

Em Busca de um Aprimoramento dos Trabalhos de Extensão com Conselhos de Política a Partir de uma Análise Comparada

Área Temática de Direitos Humanos

Resumo

A constituição de 1988 foi um marco que estabeleceu novas formas de diálogo entre representantes do Estado e da sociedade civil. Os conselhos de políticas são uma das principais formas deste tipo de interação. Neste caminho, vários núcleos de universidades brasileiras se voltaram para o trabalho de capacitação e pesquisa em busca de um conhecimento mais amplo destes espaços. O presente artigo compara os dados de duas pesquisas desenvolvidas com conselhos municipais por dois destes núcleos de extensão, NUPASS/UFMG e OPUR/PUC-Minas. Variáveis semelhantes trabalhadas nas duas pesquisas foram utilizadas para tal comparação que visa o aprimoramento dos trabalhos de extensão desenvolvidos com os conselhos. A análise dos dados demonstra fatores de congruência importantes entre os diferentes conselhos estudados, fato que pode ser exemplificado através da análise do perfil dos conselheiros. Temos que a dinâmica dos conselhos nos mostraram a necessidade de se trabalhar com temas que oferecem subsídios aos participantes no processo de deliberação. Contudo, uma das coisas que concluímos e que faltam indicadores sociais que permitam um maior diálogo entre as diversas pesquisas deste tipo realizadas.

Autoras

Aurea Cristina Mota - Graduanda em Ciências Sociais

Laura Silva Jardim - Graduanda em Ciências Sociais

Instituição

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Palavras-chave: extensão; pesquisa; conselhos de política

Introdução e objetivo

A Constituição de 1988 é um marco em nossa democracia, pois ela propiciou novos espaços para a participação da sociedade civil mudando suas relações com o Estado. Os movimentos sociais passaram a considerar a participação institucional como um local a ser ocupado, e conseqüentemente a exigir maior transparência por parte do Estado. Como apontado por Dagnino, a participação da sociedade civil “questiona também o histórico monopólio estatal sobre a definição do que é público e tem também contribuído positivamente para uma maior transparência das ações estatais, colaborando assim para erosão de uma visão ‘estatista’ da política brasileira que ainda predomina em nossa cultura” (DAGNINO, 2002: 295). Dentre esses novos espaços, temos os conselhos de políticas que são inovações institucionais que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos; são onde se apresentam interesses diversos e onde há negociação de conflitos.

A sociedade civil tem, assim, a oportunidade de discutir questões importantes dessas políticas e, em alguns conselhos, intervir através de suas deliberações, dependendo do caráter de cada conselho, que pode ser consultivo ou deliberativo. Essas instâncias são de extrema importância para o aprimoramento da democracia na medida em que estimulam a participação da sociedade em esferas antes exclusivas do governo.

Apesar de esses atores terem conseguido participar da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, é preciso ressaltar que muitos deles não estavam preparados para participar desse processo de forma qualificada. Sentiram a necessidade de adquirirem um maior conhecimento sobre questões acerca do processo de produção de uma política pública como planejamento, monitoramento e avaliação, além das legislações específicas das políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, dentre outras) e de segmentos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, etc.). Também era preciso inteirar sobre questões técnicas, como o orçamento e a sua execução.

Essas necessidades apresentaram-se ao Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Política de Assistência Social – NUPASS, do Departamento de Ciência Política / UFMG – como demandas por assessoria e capacitação a organizações governamentais e da sociedade civil, o que resultou na implementação do programa de extensão denominado “Capacitação em Gestão Democrática Participativa”, que tem como objetivo apoiar o desenvolvimento das experiências de gestão democrática participativa no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, através de ações integradoras entre a universidade, as administrações públicas e a sociedade civil. O Programa congrega professores, técnicos e alunos de graduação e de pós-graduação em atividades de pesquisa e extensão. Dentre as atividades de extensão realizadas pelo Programa, destacam-se as ações educativas, que têm como perspectiva o oferecimento de instrumentos aos sujeitos sociais para que possam se apropriar da informação e dos conhecimentos necessários ao exercício da participação popular na gestão pública. Nesse sentido, destacam-se as atividades de capacitação coletiva, como cursos, seminários, oficinas, assessoria direta, dentre outros.

O desenvolvimento de ações de extensão junto aos conselhos municipais de assistência social em Minas Gerais suscitou a necessidade de melhor conhecer o funcionamento e a dinâmica dos conselhos de assistência social no estado. Nesse sentido, o NUPASS realizou a pesquisa “Os Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais”. À mesma época, o Observatório de Políticas Urbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (OPUR-RMBH) – núcleo ligado a Pró-Reitoria de extensão da PUC Minas – desenvolvia a pesquisa “Perfil dos Conselhos Municipais da região metropolitana de Belo Horizonte – 2001/2001”. A relevância dos dois estudos encontra-se no fato de que a primeira pesquisa procurou melhor conhecer os conselhos municipais de assistência social, distribuídos por todo o Estado de Minas Gerais, dando uma visão bastante ampla de como esses espaços se constituem em contextos tão diversos. A segunda pesquisa, localizada na Região Metropolitana de Belo Horizonte, estudou conselhos de políticas diversas – saúde, assistência social, criança e adolescente, dentre outros – registrando dados e informações comuns, traçando um perfil mais abrangente dos conselhos.

As informações decorrentes de ambos os estudos mostraram-se de grande relevância como subsídio às atividades de extensão, apontando necessidades de adequação do material didático utilizado, dos recursos instrucionais, da linguagem, da programação e do conteúdo. Além disso, possibilitaram o aprofundamento do conhecimento acerca dessas inovações institucionais e seu potencial democratizante. Este trabalho apresenta o esforço de comparação e análise de informações que consideramos importantes, produzidas por ambos os Núcleos, no sentido de que possam ser transformadas em conhecimento para a ação, voltada para o aprimoramento das atividades de extensão desenvolvidas com os próprios conselhos. Nesse sentido, o caminho que se apresenta é o de conhecer, comparar e intervir.

Metodologia

Considerando a intenção desse trabalho, de produzir informações relevantes para o aprimoramento das atividades de extensão voltadas aos conselhos de políticas, foram

comparados dados produzidos pelos estudos e relacionados a variáveis significativas para esse objetivo. Nesse sentido, podemos agrupar essas variáveis em três eixos: o perfil dos conselheiros, que mostra quem eles são, através de dados como idade, renda, escolaridade, sexo e outros; o conselho em si, sua organização e o seu funcionamento; e por último, a cultura associativa, ou seja, os vínculos dos conselheiros com outras organizações da sociedade.

Ambas as pesquisas tiveram a preocupação de garantir a representatividade na amostra tanto do setor governista quanto dos representantes da sociedade civil, fato que garante um grau bastante razoável de comparabilidade entre elas.

A pesquisa realizada pelo OPUR estudou 15 municípios da região metropolitana de Belo Horizonte. O critério de seleção da amostra foi o seguinte: 3 municípios centrais, que compõe o núcleo de desenvolvimento econômico da região, a saber Belo Horizonte, Contagem e Betim; 9 municípios limítrofes dos três supracitados, Nova Lima, Sabará, Vespasiano, Santa Luzia, Esmeraldas, Ibirité, Brumadinho, Ribeirão das Neves e Raposos; por fim, os municípios de Itaguara, Baldim e Florestal, por serem os três mais distantes deste grande conglomerado central que compõe os dois primeiros grupos.

Esta pesquisa contou com dois principais eixos de coleta de dados. No primeiro, destinado à caracterização dos conselhos municipais, os dados foram fornecidos pelos próprios conselhos legalmente criados nos municípios. Para efetivação desta etapa foram realizadas entrevistas com os secretários executivos ou com os presidentes dos conselhos; análise da lei municipal que criou os conselhos, das resoluções emitidas em um período de 12 meses e dos regimentos internos. A caracterização dos conselheiros ficou à cargo do segundo eixo da pesquisa. Foram aplicados 269 questionários, sendo 4 por conselho municipal, divididos de forma a garantir o princípio da paridade na composição do conselho (2 questionários respondidos por representantes da sociedade civil e 2 por representantes do governo). Somente uma análise conjunta destes dois eixos possibilita uma real caracterização do perfil dos conselhos municipais da RMBH. A metodologia utilizada por esta pesquisa possibilitou caracterizar, de forma muito consistente, os dois principais grupos que compõe os conselhos gestores municipais.

O primeiro critério utilizado pelo NUPASS para compor a amostra da pesquisa foi se o município mineiro estava em gestão plena da assistência social. O tamanho do município, a localização geográfica e o partido político do prefeito foram as outras três variáveis relevantes para a escolha da amostra. A principal forma de coleta de dados utilizada para a caracterização dos conselhos de assistência social foi o encaminhamento de um questionário para os municípios que compunham a amostra. Cada um dos municípios selecionados deveria responder a dois questionários, um pelo presidente do conselho e um por outro conselheiro, observando-se a paridade: ser um deles representante governamental e o outro representante da sociedade civil. Seguindo os critérios levantados acima, o Núcleo selecionou 189 municípios para compor a amostra. Porém, deste número, somente 106 reenviaram o questionário devidamente preenchido seguindo as normas necessárias para o aproveitamento dos dados do município na pesquisa. Assim, o número de questionários consumados na amostra foi de 212. As informações fornecidas por esta pesquisa correspondem a 33,3% dos municípios em gestão plena da assistência social em Minas Gerais.

Resultados e discussão

As duas pesquisas apresentam um perfil dos conselheiros bastante semelhante. Podemos dizer que seguem um mesmo padrão, qual seja: os conselheiros são em sua maioria mulheres, com idade entre 30 e 50 anos, com renda em torno de 2 a 10 salários mínimos. Quanto à escolaridade, temos que mais de 70% de cada amostra encontra-se entre a faixa de 2º grau e superior completo.

Porém, devemos estar atentos ao trabalharmos com esses dados, pois como apontado por Fuks (2002) o grau de escolarização não é distribuído de forma homogênea dentro de todos os segmentos do conselho. Como dispomos apenas dos dados agregados, não é possível fazer essa distinção, mas podemos inferir que a inclusão dos gestores na amostra pode ter elevado o padrão.

A seguir, apresentamos os dados encontrados em cada uma das pesquisas.

Variável	NUPASS	OPUR
Sexo (mulheres)	68,9%	54,3%
Idade (30 a 50 anos)	55,7%	70,7%
Renda (até 10 s.m.)	61,3%	47,0%
Escolaridade (médio e superior)	86,3%	78,1%

Quanto à cultura associativa dos conselheiros, temos que os representantes da sociedade civil são, em sua maioria, vinculados às associações de moradores e associações de representantes de segmentos e/ou associações setoriais, sendo que na pesquisa do OPUR tal categoria totaliza 21,4% e, na do NUPASS 16,9%. Esse número inferior da pesquisa do NUPASS se deve ao fato de que creches, asilos, entidades para idosos e para portadores de deficiência, e outras foram caracterizadas como entidades prestadoras de serviço (56,1%). Podemos concluir que os representantes da sociedade civil nas duas pesquisas são mesmo provenientes dessa categoria, no caso do OPUR, as associações de moradores e representação de segmento/setoriais só são menores que as Secretarias Municipais (32,71%).

Como salientado pela pesquisa do NUPASS, “muitas das instituições identificadas, inclusive, tem um vínculo histórico com o processo de financiamento estabelecido pelo governo federal, através da extinta Legião Brasileira de Assistência Social – LBA, como é o caso das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. Também se destacam as associações de base territorial, muitas delas envolvidas em antigas lutas pela garantia de serviços assistenciais” (NUPASS, 2003: 16).

Em relação à participação dos conselheiros em outros conselhos, temos que no OPUR são 43,49% dos conselheiros que participam, enquanto que no NUPASS, esse valor sobe para 88,2%. Essa é uma questão sempre delicada porque esses números tanto podem significar que esteja acontecendo um monopólio da participação, em que os mesmos conselheiros participam de todos os espaços, impedindo que haja uma renovação de interesses e idéias, mas também pode mostrar que há uma continuidade dos trabalhos e uma interação entre as políticas públicas.

O NUPASS aponta que no caso da Assistência Social essa interação com outros conselhos se deve às competências legais, como registros e atestados, fazendo com que alguns Conselhos de Assistência Social criem mecanismos de articulação com os Conselhos de Saúde e de Educação, como trocas sistemáticas de informação, visitas e pareceres conjuntos. A pesquisa do OPUR aponta nessa mesma direção, quando nos apresenta que em 61,35% dos conselhos houve atividades conjuntas, sendo as mais citadas reuniões (28,61%) e seminários (18,29%).

Sobre a organização e funcionamento dos conselhos temos que todos seguem os parâmetros dos conselhos nacionais a que estão vinculados, mas é preciso ressaltar que os conselhos não são iguais, pois cada um apresenta especificidades próprias, contidas em regimento interno.

Esse fato pode ser visto através da forma como são escolhidos os representantes da sociedade civil. Na Assistência Social é garantido através da legislação que os conselheiros da sociedade civil sejam eleitos em fórum constituído para este fim. Assim, na pesquisa do NUPASS, encontramos que 50% dos conselheiros representantes da sociedade civil são

escolhidos em fórum próprio, 42,5% de outra forma, e apenas 7,5% são indicados pelo prefeito.

Como a pesquisa do OPUR nos traz dados sobre uma variedade de conselhos temos que em alguns deles esse critério se verifica, mas em sua maioria, 31,2% são definidos pelo Prefeito/Secretário Municipal e que 24,2% são escolhidos pela própria entidade, seja através de reunião da direção ou pelo presidente. Esse é um dado importante para se avaliar os conselhos, pois é necessário que haja paridade e pluralidade na composição para que os conselhos sejam realmente um espaço de interesses diversos, que buscam através da discussão e da negociação, um consenso. Como apontado pela pesquisa do OPUR, esse dado “pode significar a grande influência do poder público na formatação dos conselhos municipais, e que pode prejudicar a característica democrática desse instrumento, considerando que as pessoas da sociedade civil escolhidas pela prefeitura podem atuar no sentido de conformidade às ações do poder público” (OPUR, 2001: 17).

Outro aspecto importante no funcionamento dos conselhos refere-se ao poder de agenda, ou seja, quem coloca os assuntos para serem debatidos e quais são as questões apresentadas. Esse é um fator relevante, pois o que é debatido no conselho posteriormente pode-se tornar uma política pública, fazendo com que haja, nos conselhos, uma disputa em torno dos assuntos que se tornarão mais relevantes.

Para a pesquisa do NUPASS, a pauta mais importante dos Conselhos Municipais de Assistência Social foi definida pelos conselheiros em assembléia (41%), mas temos também uma parcela significativa de conselhos (28,3%) que definem a pauta através do seu presidente juntamente com alguns membros. No OPUR, os dados são semelhantes, em 38,3% dos casos as pautas são propostas por qualquer membro participante, mas também temos 30,8% de conselhos em que o presidente ou o secretário municipal da política setorial define a pauta.

Esses dados nos mostram que os conselhos são um espaço dialógico, onde uma diversidade de interesses é negociada. Apesar de existirem conselhos onde a Secretária Municipal e/ou o Prefeito interferem na decisão das pautas, não podemos dizer que os conselhos apresentem uma centralização das pautas nas mãos do Executivo.

Essa diversidade também está presente quando analisamos os assuntos que são debatidos nos conselhos, no caso da pesquisa do NUPASS, a gestão da assistência social é o ponto de pauta que deliberam com mais frequência, 67,3%, destacando-se ações da assistência social como programas, projetos, serviços e benefícios, e o plano municipal. Em seguida vêm as discussões referentes ao financiamento, 23,1%. No caso da Assistência Social parece que os conselheiros estão mais preocupados em organizar essa área como uma política pública, dotando-a de condições estruturais mínimas. Isso se deve ao fato de a assistência ter sido reconhecida como política pública somente a partir da Constituição de 1988, através dos artigos 203 e 204, posteriormente regulamentados através da Lei Orgânica da Assistência Social. Já os demais conselhos, estão mais preocupados com o seu próprio funcionamento, sendo que as discussões mais polêmicas giram em torno dos problemas relacionados a esse aspecto, organização e funcionamento dos conselhos, 13,8%, seguido de divergências em torno do orçamento e utilização do fundo, 12,3%.

Esses são os principais pontos que as duas pesquisas podem ser comparadas. Mas, existem algumas questões em que podemos dizer que um dado complementa ou confirma o outro. Na pesquisa do NUPASS, temos a referência de que 56,1% dos conselheiros consultam as bases para tomar as decisões, mas temos uma parcela significativa de conselheiros, 37,7% que informam que não o fazem. O mesmo ocorre com os dados da pesquisa do OPUR, onde temos que 28,43% alegam que não há nenhum tipo de avaliação de sua participação em suas entidades. Essa pode ser uma expressão do que Young (2000) define como *representação por perspectiva*, em que a identidade e a vinculação entre representantes e representados abriam

a possibilidade de que os primeiros se sentissem autorizados a decidir pelos últimos, em função de pertencerem a um mesmo grupo de interesses.

Outro ponto refere-se ao tempo de participação desses conselheiros em associações da sociedade civil, que é por longos períodos como nos mostra as duas pesquisas, sendo que na do OPUR os dados referem-se à entidade a qual o conselheiro representa, em que temos que 46,1% participam a mais de 5 anos, e 24,91% participam entre 1 e 3 anos. Já o NUPASS, os dados são relativos a participação em alguma associação civil, sendo que 69,8% afirmam que já participaram de alguma associação civil, e destes 20,8% por um período entre 5 e 10 anos. Esses dados reforçam outros, encontrados por Fuks (2003) em pesquisa sobre os conselhos de Curitiba, apontando para o alto grau de cultura política e ativismo político, que coloca os conselheiros em situação diferenciada da média da população brasileira.

Um dos problemas que enfrentamos durante a comparação das pesquisas foi a ausência de dados desagregados, pois uma análise mais qualitativa do funcionamento e dinâmica dos conselhos seria mais factível com um nível de desagregação maior. Fato este que dificultou, por exemplo, a análise da distribuição desigual dos recursos decisórios entre os segmentos que compõem o conselho. A análise das variáveis escolaridade e participação em outros conselhos ilustra bem este tipo de problema.

Um aspecto interessante a ser notado é que, embora exista certa diferença germinal entre as pesquisas, como deve ter ficado claro na discussão dos dados, muitos aspectos dos conselhos analisados se aproximam bastante. Fato que não pode ser explicado, somente, pela organização normativa interna do conselho, pois, como também foi salientado, esta varia de conselho para conselho. Talvez, o terreno mais fértil para nos ajudar a compreender este fenômeno esteja na forma como a sociedade civil e o Estado negociam os espaços que cada um deve ocupar nestas arenas que Avritzer & Pereira (2002) denominam de *instituições híbridas*.

Conclusões

A intenção de produzir conhecimentos relevantes acerca da composição e do funcionamento dos conselhos de políticas em Minas Gerais através da comparação e análise de algumas variáveis utilizadas nas pesquisas do OPUR e do NUPASS, de modo que pudessem subsidiar as atividades de extensão realizadas pelo NUPASS junto a essas inovações institucionais, apontou algumas questões relevantes. Dentre elas, um perfil de conselheiros em que predominam mulheres, com escolaridade e renda relativamente altas, com alto grau de cultura política e associativismo político (se comparada à média brasileira), ainda que esses recursos sejam desigualmente distribuídos entre os conselheiros.

Além disso, as informações sobre o funcionamento dos conselhos indicam a relevância da política pública na agenda desses espaços e de seus processos deliberativos, apontando para a importância de serem trabalhados temas correlatos quando das capacitações, oferecendo subsídios necessários aos conselheiros para que possam deliberar sobre essas questões. Também apontam para a inter-relação entre os diversos conselhos e, possivelmente, entre as políticas, indicando a necessidade de se discutir aspectos da questão social de forma ampla, não fragmentada.

No entanto, ainda que ambos os estudos tenham levantado dados e informações que se apresentam importantes para o processo de planejamento e avaliação das ações, a intenção que nos propusemos a conhecer, comparar e intervir, esbarrou com uma carência de algo que é mais comum do que gostaríamos: a ausência de instrumentos que consigam sintetizar um conjunto de informações de forma a permitir a mensuração de fenômenos semelhantes entre si.

Isso indica a necessidade da construção de uma base, sempre salvaguardando as diferenças entre os casos específicos, que possibilite as futuras análises de pesquisas

desenvolvidas com conselhos gestores de políticas públicas. Estamos falando da construção de indicadores sociais que permitam o diálogo entre as mais diferentes pesquisas de extensão realizadas com estes conselhos. Kayano & Caldas nos oferecem uma justificativa da necessidade de construção de indicadores que se aplica de forma muito especial ao caso trabalhado, “necessidade de democratizar informações sobre as realidades sociais para possibilitar a ampliação do diálogo da sociedade civil com o governo, favorecendo um eventual aumento da participação popular no processo de formulação (e definição) de agendas, bem como de monitoramento e avaliação de políticas públicas” (KAYANO & CALDAS, 2002: 291).

Consideramos que é extremamente relevante a preocupação com a realização de pesquisas que contribuam para um conhecimento mais amplo do fenômeno estudado, no caso os conselhos de políticas. Conhecimento este que não ficaria preso à academia, posto que, na realidade, sua grande prerrogativa seria a possibilidade de se trabalhar de forma muito mais consistente com o público alvo deste tipo de projeto de extensão desenvolvido pelas universidades.

Referências bibliográficas

- AVRITZER, Leonardo & Pereira, Maria de Lourdes D. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. Belo Horizonte: UFMG. 2002. Mimeografado.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M. & RIBEIRO, Ednaldo A. Cultura Política e Desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia & Política**. Curitiba, n. 21, p. 125-145, nov.2003.
- FUKS, Mario. **Participação Política em Conselhos Gestores de Políticas Sociais no Paraná**. In: 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói. 2002.
- KAYANO, Jorge & CALDAS, Eduardo L. Indicadores para o diálogo. In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio C. & PAULICS, Veronika (orgs). **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania / FGV – EAESP, 2002. p. 291-308
- NUPASS - NÚCLEO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Departamento de Ciência Política/UFMG. **Os Conselhos Municipais de Assistência Social em Minas Gerais**. Relatório. Belo Horizonte, 2003.
- OPUR - OBSERVATÓRIO POLÍTICAS URBANAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. **Perfil dos Conselhos Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2001/2001**. Relatório. Belo Horizonte, 2001.
- YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.