta. As duas partes discutem periodicamente os rumos, erros e acertos observados. É uma equipe enxuta, que conta com sete membros efetivos, composta por pedagogos, psicólogos e assistentes sociais, portanto, interdisciplinar. Com relação ao apoio administrativo, os profissionais não são exclusivos do programa, sendo utilizada a estrutura da secretaria. Vale frisar que houve uma mudança, pois Tânia Soares Castro se desligou do cargo de secretária de Desenvolvimento Social, para participar da campanha eleitoral, entrando em seu lugar Gilberto Fujimoto, que estava muito ocupado e não pôde ceder uma entrevista. Entretanto, isto não prejudicou o entendimento do programa, já que este secretário não acompanhou diretamente sua implantação.

7. Os impactos

Uma proposta de capacitação, por si só, já é algo importante. O pioneirismo não se encontra somente no fato de criar um programa para esta finalidade, mas sim em desenvolvê-lo com base num histórico anterior. Não surgiu da cabeça de um político engajado ou de uma mente iluminada. Houve o casamento de uma demanda popular com o interesse de um grupo de técnicos, que encontrou resposta numa iniciativa bem-sucedida de um projeto universitário.

Ao preparar agentes sociais para exercer seu papel com maior responsabilidade social, se inverte a lógica Estado-sociedade: o Poder Executivo não terá condições de direcionar as políticas públicas impunemente, os conselheiros terão subsídios

não só para se queixar, como também para ser, além de fiscais, ouvidores dos cidadãos, podendo interferir agora de forma substantiva na gestão pública. Neste sentido, se dá a inversão: sociedade-Estado, isto é, a democracia, de forma concreta, em São Gonçalo, começa a sair da esfera representativa, passando para a participativa.

Todos os conselhos instituídos neste município estão incluídos no programa: a diversidade de visões é uma de suas grandes qualidades. É favorecido um ambiente onde muitas vezes opiniões se chocam, mas sempre com o objetivo final de pensar coletiva e intersetorialmente soluções para os entraves da gestão pública. De fato, é um embrião que deve ser aprimorado continuamente, são idas e vindas de um processo longo, mas que já apresenta aspectos positivos com relação aos objetivos propostos, que podem ser resumidos numa única frase que caracteriza a filosofia de ação deste programa: *o interessante é que desconfiar do governo é uma prerrogativa quase sempre colocada para exercer o controle social. Este paradoxo, pois, não se deve tentar vencer. Antes, capacitar significa talvez fazer essa desconfiança estar mais preparada para ser exercida*.

8. Observações finais

As vantagens do programa foram apresentadas em vários pontos do texto. A maior fraqueza seria a falta de dados e avaliações formais de todo o desempenho do programa em cerca de três anos. Muitas ações foram desenvolvidas, mas só há relatos e documentos contando a sua história. Este seria o nó critico, que está sendo encontrado também na principal atração, o curso de capacitação.

Realizar em paralelo outras atividades é algo notável, mas se percebe a pequena estrutura de que a secretaria dispõe: seus profissionais atuam em várias frentes e alguns são também conselheiros municipais, o que talvez implique pouco distanciamento crítico, que, por sua vez, prejudica a criação de um modelo avaliativo que dê conta de todo o processo.

As avaliações realizadas estão calcadas em percepções pessoais e demandas surgidas nos encontros com os conselheiros, o que é muito importante, mas não podem ser os únicos subsídios para a avaliação. É necessário ter dados objetivos, que sustentem os aspectos subjetivos da análise. Mesmo assim, por se tratar de uma iniciativa de extrema relevância para a chamada "ação cidadã", o referido programa pode ser considerado bem-sucedido.

Referências bibliográficas

Prefeitura Municipal de São Gonçalo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *Relatório da I Conferência Municipal de Assistência Social*. São Gonçalo, 1995.

Silva, Paulo R. Guimarães & D'Arc Hélène Rivière. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 1990? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *30*(2):44-70, mar./abr. 1996.

Aconteceu

- No dia 25 de agosto último, o professor Fernando G. Tenório participou, como coordenador do PEGS, do comitê técnico que selecionou os 20 finalistas e os cinco premiados do Ciclo Anual de Premiação 2000 do Programa de Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV. O quadro dos finalistas é apresentado nesta seção.

Finalistas do Ciclo Anual de Premiação 2000

Programa	Cidade	Estado
Área 1 — administração e governo		
▼ Programa de Administração Participativa	Camaragibe	PE
▼ Programa Integrado de Inclusão Social	Santo André	SP
Área 2 — infra-estrutura e meio ambiente		
▼ Coleta Seletiva	Santo André	SP
▼ Correção Ambiental e Reciclagem com Carroceiros	Belo Horizonte	MG
▼ Unidades de Reciclagem no Município de Porto Alegre	Porto Alegre	RS
▼ Programa de Proteção aos Mananciais	–	SP
Área 3 — serviços públicos		
▼ Escola Municipal Mbo'Eroy Guarani/Kaiwoá	Aldeias indígenas de Amambaí	MS
▼ Programa Bebê Saudável	Tamboril	CE
▼ Projeto Barracões Culturais da Cidadania	Itapecerica da Serra	SP
▼ Projeto Educação Ticuna	–	AM
▼ Programa de Inclusão — Caminhos para a Inclusão Social: Múltiplas Leituras no Olhar da Diferença	Diadema	SP
▼ Escola de Pesca de Piúma	Piúma	ES
▼ Escolas Rurais Construindo o Desenvolvimento Local	Vicência	PE
▼ Moradia Digna e Segura em Teresina	Teresina	PI
▼ Programa de Atendimento à Mulher	Camaragibe	PE
▼ Centro Pró-Vida A Chave do Tamanho	–	MG
▼ Programa de Medidas Sócio-Educativas	Macapá	AP
▼ Oficina-Escola Rosalino Felipe	Betim	MG
Área 5 — desenvolvimento econômico e social		
▼ Centro de Empreendimentos Rurais	Sacramento	MG
▼ Agência Municipal de Desenvolvimento — Amde	Campina Grande	PB

▼ No dia 4 de outubro de 2000, no evento Quartas de Pesquisa da EBAP, a convite do PEGS, Paul Singer (professor titular de macroeconomia da USP) fez palestra sobre o tema "Economia solidária".

▼ O professor Fernando Guilherme Tenório participou da palestra "A gestão no terceiro setor", apresentada no II Seminário sobre a Gestão Organizacional do Terceiro Setor, realizado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Unisinos (RS), em 18 de outubro de 2000.

▼ A Escola de Governo e Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco (Recife, PE) convidou o prof. Fernando Guilherme Tenório para proferir palestra no dia 30 de outubro, sobre o tema "Alianças e parcerias, uma perspectiva crítica", abordando os seguintes conteúdos: a relação sociedade-Estado; gestão social *versus* gestão estratégica; o terceiro setor sob a nova ordem econômica; alianças e parcerias são estratégias decisórias?