

# Gestão Integrada

# **MECANISMOS DE**

# **COORDENAÇÃO LOCAL**







**CAPACIDADES**

PROJETO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL



Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.

# Gestão Integrada

# **MECANISMOS DE**

# **COORDENAÇÃO LOCAL**



© 2013. Todos dos direitos reservados à Confederação Nacional de Municípios – CNM e ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud/Brasil.

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Realização: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM).

**Jorge Chediek**

Representante-Residente do Pnud no Brasil  
Pnud Brasil / UNDP Brazil  
Casa das Nações Unidas no Brasil  
Complexo Sérgio Vieira de Melo  
SEN Quadra 802, Conjunto C, Lote 17  
Brasília/DF - CEP 70.800-400

**Paulo Ziulkoski**

Presidente  
CNM  
SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar  
Brasília/DF  
CEP 70.350-530

**Coordenação PNUD Brasil**

Maria Celina Arraes  
Maristela Marques Baioni

**Coordenação CNM**

Elena Pacita Lois Garrido  
Gustavo de Lima Cezário

**Coordenação do Projeto CapaCidades**

Denise Bocorny Messias  
Ieva Lazareviciute  
João Pedro Kaempf

**Autores**

Augusto Mathias  
Gustavo de Lima Cezário  
Ieva Lazareviciute  
Tatiane Vieira de Jesus

**Assistente de Projeto**

Andrea Brito Theorga

**Fotos**

Kenia Ribeiro

**Auxiliar de Projeto**

Rafhael Vaz

**Revisão Ortográfica**

Keila Mariana de A. O. Pacheco

**Editoração Gráfica**

Themaz Comunicação

Ficha Catalográfica

CEZÁRIO, Gustavo de Lima; DE JESUS, Tatiane Vieira; LAZAREVICIUTE, Ieva e MATHIAS, Augusto.

Gestão Integrada: Mecanismos de Coordenação Local. / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil e Confederação Nacional de Municípios – CNM – Brasília: CNM/PNUD, 2013.

[ 92 p.]

1. Coordenação. 2. Institucionalização. 3. Desenvolvimento local. 4. Gestão municipal. 5. Gestão Integrada. 6. Desenvolvimento de capacidades. 7. Desenvolvimento humano. *1. Título: Gestão Integrada: Mecanismos de Coordenação Local.*

# Palavra do Presidente da CNM

A presente publicação é fruto dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Projeto CapaCidades. Esta iniciativa pioneira no Brasil foi implementada nos Municípios de Abaetuba/PA, Barbalha/CE, Jaguarão/RS e Marliéria/MG, sendo realizada em parceria entre a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

O objetivo da iniciativa era fortalecer as capacidades de desenvolvimento humano local. Assim, a CNM e o Pnud buscaram desenvolver metodologias práticas para o desenvolvimento de capacidades, o diagnóstico municipal participativo e a gestão integrada. Durante o projeto, métodos foram desenvolvidos, testados e melhorados com base na pesquisa-ação e no processo de implementação do projeto. Utilizando abordagens múltiplas e interdisciplinares, o projeto congregou participantes das administrações municipais, do setor privado e da sociedade civil. Durante o processo, o conhecimento produzido por diversos agentes foi sistematizado.

No âmbito municipal, o Projeto CapaCidades destacou-se, ainda, por definir prioridades junto à população, planejar e construir instituições para o monitoramento e implementação de ações. Para a CNM, essa foi uma oportunidade de ampliar o conhecimento sobre a realidade local e suas dificuldades, desde questões mais simples de organização até inclusão digital. O projeto demonstrou, também, a responsabilidade da CNM na promoção de sua missão, uma vez que a iniciativa contribuiu para o fortalecimento da gestão municipal e a qualidade de vida da população.

Além disso, o projeto abordou tópicos atuais, que constituem desafios para a administração pública. A gestão integrada é cada vez mais necessária diante da complexidade dos problemas enfrentados e da necessidade de otimizar

recursos. Os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) e a sustentabilidade, que foram trabalhados na iniciativa, são valores incorporados em tantos âmbitos, que, além de importantes para a promoção de práticas melhores, são muitas vezes necessários.

Esta série de cadernos tem, dessa forma, o objetivo de auxiliar os Municípios a implementar práticas semelhantes em suas áreas, fortalecendo seus processos internos e sua gestão como um todo. Incentivo, assim, os gestores municipais a lerem esses cadernos com um olhar nos seus Municípios, entendendo como tais práticas poderiam beneficiá-los e refletindo como poderiam replicá-las.

**Paulo Ziulkoski**  
**Presidente da CNM**

# Palavra do Representante-Residente do Pnud

Nas páginas desta publicação, encontramos um dos resultados concretos da parceria entre o Pnud e a CNM, cujo foco está justamente nas capacidades dos Municípios brasileiros. São eles os protagonistas da construção e da execução de políticas, iniciativas e parcerias capazes de promover, de maneira mais contundente, o desenvolvimento humano em um contexto mais justo e equitativo, unindo o que chamamos de ganhos triplos do desenvolvimento sustentável: as dimensões social, econômica e ambiental.

Este conjunto de metodologias sistematizadas com base na experiência adquirida em Municípios de quatro regiões diferentes do Brasil com o Projeto CapaCidades é uma ferramenta indispensável aos gestores públicos e às autoridades municipais interessadas na construção destes novos padrões de vida para nossa sociedade.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro, líderes mundiais foram unânimes ao definir como essencial a atuação dos Municípios como instâncias inovadoras e pioneiras na adoção de práticas que incentivem a ampliação da justiça social por meio da inclusão produtiva, da geração de emprego e renda e da proteção ambiental.

O Município é a esfera da administração pública mais próxima da realidade dos cidadãos. Dessa forma, carrega consigo a responsabilidade de ser, também, o primeiro a pensar e a executar políticas que promovam a ampliação das oportunidades a todas e todos. É o Município que deve tomar a dianteira na promoção do diálogo entre as diversas instâncias da sociedade, procurando responder aos interesses e às demandas da sociedade civil organizada, líderes comunitários, setor privado e tantas outras esferas e atores da sociedade.

Em 2015, todos os países deverão prestar contas do que fizeram das metas assumidas com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O Brasil deverá alcançar aquilo a que se propôs. Mas muitos bolsões de desigualdades ainda representam um obstáculo para que todas as brasileiras e todos os brasileiros experimentem, de fato, este salto de qualidade em suas vidas. Nesse contexto, o desenvolvimento local – com a atuação proativa dos Municípios – exercerá um papel fundamental não apenas para alcançarmos as metas em 2015, mas também para construirmos a nova agenda do desenvolvimento para além deste marco.

São muitas as oportunidades e são muitos os desafios para a construção desse imenso Brasil no contexto pós-2015. Com o foco nas políticas de desenvolvimento local e de capacitação de seus quadros gerenciais e administrativos, os Municípios poderão investir mais e melhor em educação, saúde, saneamento, transporte, limpeza, para melhorar seus indicadores sociais, qualificando sua população e atraindo mais investimentos privados.

Neste ambiente favorável que será construído, poderão se unir regionalmente para desenvolver consórcios, cadeias produtivas relacionadas às suas potencialidades locais, seja turismo, tecnologia, serviços, indústria, transporte, gerenciamento de resíduos sólidos, de modo a agregar valor às suas atividades, gerando empregos mais qualificados e de maior renda e, como consequência, melhorando diretamente a qualidade de vida de seus cidadãos.

Mudanças positivas na gestão dos Municípios brasileiros têm acontecido com maior participação da sociedade civil e maior abertura por parte dos gestores locais para parcerias e prestação de contas. Só com uma qualidade da gestão local correspondente ao *status* do Brasil como liderança global vamos poder aproveitar esse momento e levar o desenvolvimento até os nossos Municípios e bairros onde os brasileiros comuns estão construindo as suas vidas e educando os seus filhos.

A construção do Futuro que Queremos passa também pelas mãos de todos, mas em particular pelas tomadas de decisões no âmbito dos Municípios.

**Jorge Chediek**  
**Representante-Residente do Pnud**

# Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>11</b>
<b>1. O Futuro das CapaCidades – Dimensão Institucional.....</b>	<b>14</b>
1.1 O significado da Institucionalização .....	15
<b>2. Arranjos Municipais – Grupo de Trabalho Local.....</b>	<b>18</b>
2.1 O que é Grupo de Trabalho Local (GTL 21)?.....	18
2.2 O estabelecimento do GTL 21.....	19
2.3 Perfis dos coordenadores locais .....	21
2.4 Divisão de funções.....	23
2.5 Reuniões do GTL.....	28
2.6 Potenciais Resultados .....	29
<b>3. Novos Arranjos Institucionais.....</b>	<b>30</b>
3.1 Cenários para institucionalização .....	31
3.2 Critérios de análise .....	33

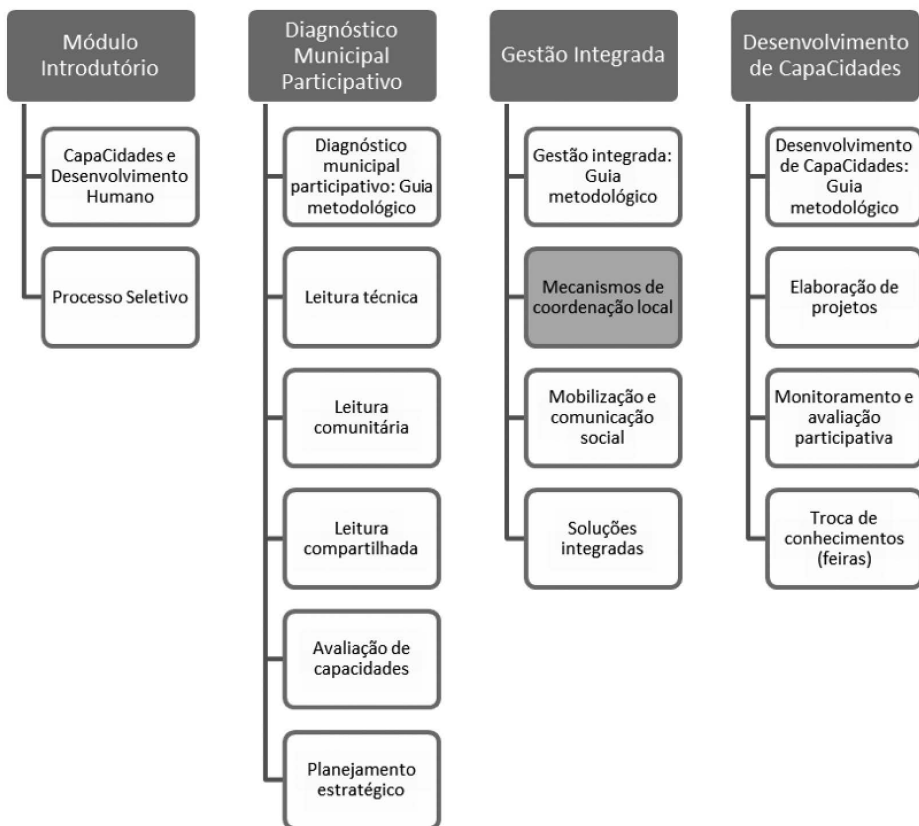
3.3 Alternativas de arranjos municipais .....	37
3.3.1 Alianças .....	37
3.3.2 Fórum Permanente .....	41
3.3.3 Conselho Municipal .....	48
3.3.4 Associativismo .....	60
3.4 Pontos a serem considerados no processo de institucionalização....	66
<b>4. Conclusão .....</b>	<b>70</b>
<b>5. Bibliografia.....</b>	<b>72</b>
<b>6. Anexos .....</b>	<b>77</b>
6.1 Anexo 1 – Exemplo de projeto de lei para a criação de Conselho Municipal .....	77
6.2 Anexo 2 – Modelo de ata de reunião .....	82
6.3 Anexo 3 – Exemplo de pauta de reunião .....	84
6.4 Anexo 4 – Exemplo de memória de reunião .....	85

# Introdução

O Caderno *Gestão Integrada: Mecanismos de Coordenação Local* faz parte da coletânea cujo objetivo é resumir as lições aprendidas e detalhar o processo metodológico CapaCidades com o intuito de possibilitar a replicação, com ou sem assistência técnica. O público-alvo são gestores públicos e lideranças comunitárias interessadas em conhecer a abordagem de desenvolvimento humano e aplicá-la nas suas comunidades. Porém, a cartilha também pode ser interessante para todos os estudiosos e os assessores que trabalham com análise de políticas públicas e processos de planejamento, bem com o fortalecimento municipal.

Resumir as mudanças institucionais propiciadas pelo Projeto CapaCidades e compartilhar as lições aprendidas é o principal objetivo deste terceiro caderno. O que se busca, de fato, é entender quais melhorias afetaram os indivíduos e as organizações a ponto de gerar novas possibilidades que levarão a maior qualidade de vida dos habitantes desses Municípios e entorno. Em grande medida, estamos tratando de mudanças de expectativas, de normas sociais, de regras e sistema de valores.

A coletânea é composta por 4 módulos, com um caderno introdutório em cada módulo acompanhado por cadernos sobre os diversos componentes e os aspectos do processo:



Nesse contexto, este caderno avalia os arranjos institucionais da gestão de processos de participação e de mobilização social. Ao invés de uma discussão teórica, o enfoque deste material é bem prático ao analisar os canais de interação estabelecidos dentro do projeto CapaCidades. A intenção é contar a história real, com todas as dificuldades a serem enfrentadas por outros Municípios com o intuito de compartilhar dicas com os gestores locais, técnicos municipais, bem como lideranças comunitárias interessadas em mudar de expectativa e de valores.

No primeiro capítulo, é apresentada uma categorização inicial sobre formas de institucionalizar discutida com os Municípios.

No segundo capítulo, são apresentados a estrutura e o funcionamento dos arranjos municipais (os Grupos de Trabalho Local ou GTLs 21) criados para a implementação do Projeto Capacidades.

No terceiro capítulo, foram detalhadas as alternativas apontadas para continuar o processo de institucionalização e a interação social fomentados durante o projeto. Também apresenta os arranjos institucionais discutidos e/ou implementados pelos Municípios para dar continuidade aos Grupos de Trabalho Local e, assim, assegurar a implementação dos compromissos assumidos diante dos munícipes no início do processo.

# 1. O Futuro das CapaCidades – Dimensão Institucional

O desenvolvimento de capacidades exige progressos além das habilidades fortalecidas no âmbito individual e organizacional. As capacitações locais e a melhoria da gestão organizacional devem ser acompanhadas de mudanças culturais.

A sociedade como um todo deve se integrar ao debate de capacidades. O conhecimento não deve ser propriedade exclusiva de um grupo particular, devendo ser compartilhado ao máximo (LOPES, 2004). Isso exige um pensamento de como tecer redes promotoras de ações de interesse comum.

A cooperação e a solidariedade dentro da comunidade são, portanto, aspectos centrais na discussão de desenvolvimento de capacidades. Os cidadãos devem incentivar discussões públicas que criem laços e redes sociais, gerando novos valores e expectativas. Ao mesmo tempo, essa participação é afetada pelas interações existentes, que, por sua vez, sofre a influência das liberdades de participação (SEN, 2000).

O Projeto Capacidades alcançou, nestes primeiros anos, uma parcela da sociedade. Apesar do esforço de socializar as informações em reuniões comunitárias, é preciso aperfeiçoar ainda mais os mecanismos de coordenação local.

Fica no Município o desafio de integrar novos cidadãos interessados em colaborar nessa discussão de capacidades. A participação dos cidadãos pode ser motivada pela obtenção de melhores condições de vida. O reconhecimento social possui um papel crucial ainda na sensação de autorrealização e satisfação. As ligações sociais contribuem, portanto, para a sensação de realização pessoal.

Mais do que valorizar a corresponsabilização (poder público, iniciativa privada e sociedade civil), entendido aqui como governança, é preciso ampliar a “governabilidade” desses grupos nas decisões locais.

Governabilidade é entendida, aqui, como o desenvolvimento das capacidades financeiras, gerenciais e técnicas das organizações locais para formular e implementar as ações de interesse público. Logo, a origem da governabilidade está no exercício da cidadania. As condições desse exercício de poder são determinadas por convenções sociais. Para que haja governabilidade, os cidadãos devem concordar com certas regras que orientem as organizações, gerando instituições favoráveis à participação nas tomadas de decisões. É preciso compreender, portanto, a relevância da dimensão institucional.

## 1.1 O significado da Institucionalização

As instituições podem ser compreendidas como regras formais e constrangimentos informais impostos nas interações humanas. As regras e as normas são constituídas por determinadas ideias que, uma vez institucionalizadas, adquirem persistência ao longo do tempo, criando restrições e oportunidades ao comportamento de indivíduos e de organizações (MILNER, 1997).

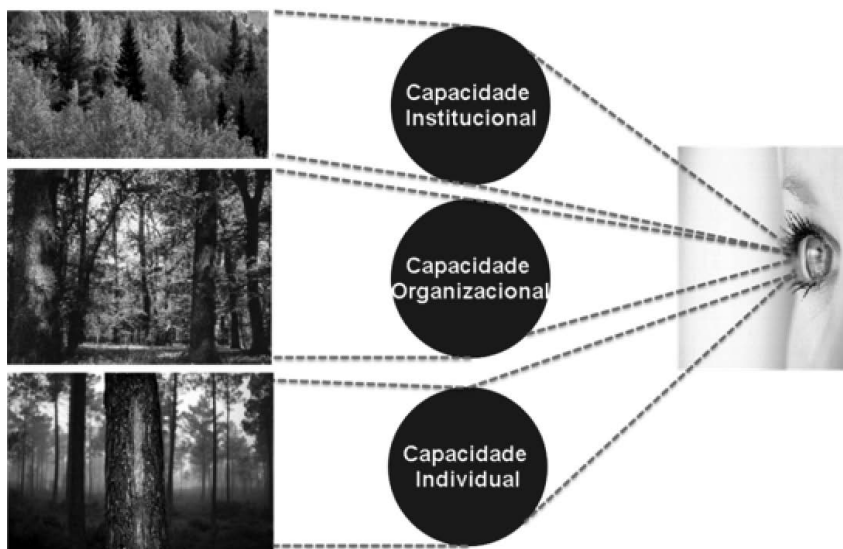
Enquanto as regras formais podem mudar da noite para o dia, os constrangimentos informais se alteram devagar, exercendo um papel importante na evolução das políticas (NORTH, 1991). Nesse sentido, um dos principais indicadores da institucionalização é a capacidade desses ambientes se manterem e se reproduzirem ao longo do tempo.

**Institucionalizar** significa, aqui, criar canais de interação, ou seja, espaços ou momentos em que os indivíduos e as organizações se reúnem para discussões públicas e construção de laços sociais. Dentro desse ambiente, padrões regulares de comportamentos são definidos. Institucionalizar é, portanto, uma forma de valorizar todos os esforços de participação realizados no projeto, possibilitando que outros possam vir a contribuir com essa construção coletiva do “futuro que queremos”. Trata-se de fatores que oportunizam a manutenção do diálogo entre os indivíduos e as organizações.

A dimensão institucional representa, assim, a visão mais macro do desenvolvimento de capacidades. Ao longo dos anos, percebeu-se que apenas a capacitação dos indivíduos e a estruturação de organizações não eram suficientes para desenvolver determinado território. Para tal, é preciso consolidar um ambiente favorável, por meio de políticas públicas, regras, normas e valores que orientam os mandatos, as prioridades, os modos de operações, interligando diferentes setores (PNUD, 2007).

Tal dimensão abarca mecanismos responsáveis por alterar os incentivos e as restrições que determinam as “regras do jogo” da interação social, afetando o desempenho individual e dos órgãos setoriais.

**Figura 1 – Como analisar o Desenvolvimento de Capacidades**



Fonte: Elaboração Própria.

O escopo do desenvolvimento institucional apresentado pelo Pnud (2007) focaliza quatro elementos essenciais. Dos quatro elementos, daremos maior atenção neste caderno ao arranjo institucional. Interesses individuais, promoção de lideranças e comunicação foram abordados no segundo caderno de gestão integrada.

De fato, para se desenvolver um ambiente favorável à cooperação na sociedade, devemos investir tempo na discussão sobre políticas e estruturas reguladoras; mandatos (missão) e estratégias multi-institucionais; coordenação e processos em parceria (PNUD, 2007).

## **2. Arranjos Municipais – Grupo de Trabalho Local**

Os arranjos municipais surgem da necessidade de construir um espaço propício ao diálogo e à negociação e de aumentar a participação da sociedade civil, do setor privado e das instituições governamentais no monitoramento e na exigibilidade dos direitos humanos.

### **2.1 O que é Grupo de Trabalho Local (GTL 21)?**

Baseado na experiência de núcleo gestor local do Programa de Planos Diretores da CNM, foi concebido o Grupo de Trabalho Local, que foi chamado de GTL 21. O número 21 remete à seleção de sete representantes de cada um dos três segmentos: prefeitura, iniciativa privada e terceiro setor. Esse número também indica a preocupação com a equidade entre os segmentos, com uma quantidade viável para a realização de reuniões dentro do grupo e com número ímpar capaz de possibilitar desempates nas decisões.

A escolha desse número está relacionada, ainda, à simbologia da agenda 21, que defende um novo modelo de desenvolvimento que modifique os padrões de consumo e produção, de forma a reduzir as pressões ambientais e atender às necessidades básicas da humanidade a partir do século XXI.

A figura abaixo apresenta os estágios de desenvolvimento do GTL. Neste caderno, são detalhados o primeiro, o terceiro e o quarto estágios, os quais se referem ao estabelecimento de mecanismos de coordenação local. Já o segundo estágio é apresentado no Módulo Diagnóstico Municipal Participativo da Coletânea CapaCidades.

**Figura 2 – Estágios de desenvolvimento do GTL**



## 2.2 O estabelecimento do GTL 21

Para o estabelecimento do GTL 21, destaca-se a importância de valorizar a mobilização dos diferentes segmentos da sociedade localmente. O envolvimento dos diferentes segmentos foi um aspecto essencial do projeto CapaCidades, desde a preparação do projeto e planejamento dos trabalhos até a sua execução. Isso foi incorporado desde o princípio. Durante o processo seletivo dos Municípios participantes, um dos principais critérios de seleção foi a capacidade de mobilizar a iniciativa privada e o terceiro setor localmente.

Nos primeiros momentos, buscou-se identificar as organizações atuando no território, o que é a base para a constituição

Neste momento inicial, normalmente é difícil avaliar a representatividade dessas organizações. Daí a importância de se apoiar em critérios, tais como: associações representativas de classe, pluralidade de temas nos objetivos sociais das organizações e quantidade de membros por associações, sem abandonar os grupos sociais minoritários e organizações informais.

do GTL 21. O intuito, aqui, é também divulgar a iniciativa e mobilizar a sociedade como um todo.

Categorizadas em três segmentos, as organizações locais elegem seus representantes para o Grupo de Trabalho Local.

O que se deve prestar atenção é que, na prática, o que se observa é uma grande miscigenação dos segmentos. Representantes de centros de ensino podem ser compreendidos como setor público, sociedade civil e até mesmo iniciativa privada. Cooperativas apresentam tanto o caráter lucrativo do setor privado, assim como o objetivo de incluir grupos excluídos ou minoritários. Por vezes, um mesmo indivíduo é funcionário público, participante de uma organização da sociedade civil e ainda possui um pequeno empreendimento. O cuidado a ser tomado é que essa categorização não potencialize as diferenças entre esses segmentos, quando o que se espera é integrá-los.

Além disso, a aplicação de conceitos de equidade e igualdade promove o aumento do nível de comprometimento com as políticas públicas e a inovação na sua formulação e na implementação. É importante, assim, que a criação de GTL seja orientada por essas diretrizes.

A experiência do GTL 21 foi muito positiva nos Municípios para abordar premissas de equidade: de orientação sexual e gênero, raça e etnia, categorização social (castas), religião, saúde e educação, idade e localização em que mora na cidade. Enquanto igualdade transmite a ideia de semelhança, equidade refere-se à justiça social. Para haver, de fato, oportunidades iguais para todos os membros da sociedade, a equidade precisa ser observada também no “ponto de partida”: apenas pessoas submetidas às mesmas condições de vida podem vir a ser consideradas “em igualdade” para competir com base em habilidades e méritos individuais.

Quanto à composição do GTL 21, ressalta-se, assim, a preocupação com o engajamento de estatutários e comissionados em alto escalão de diferentes secretarias, com equilíbrio do número de homens e mulheres.

## A composição do GTL 21 como reflexo da realidade de Município

No GTL devem estar presentes os três.

No Projeto CapaCidades, a composição do setor privado no GTL deu-se basicamente por cooperativas, associações comerciais, Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e micro e pequenos empresários (como donos de pousadas, lojas e supermercados). A presença forte do setor turístico, principalmente o ramo do artesanato, foi uma característica comum aos quatro Municípios.

O setor primário foi, de certa forma, representado, seja pelos comerciantes de açaí em Abaetetuba, cana-de-açúcar em Barbalha, ou pelos criadores de gado em Jaguarão e Marliéria.

## 2.3 Perfis dos coordenadores locais

Para a implementação de qualquer ação planejada pelo GTL, é necessária a coordenação estratégica dessas ações, de maneira que exerça as seguintes funções complementares: articulação, monitoramento, implementação, inovação, coordenação e potencialização das atividades.

Para tanto, duas figuras são importantes no contexto do GTL: o técnico municipal e o agente local. Elas foram adotadas pelo Projeto CapaCidades e são recomendadas na implementação de GTL, uma vez que facilitam a integração das ações dentro da prefeitura e com a sociedade civil e o setor privado.

O **técnico municipal** é um funcionário da prefeitura, com a função de articular as diferentes secretarias do governo local. Suas funções são: *interface* e contato do projeto na prefeitura, gerência local do projeto, prestação de contas, busca e sistematização das informações municipais e logística dos técnicos e das ações do projeto no Município e na região.

## Perfil do técnico municipal

- Capacidade de bom relacionamento e articulação com a sociedade civil e o setor privado;
- capacidade de articulação regional;
- pensamento estratégico;
- disponibilidade para o projeto em tempo integral;
- capacidade de trabalhar em equipe.

Já o **agente local** é um funcionário da agência implementadora que deve residir no Município ou em Município vizinho durante todo o período do projeto. Ele atua conjuntamente com o técnico municipal, sendo responsável por:

- articular os parâmetros para realização do projeto;
- contribuir com os ajustes da metodologia de desenvolvimento humano local (produção sistematização e registro);
- auxiliar o técnico da prefeitura na articulação junto à Câmara de Vereadores, ao setor privado, às lideranças da sociedade civil organizada e grupos sociais e aos Municípios vizinhos;
- oferecer suporte técnico capacitado para realização de diagnóstico, planejamento, implementação, acompanhamento e ajustes do projeto;
- Realizar levantamento, estruturação, organização e sistematização de dados/informações;
- coordenar, facilitar, moderar e sistematizar reuniões em grupo e oficinas;
- realizar palestras e treinamentos sobre temas de relevância para o projeto;
- produção de relatórios semanais e mensais descritivo-analítico das atividades.

### **Perfil do agente municipal**

- Conhecimentos em gestão pública municipal, preferencialmente técnicas e ferramentas de gestão integrada e/ou políticas públicas e técnicas e ferramentas relacionadas ao desenvolvimento humano local.
- Habilidades na adequação de linguagens, trabalho em equipe, sistematização e registro.

De forma a criar uma maior articulação no Município, o técnico municipal e o agente local atuam conjuntamente a fim de:

- auxiliar na articulação junto à Câmara de Vereadores, ao setor privado, às lideranças da sociedade civil organizada e grupos sociais e aos Municípios vizinhos;
- realizar levantamento, estruturação, organização e sistematização de dados e informações;
- coordenar, facilitar, moderar e sistematizar reuniões em grupo e oficinas;
- realizar palestras e treinamentos sobre temas de relevância para o projeto;
- realizar a sistematização, o registro fotográfico das reuniões e os relatórios descritivo-analítico das atividades.

## **2.4 Divisão de funções**

Agentes de desenvolvimento local e técnicos municipais ou alguma organização da sociedade civil organizam a agenda do GTL, administram o seu dia a dia e facilitam as reuniões. A composição e a divisão de funções ocorrem de forma voluntária, divididas em quatro equipes: comunicação, mobilização, técnica e coordenação.

## Quadro de responsabilidades

### Equipe de comunicação

Tem o objetivo de otimizar a utilização dos meios, dos instrumentos e dos canais de comunicação disponíveis no Município para divulgar informações do projeto, tendo como principal desafio ampliar parcerias com a mídia local.

Para tanto, suas funções são:

- divulgar as informações relacionadas ao Projeto (atividades realizadas e programadas);
- selecionar os meios, os instrumentos e os canais de comunicação a serem utilizados no Município;
- definir possíveis parceiros da equipe de comunicação;
- definir os responsáveis pelo levantamento fotográfico/filmagem das atividades realizadas e organização dos dados (identificação, relatório síntese, colocação de etiquetas nos materiais);
- definir logomarca;
- definir o tipo de linguagem (para atingir a população como um todo);
- definir o tipo de material didático ou informativo;
- definir os pontos estratégicos para a distribuição do material para a população.

### Equipe de mobilização

Tem o objetivo de definir e implementar estratégias de engajamento da população, possibilitando a formação de espaços de participação.

As funções dessa equipe são:

- mobilizar a população local para participação do processo;
- definir possíveis parceiros da equipe de mobilização;
- realizar a divisão dos bairros e das comunidades rurais (zoneamento) do Município;
- definir as datas das reuniões periódicas do Núcleo Gestor Local e das demais reuniões técnicas;
- organizar as reuniões com os representantes da sociedade civil organizada;
- definir os responsáveis pelos registros das reuniões e participações que ocorrerão nas comunidades;
- definir os espaços que serão utilizados pela equipe para realização de convites e eventos para toda a população rural e urbana.

### **Equipe técnica**

O objetivo é reunir, sistematizar e disponibilizar dados e informações dos três segmentos.

A equipe técnica exerce as seguintes funções:

- definir possíveis parceiros (órgãos e pessoas responsáveis pela pesquisa, produção e guarda de informações, tais como, mapas, Planos Diretores Municipais, listagem dos programas, projetos e ações políticas realizadas no Município, fotografias etc.);
- definir atividades para troca de informações entre o Núcleo Gestor Local e as Secretarias Municipais;
- organizar cronograma de atividades;
- definir os responsáveis pela reunião dos dados, dos relatórios e pela organização das informações já existentes na prefeitura;
- definir estratégias para atualização dos dados e informações da prefeitura;

- definir estratégia de busca de informações do Município na sociedade;
- identificar as necessidades e definir estratégias para obter informações sobre o Município em outros locais.

### **Equipe de coordenação**

A equipe de coordenação garante a articulação interna dentro do GTL, com as demais organizações do Município e com a coordenação nacional. O Projeto Capacidades foi composto por um representante de cada setor para facilitar essa articulação.

Suas funções são:

- definir a coordenação geral do Núcleo Gestor Local;
- definir que oficializará os convites e confirmará a presença das pessoas nas reuniões do Núcleo Gestor Local;
- definir quem convocará os representantes da sociedade civil organizada e dos setores privados;
- definir os responsáveis pelos registros das informações discutidas nas reuniões do Núcleo Gestor Local;
- definir quem sistematizará as informações para divulgação e encaminhamento para as equipes da coordenação nacional do projeto.

É importante manter o equilíbrio entre as equipes dentro do GTL. Assim, nos grupos de trabalho local do Projeto Capacidades, buscou-se não somente o equilíbrio no número de participação dos diferentes segmentos, mas também a alocação deles de forma equilibrada nas quatro equipes.

**Figura 3 – Formação do Grupo de Trabalho Local**

GTL	Formação do Núcleo Gestor Local				
	21	 Equipe de Comunicação	 Equipe de Mobilização	 Equipe Técnica	 Equipe de Coordenação
PREFEITURA	7	2	2	2	1
INICIATIVA PRIVADA	7	2	2	2	1
TERCEIRO SETOR	7	2	2	2	1

Fonte: Elaboração própria.

Na prática, no entanto, essa divisão de equipes pode passar pelos ajustes para acomodar as inúmeras e distintas atividades criadas durante todo o processo. O que se observa é a concentração de atividades em representantes mais proativos e é sempre necessário procurar equilibrar a carga de trabalho o máximo possível.

Cabe à coordenação, ao técnico municipal e ao agente local, o desafio de descentralizar ao máximo as atividades, ampliando a capacidade de implementação do grupo.

Com o avançar das etapas, é comum observar desistência de parte do grupo, assim como interesse de outros atores na participação. O Grupo de Trabalho Local **Ampliado** é uma forma de permitir a participação infor-

mal desses novos interessados ao longo do projeto. Após a elaboração do Plano de Ação Estratégico, é importante iniciarmos a discussão sobre regras formais para a renovação desse grupo, mantendo parte dos representantes responsáveis pela elaboração do PAE. A participação desse grupo ampliado pode ser um dos critérios para a incorporação de novos membros.

Cabe, no entanto, o questionamento se o GTL 21 se mantém como um arranjo efetivo para a continuidade ao projeto. Periodicidade de renovação do grupo, legitimidade dos representantes, fontes de recursos, funções dos representantes, divisão de equipes por temas estratégicos, local da sede são alguns aspectos a serem analisados dentro desse questionamento.

## **2.5 Reuniões do GTL**

Durante as reuniões, os membros do GTL discutem as questões relevantes já disponibilizadas previamente na pauta, de forma a integrar as perspectivas dos representantes do setor público, do setor privado e da sociedade civil.

Considerando que cada Município apresenta uma realidade diferente, a frequência dessas reuniões deve ser estabelecida conforme a necessidade e a disponibilidade dos integrantes do GTL. Por exemplo, podem ser agendadas semanalmente, quinzenalmente ou mensalmente. No projeto CapaCidades, os quatro Municípios participantes adotaram diferentes frequências para a realização delas, de acordo com a frequência de reuniões dos demais conselhos municipais, do compromisso com a agenda e da pertinência e prioridade dos temas.

Ademais, a adoção de uma pauta prévia à reunião facilita a preparação e a condução dela, bem como o foco de debate sobre os temas prioritários. É importante definir previamente e validar com os participantes no início das reuniões o seu horário de início e fim.

No Anexo 3 desta publicação, segue um exemplo de uma pauta de reunião. Além disso, a elaboração de atas de reuniões facilita o acompanhamento das decisões e do encaminhamento do projeto (ver Anexos 2 e 4).

## 2.6 Potenciais Resultados

Entre os resultados alcançados pelo GTL 21, podemos destacar:

- i. Mobilização Social:** fortalecimento do controle social via elaboração de diagnósticos participativos (Mapas Estratégicos, Banco de Dados e Imagens);
- ii. Plano de Ação Estratégica:** prioridades definidas por dez anos, propício à elaboração e à revisão do Plano Diretor Local.
- iii. Desenvolvimento das Capacidades em Políticas Públicas:** processos cíclicos de elaboração de projetos, execução e monitoramento e avaliação.
- iv. Estabelecimento de Parcerias:** identificação de demandas e ofertas (conhecimentos municipais), mapeamento de atores estratégicos e instrumentalização do processo de negociação local.
- v. Promoção das Capacidades Técnicas:** capacitações em liderança, arranjo institucional, corresponsabilidade, comunicação em temas transversais.
- vi. Gestão do Conhecimento:** compartilhamento do aprendizado e da experiência entre os Municípios, além da multiplicação para outros Municípios (Redes de Informação).
- vii. Arranjos institucionais:** condição importante para garantir a gestão integrada e a sustentabilidade do projeto a longo prazo.

### 3. Novos Arranjos Institucionais

O Grupo de Trabalho Local traz uma nova dinâmica para dentro dos Municípios, criando novas estratégias para o desenvolvimento municipal e articulando novos arranjos institucionais. Tais arranjos promovem soluções coletivas e articuladas e possibilitam a priorização de temas. Eles se destacam por fortalecerem as instituições existentes, terem suas atividades monitoradas e avaliadas, melhorando a qualidade delas, e por promoverem trabalhos integrados dentro da prefeitura e parcerias público-privadas.

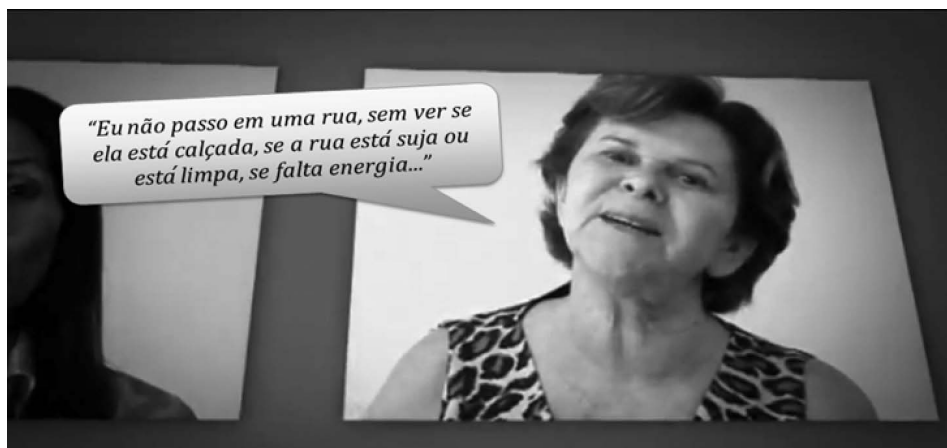
Para fortalecer o GTL é importante propiciar momentos de reflexão e redefinição (ou confirmação e renovação do seu mandato). Momentos oportunos para esse tipo de reflexão são:

- a. final do diagnóstico e início do processo de planejamento;
- b. etapa de diagnóstico de capacidades do GTL no contexto de Plano de Ação Estratégica;
- c. diversas capacitações de caráter estratégico;
- d. início de algum novo projeto;
- e. final de alguma das etapas de implementação do Plano de Ação Estratégico.

#### **Lições do projeto CapaCidades**

Antes mesmo de reconhecer avanços no diálogo entre os três segmentos, os participantes reconhecem nos GTL a oportunidade de reunir integrantes de uma mesma área ou entidade. Em suas declarações, os prefeitos demonstraram satisfeitos com a necessidade de trabalho conjunto entre as secretarias. Os setores privados buscaram a unificação de organizações ou mesmo a criação de semelhantes às dos outros Municípios. Os cidadãos envolvidos perceberam que, unidos, suas vozes são mais fortes.

**Figura 4 – Depoimento de Membros do GTL**



Fonte: Elaboração Própria.

Cabe ao agente externo (no caso do Projeto CapaCidades, a coordenação nacional do projeto) apenas estimular essa reflexão, indicando vantagens e precauções quanto à formalização, conforme apresentado nos capítulos anteriores. Mais do que levantar cenários sobre o futuro do grupo, essa agenda propiciou uma análise sobre os avanços institucionais alcançados pelo projeto.

### **3.1 Cenários para institucionalização**

Ao se pensar na institucionalização dos grupos de trabalhos locais, três cenários podem ser considerados:

#### **1. Incorporação dos membros do GTL em estruturas preexistentes**

A incorporação dos membros em estruturas preexistentes depende de contextos particulares de cada Município. Esse cenário se torna mais viável quando essa estrutura preexistente faz parte do Grupo de Trabalho e apresenta legitimidade suficiente para incorporar demais atores. Uma organização da so-

cidade civil ou uma empresa que já tenha na sua razão social os objetivos do projeto talvez possa ser escolhida pelo grupo para dar continuidade. A prefeitura pode, também, abrigar esse grupo dentro de sua gestão. A preocupação é perder o equilíbrio entre os três segmentos, seja na provisão de recursos ou na responsabilização pelas ações.

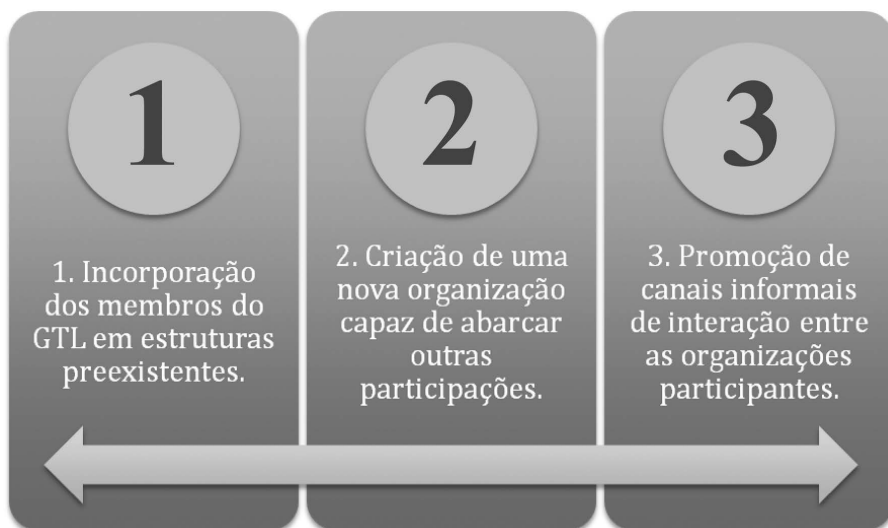
## **2. Criação de uma nova organização**

A criação de uma nova organização (segunda opção) seria o caminho mais adequado para manter a identidade desse grupo de trabalho. Por meio de um estatuto, regras formais poderiam ser estabelecidas pelo grupo, a ponto de prever a sucessão dos membros, possibilitando a continuidade da implementação e o monitoramento por parte do grupo. Todavia, há uma série de custos e de burocracia (como necessidade de funcionários e de sede própria) que pode inviabilizar sua concretização.

## **3. Promoção de canais informais de interação entre as organizações participantes**

Por isso, talvez seja mais interessante fortalecer as organizações já existentes dentro do grupo, formando alianças por projetos e ações (terceiro cenário). As experiências de desenvolvimento de capacidades ao redor do mundo narram que os investimentos em organizações já existentes apresentam maiores condições de gerarem frutos ao longo do tempo. A preocupação aqui é que falhas na comunicação e a falta de uma identidade comum possam diluir as atenções, perdendo o propósito de coordenação do grupo.

**Figura 5 – Cenários para institucionalização do GTL 21**



Fonte: Elaboração Própria.

Os três cenários apresentam, portanto, aspectos positivos e negativos. Critérios mais claros que possam facilitar essa escolha pelo Grupo de Trabalho Local são necessários. Como a incorporação por organizações é muito particular a cada Município, focaremos em alternativas para os outros dois cenários.

No caso da criação de uma nova organização, indicamos a possibilidade de uma associação – de caráter mais privado – ou o formato de um conselho – de caráter mais público. No caso do fortalecimento de organizações já existentes, indicamos as alianças entre os membros e a formação de um comitê municipal.

### **3.2 Critérios de análise**

Para escolher o cenário mais adequado em cada Município, é importante analisar uma série de fatores. O primeiro critério a ser ponderado nesses

quatro tipos de arranjos municipais é a fonte de legitimidade/legalidade. Enquanto as regras que regem as alianças e os comitês são informais, os decretos para a formação dos conselhos são instrumentos do direito público, e a pessoa jurídica da associação é regulamentada no direito privado. Apesar de permitir grande flexibilidade, as regras informais, por vezes, são mais difíceis de serem alteradas, já que se fundamentam nos costumes desse grupo. Por outro lado, as regras formais, quando seguidas de forma rígida, podem se tornar disfuncionais ao objetivo central do grupo. Há de se considerar, ainda, o trâmite de formalização dos conselhos e das associações, em termos de tempo e custo.

**Critérios para  
escolha de opção de  
institucionalização:**

1. A fonte de legitimidade;
2. Capacidade de receber recursos;
3. Custos;
4. Presença de facilitadores;
5. Equilíbrio entre os três segmentos.

O segundo critério remete à capacidade de receber recursos privados ou públicos, ou seja, a presença ou não do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). As alianças destacam a estratégia de contar com os diferentes CNPJ das organizações que fazem parte desse grupo a partir da conveniência estabelecida pelos editais de captação de recursos. Os comitês partem de uma conta específica dentro de uma organização responsável

pela coordenação do grupo. Os conselhos, apesar de não possuírem CNPJ, apresentam a possibilidade de abrir uma conta bancária própria. As associações, registradas pelo seu CNPJ, necessariamente abrem um conta bancária.

Os custos desses novos arranjos municipais também devem ser ponderados. As alianças remetem aos custos de manutenção das próprias organizações pertencentes do GTL, com adicional de insumos de comunicação para esse tipo de parceria. Os locais das reuniões, assim como os responsáveis pela ata e sistematização, podem ser rotativos, compartilhando responsabilidades e custos. O comitê já pode adotar a estratégia de uma sede única (de uma organização parte do grupo), podendo compartilhar custos de um agente local entre os três segmentos. Os conselhos geralmente utilizam a infra-estrutura do poder

municipal, mas contam, também, com a capacidade de mobilização de recursos dos outros membros. A associação deve prever canais mensais de financiamento, seja por filiação dos membros, doação de terceiros ou mesmo a mobilização de recursos via editais de projetos.

Conforme observado no Caderno *Gestão integrada: Mobilização e comunicação social*, a presença de facilitadores cada vez mais é vista como necessária em processos participativos. Nas alianças, os facilitadores são escolhidos por ação ou por projetos. No comitê, os facilitadores são escolhidos entre os membros do grupo, mas permanecem com essa função durante certo tempo para a coordenação de todas as atividades do grupo. No conselho municipal, facilitadores podem ser definidos dentro do grupo ou fora deste – a exemplo de um funcionário da prefeitura ou organização que queira contribuir com o conselho. Nas associações, é possível contratar um técnico com esse perfil, aceito pelo grupo.

O último critério indicado aqui é o equilíbrio entre os três segmentos, ou seja, a prevalência ou não da representatividade de um segmento. Nas alianças, prevalece a organização executora do projeto. Nos comitês, a preponderância se dá pelos órgãos mais ativos, principalmente o responsável pela coordenação do grupo. Nos conselhos, geralmente, há uma prevalência do segmento governamental. Nas associações, é natural uma prevalência da iniciativa privada e da sociedade civil, já que os técnicos municipais são orientados, muitas das vezes, a participar das iniciativas particulares da prefeitura.

Em resumo, a tabela abaixo apresenta quatro opções de arranjos a serem implementados de acordo com os critérios apresentados. Esses quatro arranjos devem ser capazes de assumir as atribuições da gestão nacional do projeto, principalmente no que se refere à coordenação em redes locais a globais. Uma vez que se discute a substituição do GTL, as funções desempenhadas por esse arranjo na vigência do projeto devem ser incorporadas.

**Figura 6 – Arranjos Institucionais por Critérios**

Critérios	Alianças	Fórum Permanente	Conselhos	Associações
Legitimidade/ Legalidade	Informal Parcerias em ações pontuais.	Informal Código de Conduta e Coordenação.	Formal Decreto Municipal com regras inter- nas.	Formal Pessoa Jurídica de Direito Privado
CNPJ	Projetos Conta da org. Executora.	Conta especí- fica dentro de uma organiza- ção.	Pode possuir conta bancária própria.	Pode possuir con- ta bancária pró- pria.
Custos	Baixo Local de reu- nião seriam al- ternados.	Médio Pode prever um agente lo- cal e sede.	Médio Utiliza infraes- trutura do po- der público.	Elevado Sede, contabilida- de, funcionários e demais trâmites burocráticos.
Facilitador	Selecionado por projeto/ação.	Selecionado dentro do gru- po.	Definido entre os represen- tantes.	Exercido por fun- cionário da ONG.
Representatividade	Preponderância dos executores das ações.	Preponderância maior dos re- presentantes ativos.	É possível maior prepon- derância go- vernamental.	Iniciativa privada e sociedade civil (exceção das OS).

Fonte: Elaboração Própria.

Apesar de não haver uma hierarquia entre essas quatro alternativas, é possível que essa relação se dê em um crescente, das alianças entre as organizações até a criação de uma associação própria. Novamente, segue-se a decisão de aprofundar um pouco mais cada um desses arranjos municipais em seções distintas.

## 3.3 Alternativas de arranjos municipais

### 3.3.1 Alianças

As alianças representam laços informais entre as organizações existentes dentro do grupo, a ponto de executarem projetos e ações conjuntas. As alianças partem do pressuposto de que as organizações continuarão trabalhando juntas ao final do projeto. Nos quatro Municípios-piloto, percebemos casos em que organizações com a mesma natureza se fundiram, criando instâncias ainda mais fortes e representativas. O contexto de transformação do GTL foi percebido por alguns como a oportunidade de valorizar os conselhos municipais já existentes, realizando um trabalho de integração desses com demais ações dentro do Município.

O momento é oportuno, também, para ampliar o diálogo com demais organizações presente no Município. Um bom começo seria reunir novamente as organizações mobilizadas na primeira visita, ainda na fase de seleção do Município. Já para essa ocasião, seria vantajoso convidar outras organizações que no caminhar do projeto demonstraram ser importantes ou interessadas. Uma estratégia deve ser definida para a incorporação de novas organizações no futuro, com clareza sobre os papéis a serem desempenhados dentro dessa instituição. Parte dessa estratégia pode ser manter a divisão entre organizações públicas, privadas e da sociedade civil.

Há muitos indivíduos que gostariam de participar dessas iniciativas; porém, não fazem parte de nenhuma organização. Nesse sentido, as alianças devem ser capazes de incorporar cidadãos interessados em contribuir com ações voltadas à melhoria do Município. Mais do que isso, as alianças podem estimular os cidadãos a engajarem um a um nessas iniciativas, seja recebendo informações sobre ações promovidas pelo Município ou até mesmo participando diretamente em forças-tarefa.

Para que essas iniciativas se multipliquem, seria interessante estruturar uma rede social, a exemplo de ferramentas como o *Ning* utilizado na im-

plantação do projeto. A cada atividade, uma ficha poderá ser entregue aos novos participantes para coletar dados que permitem, em seguida, convidá-los a incorporar essa rede social.

Quanto maior o grau de disseminação de informação, maior será a chance de mobilizarmos os atores de acordo com as áreas de interesse. Nesse sentido, fóruns de discussão podem ser organizados por temas. No Projeto CapaCidades, adotaram-se sete temas para trabalhar as cartografias estratégicas que podem servir de inspiração.

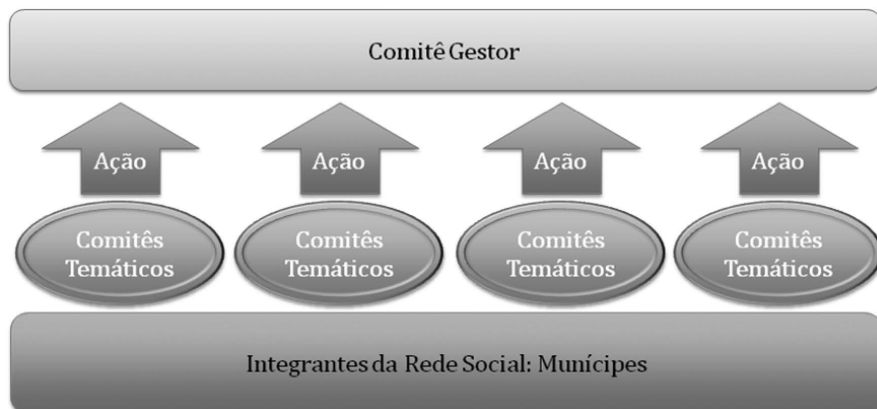
Como a inclusão digital ainda não é uma realidade para todos os cidadãos de nossos Municípios, é importante organizarmos encontros presenciais para tomadas de decisões coletivas. Debates sobre questões públicas, campanhas de conscientização, mutirões para limpeza ou atendimento à população são algumas das ações que essas alianças podem gerar. O importante é promover esses encontros em espaços públicos e privados que estimulam novas alianças a favor do desenvolvimento humano local. Os resultados desses encontros podem ser transmitidos para população em pequenas notas colocadas em murais ou na recepção das organizações participantes, além do efeito boca a boca.

Para diferenciar os membros ativos, que acompanham o tema desde a sua origem, dos curiosos engajados apenas para defender interesses em momentos específicos, é importante criar um canal de validação dos participantes com direito ao voto – aqui a sugestão da periodicidade por semestre ou por ação. Esses curiosos, com direito à voz, devem ser estimulados a manterem-se mobilizados dentro do grupo, recebendo notificações sobre os próximos passos a serem tomados. Cabe ao facilitador, escolhido dentro do comitê temático, esse papel de intermediar os diferentes interesses.

Para que essas alianças não gerem ações desconexas, seria interessante, ainda, que cada comitê temático pudesse indicar representantes a compor um Comitê Gestor, como retratado na figura abaixo. Caberia a esta instância integrar as diferentes ações realizadas por essa rede social. Tratando-se de uma rede, é importante esclarecer que não há uma hierarquia entre o grupo, mas sim funções definidas para os membros com decisões em forma de colegiado.

Sugere-se, também, que estagiários possam ser selecionados para apoiar as iniciativas realizadas a partir dessas alianças.

**Figura 7 – Modelo de Arranjo de gestão**



Fonte: Elaboração Própria.

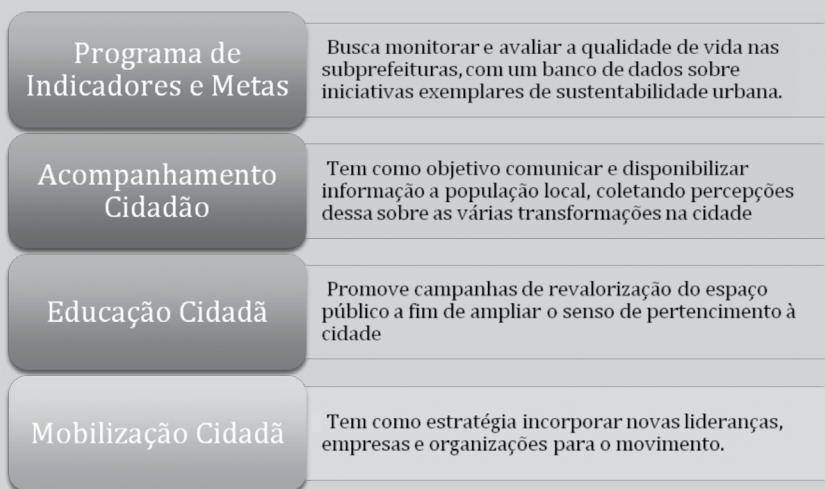
As alianças não precisam, portanto, de sedes nem de funcionários. As regras são acordadas pontualmente a partir de determinada ação. O principal desafio é vencer a temporalidade das ações, fazendo com que as alianças deixem de ser efêmeras. O alcance de um espaço, ainda que virtual, pode contribuir para a manutenção de uma identidade de grupo. Daí a relevância de indicar mecanismos de coordenação, como a seleção de representantes por mandatos responsáveis por alimentar essa chama cidadã acesa no Município.

A questão-chave das alianças são as parcerias estabelecidas. Atenção cuidadosa deve ser dada às dinâmicas desse relacionamento. Cada lado da “parceria” senta à mesa com uma bagagem ideológica própria. Apesar de as alianças serem compostas por objetivos declarados, de natureza mais ou menos compartilhada, essa arquitetura também carrega interesses próprias e diferenças de poder que podem gerar ciclos viciosos de comprometimento. Apesar de a participação ampliada ocasionar desafios de coordenação, ela exige maior negociação em prol de benefícios coletivos.

## Exemplo 1: Movimento Nossa São Paulo

Uma experiência interessante que se assemelha à proposta de aliança aqui descrita é o *Movimento Nossa São Paulo*.<sup>1</sup> Criado em 2007, esse movimento traz em si o desafio de mobilizar diversos segmentos da sociedade para construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações. Em 2010, o movimento passou a se chamar *Rede Nossa São Paulo*, apoiado por centenas de organizações e cidadãos interessados em participar do processo de construção de uma nova cidade. A rede estabeleceu quatro eixos de atuação. Ao todo, são 16 Grupos de Trabalho temáticos unificados por uma Carta de Princípio que destaca a autonomia em relação a partidos e confissões religiosas, o respeito à diversidade e o estímulo à corresponsabilidade solidária pela cidade.

**Figura 8 – Eixos de Atuação da Rede Nossa São Paulo**



1 <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/>>. Acesso em: 16 de jan. 2012.

### 3.3.2 Fórum Permanente

O Fórum remete-se a uma instância permanente, conduzida por um grupo de organizações que se reúne com o objetivo de trocar conhecimento e buscar melhorias nos Municípios. Apesar de não possuir pessoa jurídica própria, esse Fórum geralmente conta com secretariado e infraestrutura próprios, providos pelos membros. Acordos de cavalheiros normatizam as principais regras desse fórum, que, apesar de não estabelecerem uma obrigação jurídica entre os agentes, causam um efeito moral, dando caráter de legalidade ainda informal.

Essas instâncias podem ser lideradas por qualquer segmento ou até mesmo pela combinação desses. A proposta de Fórum Permanente pode ser ilustrada por um princípio expresso em inglês como “*Arms length*”. A tradução livre desse termo seria “o comprimento de um braço da prefeitura”, demonstrando a vinculação pública e, ao mesmo tempo, certo distanciamento. Trata-se de uma condição ou um fato em que as partes que estão em negociação compartilham interesses comuns, mas são independentes dentro de um mesmo patamar de igualdade. Logo, ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade da interrelação com o poder público, destina-se maior autonomia à sociedade.

## **Exemplo 2: *Arms Length* em Toronto, Canadá**

Esses grupos em Toronto são compostos por representantes da comunidade, do setor privado, das organizações não governamentais, dos secretários municipais e dos vereadores. Os membros deste conselho são eleitos pela comunidade uma vez por ano. Metade do conselho tem mandato de 1 ano e a outra metade tem mandato de 2 anos. Desse modo, garante-se a continuidade histórica. Os membros deste conselho são voluntários, com uma descrição de trabalho de acordo com a sua área de representação.

A sugestão é que cada membro possa se comprometer com uma dedicação de 8 horas por mês, ou seja, 3 horas para a reunião de conselho, 2 horas para o comitê de trabalho que lidera e representa no conselho, 2 horas com a comunidade informando-os e 1 hora em contato com a prefeitura.

Em alguns casos, a melhor estratégia para a sustentabilidade do Plano de Ação Estratégico seria desvincular essa instância pós GTL 21 de uma estrutura dependente do poder público. Desvincular significa afastar, dentro do possível, das ingerências partidárias que temperam o ambiente municipal, com comportamentos, em muitos casos, autofágicos. A existência desse arranjo não deve ficar, assim, à mercê da vontade política do prefeito. Isso porque adversários políticos (futuros gestores) podem comprometer a continuidade desse processo, interpretando como uma “obra” deixada pela gestão anterior.

A alternativa seria estimular uma institucionalidade com maior proatividade da comunidade, mobilizando recursos dos cidadãos e integrando as demais instâncias deliberativas do Município. Essa concepção reforça que o poder público é apenas um dos responsáveis pelo desenvolvimento humano local. Ao contrário de um debate sobre o Estado mínimo (redução do papel governamen-

tal), o que se defende aqui é o entendimento de que cada cidadão é responsável por seu desenvolvimento. Cabe ao Estado prover o máximo de serviços e investir em infraestrutura de modo que todos venham a ter condições equitativas de crescer individualmente dentro da coletividade.

Ao contrário das alianças, dotadas de informalidade e relações horizontais, aqui já é possível estipular hierarquias responsáveis pelas decisões. Os recursos financeiros são administrados, assim, por uma das organizações com o máximo de transparência. A participação é estimulada dentro de um escopo limitado, com um plano de trabalho pré-definido.

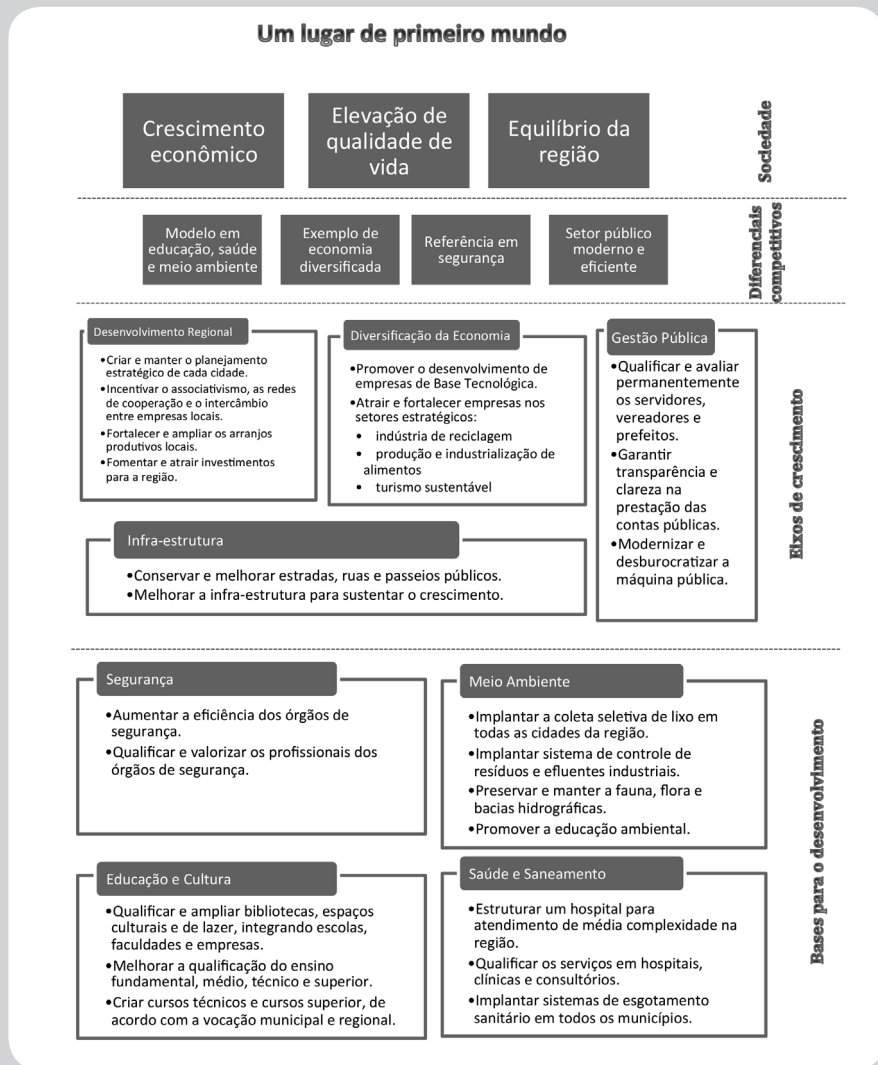
### **Exemplo 3: Agenda Paranhana 2050**

Um modelo que ilustra a concepção de Fórum Permanente no Brasil é a Agenda do Paranhana 2020.<sup>2</sup> Coordenada pela Câmara da Indústria, Comércio, Serviços e Agropecuária do Vale do Paranhana (CICS-VP), a Agenda é um movimento que reúne um conjunto de desafios e ações que precisam ser continuamente monitorados e revisados com vistas ao longo prazo. Depois da coleta das primeiras ideias com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil dos Municípios da região, o processo foi ampliado com entrevistas e consultas populares de priorização. A sociedade em geral foi estimulada a participar, por meio do *site*, apontando novas ideias e cobrando das instituições responsáveis, tanto públicas como privadas, o cumprimento da Agenda.

---

2 Vide: <<http://www.paranhana.org.br/>>.

**Figura 9 – Mapa Estratégico Paranhana**



Fonte: CICS-VP.

Um mapa estratégico foi desenvolvido por esse grupo, destacando quatro eixos. Na base para o desenvolvimento, foram indicadas

as prioridades de segurança, educação e cultura, meio ambiente, saúde e saneamento. No eixo de crescimento, a modernização da gestão pública, o investimento em infraestrutura, a diversificação da economia local e o desenvolvimento regional foram indicados como os elementos de maior atenção. Vantagens competitivas a serem buscadas configuram o terceiro eixo do mapa estratégico como forma de alcançar uma sociedade de qualidade de vida, crescimento econômico e equilíbrio regional nos parâmetros de primeiro mundo.

A garantia da concretização das ações definidas na Agenda se dá com a criação de um núcleo apropriado para articulação e monitoramento dos indicadores e das metas. A gestão da Agenda é formalizada por meio de um Fórum constituído a partir de uma rede de colaboradores. Através desse Fórum, inúmeros projetos são elaborados por meio de um facilitador, com uma entidade coordenadora preestabelecida (Ex.: Sebrae, prefeituras, ONGs), com previsão de início e término. Entre os projetos, encontram-se: Banco de dados do Calçado, Recicla Paranhana, Centros de Inclusão Digital, Empreendedorismo na Escola, Calendário Regional de Eventos, Portal de Transparência, Adote a frente da sua casa.

Essa iniciativa se espalhou no Estado do Rio Grande do Sul, constituindo a Agenda 2020.<sup>3</sup> Atualmente, são mais de dez fóruns temáticos,<sup>4</sup> com a mobilização de mais de 850 lideranças locais e participação ampliada que totaliza mais de 6 mil envolvidos. As propostas elaboradas foram colocadas à disposição do governo e da sociedade e devem ser executadas na forma de projetos. O custo de não implementar essas propostas, segundo estudos, impactam em uma perda de mais de 20 bilhões de reais no PIB do Estado.

---

3 Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=CHZsE4MDVo8&feature=relmfu>>.

4 i. Gestão pública, ii. educação, iii. infraestrutura, iv. inovação e tecnologia, v. agronegócio, vi. saúde, vii. meio ambiente, viii. desenvolvimento regional, ix. segurança, x. cidadania e responsabilidade fiscal

## Fórum de Desenvolvimento Humano Local

O Município de Jaguarão, no Rio Grande do Sul, optou pela criação do Fórum de Desenvolvimento Humano Local. Para tal, buscou-se promover um evento para discutir as prioridades do Município como base para estruturar esse arranjo. Entendeu-se que a parceria com a universidade federal Unipampa era importante para mobilizar recursos humanos destinados à organização desse evento. No entanto, a greve na universidade dificultou a realização dela. O desafio foi mobilizar um grupo de professores e estudantes mantido pela universidade, com integrantes de várias áreas da academia e da sociedade, capaz de manter atualizados os diagnósticos situacionais do Município, assim como dar seguimento ao Plano de Ação Estratégico.

Em razão dessa dificuldade, buscaram-se outros espaços para promover debates e propostas sobre como caminhar para um desenvolvimento humano local e criar um arranjo para substituir o GTL. O envolvimento da cidade-irmã de Rio Branco no Uruguai é, por exemplo, um ponto estratégico para o desenvolvimento regional. Os elementos da cultura local, quando trabalhados, expostos e valorizados no âmbito do Projeto Capacidades, resultaram em ações acertadas e propositivas, fortalecendo o “pertencimento” e o intercâmbio entre esses dois Municípios.

O Fórum, quando criado e consolidado, pôde aproveitar a experiência da *I Feira de Conhecimento* realizada em Barbalha, sob o tema “CapaCidades e Soluções”. O que se percebe é que gestão de conhecimento e parcerias são estratégias interligadas, requerendo capacidades de articulação e negociação, bem como capacidades técnicas, para identificação e adequação das experiências mapeadas. A organização da feira teve como objetivo geral contribuir com o fortalecimento dessas capacidades, disseminando conhecimento entre os munícipes para encaminhamento dos assuntos priorizados no Plano de Ação Estratégico.

Quanto aos objetivos específicos da feira, destacam-se: 1) Troca de conhecimento e aprendizado; 2) Mostrar o que o município tem de melhor, celebrando as experiências exitosas; 3) Conhecer experiências/soluções em áreas de interesse para os municípios; 4) Estímulo para empreendedores locais; 5) Impulso para parcerias e projetos novos.

A feira é um evento com características de mercado. Ou seja, um grupo de municípios/atores são selecionados com projetos exitosos em áreas de interesse local, expondo suas experiências nesse ‘mercado’ de conhecimento. Representantes de vários setores dos municípios da região avaliam essas experiências em oferta e estabelecem parcerias para replicação das mesmas ou cooperação em desenvolvimento de novas soluções. Parceiros estaduais, nacionais e internacionais facilitam esse intercâmbio, indicando experiências de sucesso e divulgando as soluções mais promissoras entre outros governos locais.

Para a organização da Feira do Conhecimento, um Comitê Executivo foi formado pela Prefeitura, Grupo de Trabalho Local e entidades apoiadoras da feira. No início, houve um maior engajamento do GTL, sendo formadas comissões de trabalhos (coordenação, logística, marketing, captação de recursos e documentação). Como a equipe não tinha experiência na elaboração de eventos do formato da feira, surgiram muitas dificuldades.

Algumas lições foram apreendidas nesse processo. O marketing do evento foi aquém das expectativas iniciais, percebido na baixa participação de outras regiões e até da própria cidade. O fato do período em que a feira foi realizada, em dias de semana, foi outro fato agravante. Seria interessante que nos próximas edições, a feira possa iniciar numa sexta e encerrar no domingo. Não houve arrecadação local e a equipe de logística teve dificuldades quanto à recepção dos convidados a ser aprimorado no futuro. O apoio do PNUD e da CNM, principalmente no que tange a documentação, foi de fundamental importância para a reali-

zação das atividades inerentes a comissão.

De acordo com o edital publicado, os fornecedores de conhecimento se inscreveram na feira para expor. Todo e qualquer cidadão é convidado a participar da feira, com destaque aos empreendedores regionais; universitários e ONGs nacionais; empresas de turismo; organismos de cooperação técnica bilateral e multilateral; governos municipais, estaduais e federal.

Embora os resultados ainda sejam pouco visíveis, podemos perceber que a I Feira de Conhecimento proporcionou idéias que fortaleceram os diversos segmentos do município. Na Praça Engenheiro Dória, por exemplo, será criado um espaço próprio para a divulgação e venda do artesanato local, sendo um destes resultados que conta com o envolvimento dos grupos locais de artesanato. Mais do que isso, a feira cria um contexto propício para a visibilidade e a formação de uma nova imagem do município, como centro de conhecimento/ centro de excelência. Ao longo das versões, a Feira de Conhecimento contribuirá para o fortalecimento institucional e o desenvolvimento humano local, já havendo movimentação para a II Feira do Conhecimento ainda em 2012.

### **3.3.3 Conselho Municipal**

A democracia brasileira desenvolveu algumas instâncias que favorecem a participação da comunidade nas questões públicas. Por meio da Iniciativa Popular, representantes da sociedade civil podem apresentar um Projeto de Lei na Câmara. Para tal, o Projeto de Lei deve ser subscrito por cinco por cento do eleitorado do Município ou, quando se tratar de interesse específico de bairro ou distrito, de cinco por cento dos eleitores inscritos, ali domiciliados. Mesmo assim, a aprovação do Projeto de Lei mantém-se como uma decisão dos vereadores.

Por isso, é preciso avançar em arranjos e mecanismos inovadores que ampliem a participação da sociedade nas decisões locais. Já que a estrutura social é dotada de interesses conflitantes, e compreendida a impossibilidade de uma ampla concertação capaz de indicar um único bem comum (vontade geral), a prática democrática é um jogo de incertezas marcadas pelas negociações e pelos controles entre os diferentes atores. Com a descentralização das políticas públicas para os governos locais, torna-se ainda mais factível o controle social.

Os conselhos municipais configuram-se como um espaço de participação da sociedade em sua relação com o Estado, ao propiciar o acesso da população e dos movimentos sociais às instâncias decisórias. Apesar de não significar propriamente a participação direta, já que se trata de um colegiado deliberativo sobre a gestão do público, esses espaços são capazes de promover uma melhor concertação de interesses e mitigar algumas deficiências do modelo de democracia de simples agregação de preferência (GOMES, 2003).

Segundo este último autor, os conselhos municipais são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório vinculado ao repasse de recursos federais. Esses espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, têm como função formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Segundo a Resolução do CNS 33/1992, o conselho municipal de saúde ainda apresenta funções propositivas, fiscalizadoras e mobilizadoras:

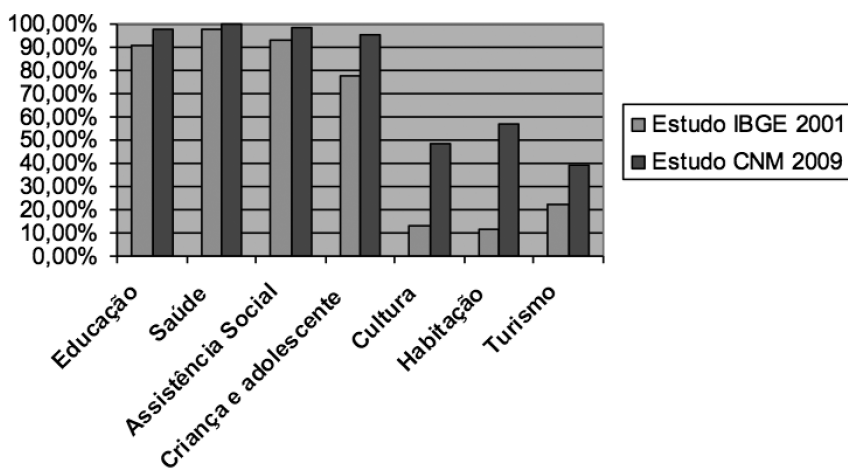
O conselho é **consultivo** ao examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes e apreciar recursos a respeito de suas deliberações; – **normativo** ao traçar diretrizes de elaboração de planos de saúde, estabelecer estratégias e mecanismo de coordenação e gestão do SUS e critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde; – **deliberativo** ao elaborar e aprovar seu regimento e aprovar planos de saúde; – **propositivo** ao sugerir a adoção de critérios que definam qualidade e melhor

resolutividade; medidas para aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUS; a convocação e estrutura da comissão organizadora das conferências estaduais e municipais de saúde; critérios para a programação e execução financeira e orçamentária dos fundos de saúde; – **fiscalizador** ao controlar a execução das políticas e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde e fiscalizar a movimentação de recursos repassados à secretaria e/ou ao fundo de saúde; – **mobilizador** ao estimular a participação comunitária no controle da administração do SUS e apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas de interesse da sociedade para o desenvolvimento do SUS (Ministério da Educação, 2007).

Apesar de não possuírem personalidade jurídica própria, os conselhos municipais podem possuir um Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que os permite gerir recursos, conferindo transparência e inibindo confusão patrimonial com o respectivo Ente. Por vezes, criam-se fundos especiais destinados a atender a determinados objetivos ou serviços, tendo o conselho a prerrogativa exclusiva de deliberar sobre a aplicação dos recursos, sendo administrada por uma Secretaria Municipal.

Tal Secretaria será responsável pela contabilidade do Fundo, da escrituração dos livros, da liberação de recursos, assinatura de cheques, pela prestação de contas e pela administração dos recursos, diante das deliberações do Conselho. Entre as principais fontes de dotação orçamentária, encontram-se transferências de outras esferas governamentais, doações de pessoas físicas ou jurídicas, multas previstas em Lei.

**Figura 10 – Progressão do número de conselhos por área entre 2001 e 2009**



Fonte: CNM, 2010.

Os Conselhos cresceram tanto no Brasil que, em cada Município, há, em média, 19 deles, com base na gestão de 2005-2008.<sup>5</sup> Nos 1.769 Municípios entrevistados pela Confederação Nacional de Municípios, em 2009, destacam-se os conselhos de saúde (99,8%), de assistência social (98,2%), de educação (97,4%) e de criança e adolescente (95,6%). A porcentagem é bem menor no caso dos conselhos de habitação (57,3%), de cultura (48,2%) e de turismo (39%). No entanto, o crescimento desses conselhos nos últimos anos tem sido expressivo. O que se observa é que há três tipos de conselhos: os previstos na legislação federal (os quatro primeiros), os vinculados a um programa governamental específico (alimentação e habitação), e os temáticos de iniciativa local (cultura, turismo, ambiente, idosos<sup>6</sup>) (PESSANHA, 2006).

5 PIRES, Roberto R.C. Pesquisa *Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil*, 2009. A ser publicada.

6 Veja mais em: *Cartilha de Orientação para a Criação de Conselhos de Direitos do Idoso Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*. Disponível em: <[http://www.ampid.org.br/Docs\\_ID/Criacao\\_Conselhos\\_CNDI.php#i8](http://www.ampid.org.br/Docs_ID/Criacao_Conselhos_CNDI.php#i8)>.

Uma das desvantagens desses arranjos institucionais é exatamente a prevalência desse caráter setorial, com obrigatoriedade imposta por condicionais federais – o que serve de estímulo a interferências políticas, com forte comando do poder público. A consequência, em muitas das vezes, é a baixa efetividade dos conselhos municipais. Uma das formas de minimizar essa fragmentação é a criação da casa dos conselhos, com abertura de acesso à população a documentos do Município, salas de reunião e tecnologias de informação (como internet). Outras medidas são indicadas no quadro a seguir como forma de ampliar a capacidade de tomada de decisão e de execução dos conselhos.

**Figura 11 – Fragilidades X Respostas nos Conselhos Municipais**

<b>Fragilidades</b>	<b>Respostas possíveis</b>
<p>Pouca efetividade deliberativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– promover a representatividade de diferentes segmentos da sociedade;</li> <li>– estabelecer normas democráticas para definir a pauta das reuniões, com periodicidade mensal ou quinzenal.</li> <li>– limitar o número de membros no conselho.</li> <li>– realizar eleições democráticas e parciais que não coincidem com o calendário eleitoral municipal.</li> <li>– incluir representantes governamentais com grande capacidade de articulação.</li> </ul>
<p>Falta de conhecimentos técnicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– implementar capacitação em conjunto com universidades;</li> <li>– constituir uma câmara técnica dentro do Conselho;</li> <li>– ter acesso a técnicos do Município e da região;</li> <li>– articular e coordenar as ações dos diferentes conselhos para compartilhar informações e conhecimentos.</li> </ul>
<p>Pouco cumprimento das decisões</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dar publicidade às decisões tomadas no Município;</li> <li>– criar estruturas jurídicas que deem amparo legal para executar decisões;</li> <li>– estabelecer normas de aplicabilidade e limites claros de atribuições e competências para que as decisões sejam executáveis;</li> <li>– aumentar a arrecadação para ter a capacidade financeira de executar as decisões tomadas.</li> </ul>

<b>Fragilidades</b>	<b>Respostas possíveis</b>
<p>Disparidade das condições de participação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e o poder público</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– fortalecer os movimentos sociais, as organizações não governamentais e o setor empresarial;</li> <li>– organizar capacitações e sensibilizações;</li> <li>– distinguir assentos para sociedade civil (1/3) e iniciativa privada (1/3);</li> <li>– nos Municípios pequenos, limitar o número de conselhos e implementar conselhos transversais.</li> </ul>
<p>Dificuldades práticas para se reunir</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– marcar reuniões em conjunto em uma data e horário convenientes para a maioria;</li> <li>– escolher um lugar de reunião de fácil acesso, com local fixo onde se possa guardar documentos;</li> <li>– apoiar com traslado, quando necessário;</li> <li>– ampliar a disponibilização de materiais postos à disposição para assegurar o bom funcionamento do conselho;</li> <li>– definir representantes encarregados de organizar, sistematizar e disseminar os documentos.</li> </ul>
<p>Pouco interesse em participar</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– estabelecer um perfil de candidatos éticos, com real interesse e certo conhecimento do setor;</li> <li>– criar o conselho a partir da base, envolvendo a população, com renovação dos representantes.</li> <li>– organizar campanhas de informações e capacitação para conscientizar os cidadãos sobre a importância da participação.</li> <li>– dar prioridade a temas substantivos ao invés de questões internas (regimento, estrutura, etc.).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

## Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano

A partir da discussão de institucionalização do GTL, os representantes de Barbalha optaram pela formalização por meio da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano. Uma comissão com integrantes do GTL foi organizada para a construção do Projeto de Lei e foi aprovado e sancionado em dezembro de 2011.

O Conselho será vinculado à estrutura da Administração Pública Municipal por meio da Secretaria de Governo como forma de se ter maior apoio e acompanhamento por parte da gestão municipal. A ideia central é que este Conselho possa ser um substituto do GTL na execução, no monitoramento e na avaliação do Plano de Ação Estratégico. Para tal, o Conselho terá como competências:

- I. “monitorar, orientar e fiscalizar todas as políticas existentes no município de Barbalha;
- II. elaborar seu Regimento Interno, após a posse dos Conselheiros, num prazo de até 90 (noventa dias);
- III. elaborar o Plano de Desenvolvimento Humano à partir das políticas públicas municipais;
- IV. dar seguimento a execução das ações e atividades propostas no Plano de Ação Estratégico, elaborado pelo Grupo de Trabalho Local – GTL do Projeto CapaCidades;
- V. promover fóruns comunitários, debates e conferências municipais com o objetivo de fomentar a discussão sobre o Desenvolvimento Humano;
- VI. estabelecer diretrizes, sugerir, apreciar e aprovar políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Humano;
- VII. fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos do Desenvolvimento Humano através dos programas e projetos aprovados e executados no município;

- VIII. divulgar nos meios de comunicação suas deliberações de caráter geral;
- IX. zelar pelo cumprimento dos princípios e diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e do seu Regimento Interno;
- X. orientar e fiscalizar a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Humano;
- XI. convocar, anualmente e extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Desenvolvimento Humano para avaliar a situação do Desenvolvimento Humano e aprovar diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- XII. propor a realização de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços de Desenvolvimento Humano”.

A interação entre os três segmentos continuou sendo o princípio utilizado no momento da composição dos integrantes do conselho, sendo assim distribuídos:

- 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes representando o poder público municipal de acordo com a seguinte distribuição: a) Secretaria de Governo, Secretaria de Administração e Secretaria de Finanças; b) Secretaria de Educação e Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Ação Social; c) Secretaria de Turismo e Cultura e Secretaria de Esporte e Juventude; d) Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura e Obras; e) Secretaria de Agricultura, Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

- 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes representando o poder privado que tenham suas atividades voltadas para o comércio, indústria, serviços ligados ao turismo, serviços ligados à educação e serviços ligados à saúde;
- 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes representando as entidades da Sociedade Civil que tenham trabalhos nas áreas na educação, cultura, social, meio ambiente e saúde.

Vale ressaltar, aqui, que a indicação dos representantes será de responsabilidade de cada setor, a serem escolhidos em reuniões convocadas, num primeiro momento, pelo Grupo de Trabalho Local – GTL do Projeto CapaCidades. Como a maioria dos conselhos existentes, o tempo do mandato é de dois anos e será necessária a ocorrência de eleição para que seja efetivado o preenchimento das vagas de acordo com sua estrutura organizativa: Presidência, Comissões (de acordo com os eixos do Plano de Ação estratégico) e Secretaria-Executiva.

## Fórum Interconselhos

Em Abaetetuba, os debates tocantes à institucionalização foram bastante fervorosos, principalmente por contarem com a participação de representantes das organizações da sociedade civil que são muito fortes no Município, tendo uma grande tradição de luta pela democracia e respeito à diversidade.

“A discussão acerca da institucionalização do GTL 21, especificamente de Abaetetuba, se dá pela consideração de alguns valores, por alguns motivos que me fazem refletir sobre os resultados desse tão importante trabalho realizado às duras penas por uma equipe de trabalho... De uma coisa tenho certeza: ganhamos em qualidade de facilitadores. Observo que há uma necessidade de ‘aproveitar’ todo esse investimento nas pessoas que receberam e souberam aproveitar toda essa gama de conhecimento e capacitação para que o desenvolvimento humano tão esperado possa ser fruto dos nativos, não necessariamente a contratação de um grande ‘marqueteiro’ para identificar e apontar soluções para o nosso dia a dia. Foi o fruto do nosso interesse pelo lugar que moramos que nos fizeram dedicar tempo e uma parte do nosso ‘patrimônio’ nesse projeto... Também entendo que criar uma organização não governamental não resolveria a questão da participação, além de outros que serão embutidos. Acredito sim, que esse ‘grupo’ não deve se dissipar, aguardando que alguma coisa de novo possa surgir para só então propor uma reunião. Ele se perderá no comodismo, no achismo e alguns esperarão que outros dêem o primeiro passo” (Membro do GTL).

O que o grupo mantinha em mente era a necessidade de se fazer reconhecido e organizado no pós-término do projeto como forma de assegurar a implementação do Plano de Ação Estratégico do Município. O impasse acerca da institucionalização ou não do GTL provocou a

realização de inúmeras reuniões específicas para o tema, onde surgiu a ideia de criação de um Conselho de Desenvolvimento Humano.

A primeira proposta esboçada mantinha a distribuição entre os três segmentos. A sociedade civil seria representada pelas associações de bairros, sindicatos de trabalhadores, associações e ONGs locais. O setor privado elegeria seus membros entre Associação Comercial, Câmara de Dirigentes de Lojistas, Bancos e representantes empresariais avulsos. O interessante foi observar a sugestão de incorporar outros órgãos do poder público, como Defensoria Pública, Ministério Público, Polícia Militar e Civil, além da Câmara de Vereadores.

A alternativa de criação de uma fundação, associação ou similar também foi ponderada pelo grupo. Um instituto de pesquisa, com regimento e estatuto próprio, foi sugerido como um órgão capaz de levar à diante todo o trabalho construído até então pelo projeto. Ao fazer parte de conselhos no Município, essa organização reforçaria a necessidade de dar continuidade ao Plano de Ação Estratégico, com a atualização periódica do diagnóstico, das cartografias e de demais instrumentos que ajudariam o Município a se desenvolver.

Essa discussão sobre a institucionalização ensejou maiores esclarecimentos sobre as tipologias de arranjos, as vantagens e desvantagens, as exigências legais e os trâmites burocráticos. A conclusão é que já há inúmeras organizações com o mesmo fim no Município, faltando a maior integração entre elas.

O caminho tomado foi a aprovação da proposta de criação de um Fórum Interconselhos para incentivar, implementar e monitorar o Plano de Ação Estratégico (PAE), ocorrida durante a *VII Conferência Municipal de Assistência Social em Abaetetuba*. Trata-se de uma espécie de “Conselhão”, representado por cada um dos conselhos, envolvendo os três segmentos (poder público, iniciativa privado e sociedade civil)

e que cumpriria o papel de fortalecer as alianças locais.

A Associação Comercial de Abaetetuba, como instituição representativa do GTL e do projeto, mostrou-se interessada e se dispôs a fazer um levantamento sobre os custos para manter essa nova organização em sua entidade. O grupo, que se manteve vivo e fortalecido, organizou uma reunião com todos os conselhos municipais, chamando-os para integrar no âmbito de suas missões junto ao projeto, no acompanhamento, execução e fiscalização do PAE. A Casa dos Conselhos, nesse sentido, contribui para a unificação desses em um mesmo espaço. Comunga-se, assim, o entendimento sobre a institucionalização em Abaetetuba, com a proposta do Fórum de Interconselhos como forma de promover a gestão integrada no Município.

### **3.3.4 Associativismo**

A criação de uma nova organização, com personalidade jurídica privada, teria a vantagem de se modelar a partir das necessidades indicadas pelo Grupo de Trabalho Local. As cooperativas são adequadas para desenvolver atividades comerciais, e as sociedades refletem os interesses dos sócios de terem lucro econômico. Como a institucionalização refere-se, aqui, à criação de canais de interação mais adequados para desenvolver atividades sociais ou de representação dos associados, sem fins econômicos, podemos utilizar a figura jurídica das associações e das fundações.

A fundação trata de um patrimônio com finalidade social, submetida ao controle do Ministério Público, com critérios bem mais rigorosos para sua constituição, funcionamento e extinção. Além disso, os seus fins são definidos pelo instituidor e não pode ser alterado. Este não é o contexto do GTL 21, já que tratamos de organizações cujos fins são definidos pelos sócios, podendo

ser alterados por deliberações livres, com patrimônio formado aos poucos e utilizados como instrumento. A descrição anterior é um modelo da associação a ser apresentado a seguir.

A associação exige no mínimo duas pessoas físicas ou jurídicas. Se autorizada, a associação pode representar em ações coletivas e prestar serviços comuns, agindo legalmente em nome das demais organizações dentro do propósito pela qual foi criada. Por meio de uma conta bancária própria, pode-se movimentar recursos financeiros para cumprir sua missão, não podendo dividir o dinheiro entre os associados. Com autonomia de gestão, as associações têm capacidade de firmar convênios e contratar funcionários, estagiários, facilitadores terceirizados para animar essa rede de organizações.

O Estatuto Social é o documento destinado a formalizar a criação da associação. Constam desse documento os objetivos da associação, as regras para escolha de seus dirigentes (diretores e conselheiros), o tempo estipulado para o mandato, as funções dos diferentes órgãos administrativos, as punições aos desvios de conduta, as formas de julgamento, entre outras diretrizes essenciais ao bom funcionamento da associação. Já o regimento interno disciplina o funcionamento da associação, detalhando pontos previstos no Estatuto e organizando procedimentos internos. Nesse sentido, os regimentos internos podem ser transformados com maior facilidade sem alterar o Estatuto Social.

Alguns pontos são essenciais para as associações, devendo estar expressas no próprio Estatuto. O objetivo social deve estabelecer as atividades que podem ser desenvolvidas pela associação, demonstrando a manifestação de vontade dos associados. O nome da associação não pode ser conflitante com a denominação de outras organizações, conforme a Direção-Geral dos Registros e Notariado. O local onde funcionará a administração principal da associação constitui a sede e deve ser fixado no texto do Estatuto. Os direitos e os deveres dos membros de uma associação encontram-se na tabela abaixo.

**Figura 12 – Direitos e Deveres dos Membros da Associação**

<b>Direitos</b>	<b>Deveres</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Votar e ser votado;</li><li>• Participar de todas as operações da associação;</li><li>• Examinar livros e documentos;</li><li>• Convocar a assembleia, caso seja necessário;</li><li>• Pedir esclarecimentos ao Conselho de Administração;</li><li>• Opinar e defender suas ideias.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Operar com a associação;</li><li>• Participar das assembleias da associação;</li><li>• Acatar a decisão da maioria;</li><li>• Votar nas eleições;</li><li>• Cumprir seus compromissos com a associação;</li><li>• Manter-se informado a respeito da associação;</li><li>• Denunciar falhas.</li></ul>

Fonte: Crefito.

O primeiro passo para a criação de uma associação é reunir as pessoas com interesses comuns, indicando uma comissão para tratar das providências necessárias, assim como o coordenador dos trabalhos. A proposta do Estatuto Social e do Regimento Interno deve ser elaborada por essa comissão. Na primeira Assembleia-Geral, esses documentos são aprovados, tendo este órgão as funções de aprovar o plano de atividades e os balanços, assim como destituir os titulares ou mesmo a extinguir a associação.

Nessa mesma ocasião, são eleitos, no mínimo, três sócios para compor o Conselho de Administração (composto de presidente, secretário e tesoureiro) responsável pela direção e gestão da associação. De modo semelhante, elegem-se os representantes do Conselho Fiscal (presidente, secretário e relator) com atribuição de controlar as contas da associação.

Os passos finais estão relacionados à legalização da associação. O Estatuto deve ser registrado no Cartório de Registros Cíveis de Pessoas

Jurídicas. Algumas inscrições devem ser retiradas em diferentes órgãos para fazer a Escritura: Receita Federal (CNPJ); INSS; Prefeitura (Alvará de Licença e Funcionamento). Nos primeiros 15 dias após o registro, a Associação deve entregar a declaração de início das atividades e regularizar a sua situação relativamente ao cumprimento das obrigações fiscais.

Essa série de encargos e procedimentos burocráticos pode imprimir desafios que ameaçam a sustentabilidade dessa organização já no seu início. Daí a importância de esse grupo estar muito consciente sobre os percalços desse caminho de institucionalização. Outra preocupação é que a associação se feche entre os membros fundadores, criando um nicho de poder excludente com o passar do tempo. Ao invés de propor aqui a criação de mais uma organização, o que se busca é oportunizar uma instância de interesse público em que os diferentes atores locais possam trabalhar conjuntamente.

Algumas associações podem receber títulos e qualificações (municipais, estaduais ou federais) que, além de conferir credibilidade à entidade, possibilitam a isenção de alguns tributos. No âmbito municipal, por exemplo, há cidades que oferecem isenção em relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Apesar de não representarem uma nova figura jurídica, essas titulações constituem uma inovação institucional, já que ganham agilidade de execução, podendo receber recursos financeiros e administrar bens e equipamentos do Estado.

Trata-se, aqui, de entidades paraestatais, ou seja, entes privados de natureza não lucrativa que exercem atividades de interesse público, mas não exclusivas do Estado, recebendo fomento do poder público. Na esfera federal, há dois tipos de qualificação: Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

As OS são qualificadas pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, além de outros Ministérios ou órgãos fiscalizadores das áreas correspondentes: ensino, cultura, saúde, pesquisa, tecnologia e meio ambiente. O colegiado das OS é formado na maioria por membros do poder público, abran-

gendo, ainda, representantes da sociedade civil. Entre as vantagens, destacam a dispensa de licitação (não se sujeita ao disposto na Lei 8.666), o favorecimento via compra de serviços e doações por parte da sociedade, a contratação de pessoal nas condições de mercado, a adoção de normas próprias para compras e contratos e flexibilidade na execução de seu orçamento. Por outro lado, contratos de gestão são assinados como forma de restringir a autonomia, impondo limites e critérios para remuneração por meio de avaliação de desempenho.

O Ministério da Justiça, por sua vez, concede titulação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), regida pela Lei 9.790/1999. De acordo com o art. 3º, o título é conferido apenas a instituições que possuem, entre seus objetivos sociais, pelo menos uma das seguintes finalidades:

- i. promoção da assistência social;
- ii. promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- iii. promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- iv. promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- v. promoção da segurança alimentar e nutricional;
- vi. defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- vii. promoção do voluntariado;
- viii. promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- ix. experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- x. promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

- xi. promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- xii. estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Diferentemente do que ocorre na Lei que trata das Organizações Sociais (Lei 9.637/1998), a Lei das Oscips prevê apenas as modalidades de fomento comuns a todas as entidades paraestatais, ou seja, diretas (transferências voluntárias, auxílios-financeiros e subvenções) e indiretas (isenções fiscais e subsídios). Os Termos de Parceria devem constar obrigatoriamente do objeto, da estipulação de metas e dos resultados a serem atingidos, sendo que esse instrumento de ajuste entre o setor público e as Oscips tem vigência limitada, podendo ser fixado prazo superior ao exercício fiscal (MARTINS, 2011).

Os Termos de Parceria possuem natureza próxima a dos convênios, uma vez que não há interesses contrapostos. Entretanto, o convênio foi originalmente concebido para formalizar acordos internos ao setor público. Por outro lado, como tais entidades não possuem fins lucrativos, o termo de parceria não pode ser interpretado como um contrato administrativo realizado com empresas – que remete à contraposição de interesses (BARBOSA, 2004).

Há muitas organizações não governamentais sérias que prestam serviços a comunidades a que o poder público nem sempre tem condições de atender. No entanto, há frações de má índole que aproveitam esse contexto para causar danos ilegais nos cofres públicos. Nesse sentido, a relação com a administração pública é necessária, mas, ao mesmo tempo, tênue, já que muitas vezes está subjugada a interesses eleitorais.

### 3.4 Pontos a serem considerados no processo de institucionalização

Em se tratando de participação cidadã, é necessário institucionalizar a interlocução entre a sociedade e o Estado. De acordo com BORJA (1988, p. 25)

a participação requer certo grau de institucionalização, de regulação jurídica, sem a qual nem as autoridades locais nem as administrações públicas se sentem obrigadas a concertar-se com as organizações sociais, nem estas últimas se vêem reconhecidas e estimuladas no exercício de seus direitos formais aí implicados.

Em um regime liberal democrático, é improvável a ocorrência de mudanças profundas e abruptas nas condições estruturais vigentes ou no comportamento dos atores relevantes. Apenas alterações institucionais incrementais seriam capazes de produzir efeitos, ainda que paulatinamente, nessas estruturas e comportamentos políticos e sociais (GOMES, 2003). As instituições, portanto, são capazes de reduzir as incertezas, estabelecendo garantias ou distribuindo melhor as informações que facilitam o convívio em sociedade.

A participação nos Municípios indica certa institucionalidade (formal ou informal). Esses mecanismos de coordenação local mitigam os custos da participação, constroem identidades e definem papéis na sociedade, moldando as preferências em direção ao interesse público.

Por fim, alguns perigos à formalização devem ser considerados. De acordo com Borja (1988, p. 25), “à medida que a regulação jurídica tende a construir uma ordem estática, há uma tensão inevitável entre participação direta e institucionalização formal”. Se, por um lado, a formalização pode concretizar e consolidar mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade, por outro lado, pode estabilizar situações e práticas rígidas que dificultam mudanças. Ao evidenciar essa preocupação, Teixeira (1996, p. 12) reforça que os

atores devem manter-se em um processo crítico e reflexivo permanente, criando flexibilidade para que as regras possam ser renegociações e reelaboradas, conforme as necessidades.

Mais importante do que discutir a conveniência deste ou daquele arcabouço institucional, é seguir com a participação para o alcance dos objetivos pretendidos. Logo, o Grupo de Trabalho Local não deve parar nesse questionamento de institucionalização. Na verdade, esse tema deve avançar de forma natural a partir das necessidades enfrentadas na continuidade do projeto.

Apesar do esforço de evitar termos jurídicos ou teóricos de difícil compreensão que tornam a leitura enfadonha, sabe-se que a leitura anterior não é de fácil compreensão de todos. No entanto, foi necessário entrar em especificações técnicas para não incorrer em imprecisões conceituais. A expectativa é que essa lógica possa ser traduzida por facilitadores nos diferentes Municípios brasileiros.

Lembra-se, ainda, de que os arranjos institucionais aprofundados anteriormente não são os únicos, tampouco há uma tentativa de indicá-los como os mais relevantes para o contexto municipal. Instituições relevantes são aquelas capazes de resolver os problemas de ação coletiva, ou seja, aquelas que consigam que a cooperação seja a escolha mais racional e possível para os atores implicados no processo (ROTHSTEIN, 2001, p. 235 citado em BONAFONT, 2004, p. 28).

A escolha do arranjo institucional deve seguir a origem e a trajetória histórica do grupo local. Nesse sentido, há uma série de fatores que devem ser ponderados para a escolha do arranjo mais adequado, como: o compromisso, a cultura social, a confiança entre o grupo.

## **Resultados e avanços alcançados pelo Projeto CapaCidades**

A prática de buscar informações na comunidade e, depois, retornar para socializar foi instrumentalizada. A gestão da informação e a sala de projetos são exemplos de aprendizados que ficarão no Município.

A campanha midiática a favor da limpeza em Abaetetuba/PA, a partir do Plano de Comunicação, demonstrou que a sociedade tem um papel importante a exercer nos espaços públicos.

Antes mesmo de reconhecer avanços no diálogo entre os três segmentos, os participantes reconheceram no projeto a oportunidade de reunir integrantes de uma mesma área ou entidade. Em suas declarações, os prefeitos demonstraram satisfeitos com a necessidade de trabalho conjunto entre as secretarias. Os setores privados buscaram a unificação de organizações ou mesmo a criação de semelhantes às dos outros Municípios. Os cidadãos envolvidos perceberam que, unidos, suas vozes são mais fortes.

O *Ning* (ferramenta de rede social) proporcionou um espaço de participação, comunicação e troca de experiências entre os Municípios. Mais de 200 pessoas se inscreveram como membro nessa rede social, que será mantida até 2014. Os integrantes que foram incluídos ao longo do processo encontraram nesse espaço um histórico das ações por meio dos fóruns, das fotos e dos vídeos, das notícias e dos documentos disponibilizados.

A sugestão inicial era evitar mais uma organização, já que isso não resolveria por si só a motivação na participação. A proposta foi envolver os três segmentos na busca de soluções para evitar que esse “grupo” se dissipasse ou ficasse aguardando um outro projeto. Mais do que isso, a discussão sobre a institucionalização busca valorizar e reconhecer quem emprestou seus talentos, acreditando no trabalho construído de forma coletiva.

De um modo geral, podemos identificar três importantes ganhos em termos de institucionalização nos Municípios. O primeiro é a criação das salas de projeto como espaços propulsores de novas iniciativas voltadas ao desenvolvimento humano local. O segundo é a criação de novas instâncias de participação a partir do projeto, a exemplo do Fórum de Desenvolvimento Humano Local, o Fórum Interconselhos, Conselho

Municipal de Desenvolvimento Humano. Por último, observa-se a formalização de algumas organizações, seja a partir da unificação de preexistentes ou criação de novas nos moldes de organizações existentes em outros Municípios. A figura abaixo apresenta os resultados alcançados e os avanços esperados dessas três tipos de ações.

**Figura 13 – Resultados e Avanços das Ações Implementadas**

Ações	Resultados alcançados	Avanços futuros
Salas de Projetos	Espaço aberto à participação da sociedade, com materiais produzidos pelo projeto, que estimula parcerias locais para o desenvolvimento de ações do interesse público.	Validar o local como espaço da sociedade de proposição de ideias e elaboração de projetos, a partir dos interesses locais e oportunidades externas.
Instâncias Participativas	Fortalecimento das capacidades de mobilizar e compartilhar responsabilidades com demandas sugeridas pela sociedade.	Monitorar e executar o Plano de Ação Estratégico por meio de contrapartidas mobilizadas na cidade e na região, incorporando as demandas no plano diretor.
Formalização Organizações	Junção e criação de organizações, como a de empreendedores nas cidades, voltadas a alianças internas dos segmentos (público, privado e sociedade civil)	Criação de um regimento e uma ética de relação entre as organizações em que há o comprometimento de trabalho conjunto pela cidade (código de conduta).

Essa discussão apenas começou nesse grupo do projeto CapaCidades. Ela deverá ser aprofundada pelos partícipes nos Municípios, assim como os colaboradores nacionais. Muitos avanços serão necessários para conseguirmos criar estímulos a fim de que todos os indivíduos se sintam e exerçam o papel cidadão. Essa mudança de cultura é lenta, mas já há um caminho percorrido capaz de nortear os próximos passos, que ensinou por meio do “aprender fazendo”.

## 4. Conclusão

O Projeto CapaCidades serviu como um laboratório municipal, em que se construiu e experimentou visões compartilhadas entre os diferentes setores da comunidade. A partir de uma leitura comum da realidade – acima das bandeiras partidárias, das fragmentações religiosas, das particularidades dos bairros –, foi possível verificar a transversalidade do desenvolvimento humano local, indicada no Plano de Ação Estratégico. O diálogo conduziu a prioridades estabelecidas pelas lideranças locais e pactuadas com a comunidade.

Os membros do Grupo de Trabalho Local (GTL 21) desenvolveram suas capacidades como facilitadores, ou seja, testaram suas convicções e suas habilidades de negociação. Os conhecimentos e os consensos acerca da realidade municipal são bem maiores do que no início do projeto. A visão de futuro, criada individualmente e socializada com as organizações locais, oportunizará novas dinâmicas para essas cidades.

No entanto, o caderno demonstrou que desenvolvimento de capacidades exige progressos além das habilidades fortalecidas na dimensão individual ou organizacional. É preciso promover o desenvolvimento de um ambiente propício para o desenvolvimento individual e organizacional. Dessa forma, esse caderno buscou analisar em que medida o projeto foi capaz de propiciar um desenvolvimento institucional favorável ao desenvolvimento de capacidades dentro dos Municípios-piloto e se condições criadas nesse projeto permanecerão ao longo do tempo no Município.

Os Grupos de Trabalho Local e os esforços para criar outros arranjos institucionais para substituí-los, ao se aproximar o fim do projeto, demonstraram a importância de arranjos locais para implementar projetos de desenvolvimento de capacidades locais. É importante valorizar estruturas mais duradouras

que possibilitem resultados palpáveis, como o estabelecimento de parcerias, a promoção de capacidades técnicas e o desenvolvimento de novos projetos em várias áreas temáticas. Ressalta-se, ainda, a capacidade de fomentar espaços efetivos de interação e negociação entre a sociedade civil, o setor privado e as instituições governamentais. Esses espaços servem para que os atores locais não só participem do desenvolvimento dos Municípios, como também percebam o significado dessa participação.

O desenvolvimento da dimensão institucional do projeto foi desafiante e, diversas vezes, não ocorreu como deveria. No entanto, muito se aprendeu nesse processo. As experiências aqui descritas apresentaram como certas dificuldades foram superadas.

Dessa forma, espera-se que tenha sido possível não só demonstrar a relevância dos arranjos institucionais para a implementação do projeto e a sustentabilidade de seus resultados, mas também apontar caminhos para serem seguidos por aqueles Municípios que se empenharem em iniciativas similares.

## 5. Bibliografia

ALICIA, Gonzalez Borges. *Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil*. RERE nº 14. Salvador/Bahia, jun./jul./ago. de 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-ALICE%20GONZALEZ.PDF>>.

BARBOSA, Maria Nazaré L. *Os termos de parceria como alternativa aos convênios – aspectos jurídicos*. In SZAZI, Eduardo (Org.) Terceiro setor — temas polêmicos 1. São Paulo: Peirópolis, 2004, p. 25-44. Terceiro Setor Disponível em: <<http://www.terceirosetor.org.br/suaong/index.cfm?page=2>>. Acesso em: 1º de maio de 2012.

BONAFONT, Laura. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BORJA, Jordi. A participação cidadina. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo, n. 24, p. 14-25, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado Organizações sociais. Secretaria da Reforma do Estado. *Cadernos MARE da reforma do estado*, v. 2. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997, 74 p.

CALDAS, E. L. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: FFCLCH/USP, 2007.

CEZÁRIO, Gustavo. *Atuação Global Municipal*. Brasília: CNM, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Estudos Técnicos. Os conselhos gestores: ferramentas para o desenvolvimento local* (não publicado), 2010.

CREFITOS. Disponível em: <<http://www.credito8.org.br/>>. Acesso em: 1º de maio de 2012.

DE OLIVEIRA, Maria do Socorro Soares de Oliveira. Relatório Analítico Final da Avaliação de Capacidades das Organizações e Grupos Sociais Locais da Sociedade Civil. 2011.

DE SOUZA, Luciano Comper. Associações Sebrae/Vitória, 2007. Disponível em: <[www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)>. Acesso em: 1º de maio 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Noca, *Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, 1997.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. *O Município e a participação comunitária – Conselhos municipais*, 2004. Disponível em: <<http://www.pjpp.sp.gov.br/2004/>>.

FLEURY, Sonia. O Desafio da Gestão das Redes de Políticas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <<http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

HELD, D.; MCGREW, A. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HUERTAS, F. *Entrevista com Matus, o Método PES*. São Paulo: Edições Fundap, 1997.

LOPES, Carlos. *Para uma Nova Abordagem sobre o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional*. Outono, 2004, n. 109 – 2ª Série pp. 175-201.

MARTINS, Túlio César Pereira Machado. Análise das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público à luz da Lei de Licitações Públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, out.-dez., 2011, v. 81, n. 4, ano XXIX.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente, Governantes Governados*. São Paulo: Edições Fundap, 1997.

MILNER, H. *Interests, Institutions, and Information*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Ministério de Educação. *Guia de consulta do Programa Nacional de capacitação dos Conselheiros Municipais da Educação Pró-Conselho*. Brasília: Ministério de Educação, 2007. Disponível em: <<http://es.scribd.com/doc/61029524/CONSELHEIROS-MUNICIPAIS-DE-EDUCACAO-GUIA>>.

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: University Press, 1990.

NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, p. 97-112, 1991.

PESSANHA, Lavínia; CAMPAGNAC, Vanessa e MATOS, Denise Ferreira. *Panorama Brasileiro dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais*. In: 30º Encontro Nacional da ANPOCS, 2006. Caxambu. CD-ROM. GT-1 8 – Poder político e controles democráticos.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Governance for Sustainable Human Development. *UNDP policy document and Programme Support*, New York, January, 1997.

\_\_\_\_\_. *Avaliação de Capacidade – Nota Técnica*. Set./2007.

\_\_\_\_\_. *Nota Prática do Pnud sobre Avaliação de Capacidades*. Metodologia de Avaliação de Capacidades. Guia de Usuário. Grupo de Desenvolvimento de Capacidades. Escritório para o Desenvolvimento de Políticas, nov. 2008.

Rede Brasileira de Terceiro Setor – Rebrates. Disponível em: <[www.terceiro-setor.org.br](http://www.terceiro-setor.org.br)>.

RIBEIRO, W. A. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília/DF: CNM, 2007.

ROSENAU, J. N. *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROVERE, Mario. *Redes en Salud*. Disponível em: <<http://www.rosario.gov.ar>>. (Secretaria de Salud Pública), 1998.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TATAGIBA, Luciana, 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. *Cadernos ABONG*, n. 7, julho de 1996.

## 6. Anexos

### 6.1 Anexo 1 – Exemplo de projeto de lei para a criação de Conselho Municipal

Projeto de Lei da Criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano de Barbalha:

LEI Nº \_\_\_\_\_ / 2011

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano e dá outras providências:

O prefeito municipal de Barbalha,

Faço saber que a Câmara Municipal aprova e eu sanciono a seguinte lei:

**Art. 1º** Fica instituído o Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Federal Brasileira em seus artigos 5º e 6º, como órgão consultivo, de deliberação colegiada fiscalizador, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Municipal, respondendo pela coordenação da Política Municipal de Desenvolvimento Humano, ligado à Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Barbalha, em substituição ao Grupo de Trabalho Local – GTL, do Projeto Fortalecimento de CapaCidades para o Desenvolvimento Humano local, instituído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Pnud.

**Art. 2º** Compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano:

I – monitorar, orientar e fiscalizar todas as políticas existentes no Município de Barbalha;

II – elaborar seu Regimento Interno, após a posse dos Conselheiros, num prazo de até 90 (noventa dias);

III – elaborar o Plano de Desenvolvimento Humano a partir das políticas públicas municipais;

IV – dar seguimento à execução das ações e atividades propostas no Plano de Ação Estratégico, elaborado pelo Grupo de Trabalho Local – GTL do Projeto CapaCidades;

V – promover fóruns comunitários, debates e conferências municipais com o objetivo de fomentar a discussão sobre o Desenvolvimento Humano;

VI – estabelecer diretrizes, sugerir, apreciar e aprovar políticas públicas voltadas para o Desenvolvimento Humano;

VII – fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos do Desenvolvimento Humano através dos programas e dos projetos aprovados e executados no Município;

VIII – divulgar nos meios de comunicação suas deliberações de caráter geral;

IX – zelar pelo cumprimento dos princípios e das diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal e do seu Regimento Interno;

X – orientar e fiscalizar a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Humano;

XI – convocar, anualmente e extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Desenvolvimento Humano para avaliar a situação do Desenvolvimento Humano e aprovar diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XII – propor a realização de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e qualificar os serviços de Desenvolvimento Humano.

**Art. 3º** O Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano será composto pelos seguintes membros:

I – 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes representando o poder público municipal, distribuídos entre os seguintes órgãos:

- a) Secretaria de Governo, Secretaria de Administração e Secretaria de Finanças;
- b) Secretaria de Educação e Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Ação Social;
- c) Secretaria de Turismo e Cultura e Secretaria de Esporte e Juventude;
- d) Secretaria de Saúde e Secretaria de Infraestrutura e Obras;
- e) Secretaria de Agricultura, Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

II – 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes representando o poder privado, distribuídos entre as seguintes categorias:

- a) comércio;
- b) indústria;
- c) serviços ligados ao turismo;
- d) serviços ligados à educação;
- e) serviços ligados à saúde.

III – 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) membros suplentes representando as entidades da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma:

- a) entidades com trabalhos voltados para a educação;
- b) entidades com trabalhos voltados para a cultura;
- c) entidades com trabalhos voltados para o social;
- d) entidades com trabalhos voltados para o meio ambiente;
- e) entidades com trabalhos voltados para a saúde.

**Art. 4º** A indicação dos representantes será de responsabilidade de cada setor, a serem escolhidos em reuniões convocadas, em um primeiro momento, pelo Grupo de Trabalho Local (GTL) do Projeto CapaCidades.

**Art. 5º** O exercício do mandato dos Conselheiros é gratuito, e seus serviços são considerados como de relevantes ao Município e terá prioridades sobre qualquer outra função pública.

Parágrafo único. O conselheiro que vier a cometer alguma falta grave poderá, a qualquer tempo, ser destituído do cargo pela entidade que representa, se esta assim entender e comunicar ao conselho por escrito, cabendo-lhe o direito do contraditório e da ampla defesa, devendo constar os trâmites legais do Regimento Interno do Conselho.

**Art. 6º** O mandato de cada membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano terá duração de 2 (dois) anos, permitida a recondução por único período consecutivo, seguindo-se as eleições cujo procedimento deverá constar do Regimento Interno.

**Art. 7º** Ocorrendo vacância no Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano por abandono, renúncia, morte ou destituição, será reconstituída, na forma desta lei, por outro que completará o mandato.

**Art. 8º** A destituição será automática se o conselheiro faltar mais de 3 (três) reuniões consecutivas ou 5 (cinco) alternadas a cada ano de mandato, sem justificativa, ou se mudar de residência do Município.

**Art. 9º** O Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano terá a seguinte estrutura:

- I – Plenária;
- II – Presidência;
- III – Comissões,
- IV – Secretaria-executiva.

**Art. 10.** O Poder Executivo Municipal cederá espaço, materiais de consumo, instalações e recursos humanos eventualmente necessários ao funcionamento do Conselho.

**Art. 11.** A forma de funcionamento do Conselho será regulamentada por ato do Poder Executivo, até 45 (quarenta e cinco) dias após a posse dos Conselheiros.

**Art. 12.** O Poder Executivo Municipal terá o máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, a partir da publicação desta Lei, para regulamentar e dar posse aos membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Humano.

**Art. 13.** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões da Câmara Municipal em 28 de novembro de 2011.

Désirée de Sá Barreto Diaz Gino  
Vereadora

## 6.2 Anexo 2 – Modelo de ata de reunião

### ATA DE REUNIÃO – MODELO

<b>Título da Reunião</b>			
<b>Data</b>		<b>Horário de início</b>	
<b>Local</b>		<b>Horário de término</b>	
<b>Instituições</b>	1. Identificar as instituições participantes da reunião 2. _____ 3. _____		
<b>Responsável pela ATA/Instituição</b>	Nome completo/Cargo/Instituição		
<b>Moderador/ Facilitador(a)</b>			
<b>Participantes</b>	1. Nome completo/Cargo/Instituição 2. Nome completo/Cargo/Instituição 3. Nome completo/Cargo/Instituição		
<b>Ausências justificadas</b>	Indicar os nomes de quem justificou a ausência _____ _____		
<b>Pauta/Agenda</b>	I. Aprovação da ata da reunião anterior (dia/mês/ano) II. Descrição dos itens da pauta por prioridade III. Itens passíveis de alteração (acréscimo ou supressão) IV. Uma reunião para ser produtiva deve conter no máximo 5 itens de pauta.		

A reunião foi iniciada às \_\_\_\_\_ por \_\_\_\_\_, com a apresentação/revisão dos itens da pauta. Na sequência, foi lida a ata da reunião anterior e aprovada pela plenária. As discussões sobre o item \_\_\_\_ se iniciaram com a palavra de Sr.(a) \_\_\_\_\_, que.... (DESENVOLVER O TEXTO DA ATA CONFORME O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS. BUSQUE IDENTIFICAR OS ENCAMINHAMENTOS PARA QUE ESTES SEJAM LIDOS AO FINAL DA REUNIÃO. OS ENCAMINHAMENTOS DESTA ATA DEVEM COMPOR A PAUTA DA PRÓXIMA REUNIÃO. TODA REUNIÃO JÁ DEVE INFORMAR A DATA DO PRÓXIMO ENCONTRO). Antes do final da reunião, o(a) Sr.(a). \_\_\_\_\_, responsável pela produção desta ata, leu os encaminhamentos identificados (DESCREVER AQUI OS ENCAMINHAMENTOS, COM RESPONSABILIDADES E PRAZOS). A reunião foi encerrada às \_\_\_\_\_, e esta ata foi lavrada por \_\_\_\_\_.

Local, dia/mês/Ano.

\_\_\_\_\_  
Nome do participante para que ele assine acima na próxima reunião.

\_\_\_\_\_  
Nome do participante para que ele assine acima na próxima reunião.

\_\_\_\_\_  
Nome do participante para que ele assine acima na próxima reunião.

\_\_\_\_\_  
Nome do participante para que ele assine acima na próxima reunião.

## 6.3 Anexo 3 – Exemplo de pauta de reunião

### PAUTA DA REUNIÃO

**OBJETIVO:** Socializar as atividades preliminares já encaminhadas do projeto de Coleta seletiva.

**PARTICIPANTES:** GTL 21, TÉCNICA E AGENTE LOCAL.

**DATA:** 24/8/2011

**HORA:** 16h

**LOCAL:** Semec

#### **PONTOS A SEREM ABORDADOS:**

1. Informes (curso de AutoCAD, Conferências);
2. Breve avaliação da participação no *Workshop* de Negociação e Curso de Educação Ambiental.
3. Proposta de nova data, horário e formato para debater o processo da institucionalização.
4. Socialização das atividades realizadas para o projeto de COLETA SELETIVA, monitoramento e próximos passos.
5. Feira do conhecimento, de 19 a 22 de outubro (projetos inscritos).
6. O que ocorrer.

## 6.4 Anexo 4 – Exemplo de memória de reunião

### MEMÓRIA DA REUNIÃO

**OBJETIVO:** Socializar as atividades preliminares já encaminhadas do projeto de Coleta seletiva.

**PARTICIPANTES:** GTL 21, TÉCNICA DE REFERÊNCIA E AGENTE LOCAL.

**DATA:** 24/8/2011 **HORA:** 16h

**LOCAL:** Semec

No dia XXX, reuniram na sala de projeto CNM/Pnud, os membros do GTL 21, a técnica XX e a agente local-CNM/Pnud, para fins de deliberação dos itens constantes da pauta do dia. Após dadas as boas-vindas a todos e lido a pauta pela agente local, deu-se início aos informes: inauguração da 1ª creche do Município ocorrida nesta data; providências e inscrições para o curso de AutoCAD, conferência da Assistência Social, na qual foi assegurada a estratégia de criação de um fórum interconselhos com regras de cada conselho para viabilizar o PAE, com regimento próprio; *work*.

Depois de saudar a todos, a técnica de referência abriu a pauta solicitando aos participantes que relatassem os informes da semana. Foi informado por XXX que já estava tudo pronto esperando para iniciar o curso de AutoCAD na escola, faltando apenas instalar o programa nas dezoito máquinas disponibilizadas pela escola. XX ligou para seu filho e este se dispôs a fazer as instalações no sábado próximo para adiantar o trabalho. Nós, técnicas do projeto, informamos que anunciamos o curso para as Secretarias de Obras, Meio Ambiente, Educação e Assistência Social, que fazem parte do GTL. Foi socializada, tam-

bém, a atuação dos membros do GTL nas conferências municipais, que se realizaram durante a semana: Conferência dos Direitos da Mulher, Conferência do Idoso, Conferência da Juventude e Conferência da Assistência Social, que reúne a maioria das entidades do Município e a qual tem uma abrangência muito grande. Na plenária desta, foi possível articular com as entidades da sociedade civil organizada e foi aprovada a proposta de criação de um fórum Inter- conselhos para viabilizar a execução do Plano de Ação Estratégico do Município (PAE). Este fórum seria estimulado pela Semas, mas teria a coordenação dos membros do GTL presentes nos conselhos setoriais, visto que, como conselheiros, poderíamos promover a divulgação do PAE em todos os demais Conselhos, influenciando as políticas que por ele perpassam. Este fórum, após formado, criaria o seu regimento interno definindo suas atribuições, garantindo entre estas, o acompanhamento e a criação de mecanismos para sua execução. Mas ficou claro que esta proposta não inviabilizaria outras formas de organização do GTL pós-projeto. XX informou que esteve presente na cerimônia de inauguração da 1ª creche do Município ocorrida nesta data, socializou juntamente com XXX a experiência vivida no **Curso de Capacitação em Educação Ambiental “Cuidar Bem”**, 1º Módulo, nos dias XX, e que elas haviam trazido boas reflexões relativas à prática vivenciada, informando que este terá um segundo módulo nos dias XX. XX informou, ainda, que um dos recursos utilizados pelos consultores do Curso, além de uma caminhada orientada na trilha dos macacos no Parque Ambiental, foi uma atividade que levaram todos a retomarem à sua infância, lembrando as brincadeiras, os tipos de brinquedos, as formas de lazer, a relação familiar, a cultura local, à época. O intuito da dinâmica era fazer com que os presentes se lembrassem em que momento de sua vida quebrou o contato com a natureza e realizar uma comparação da evolução para o mundo atual, o que mudou? O que estamos perdendo? Como lição aprendida, disse XXX: “que este evento nos possibilitou uma reflexão sobre nossa forma de vida e nos deixando claro que é possível resgatar valores, retomar e levar a conscientização da importância do convívio

e da preservação do meio ambiente em nossas vidas às salas de aulas e à comunidade”. Em seguida, as duas participantes executaram uma dinâmica de sensibilização e resgate da infância relacionada com a natureza, aprendida no evento. Dando continuidade à Pauta, XX fez considerações à data proposta para a discussão sobre a institucionalização que iria coincidir com o curso de AutoCAD, sendo que XXX e XX iriam participar do curso e seria impossível se dividirem para as duas atividades, colocando para o grupo decidir o que fazer. O XX colocou sua preocupação sobre este assunto, uma vez que está chegando ao fim o projeto, e as pessoas provavelmente se dispersarão, o que seria uma pena, pois o grupo caminhou muito no nível de discussão. Após várias intervenções, foi aprovada a data de 5 de setembro às 15 horas para retornar esta discussão, sendo que XX e XX organizariam conosco a metodologia a ser utilizada. Passamos em seguida a relatar as atividades já realizadas em vista do Projeto da coleta seletiva, monitoramento e próximos passos: XX informou que estivemos na Secretaria de Meio Ambiente conversando com o secretário, que se propôs a criar uma comissão interna para dar início ao projeto em sua secretaria e conversar com o secretário de Administração para definir em ato administrativo esta responsabilidade. Infelizmente, com o secretário de Educação não foi possível agenda. Em seguida, João de Deus informou sobre a visita realizada juntamente com XX, XX, XX e XX à usina de reciclagem. XX colocou sua disponibilidade para dar capacitação aos alunos estagiários, e depois XX faria a capacitação dos profissionais da escola escolhida com autorização do secretário. Caso não seja efetivado na escola, XX sugeriu que se faça numa alameda onde já foi feita uma sensibilização e as pessoas têm vontade de realizar o projeto. Para ilustrar, falou sobre uma experiência iniciada em parceria com os alunos do XX. XX ponderou que, às vezes, a burocracia nos atrapalha e que deveríamos pensar em outros espaços e iniciar logo, pois o tempo está passando. Então, surgiu a proposta de discutir um novo espaço de implantação do projeto de coleta seletiva no dia XX, durante 30 min., ocasião em que a Cooperativa de reciclagem traria o relatório das condições de fun-

cionamento da Usina e a proposta de logística, o roteiro e a operacionalização da coleta. Em seguida, perguntamos ao grupo se alguém mais teria projetos para encaminhar para a feira de XX informando sobre a ampliação do prazo de entrega. Estando esgotada a pauta proposta e não havendo mais discussão, encerramos a reunião às 18h30min, e eu XX redigi esta memória, que irá assinada por mim e por todos os presentes em folha anexa.

[Município], [dia] de [mês] de [ano].

[nome]

[cargo]









*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*