

**Capacitação Descentralizada para Gerentes
Sociais: desenho e resultados**

Brasília, 2009

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Patrus Ananias

Secretária Executiva
Arlete Sampaio

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação
Luziele Tapajós

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias
Ronaldo Coutinho Garcia

Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Lúcia Modesto

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Crispim Moreira

Secretária Nacional de Assistência Social
Rosilene Cristina Rocha

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Luziele Tapajós; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: Júnia Valéria Quiroga da Cunha; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E RECURSOS TECNOLÓGICOS: Caio Nakashima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS: Monica Rodrigues.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 11

ISSN 1808-0758

Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais: desenho e resultados

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O texto publicado nesta edição trata do projeto de Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais, uma das iniciativas desenvolvidas no âmbito do *Programa Gestão Social com Qualidade*.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 11 (2009)-
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005-
100 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social. Brasil. 2. Políticas públicas. Brasil. 3. Capacitação. Brasil.
I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e
Gestão da Informação.

CDD 330.981

CDU 304(81)

Tiragem: 2.000 exemplares

Impressão: Gráfica Brasil

Coordenação editorial: Monica Rodrigues

Equipe: Katia Belisário Couto, Marcelo Rocha, Rejane Kuntze, René Couto e Tatiane de Oliveira

Revisão: Katia Belisário Couto e René Couto

Editoração: Marcus Freitas e Marcelo Rocha

Outubro de 2009

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | 4º andar | Sala 409

CEP: 70 054-906 | Brasília DF | Telefone (61) 3433-1501

<http://www.mds.gov.br>

Fome Zero: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfaps@mds.gov.br

APRESENTAÇÃO

As políticas sociais vigentes no Brasil só têm efeito pleno se aplicadas por meio da ação convergente dos três níveis de governo. Para isso, o Governo Federal deve articular e instrumentalizar os diversos setores que operam os programas sociais a fim de homogeneizar a qualidade da cobertura dos serviços disponibilizados àqueles que dependem do Estado.

A qualidade dos serviços ofertados depende, em grande parte, da qualificação dos profissionais que trabalham diretamente com os cidadãos. Muitos serviços previstos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) funcionam por meio da atenção personalizada às famílias fragilizadas, aumentando a responsabilidade dos servidores que as atendem e exigindo maior compromisso com as questões relacionadas à detecção das vulnerabilidades e acompanhamento dos resultados.

Os gerentes sociais responsáveis pelos serviços socioassistenciais carecem de atividades padronizadas e definidas, muitas vezes extrapolando suas competências para resolver questões determinadas pelo contexto do seu município. Com uma política nacional que funcione de forma harmônica, com parâmetros e critérios definidos, fica mais fácil revelar se esse trabalho é mais ou menos efetivo e para isso deve-se investir na capacitação adequada e contínua desses funcionários.

Para promover o acesso ao conhecimento e aumentar a capacidade técnica dos profissionais que atuam na área de assistência social e de programas de transferência de renda, o *Programa Gestão Social com Qualidade* contribuiu nesse processo promovendo iniciativas de capacitação em nível nacional. Propicia um arcabouço conceitual, metodologias de intervenção e instrumentos para a gestão, monitoramento e avaliação das ações empreendidas.

Esta edição do *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* trata do projeto de Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais, uma das iniciativas do *Programa Gestão Social com Qualidade*, que ocorreu entre março e julho de 2008. O Projeto coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), capacitou 1531 gerentes sociais em todo o Brasil.

Os artigos aqui tratados refletem a visão de especialistas e técnicos que trabalharam na consecução do projeto, incluindo a etapa de financiamento, a parceria com as organizações de ensino. Ressaltam ainda, o papel da Escola Nacional de Administração

Pública (ENAP) dentro desse processo, além da importância da supervisão acadêmica, da avaliação de reação, aprendizagem e alguns resultados gerais da capacitação.

Essa experiência permite-nos afirmar que o enfrentamento dos desafios da União, centrado no apoio aos estados e municípios na implementação de uma política pública descentralizada, é possível a partir de investimentos planejados na qualificação dos profissionais para o aprimoramento da rede de promoção e proteção social.

Patrus Ananias

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SUMÁRIO

- 1. A CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DESENVOLVIDAS PELO MDS 9**
Arlete Sampaio
- 2. A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL E OS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 13**
Luciana Jaccoud
- 3. NEM PROVISÓRIO E NEM ACESSÓRIO: O LUGAR E A HORA DA CAPACITAÇÃO NO SUAS 23**
Ana Lúgia Gomes
- 4. BOLSA FAMÍLIA: A APOSTA NA INTEGRAÇÃO DE AÇÕES 33**
Camile Mesquita
- 5. O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DA CAPACITAÇÃO DE GERÊNCIAS INTERMEDIÁRIAS NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 39**
Aíla Vanessa de Oliveira Cançado e Laura da Veiga
- 6. A EXPERIÊNCIA DA ENAP NA ARTICULAÇÃO DE REDES DE CAPACITAÇÃO 65**
Paulo Sergio de Carvalho
- 7. A IMPORTÂNCIA DA SUPERVISÃO ACADÊMICA NA GARANTIA E HOMOGENEIDADE DA CAPACITAÇÃO 87**
Rosemeire Scatena
- 8. PLANO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PROJETO DE CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS 93**
Renata Bressanelli Silva e Cecília Maria de Souza Escobar

1. A CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS DESENVOLVIDAS PELO MDS

Arlete Sampaio¹

Um dos desafios presente na administração pública é a integração de políticas, programas e ações de forma a potencializar energias e alcançar os resultados desejados com efetividade, quais sejam, a garantia do atendimento adequado às necessidades daqueles que precisam.

Na área de desenvolvimento social, a população brasileira conta com uma rede de proteção e promoção social que alcança cerca de 60 milhões de pessoas com benefícios e serviços socioassistenciais. Essa rede é fruto de um intenso esforço coletivo de integração de políticas e programas nas áreas da assistência social, da renda de cidadania, da segurança alimentar e nutricional e da geração de oportunidades para inclusão social direcionadas para pessoas, famílias e comunidades pobres e vulneráveis, envolvendo os três entes da federação.

No campo das competências do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o esforço de estruturação dessa rede e de integração das políticas tem sido contínuo e persistente, alcançando várias frentes de intervenção. O estímulo e o apoio ao desenvolvimento institucional dos governos estaduais e municipais é uma dessas frentes, com a prioridade para a qualificação dos profissionais por meio de processos estruturados de capacitação, no contexto da institucionalização da Política Nacional de Assistência Social, da implantação do Sistema Único da Assistência Social e do aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família.

Tal prioridade se justifica por entendermos que o investimento na qualificação continuada dos agentes públicos envolvidos na gestão e implementação dessas políticas é um componente estratégico para a efetiva existência de uma rede de proteção e promoção social.

Torna-se fundamental a expansão da capacidade gerencial das administrações locais de integrar os serviços socioassistenciais e articular a rede pública e não pública de atendimento às famílias contempladas pelos programas de transferência de renda, como o Benefícios de Prestação Continuada e o Bolsa Família, nos territórios em que vivem².

¹ Médica sanitária pela Universidade de Brasília, foi vice-governadora do Distrito Federal, foi deputada distrital pelo DF e é secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

²Orientação Estratégica - MDS (PPA 2008-2011).

A ampliação e o compartilhamento de conhecimentos e de competências, bem como a apropriação de novas metodologias, são pré-condições para a efetividade na entrega dos serviços socioassistenciais em um contexto que assegure a incorporação das diversidades regionais brasileiras.

Na consolidação de tais políticas públicas destacam-se as diretrizes de descentralização políticoadministrativa, a observância aos princípios republicanos da administração, o reconhecimento da necessidade de parcerias efetivas e responsabilidades compartilhadas com os governos municipais e estaduais e a relevância da participação social.

O MDS, ao longo de seus quatro anos de existência, tem procurado otimizar os recursos públicos por meio da construção de parcerias com organismos internacionais e nacionais como organizações de ensino para qualificação de recursos humanos, na perspectiva da integração de seus programas nas ações de capacitação internas e externas sob sua responsabilidade.

Assim, no âmbito do processo de articulação federativa, vem sendo implementado desde 2007 o *Programa Gestão Social com Qualidade*, fruto de parceria do MDS com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Seu objetivo é ampliar as competências de profissionais das administrações estaduais e municipais das áreas de assistência social e de transferência de renda. O programa conta com investimentos da ordem de R\$ 15,5 milhões.

Importante iniciativa no bojo desse programa é a constituição da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada, que apoiou as ações de capacitação nos estados e municípios. A partir de um processo de concorrência pública foram contratadas 10 instituições de ensino, denominadas “Agências Capacitadoras Estaduais” (ACEs), que, em 2008, desenvolveram a capacitação descentralizada de 1.531 gerentes sociais vinculados às administrações estaduais e municipais dos 26 estados da Federação, do Distrito Federal e de 573 municípios, distribuídos em 16 lotes de capacitação.

Segundo o IBGE (PNAD 2005), nesses municípios residem quase 43% das famílias pobres brasileiras (4,8 milhões de famílias) e 41% das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (3,5 milhões de famílias), demonstrando a dimensão do alcance dessa etapa de capacitação.

Sua constituição responde a algumas demandas fundamentais para o sucesso de todo o processo. O primeiro diz respeito ao seu caráter descentralizado, possibilitando que as ações de capacitação em parte significativa do território nacional possam ocorrer de forma sincronizada, conferindo resultados positivos e sinérgicos em toda a rede de proteção social. Outro ponto considerado é o da equidade, pois as Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs) têm a responsabilidade de promover a adaptação dos

conteúdos dos cursos às realidades locais, respeitando assim as diversidades regionais. Outro aspecto é a expectativa de continuidade do processo de educação dos profissionais da rede de assistência social, à medida que as ACE's se qualifiquem e se habilitem, constituindo-se como referência regional.

Na coordenação desse projeto o MDS conta com a parceria da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), reconhecida por sua excelência na formação de agentes públicos. A ENAP teve a atribuição de realizar a formação de multiplicadores a partir de uma base comum, respeitando as diversidades regionais e locais e impulsionando ações autônomas de educação permanente para buscar a sustentabilidade de uma rede de capacitação que alcance todo o país³.

Um importante desafio para uma próxima etapa é ampliar a integração das políticas desenvolvidas no âmbito do MDS, com a incorporação às ações de capacitação, das áreas de segurança alimentar e nutricional e de geração de oportunidades para a inclusão produtiva direcionadas às famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social⁴.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e as entidades parceiras nutrem grande expectativa em relação ao projeto, esperando atingir os resultados esperados no curto e longo prazo, considerando ser esse investimento mais um importante passo na direção da consolidação dos direitos sociais.

Na perspectiva dos avanços democráticos, as esferas públicas têm sido pressionadas a elevar a cobertura e os graus de qualidade dos serviços e benefícios ofertados⁵. Não é possível responder a tais demandas sociais sem valorizar a gestão pública e o conjunto dos agentes públicos que atuam na implementação dessas políticas como uma das medidas necessárias ao alcance da efetividade dos serviços disponibilizados à sociedade.

Assim, o MDS espera que por meio do conjunto de ações empreendidas, tanto na execução direta dos programas e serviços sociais quanto na qualificação dos equipamentos públicos e dos recursos humanos da área, contribuir para a alteração das condições básicas de vida da população de menor renda e maior vulnerabilidade.

³Foram adotados os seguintes critérios de seleção dos 629 municípios para participarem do curso de capacitação descentralizada:

- Capitais de estado;
- Municípios com população acima de 100 mil habitantes;
- Municípios com menos de 100 mil habitantes localizados em Regiões Metropolitanas;
- Municípios detentores da condição de Gestão Plena da Política de Assistência Social até 31 de março de 2006 - www.mds.gov.br

⁴Relatório de Gestão 2007 MDS/SAGI

⁵Apresentação do Sr Patrus Ananias, Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Publicação *Programa Gestão Social com Qualidade*, Capacitação para agentes públicos e sociais. Dez/2007.

2. A CONSOLIDAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL E OS DESAFIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Luciana Jaccoud¹

Proteção social, seguridade e assistência social

O projeto de seguridade social propõe o estabelecimento de um compromisso social em torno da garantia de proteção a riscos e vulnerabilidades estendida a toda a população. Identificada com a construção de mecanismos públicos de solidariedade que permita o aporte de renda ao indivíduo e sua família nas situações em que estes se encontram em dificuldades de prover o seu sustento, ou de provê-lo adequadamente, a seguridade social ainda está associada à oferta de serviços sociais que possam prevenir ou enfrentar situações de riscos e fragilidades relacionados à saúde, ao ciclo de vida, ao convívio social, e a vulnerabilidades e contingências sociais. Como nos aponta Maria Lúcia Werneck Vianna, na seguridade social “o Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento” (Vianna, 1998, p. 11). Construir a seguridade social é um projeto de largo alcance que exige amplos esforços de reorganização da ação pública. Enquanto parte do projeto de seguridade social e ao lado das políticas de saúde e de previdência social que a assistência social procura se consolidar, garantido proteções específicas via oferta de benefícios e serviços públicos.

A política contributiva de Previdência Social busca garantir a proteção contra os riscos sociais relacionados à perda da capacidade de trabalho, cujos mais frequentes são: invalidez, velhice e morte. A política de promoção e proteção da saúde, implementada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), tem natureza universal e não contributiva. A assistência social, por sua vez, define-se também como garantidora de proteção não contributiva e visa proteger as situações de ausência de renda, de autonomia e de convívio à todos os segmentos sociais, independente de sua caracterização como pobre, indigente, carente ou necessitado.

No âmbito da assistência social, desde 1988, a emergência dessas garantias impeliu a construção de um conjunto novo de intervenções e de instituições por meio de um amplo processo de reformas. Ainda na década de 90 foram instituídos os conselhos e fundos, além de observar-se o desenvolvimento de instrumentos de planejamento. Em 2000, a assistência social passou a definir com maior clareza o seu lugar no conjunto de direitos sociais assegurados à população brasileira, marcando sua função de

¹Doutora em Sociologia pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales* e pesquisadora do IPEA nas áreas de seguridade social e assistência social.

proteção como política pública de responsabilidade das três esferas de governo. Suas proteções específicas foram estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004. Define-se ali que cabe à política de assistência social garantir as seguranças de sobrevivência (de rendimento e autonomia), de acolhida e de convívio familiar e comunitário.

Para implementar a política de assistência social no contexto de garantia de tais seguranças, a grande mudança ocorrida nos últimos anos se refere à implantação do SUAS. A partir da aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), aspectos importantes como os relativos aos recursos humanos, ao modelo de financiamento, à descentralização, ao papel dos entes federados, à territorialização, assim como ao sistema de gestão, vêm sendo definidos e regulamentados. O debate a respeito dos benefícios e serviços se amplia, assim como dos diferentes níveis de proteção e suas garantias. Também tem-se avançado no debate e implantação dos equipamentos públicos, na regulação de atividades, seus patamares de qualidade e sua capacidade de cobertura, e na integração das iniciativas privadas ao planejamento e implementação da política pública pela via da organização da rede socioassistencial.

Mas a consolidação da política de assistência social é um processo complexo que, como alertou Aldaísa Sposati (2007, p. 25), “supõe fortes e sensíveis mudanças político-institucionais e econômico-sociais nas relações e regras da sociedade brasileira, dos entes federativos que compõem o Estado brasileiro e dos agentes institucionais que operam a proteção social”. A autora destaca ainda que essas mudanças devem perseguir, em especial, a passagem de um modelo marcado por ações sociais para uma política pública de ações isoladas para o dever do Estado e da identificação do beneficiário como o pobre e o carente para a construção e reconhecimento do usuário como cidadão portador de direitos.

Visando melhor compreender o alcance desse processo de mudanças, convém observar com mais vagar o papel que vem cumprindo a assistência social e a transferência de renda na garantia de proteção social no país, de forma a visualizar os avanços já efetivados e os desafios postos para a garantia de oferta e acesso aos direitos sociais a ela atribuídos.

Garantia de renda, combate a pobreza e assistência social

As responsabilidades da assistência social como proteção social não contributiva definida na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e na PNAS envolvem tanto ações de garantia de renda e de combate a pobreza como oferta de serviços voltados ao enfrentamento e superação de vulnerabilidades, de riscos ligados à integridade e à dignidade pessoal e familiar e de contingências sociais.

Nessa perspectiva, cabe fazer referência, em primeiro lugar, ao debate sobre pobreza e assistência social. Como deixa claro a PNAS, a política de assistência social não tem como destinatários específicos os indivíduos ou famílias caracterizadas pela insuficiência de renda. As situações de vulnerabilidade social, riscos ou violação de direitos, não estão necessariamente vinculadas à pobreza. Contudo, cabe ressaltar que é o contexto da pobreza que determina que, no Brasil, as políticas de assistência social tenham uma demanda tão grande. “De fato, a pobreza no Brasil repercute não apenas em um conjunto variado de carências, mas também de situações de destituição de direitos.” Ela vem, em geral, acompanhada pela inserção precária no mercado de trabalho e pelo acesso insuficiente a serviços e equipamentos básicos, cuja oferta vem sendo caracterizada por limitações de natureza quantitativa e/ou qualitativa. Paralelamente, a falta de acesso à renda impede a manutenção de um patamar mínimo de bem estar via consumo, assim como promove a insegurança social em situações de impossibilidade de trabalho como nos casos de doença, velhice ou invalidez. Quanto à associação entre pobreza e violação de direitos, ela se torna visível, por exemplo, nas situações de trabalho infantil, de exploração sexual de crianças e adolescentes, como também em muitas situações de violência e abandono.

Se a questão da pobreza dialoga diretamente com o campo da assistência social, sua responsabilidade no campo da garantia de renda refere-se não apenas a contribuir no enfrentamento das situações já instaladas de ausência ou insuficiência de recursos monetários, mas também a evitar a instalação das situações de extrema pobreza e promover algum patamar de segurança de renda face às vulnerabilidades. Deve-se observar que os estudos internacionais mostram que o número de pessoas pobres em um país depende, entre outros fatores, da capacidade de cobertura de seu regime de proteção social. Esse também é o caso do Brasil. Pesquisas recentes sobre o sistema de proteção social brasileiro demonstram que ele é responsável por uma expressiva redução do número de pobres e indigentes no país.

Analisando os dados da PNAD 2006, o estudo do IPEA (2007) mostra que a seguridade social tem efeitos sensíveis sobre a extrema pobreza no Brasil: “Não menos que 17,2 milhões de pessoas saem dessa condição por conta dos benefícios previdenciários e assistenciais, o que representa uma redução de 44,1% no número estimado de indigentes no país, caso tais benefícios não existissem”. Esse impacto se deve a

relevância da cobertura do conjunto de programas da seguridade social. Como pode ser observado na Tabela 1, considerando o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Regime Geral da Previdência Social, a seguridade social brasileira operou, em dezembro de 2007, mais de 36 milhões de benefícios, dos quais mais de 27,9 milhões (78%) eram de até 1 salário mínimo e cerca de 17 milhões tinham o valor de 1 salário mínimo.

TABELA 1 – Benefícios previdenciários e assistenciais – número total e benefícios no valor de até 1 salário mínimo (dezembro de 2007)

	Programa Bolsa Família	Benefícios assistenciais*	Benefícios previdenciários	Total
Número de benefícios emitidos	11.043.076	3.080.821	22.066.263	36.026.502
Total dos benefícios com valor igual ou menor que 1 SM	11.043.076	3.080.764	14.010.026	27.954.453
Percentual dos benefícios com valor igual ou menor que 1 SM	100,0	99,9	63,5	77,7

Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social- vol 12 n. 7; MDS, relatório do PBF.
Elaboração: DISOC/IPEA.

* Consideram-se aqui os benefícios do BPC e os benefícios referentes à Renda Mensal Vitalícia – RMV

O expressivo número de beneficiários e o fato deles atenderem um percentual relevante de famílias de renda baixa e/ou em risco de pobreza, faz com que esses programas tenham um impacto importante, seja em termos de combate a pobreza, a indigência e a desigualdade, seja em termos de garantia de proteção social e melhoria das condições de vida. Como consequência da operação do BPC e da Previdência Social, a pobreza e a indigência entre os idosos brasileiros é hoje um fenômeno marginal. Em 2006, apenas 1,2% dos idosos no país estavam em situação de indigência, e 7% podiam ser considerados pobres. Esses números são consequência do fato de que, nesse mesmo ano, 8 em cada 10 idosos brasileiros recebiam benefícios da seguridade social, sendo que esse número subia para 9 em cada 10 residências com presença de idosos. Outros segmentos sociais também têm sido beneficiados pelos aportes de renda da seguridade social como é o caso, além dos trabalhadores contribuintes da previdência social e seus dependentes, dos trabalhadores rurais da economia familiar e seus dependentes, das pessoas com deficiência em situação de indigência, e famílias extremamente pobres mesmo que com membros adultos participando do mercado de trabalho.

Entretanto, não se pode debitar aos programas da seguridade social que operam benefícios monetários a responsabilidade maior pelo enfrentamento à pobreza. Em que pese seu relevante papel, estudos vêm mostrando que a acentuada queda da pobreza e da indigência observada a partir de 2004 são produto de um conjunto de fatores, entre os quais se destacam: (i) a melhoria do mercado de trabalho, com o crescimento de empregos formais; (ii) aumento real do salário mínimo e a redução paulatina da concentração da renda do trabalho; (iii) o aumento no número dos benefícios previdenciários e assistenciais indexados ao salário mínimos; (iv) o aumento da cobertura do Programa Bolsa Família, operando transferência de renda não contributiva.

Efetivamente, a política social não pode ser entendida como o único instrumento de combate à pobreza. O enfrentamento à pobreza tem natureza complexa e multidimensional, necessitando mobilizar não apenas os benefícios sociais de manutenção de renda, sejam eles de natureza contributiva ou não contributiva. A eles devem se articular políticas sociais que ofertem serviços, equalizem oportunidades, garantam o acesso a padrões mínimos de bem estar e mobilizem e ampliem a capacidade de cada indivíduo participar da vida social e se inserir de forma qualificada no mercado de trabalho. Uma política de combate à pobreza e à desigualdade implica também no amadurecimento de um projeto de desenvolvimento com equidade que, como afirmam Delgado e Theodoro (2005), requer uma estratégia de enfrentamento “das relações fundiárias iníquas, das relações de trabalho excludentes e dos direitos de cidadania restritos”. Segundo estes autores, em que pese o país ter vivenciado transformações sociais significativas nas últimas décadas - cresceu economicamente, complexificou-se socialmente, urbanizou-se, consolidou uma classe média consumidora, ampliou direitos sociais – ele ainda convive com formas não-modernas de produção e consumo, em especial as caracterizadas pelo informal e pelo setor de subsistência. A falta de direitos dos mais pobres revela-se na modernidade da desigualdade sempre recriada, inclusive naquela referente aos serviços públicos de qualidade restrita e oferta limitada. Nesse sentido, cabe destacar que também é grande a responsabilidade dos serviços cuja oferta deve ser realizada pela política de assistência social.

A garantia de oferta e acesso a serviços socioassistenciais

A oferta de bens e serviços sociais garantidos pelo poder público por meio dos sistemas de proteção social e políticas públicas pode significar uma enorme diferença nas condições de vida e de bem estar da população. A PNAS está organizada em dois níveis de proteção: básica e especial. Estes distintos níveis representam o reconhecimento de que os beneficiários dessa política não são um grupo homogêneo. Ao contrário, os

diferentes grupos sociais são marcados por distintas vulnerabilidades e submetidos a diferentes riscos sociais que demandam serviços específicos de proteção em termos de seguranças associadas a autonomia, acolhida e convívio.

As proteções asseguradas pelos serviços socioassistenciais não devem limitar sua atuação quando instalada a “desproteção” mas, garantir a proteção e evitar que a vulnerabilidade dê lugar a privações ou danos que afetem a dignidade pessoal ou familiar. Defendendo essa tese, Sposati (2007) aponta que a proteção social sob responsabilidade da assistência social opera: (i) na proteção às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida, ofertando apoios às fragilidades dos diversos momentos da vida humana; (ii) na proteção à dignidade humana e da equidade e no combate a discriminações e apartações como as que são sofridas, por exemplo, por pessoas em desvantagens pessoais, em abandono ou em deficiência; (iii) no enfrentamento de fragilidades na convivência familiar.

Visando garantir essas proteções, a oferta de bens e serviços públicos deve ser ampliada e qualificada, sob o risco não apenas de fragilização do sistema de proteção social brasileiro mas, como já chamou a atenção Lena Lavinas (2006), de não se avançar na construção de patamares crescentes de igualdade. Os desafios, entretanto, são muitos. Entre eles, será aqui destacado o que se refere ao fato da oferta dos serviços estarem vinculadas às responsabilidades conjuntas das três esferas de governo.

A Constituição Federal deu nascimento a um processo de descentralização das políticas sociais dotado de características específicas: criou competências comuns e concorrentes, o chamado federalismo cooperativo “caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo ‘fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados’” (ALMEIDA, 2000, p. 3). Neste padrão federativo, estado e municípios, dotados de autonomia política e fiscal, assumem funções de gestão de políticas sociais, seja por iniciativa própria, seja por adesão a proposta apresentada por outro nível de governo, seja por determinação constitucional (ARRETCHE, 2000, p. 47).

O SUAS vem permitindo a estruturação do modelo descentralizado de gestão para a política de assistência social, originando um novo padrão de gestão compartilhada entre os três entes federados assentado na pactuação de estratégias, na divisão de responsabilidades, no co-financiamento e na cooperação técnica. De acordo com a NOB-SUAS, os serviços devem ser instituídos mediante cofinanciamento, com transferência regular e automática de recursos federais para os fundos estaduais e municipais e aportes próprios de recursos dessas duas esferas de governo, incluindo a transferência regular e automática de recursos estaduais para os fundos municipais.

Mas a descentralização das políticas sociais brasileiras enfrenta um desafio de grande magnitude, que se refere às profundas desigualdades que marcam os entes federados: “Estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica.” (ARRETCHE, 2000, p. 17).

No campo da assistência social, as dificuldades institucionais, financeiras e técnicas dos municípios vêm sendo identificadas em estudos realizados em anos recentes, que apontam que os desafios são, de fato, expressivos. Um exemplo pode ser dado pela pesquisa realizada pela UFMG, sob demanda do MDS, sobre o Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que revela dificuldades expressivas no campo da consolidação da oferta de serviços especializados de qualidade. Realizada em 14 municípios brasileiros, a pesquisa identificou problemas de diversas ordens, entre os quais: o despreparo de gestores e equipes técnicas, a alta rotatividade de profissionais, assimetrias de capacitação, ausência de metodologias e técnicas de intervenção clínica e limitações na oferta de serviços socioassistenciais. Destaca também os obstáculos no campo da intersetorialidade da política, identificando falta de diálogo e articulação entre os diversos atores institucionais envolvidos no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Ao lado dos esforços realizados pelo governo federal visando a progressiva qualificação e capacitação dos profissionais que atuam na oferta de serviços, deve ser lembrada a necessidade de continuidade e aprofundamento dessas iniciativas e do engajamento dos governos estaduais nessa área. Da mesma forma, visando a superação de desproteções, vulnerabilidades e violação de direitos, torna-se premente o reconhecimento de prioridades comuns definidas não apenas em termos nacionais, mas por estado e por município, fazendo convergir os diferentes gestores e níveis de gestão em prol de objetivos partilhados e permitindo o avanço da cooperação técnica entre esferas de governo.

Segmentos sociais ainda recebem distintos atendimentos nos diferentes territórios, por serviços de graus e qualidades diferenciados, formando um conjunto pouco homogêneo de ações e de proteção social às situações de vulnerabilidade e pobreza. As disparidades também são observadas no campo do cofinanciamento. A aprovação da NOB/SUAS significou um importante avanço com a instituição dos pisos de financiamento relacionados aos níveis de proteção social, garantindo repasses automáticos dos recursos federais relacionados a determinados indicadores sociais. No que se refere às responsabilidades das demais esferas de governo no financiamento do sistema, ainda se observa uma grande desigualdade nas alocações de recursos para a assistência social. Cabe também lembrar que ainda precisam ser aperfeiçoadas as informações relativas à alocação de recursos de estados e municípios, de modo a consolidar o retrato dos recursos operados pela assistência social nos diferentes estados e municípios brasileiros.

Nesse contexto, a ação de coordenação e o papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem grande relevância na busca do compromisso e da cooperação em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial. O desenvolvimento de padrões negociados e cooperativos, assim como de eficientes instrumentos de incentivo e integração, têm sido a base para conseguir fazer frente aos grandes desafios da oferta de prestação social no país. Assim sendo, deve-se destacar o papel da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), e das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), como instâncias de pactuação entre os entes federados em torno da política, promovendo a convergência entre os diferentes espaços de gestão.

A oferta de serviços continua sendo um desafio fundamental. Importantes avanços são observados nos campos da regulação, da pactuação e das iniciativas de capacitação, entre outros. De fato, num contexto cada vez mais aprofundado de cooperação federativa, a consolidação da política de assistência social está vinculada ao contínuo aperfeiçoamento da gestão estatal e ao estabelecimento de padrões técnicos de atendimento visando o progressivo avanço da qualidade e cobertura dos serviços prestados.

Conclusão

Podemos afirmar que, no âmbito da seguridade social, a assistência social tem efetivamente avançado em sua missão de garantir uma segurança de renda a largas parcelas da população brasileira. A consolidação das políticas de solidariedade nacional na garantia de renda mínima dependem, atualmente, de sua afirmação como direito social no campo da seguridade e do aprimoramento de tais políticas e sua integração com o sistema contributivo de proteção aos riscos sociais. Por estes temas passa hoje um importante debate sobre a efetivação do sistema de proteção social brasileiro. Contudo, em que pese sua relevância, a busca por melhoria das condições de vida para os segmentos mais pobres não depende apenas dos programas de alocação direta de renda. A consolidação dos serviços sob responsabilidade da assistência social deve ser efetivada em cada um dos diferentes estados e municípios brasileiros e prestados com garantia de qualidade e acesso. Este ainda representa um relevante desafio, onde as ações de capacitação e de aprimoramento da gestão pública para a garantia de oferta e do acesso aos serviços socioassistenciais no país tem papel central.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia. **Federalismo e proteção social:** a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo: USP, Departamento de Ciência Política, 2003. Disponível em: <www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida/federalismodef.rtf>. Acesso em: 03 dez. 2008.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 13, 2006. Edição Especial. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2008.

DELGADO, Guilherme; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2005. p. 409-435.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **PNAD 2006:** primeiras análises. Brasília, 2007. 25 p. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/PnadPrimeirasAnalises_2006.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2008. (Nota Técnica, n. 15).

LAVINAS, Lena. **Transferências de renda:** o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. [S.l]: Anpec, 2006. Mimeo.

MATOS, Marlice et al. Avaliação do programa de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes – Sentinela. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e programas do MDS:** resultados: Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS, SAGI, 2007.

SILVA, Enid. **O direito à convivência familiar e comunitária:** os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA, 2004.

SPOSATI, Aldaísa. **Modelo brasileiro de proteção social não contributivo:** concepções fundantes. Brasília: ENAP, 2007. Mimeo.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ, 1998.

3. NEM PROVISÓRIO E NEM ACESSÓRIO: O LUGAR E A HORA DA CAPACITAÇÃO NO SUAS

Ana Lúcia Gomes¹

Minha fé em todas as colheitas do futuro se afirma no presente.

(Pablo Neruda)

Não é mais incomum, na atualidade, a valorização da capacitação como um dos pilares da gestão e, conseqüentemente, da efetivação da política de assistência social no território nacional. Esse caminho não vem sendo traçado sem riscos e não é matéria de fácil assimilação (e muito menos de consecução) desde sua consagração no cenário da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2005 e, especificamente, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), de 2006. Estes documentos, consubstanciados pela forma participativa de construção que caracteriza as decisões no setor, determinam a capacitação como questão nuclear, nem provisória e nem acessória, para o desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Disso trata esse artigo. Qual a importância da capacitação no âmbito de construção de um sistema público de política social do País? Perguntas como capacitar quem e para quê, sob que balizas e com quais metas, com quais formas e em qual escala preenchem o conteúdo de debates entre gestores, estudiosos e sociedade. As respostas têm levado à indução próativa de planos e projetos de tipos diversos, em diferentes níveis e com alcances inéditos, que precisam ser constantemente iluminados, avaliados e reconstituídos na direção de uma política de capacitação para a assistência social, regular, primordial e, por assim dizer, que seja matéria sistemática - ordem do dia - de inquietação nesse setor de política pública.

Para traçar qualquer paralelo entre a importância da capacitação e o pool heterogêneo de sujeitos envolvidos no âmbito do desenvolvimento do SUAS, é necessário clarificar algumas importantes particularidades desse Sistema de Proteção Social. Inclusive porque é esse contexto, o do SUAS, que demarca as alterações e peculiaridades das atuais investidas nessa direção, a de capacitar, iniciativa que só ganha sentido ao gerar diferença.

¹Assistente Social e Mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Ocupou o cargo de Secretária Nacional de Assistência Social de 2006 a julho de 2009.

As reflexões aqui apresentadas não podem prescindir de uma concepção singular que deve mesmo ser iluminada no início desse debate, em que pese a ênfase que o presente artigo possui em torno da capacitação de recursos humanos, como componente da gestão do trabalho. Trata-se do reconhecimento que o ensino de capacitação, no campo do SUAS, ultrapassa a camada de profissionais-técnicos, indo além da demanda dessa área. Inclui coletivos gestores, conselheiros e usuários da assistência social, tendo em vista cada intervenção e interação desses (e entres esses) sujeitos no desenvolvimento da política pública. Essa compreensão estendida parte de um ideário que está na base do Sistema Único, qual seja que os participantes da vida pública possuem significativo papel na tarefa de proteção, defesa e vigilância socioassistencial, funções da assistência social.

Inovação e o SUAS

O SUAS, ao ser editado, inspira não somente um novo modelo de gestão, mas a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é clara ao circunscrever um sistema de natureza política estruturante e parametrização técnica nacional, participativo, descentralizado e federativo. A projeção nacional imputada ao SUAS propugna, para além da definição de procedimentos técnicos no que se refere à organização e à prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no país, uma determinação política. O vetor central dessa determinação é justamente o rompimento com a tendência dividida, durante anos, entre privatização da assistência social, subsidiariedade estatal, caldo de cultura congruente à concepção enviesada da política como pontual e clientelista, gestão intimidada pela provisoriade nas áreas de concepção e planejamento, precário reconhecimento do direito social, poucas garantias e condições de acesso a esses e centralização institucional, para dizer pouco. Com isso, o Sistema Único recupera a política de assistência social o seu lócus constitucional, como seguridade social brasileira, junto à saúde e previdência social, restaurando a primazia do Estado na universalização da proteção social.

Novas processualidades, portanto, imprimem o curso de outro patamar para a gestão, financiamento e controle social das ações organizadas no âmbito desta política pública a partir de 2004. A centralidade na família, a territorialização, a atenção em diferentes níveis de proteção social, o respeito às diversidades regionais, o financiamento, a informação, o monitoramento, a avaliação e a política de recursos humanos são algumas das inovações trazidas pelo novo sistema. Daí, não é difícil supor, ou por outra, é fácil constatar a exigência de uma profunda alteração no que diz respeito à concepção, à demanda e às formas a serem determinadas no ensino de capacitar.

Equivale ter a devida consciência do papel representado pela capacitação como condição essencial, de caráter constante, para o desenvolvimento da política de assistência social sob um novo paradigma, o que supõe acuidade, atualização teórica e consistência gerencial, mas, sobretudo, racionalidade e sustentabilidade política.

Com isso, renova-se a idéia que a assistência social como direito destaca seus trabalhadores não como ‘viabilizadores’ de programas, projetos, serviços e benefícios, mas como ‘viabilizadores’ de direitos (COUTO, 1999). Deduz-se, assim, que ao conjunto de atribuições e habilidades e, portanto, ao campo da gestão do trabalho no SUAS deve ser fecundado a sua principal baliza, o conjunto de direitos à proteção social. De acordo com essa compreensão revisitada, o que resta em foco não é especificamente o incremento do aparato institucional ou profissional, mas sim o reconhecimento do conjunto de direitos sociais e a sua garantia. Dessa forma, é mais do que importante, mesmo fundamental, que se considere nos debates e no processo decisório sobre esse tema, essas duas alçadas indissolúveis, do ponto de vista formal: o campo de direitos a serem garantidos e a devida reestruturação e requalificação desse setor público, com um decisivo investimento em seus recursos profissionais e nas suas instituições. Somente com essa relação orgânica é possível pensar em capacitação no âmbito do SUAS. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), avalia, em seu papel de gestor federal, que essa é uma compreensão indispensável para o fortalecimento da arquitetura de gestão pública nacional que sustenta o SUAS.

Capacitar para gerar diferença

Não é, então, sem razão que é possível verificar a presença da capacitação nas principais regulações do Sistema Único. Na PNAS, destaca-se o surgimento de novas ocupações/funções que precisam ser “definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a intervenção social dos trabalhadores” (BRASIL, 2005). Na NOB/SUAS a capacitação compõe o escopo de requisitos, responsabilidades e incentivos dos entes federados, com atribuições específicas para cada um. E na NOB-RH/SUAS já existe uma clara demonstração do esforço em projetar nacionalmente as primeiras diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS, as expectativas e as proposições reguladoras da relação entre gestores, trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais. Naquela norma já estão postulados os principais eixos a serem considerados para esse campo na área da assistência social, que, em igual medida, conformam os fundamentos para a política nacional de capacitação do SUAS. A norma afirma claramente que a capacitação dos trabalhadores da assistência social tem por alicerce processos de educação permanente e deve ser sob os parâmetros apresentados na próxima página:

5. A capacitação dos trabalhadores da Assistência Social tem por fundamento a educação permanente e deve ser feita de forma:

a) sistemática e continuada: por meio da elaboração e implementação de planos anuais de capacitação;

b) sustentável: com a provisão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados;

c) participativa: com o envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos;

d) nacionalizada: com a definição de conteúdos mínimos, respeitando as diversidades e especificidades;

e) descentralizada: executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas dessas regiões, Estados e municípios;

f) avaliada e monitorada: com suporte de um sistema informatizado e com garantia do controle social. (BRASIL, 2007. Grifo nosso)

As iniciativas atuais, portanto, que já convergem para a construção da política nacional de capacitação para o SUAS não padecem mais de ausência de parametrização. Essas experiências em curso, ou em projeto, precisam firmar-se e afirmar-se com base nesse pacto para que possam guardar uma relação orgânica com as duas ‘alçadas indissolúveis’ apontadas anteriormente. Ademais, precisam tomar em consideração fatores que condicionam e condizionarão a indispensável correspondência dos esforços nacionais empreendidos nessa direção formativa à grandeza e magnitude do SUAS: natureza e limites; marcos teóricos; coerência e alinhamento de conteúdos com novas demandas e direitos; marcos institucionais do setor público; flexibilidade ao perfil e demandas de profissionais; repercussão sobre população usuária; avaliação de impactos (profissional e instituição), entre tantos outros.

O caminho aberto pela PNAS 2004 sobre a capacitação na área de recursos humanos não pode ser reduzido a uma compreensão ainda presente em alguns debates sobre a questão, imputando-lhe a pecha de ‘problemática’. Antes, o marco regulatório e o amadurecimento já acumulados pelas atuais iniciativas, combinados ao debate aberto e público em torno da política nacional de capacitação, mostram que esse vetor é um caminho de solução e não de problema e, dessa maneira, a artilharia de investimentos na área não pode ser composta de improvisos.

Escolhas e prioridades nesse campo, para serem feitas com responsabilidade, precisam reconhecer os déficits de capacitação do setor público, suas diversidades em termos de natureza, amplitude e relevância e as demandas. E mais, devem identificar as contradições com a quais se interage para que o processo formativo se realize em vista de objetivos do SUAS, sobretudo considerando o complexo âmbito das instituições públicas, incluindo aí a restrita qualidade na prestação de serviços.

Certamente, isso importa em estabelecer uma linha de tempo para as realizações e processos. Nessa linha de tempo programada são acordados os pactos gerais e específicos, definido o planejamento e constituídas as ações concretas promovidas por um modelo de gestão social que reconheça direitos, que se (re)atualize, que aja intersetorialmente e que produza um conhecimento socialmente compartilhado para a realização e efetividade da política de assistência social.

Para além do rigor conceitual e como um vetor de solução, é importante que a concepção da gestão do trabalho e a educação permanente, introduzidas pela NOB-SUAS/RH sejam compreendidas a partir dos resultados que geram. A complexa dialética entre habilidades e conhecimentos necessários e processos racionais de trabalho construídos (transformados e re-transformados) pelos próprios sujeitos-trabalhadores nesse processo, devem apresentar as diferenças que a política de assistência social urge realizar.

Iniciativas recentes

Iniciativas de diferentes portes e objetivos estão em processo e em planejamento. No campo dos projetos em curso pode-se apresentar as centenas de eventos que foram e são realizados hodiernamente sobre os conteúdos do sistema em todos os territórios da federação. Para além disso, já está em processo de debate a versão preliminar da Política Nacional de Capacitação para o SUAS e a Política de Estágio Curricular obrigatório para o SUAS.

A instituição do *Programa Gestão Social com Qualidade* aparece como um, e um dos mais inéditos e maiores, empreendimentos realizados nesse campo que vale a pena destacar. O Programa é composto por três projetos: o primeiro trata da capacitação para implementação do SUAS e do Programa Bolsa Família. Realizado na modalidade de ensino à distância (EAD) e voltado para os técnicos responsáveis pela implementação desse Sistema e Programa. O objetivo é oferecer conhecimentos sistematizados, metodologias e ferramentas técnicas para apoiar os profissionais no desenvolvimento

das atividades de implementação do PBF e do SUAS, permitindo ao técnico ser capaz de, entre outros, colaborar no processo de aperfeiçoamento da gestão pública estadual e municipal; disseminar instrumentos para melhorar a qualidade da implementação dos programas e fortalecer e agilizar os processos de integração entre serviços e transferência de renda. O segundo projeto é a Rede Nacional de Capacitação Descentralizada. Realizado de forma presencial, por meio de uma rede de instituições de ensino, visando a capacitação de aproximadamente 1.600 gerentes ou coordenadores de serviços e programas sociais executados pelas secretarias estaduais e municipais de assistência social ou congêneres. Tem como objetivo fortalecer a cultura de gerência social da política de proteção social não contributiva e a capacidade de atuação intersetorial dos gerentes sociais por meio da formação de uma rede de agências capacitadoras, distribuídas no território brasileiro. Para sua operacionalização, o território da federação foi dividido em 16 lotes de acordo com a proximidade geográfica e a identidade regional do conjunto das cidades contempladas, buscando efetivar a descentralização e a identidade territorial dos cursos. A Rede é coordenada pelo MDS em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e formada por instituições formadoras, denominadas Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs).

O terceiro projeto é voltado para a capacitação de agentes de controle social (conselheiros de assistência social e das instâncias de controle social do Programa Bolsa Família) que será realizado por um *mix* das experiências anteriores, contando com a maior parte dos encontros realizados na modalidade presencial e com atividades complementares na modalidade à distância. Aproximadamente 16 mil pessoas serão utilizadores do *Programa Gestão Social com Qualidade*, cujo conteúdo é indicativo dos rumos da inovação ensejada e da intersetorialidade.

Esse significativo projeto coloca na ordem do dia a socialização e a produção de conhecimento em assistência social. E, como coloca em movimento um importante *mix* de universidades, pesquisadores, técnicos e gestores, terá a força de produzir novos conteúdos, ainda a serem desenvolvidos, tão necessários e urgentes para a atual modelagem de proteção social no país. Ao objetivo de assegurar direitos de cidadania deve estar acoplado a necessidade de um processo de gestão profissionalizado de modo a que a assistência social possa garantir não o mínimo necessário como meta, mas o máximo possível no que tange a gestores capacitados, pessoal especializado e equipe interprofissional para as operações da rede de serviços socioassistenciais (complexa e heterogênea), infraestrutura de trabalho, coerência de espaços para a oferta de serviços, entre outros.

Capacitar: para além de meta, direito

A questão da capacitação no SUAS, como já foi mencionado, não pode insular-se em uma dimensão profissional-técnica. Essa é uma leitura frequente em todos os debates e deliberações das conferências nacionais. Por isso, essa dimensão deve ser matéria de acuidade de cada gestor tendo em vista sua responsabilidade pública. A leitura do decálogo dos direitos socioassistenciais e dos compromissos éticos com os direitos socioassistenciais (CONFERÊNCIA..., 2005) pontua magistralmente isso.

O Plano Decenal SUAS Plano 10, aprovado pelo CNAS e pela VI Conferência Nacional de Assistência Social também, colocando a capacitação em suas múltiplas dimensões e requisitando, como aponta a Profa. Carmelita Yazbek, de ‘lucidez analítica’ (CONFERÊNCIA..., 2007), para poder viabilizar os direitos socioassistenciais. Vê-se que nesse último documento a capacitação condiz com a visão estendida indicada no início deste artigo, aparecendo em mais de 30 metas/estratégias daquele documento de planejamento e pactuação coletiva para o SUAS, até 2015, de nível nacional (BRASIL, 2008). A exigência de capacitação pode ser encontrada em todos os seus macroníveis: em relação ao modelo socioassistencial; em relação à rede socioassistencial e a inter-setorialidade; em relação ao investimento em assistência social; em relação à gestão do trabalho e em relação à democratização do controle social. Esse é um diferencial interessante porque requalifica procedimentos e renova a compreensão.

Ora, se cabe como função à assistência social, à proteção social, à defesa de direitos e à vigilância social, ou seja, uma política substantiva de direitos, abre-se a necessidade de projetar estratégias ampliadas que possam fortalecer o protagonismo da sociedade civil, sobretudo do segmento dos usuários, por meio de capacitação e formação. Gestão colegiada e democracia participativa, autonomia e protagonismo impelem, assim, que sejam pensados conteúdos a serem socializados aos usuários da assistência social que possuem o direito, inclusive, à plena participação e a representação nos fóruns decisórios da política e de debate público. Nesse nível, capacitar não apenas para qualificação ao trabalho, mas para o exercício da cidadania, para a participação qualificada, para interagir como sujeito de direitos, na defesa dos direitos sociais no seio da política.

Na VI Conferência nacional, de 2007, o debate sobre a capacitação esteve presente em quase todos os espaços e em uma das oficinas realizadas naquele evento, essa visão estendida aparece no debate como matéria a ser solidificada e para a qual são necessárias providências. Segundo Lopes,

(...) o usuário quer, de fato, ter acesso à informação, à formação, à capacitação, à inserção no mundo do trabalho (...) e as famílias beneficiárias do Bolsa Família, os jovens, todas as pessoas da área urbana e rural estão ávidas por continuarem a ser incluídas no processo que lhes dêem autonomia, que lhes garanta essa perspectiva de integração, visão de totalidade de suas necessidades e das suas potencialidades. Penso que o caminho está sendo trilhado. Não acho simples que se avance rapidamente, se não houver amadurecimento e sem ganhar posição mais arrojada (...) Estamos falando de desenvolvimento social e econômico sustentável, do direito, no potencial que as pessoas têm. (CONFERÊNCIA..., 2007)

Posições como a da ex-secretária executiva do MDS, Márcia Lopes, dão a exata dimensão da importância dessa visão estendida, da esfera da capacitação na postura, não apenas de meta, mas de direito a ser realizado aos sujeitos desse setor de política institucional.

Está em processo, assim, um robusto esforço de formulação do aparato normativo e de condições político-institucionais para que exista, de forma discricionária e não optativa, uma política nacional de capacitação no âmbito do SUAS que seja entendida e efetivada dentre alguns dos marcos avocados nesse breve artigo. Política que propicie a geração da diferença para o presente da política de assistência social. Política que favoreça romper com práticas tímidas, periféricas ou residuais, reduzidas ao desenvolvimento de projetos sem conteúdo ou potência transformadora. Política revestida de possibilidades, aparatos, recursos financeiros, tecnológicos e materiais. Política que responda, sem temores e claramente, as perguntas - capacitar quem, para quê, sob que balizas, com quais metas e em que escala. Política que resguarde um lugar de excelência com constância no tempo para iniciativas projetadas. Enfim, política que assegure direitos de cidadania para todos, feita à 'imagem e semelhança' do Sistema Único de Assistência Social. Colheita do futuro e conquista do presente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Metas e estratégias do Plano Decenal SUAS Plano 10**. Brasília, 2008. Mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004. Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH/SUAS**. Brasília, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5., 2005, Brasília. MDS/CNAS, 2005. **Anais...** Brasília: MDS/CNAS, 2005.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 6., 2007, Brasília. MDS/CNAS, 2007. **Anais...** Brasília: MDS/CNAS, 2007.

COUTO, Berenice Rojas. O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In: **CAPACITAÇÃO em serviço social e política social**. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD, 1999. Módulo 2.

4. BOLSA FAMÍLIA: A APOSTA NA INTEGRAÇÃO DE AÇÕES

*Camile Mesquita*¹

O desafio da integração

O Programa Bolsa Família (PBF) tem se mostrado uma estratégia bem sucedida para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. Dois elementos tornam a afirmação verdadeira. O primeiro é a sua magnitude, refletida nas 11 milhões de famílias pobres atendidas com um benefício médio mensal de R\$ 84,00 em todo o território brasileiro. Essa é a face mais visível do programa, com resultados já mensuráveis, e o fator que contribui para a realização do direito humano à alimentação adequada e para o alívio imediato da fome e da pobreza. Grande parte da redução da fome, da pobreza e da desigualdade observada no país nos últimos anos decorre da própria transferência de renda realizada pelo PBF.

O segundo elemento é seu conteúdo de intersetorialidade, com esforços e resultados concretos de integração e articulação de diferentes políticas públicas com foco nas famílias mais pobres. É essa transversalidade orgânica do programa entre as políticas públicas que torna os seus efeitos potencialmente mais duradouros em relação a iniciativas menos abrangentes, no enfrentamento da pobreza estrutural e na redução das desigualdades².

A intersetorialidade do PBF se concretiza por meio de suas condicionalidades – frequência escolar mínima para crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, calendário vacinal em dia para as crianças menores de 7 anos e o acompanhamento pré-natal para as mulheres grávidas. Ao associar o recebimento do benefício a compromissos nas áreas de saúde e educação, o PBF contribui não apenas para a inclusão educacional, para a redução da evasão escolar, para a redução da mortalidade e da desnutrição infantil. Ao fazê-lo, o programa é o instrumento para que as famílias percebam que o cumprimento destes compromissos é o caminho que lhes dá acesso à fruição de seus direitos.

Visto pelo aspecto reverso, o acompanhamento das condicionalidades cumpre o papel de mecanismo de identificação das vulnerabilidades que levam as famílias a não efetivarem seus direitos de saúde e educação garantidos constitucionalmente. É nesse ponto que o PBF conjuga-se com a política de assistência social.

¹Diretora de Gestão dos Programas de Transferência de Renda da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

²Sobre a concepção do programa, ver COHN, 2004 e CUNHA, 2007.

Em geral, o descumprimento de condicionalidades está associado a algum tipo de violação de direitos ou a reflexos pontuais de problemas sociais de larga escala: trabalho infantil, abuso sexual doméstico, negligência dos pais, violência no ambiente escolar, entre outros. O desafio que se coloca para a política federal de transferência condicionada de renda e para a assistência social, enquanto políticas públicas autônomas e integradas é exatamente o de, uma vez identificadas as situações que levam uma mãe a não mandar seu filho à escola ou a não comparecer ao posto de saúde, ofertar serviços socioassistenciais adequados e em número suficiente para a superação dessas situações.

A expectativa da integração da transferência de renda a serviços socioassistenciais não encontra limites apenas na discrepância de escala entre a transferência de renda e a possibilidade de acompanhamento familiar individualizado, mesmo limitando o universo do público-alvo àquelas famílias em situação de descumprimento. Até porque a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem incrementado de forma expressiva os serviços socioassistenciais, e a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) tem ganhado fôlego com a construção de pelo menos uma unidade em cada município. É preciso levar em consideração as realidades diferenciadas e a capacidade de implementação de cada território onde, de fato, as ações se materializam.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o mais novo Ministério da Esplanada e não possui estruturas desconcentradas em estados e municípios, as quais poderiam apoiar a implementação direta de ações. Nem se imagina que o investimento deva ocorrer nesse sentido. A opção do MDS, desde sua criação, foi a de fortalecer o pacto federativo, buscando realizar a diretriz constitucional de que o combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social é competência comum aos três entes federados³. Assim, todas as políticas implementadas pelo MDS são executadas pelos estados, Distrito Federal e municípios. Isso significa conviver com diversas realidades, com diferentes graus de comprometimento e de capacidade instalada. Ao optar por tal modelo de atuação, a consequência natural foi a adoção de uma estratégia de construção e colocação em marcha de instrumentos de apoio à gestão descentralizada das políticas públicas de desenvolvimento social realizada pelos entes subnacionais.

³ Art. 23, inc X, da Constituição Federal de 1988.

Gestão compartilhada: apoio à descentralização

Se por si só a coordenação entre funções estatais diferenciadas, no âmbito do próprio governo federal – educação, saúde, assistência social e, mais recentemente, trabalho – traz uma grande complexidade para o Bolsa Família, ao mesmo tempo há necessidade de coordenação entre esferas de governos. O fato de ter sido criado por meio de lei ordinária faz com que a negociação e a coordenação federativa assumam contornos específicos, baseados em uma adesão voluntária dos estados, Distrito Federal e municípios. No regime institucional que regula o programa, atribuiu-se a tal processo a designação de descentralização pactuada⁴.

O principal instrumento da descentralização pautada na co-responsabilidade foi o compromisso dos entes federados em torno do desenvolvimento de atividades específicas, que vão desde a identificação e o cadastramento das famílias pobres até a oferta de ações voltadas para inserção no mercado de trabalho e ampliação da escolaridade. Com exceção de quatro municípios, todos os outros 5.560 municípios do país formalizaram a sua adesão ao programa, comprometendo-se com essa transversalidade das ações. Não há dúvidas, no entanto, de que há variações no grau de adesão – desta vez não formal, mas material – de diversos atores.

Após este processo de adesão voluntária, diversos mecanismos de apoio à gestão local foram implementados. Pela primeira vez na trajetória dos programas de transferência de renda, o governo federal repassa recursos financeiros aos governos locais, baseado em indicadores de qualidade da execução, que compõem o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)⁵. Quanto maior é o IGD, que reflete o esforço do município no acompanhamento e no aperfeiçoamento do programa, maior é o recurso que lhe é transferido. Mais recentemente, o mesmo mecanismo passou a ser utilizado para o repasse de recursos aos estados, por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE)⁶. Esse mecanismo de transferência, além de incentivar a qualidade da gestão, dá autonomia aos gestores para a sua aplicação, que pode ser tanto em atividades relacionadas com a própria gestão do programa ou com ações voltadas para as famílias.

Outra estratégia de apoio à gestão foi o grande investimento em tecnologia da informação, seja por meio das constantes atualizações dos aplicativos e processos relativos ao Cadastro Único, ou pelas próprias iniciativas dos municípios em modernizar sua infraestrutura voltada à execução do PBF, ou ainda no investimento em capacitações de cunho mais operacional. Destaca-se que todo o processo de implementação do programa é baseado em sistemas informatizados: o cadastramento, a gestão de benefícios e o acompanhamento de condicionalidades. Não há dúvidas que a escolha de apoiar toda a implementação do programa em tecnologia foi fundamental para os resultados obtidos até o momento.

⁴ Sobre a articulação federativa no Programa Bolsa Família, ver Mesquita (2007).

⁵O IGD foi regulamentado pela Portaria GM/MDS nº 148/06 e é composto pela média aritmética de quatro taxas: taxa de validação cadastral; taxa de atualização cadastral; taxa de acompanhamento da frequência escolar; e taxa de acompanhamento da agenda de saúde.

⁶O IGDE foi regulamentado pela Portaria GM/MDS nº 76/08.

No entanto, apesar de um aporte expressivo de recursos que dão conta da melhoria da infraestrutura básica para a execução de um programa como o Bolsa Família, com grande investimento de tecnologia, não é raro deparar-se com uma debilidade da capacidade técnico-gerencial das pessoas que atuam diretamente com o programa. Tal limitação leva a uma execução precária e parcial do desenho do PBF, em especial no que diz respeito à integração com outras políticas, seja de educação, saúde ou assistência social.

É diante dessa perspectiva que a elaboração de um largo programa de capacitação para apoio ao desenvolvimento da gestão local, com metodologias diferenciadas, traz novas perspectivas para que a sinergia e a complementaridade das ações propostas pelo PBF sejam efetivadas.

Os desafios da capacitação para a integração da renda e benefício

A disseminação de informações e a socialização de conhecimentos entre os diversos atores que formulam e executam os programas sociais são um dos principais obstáculos a serem vencidos. Ações de capacitação continuada que reúnam teoria e prática são, portanto, um requisito importante para cumprir esse papel de difusão de conhecimentos e técnicas, no intuito de unificar métodos e conceitos que permitam uma visão sistêmica dos profissionais que atuam na área. A sustentabilidade técnica e política das políticas públicas dependem, em grande medida, da atuação de gestores e técnicos, formando uma rede institucional envolvida com o desenho, o conceito e a concepção das ações que operam.

No caso do Programa Bolsa Família, o desafio da gestão intersetorial e compartilhada ocorre também na esfera das ações de capacitação. Como pensar uma capacitação que atenda, além de esferas de governo, diferentes áreas de governo específicas?

Em relação à educação e à saúde, o MDS tem buscado utilizar-se dos instrumentos e instâncias de pactuação próprios de cada política para vencer as resistências e construir áreas comuns de atuação. Tal processo, nem sempre simples, tem levado a uma apropriação cada vez maior do PBF por essas políticas setoriais, fortalecendo o entendimento que a transferência de renda potencializa as ações das demais áreas.

No âmbito do MDS, a integração com a Assistência Social encontra apoio na implementação de um programa de capacitação voltado para o atendimento do modelo de proteção social não contributiva. As duas propostas implementadas – presencial e a distância – procuram cobrir lacunas conceituais, permitindo a sistematização do conhecimento e do debate em torno do PBF e do SUAS nos estados e municípios. Em especial, a utilização de uma ferramenta flexível e com capilaridade adequada às dimensões e características específicas de cada município brasileiro representa um grande ganho de escala nos processos de capacitação que a educação a distância pode proporcionar⁷.

Da perspectiva do PBF, acredita-se que a possibilidade de conhecer os fundamentos e os procedimentos operacionais de duas áreas distintas – a da transferência de renda e dos serviços socioassistenciais – auxilie no fortalecimento dessa integração. Vale ressaltar que todo o esforço de sistematização pelo qual passaram as áreas do MDS mais diretamente envolvidas com a formulação dessa capacitação, já reflete a riqueza do material disponível, assim como a potencialidade das ações que podem ser desenvolvidas com as famílias beneficiárias do PBF.

Conclusão

É fato que nenhuma política social conseguirá de forma isolada suprir todas as necessidades e vulnerabilidades apresentadas pelas famílias mais pobres. É por isso que a proposta do PBF se apresenta tão original e desafiadora.

Para vencer a duplicação e a sobreposição de ações, de modo a promover o valor da complementaridade de ações, é fundamental que a implementação desse programa seja apoiada por diversos instrumentos. Nenhuma estratégia isolada será suficiente. Todas elas – apoio financeiro, sistemas de informação e capacitação – cumprem um papel específico na gestão e devem estar assentadas nos princípios da autonomia e do respeito às diferentes realidades.

O investimento em recursos humanos, por meio de capacitações continuadas, ajuda a formar técnicos e gerentes críticos, com habilidade de aprender com o trabalho e a troca de informações. É daí que vem todo o mérito da iniciativa do MDS em capacitação. Os dois públicos da política são apoiados: aqueles que são seus destinatários e aqueles que são responsáveis pela sua implementação.

⁷O Subprojeto 2 do *Programa Gestão Social com Qualidade* é executado por meio da Educação a Distância e já formou, até novembro de 2008, cerca de 8220 técnicos estaduais e municipais. O curso é formado por 6 módulos, agregados em 4 percursos diferentes, e cobrem conteúdos sobre as Bases do Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva, sobre a Gestão do Programa Bolsa Família, sobre o Cadastro Único, sobre a Articulação de Programas Complementares, sobre a Gestão do Sistema Único de Assistência Social e sobre a Estruturação e Implementação do Acompanhamento Familiar e Serviços Socioeducativos.

Dentro do contexto do Bolsa Família, a intersetorialidade é o seu pilar fundamental. É também seu grande desafio. Somente a integração de ações de acompanhamento das famílias com foco na redução das suas vulnerabilidades, preferencialmente integrada com a Assistência Social, Educação e Saúde, e viabilizada por processos de melhoria da gestão, levará a uma redução mais duradoura da pobreza, principal objetivo do Programa Bolsa Família.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS n. 148, de 27 de abril de 2006. Estabelece normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal no âmbito dos municípios, e cria o Índice de Gestão Descentralizada do Programa. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS n. 246, de 20 de maio de 2005. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido programa. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005.

_____. Presidência da República. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2004a.

_____. Presidência da República. Decreto n. 5.209, de 23 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2004b.

COHN, Amélia; FONSECA, Ana. O programa Bolsa Família e a questão social no Brasil. **Teoria e Debate**, São Paulo, n. 57, 2004.

CUNHA, Rosani. **Transferência de renda com condicionalidades**: a experiência do Programa Bolsa Família. Brasília, 2007. Mimeo.

MESQUITA, Camile. Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003-2006. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 4, out/dez, 2006.

5. O DESENHO E A IMPLEMENTAÇÃO DA CAPACITAÇÃO DE GERÊNCIAS INTERMEDIÁRIAS NA ÁREA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

*Aíla Vanessa de Oliveira Cançado¹
Laura da Veiga²*

Na década de oitenta, o Brasil, assim como outros países, passou por profundas transformações econômicas, políticas e institucionais. Após vinte anos de regime militar, iniciou-se o processo de redemocratização do país. Parte expressiva do esforço reformista encontrou sua expressão institucional na Constituição de 1988: a partir desse momento foram reconhecidos os direitos básicos da cidadania, a divisão e independência dos três poderes, a demarcação das competências e responsabilidades entre os entes federados e outras mudanças significativas. Contudo, os meios e os recursos para viabilizar a agenda cidadã, defendida pelos movimentos sociais e por setores progressistas da sociedade brasileira, foram insuficientes para garantir avanços consistentes no processo de cidadania.

Estudo publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2004, sobre dezoito países da América Latina mostrou que a posição do Brasil era bastante desfavorável, quando o país foi comparado, a partir de alguns indicadores socioeconômicos (emprego, escolarização, proporção de pobres), com outros que possuíam padrões similares de renda per capita. A partir de 2003, iniciou-se um ciclo com redução da desigualdade social (o índice de Gini passa de 0,582 em 2003 para 0,562 em 2006) e da pobreza (a proporção de pessoas vivendo com uma renda per capita inferior a R\$ 125,00 passa de 19,18% em 2003 para 15% em 2006), segundo estimativas feitas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

O modelo de seguridade social brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, foi estruturado em três políticas básicas: previdência social, saúde e assistência social. No caso da assistência social que é consignada direito do cidadão e, portanto, dever do Estado, foi sem dúvida uma ruptura significativa, do ponto de vista formal, com o tradicional clientelismo e o escudo da benemerência para os brasileiros sem capacidade monetária de acesso ao mercado. A construção de proteção social não contributiva tornou-se o objeto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Outros desafios colocados pela Constituição e, posteriormente, consolidados, pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº 8.742/1993, foram: criar uma po-

¹ Bacharel em Direito, foi Diretora de Formação de Agentes Públicos e Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Atualmente é Diretora de Programas do mesmo ministério.

² Doutora em Sociologia da Educação pela *Stanford University*. Professora aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais. Ocupou o cargo de Secretária de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome até julho de 2009.

lítica de gestão descentralizada, com construção participativa através de conselhos paritários nos três níveis de governo; induzir instâncias de controle social reforçadas pelas conferências bienais, e institucionalizar fundos próprios para a gestão financeira. Sposati (2006)

A consolidação de um sistema público de proteção e promoção social, descentralizado e participativo, depende de quatro componentes: prioridade máxima na agenda governamental para viabilizar uma política abrangente e republicana de garantia de direitos básicos para todos que dependem da ação do Estado; diagnóstico para identificar as intervenções e os pré-requisitos para torná-las efetivas; fortalecimento das capacidades institucionais e técnicas dos entes governamentais e de seus parceiros para universalizar a atenção com qualidade; e o compromisso real de todos os envolvidos com o projeto de construção de uma sociedade mais justa.

O MDS e os avanços recentes

³ O Programa Bolsa Família, criado em 2003, transfere benefício monetário às famílias pobres (renda per capita mensal abaixo de R\$ 120,00) e atinge 11 milhões de famílias, distribuídas nos 5.564 municípios brasileiros. É o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo e seu investimento situa-se abaixo de 1% do PIB brasileiro.

⁴ O Benefício de Prestação Continuada é um subsídio monetário garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) e pela Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso). Trata-se do pagamento de um salário mínimo mensal aos idosos com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência, em qualquer idade, cuja deficiência as incapacite para a vida independente e para o trabalho. Em qualquer dos casos, o benefício é concedido se a renda bruta familiar per capita mensal for inferior a 1/4 do salário mínimo. O BPC passou a ser concedido em 1996. Houve um investimento de R\$ 37,8 bilhões entre 2004 e 2008.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é um marco importante, a partir do qual passam a ser planejados e implementados políticas e programas direcionados às famílias mais pobres ou mais fragilizadas da sociedade brasileira. Dois programas já existentes foram expandidos: o Programa Bolsa Família (PBF)³ e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴. O primeiro atingiu a marca de 11 milhões de famílias em 2006 e o segundo alcançou, em junho de 2008, 2,77 milhões de beneficiários (pessoas idosas ou com deficiência). Além desses programas de garantia de renda que beneficiam cerca de 50 milhões de pessoas, o MDS investiu na construção de um sistema de proteção social não contributiva para as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social (Sistema Único de Assistência Social - SUAS) e na garantia do direito à alimentação e à nutrição a partir da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Desde 2007, o MDS procura fortalecer as iniciativas de geração de oportunidades de trabalho e renda e o aumento das capacidades para membros das famílias do PBF e do BPC.

Houve avanços, mas as questões da pobreza e das desigualdades ainda não encontraram um equacionamento adequado no país. O combate à pobreza e a redução das desigualdades, assim como a construção de um sistema mais abrangente de proteção social, são três metas que orientam parte das políticas sociais brasileiras desde 2003. Nesse campo há o esforço de combinar políticas econômicas para garantir o crescimento econômico sustentado, com ampliação dos postos de trabalho e com reajustes do salário mínimo acima das taxas de inflação, com políticas sociais universais (educação e saúde), e políticas direcionadas aos setores mais pobres ou excluídos. O MDS

é ator central na viabilização dessa ampla agenda, concretizada no Programa Bolsa Família, no SUAS, no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), nas parcerias para as ações de geração de oportunidade de famílias e grupos vulneráveis, com resultados positivos sobre a pobreza e as desigualdades e sobre a cobertura dos serviços de proteção social.

PNAS e SUAS: a construção da rede de serviços

A política de assistência social no Brasil é implementada por meio de um sistema descentralizado, participativo, lastreado na cooperação e cofinanciamento da União, estados e municípios, regulamentado pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), Brasil (2005). Esse cenário exige um constante aperfeiçoamento técnico e operacional para a concretização dos serviços socioassistenciais e para o financiamento e gestão das políticas sociais em seus diferentes níveis governamentais. Para que isso seja feito de forma homogênea e eficiente, têm sido central:

- 1) Pactuação Federativa: permanente negociação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e os gestores das políticas sociais de estados e municípios, implementada nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT);
- 2) Consolidação do SUAS: concretização da política de assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), viabilizando a atenção socioassistencial em âmbito local nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – proteção básica – e nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) – proteção especial;
- 3) Referenciamento à Família e ao Território: identificação dos territórios marcados por alta exposição a riscos, pobreza, evidentes fragilidades da rede proteção socioassistencial e de outros serviços públicos básicos. Nesse contexto, o território é entendido como espaço de manifestação e identificação de demandas de proteção social;
- 4) Gestão da Informação e Monitoramento: criação, pelo MDS, de sistemas de informação e aplicativos que disponibilizam dados e apóiam a gestão compartilhada, coletam informações para o monitoramento dos serviços e racionalizam procedimentos para as ações de estados e municípios;

- 5) Avaliação: o constante aperfeiçoamento de procedimentos de gestão e de apoio financeiro e técnico aos entes federados, sustentados por levantamentos, pesquisas de avaliação e registros administrativos;
- 6) Controle Social: o fortalecimento das instâncias de controle social e de fiscalização dos programas sob a responsabilidade do MDS;
- 7) Mudança de Cultura Política: a negociação da reformulação profunda do paradigma de assistência social e o compromisso dos atores envolvidos na sua implementação.

A mudança do paradigma de atenção socioassistencial e da proteção postulada pela Política Nacional de Assistência Social, um dos eixos, com maior amplitude, de proteção social não contributiva, em si só significa um enorme esforço para superar as ações que se caracterizam pela fragmentação, setorialmente organizadas e ainda marcadas por práticas clientelistas. Daí a importância do fortalecimento dos processos de articulação política e de estabelecimento de compromissos entre os entes federados; da introdução de novos mecanismos de gestão; do apoio financeiro e técnico do governo federal a estados e municípios para sedimentar e difundir os novos modelos de atenção e expandir e articular a rede de serviços e equipamentos necessários para garantir a proteção social básica e especial.

O MDS tem procurado atuar nesse campo através de três conjuntos de iniciativas: financiando e apoiando a expansão da rede dos Centros de Referência da Assistência Social e dos serviços de proteção básica às famílias em situação de risco social; aperfeiçoando o marco legal de modo a envolver os outros níveis de governo com a Política Nacional de Assistência Social e com o Sistema Único de Assistência Social, e estimulando a melhoria dos recursos humanos envolvidos na prestação de serviços com assistência técnica e capacitação de recursos humanos.

No entanto, além das questões relacionadas à gestão e ao financiamento, devem ser agregados os desafios decorrentes das condições de vida das populações destinatárias da PNAS e da complexidade das ações requeridas para enfrentar suas vulnerabilidades. Nesse campo, as tecnologias e o conhecimento sobre o objeto da ação são reconhecidamente precários, o que tende a tornar necessária a outorga de graus mais altos de autonomia às gerências e aos técnicos para adaptar as respostas às contingências dos serviços e à heterogeneidade dos usuários, Sulbrant (1994). No caso específico da área de assistência social, os desafios ampliam-se frente à herança de ações assistencialistas e fragmentadas, à baixa articulação intersetorial e à recente institucionalização do

marco legal. A efetividade de políticas sociais depende fortemente da capacidade dos profissionais de identificação, a mais adequada possível, das necessidades de famílias e pessoas que buscam os serviços e da construção de alternativas de atendimento em uma rede de serviços, muitas vezes desarticulada ou com sérias lacunas na atenção prestada. Portanto, demandam-se profissionais qualificados e comprometidos.

Contudo, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social realizada em 2005 pelo IBGE e financiada pelo MDS, mostra que a maior parte dos municípios brasileiros encontra-se ainda muito aquém na oferta dos serviços demandados por essa população. Ademais, essa rede não conta com recursos humanos em número e qualificação adequados, além de predominarem nessa área contratos com vínculos precários. A cobertura dos benefícios (Bolsa Família e BPC, entre outros) avançou expressivamente em 2005-2006, mas a provisão de serviços mantém-se insuficiente tanto em termos da cobertura quanto da qualidade e adequação deles. O início do processo de monitoramento dos CRAS, pelo MDS em 2008, evidencia o que a pesquisa do IBGE já havia sinalizado: o número de equipamentos está muito abaixo do necessário e os recursos humanos neles presentes estão aquém do previsto pela NOB de Recursos Humanos (2006).

O novo paradigma da proteção social não contributiva no Brasil impõe aos gestores, gerentes e técnicos da área a apropriação de conteúdos e metodologias de trabalho adequadas a esse modelo, apontando a necessidade de recursos humanos qualificados e comprometidos com a administração pública e com os cidadãos que recorrem aos serviços públicos.

Por isso, entre as iniciativas do MDS de apoio à gestão, está em curso, desde 2007, uma estratégia ambiciosa de capacitação de agentes públicos, inicialmente orientada para os profissionais atuantes no SUAS e no Bolsa Família. A implementação do programa exigiu a contribuição de especialistas e organizações de ensino; a sistematização de estudos, metodologias e procedimentos de gestão; o desenho de propostas para o monitoramento e a avaliação; a disponibilização de ferramentas informacionais e de bases de dados que possibilitem a ação mais efetiva dos profissionais; além do apoio das instâncias de pactuação e das administrações estaduais e municipais e da participação dos segmentos organizados da sociedade civil.

O Programa de Capacitação (denominado Gestão Social com Qualidade) teve início com dois projetos:

- Formação de Multiplicadores e de Gerentes Sociais que atuam na Proteção Social não Contributiva e Constituição da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada, voltados aos gerentes ou coordenadores encarregados dos serviços socioassistenciais e da gestão local do Programa Bolsa Família;
- Capacitação Continuada a Distância para subsidiar a implementação do Programa Bolsa Família e de Programas do SUAS, para o desenvolvimento de competências das equipes técnicas responsáveis pela implementação e administração descentralizada do Programa Bolsa Família e do SUAS nos municípios brasileiros.

As iniciativas acima se somam a outras duas: uma voltada para a formação dos agentes de controle social da política de assistência social e do Programa Bolsa Família, que tem por objetivo difundir conhecimentos e competências individuais e coletivas necessários à atuação de fiscalização e acompanhamento das políticas e participação no âmbito dos conselhos. A de implementação da capacitação de conselheiros estaduais será no ano de 2009 e a de conselheiros municipais prevista para 2009-2010; a segunda refere-se à capacitação de agentes públicos da área de assistência social para viabilizar as ações previstas pelo Programa Projovem Adolescente, prevista para 2009.

Desenho da capacitação de gerências ou coordenações inter-mediárias estaduais e municipais

O desenho e a implementação do primeiro projeto, mencionado anteriormente, foi realizado por meio de três grandes conjuntos de atividades: (1) organização da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada; (2) Curso de Formação de Multiplicadores; (3) Cursos Descentralizados de Capacitação para Gerentes Sociais.

A concepção e a implementação do projeto envolveram operações complexas. Por um lado, identificou-se a necessidade de uma estratégia de disseminação do paradigma de direitos da proteção social não contributiva e da qualificação dos profissionais que atuavam na área – esforço desenvolvido ao longo de 2005 e 2006 com a elaboração de projetos para sustentar tecnicamente o empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Por outro, entre as alternativas examinadas, a construção de uma rede nacional de capacitação foi considerada pela equipe do MDS como a

mais adequada, para possibilitar a descentralização das capacidades de treinamento no país. A proposta do Ministério foi apresentada na CIT e na Conferência Nacional de Assistência Social. O processo para a seleção das organizações para integrar a rede iniciou-se em 2006 e foi concluído em 2007. Finalmente, buscou-se o apoio das administrações estaduais e municipais e dos servidores indicados para capacitação.

A adesão à capacitação pelos estados e municípios se concretizou com a liberação dos servidores para o treinamento. Há expectativa de que os recursos humanos capacitados possam se transformar em agentes para a difusão de procedimentos modernos da gerência pública comprometida com a efetividade e eficácia, lastreada nas diretrizes da justiça social e na garantia de direitos.

O compromisso dos servidores públicos supõe ampliar as capacidades para lidar com situações complexas e muitas não padronizáveis, Martinez Nogueira (1998, 2007); Cortazar Velarde (2007); e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar sua própria formação para a efetivação de uma gestão de qualidade, alicerçada no paradigma de direitos e no apoio a famílias fragilizadas.

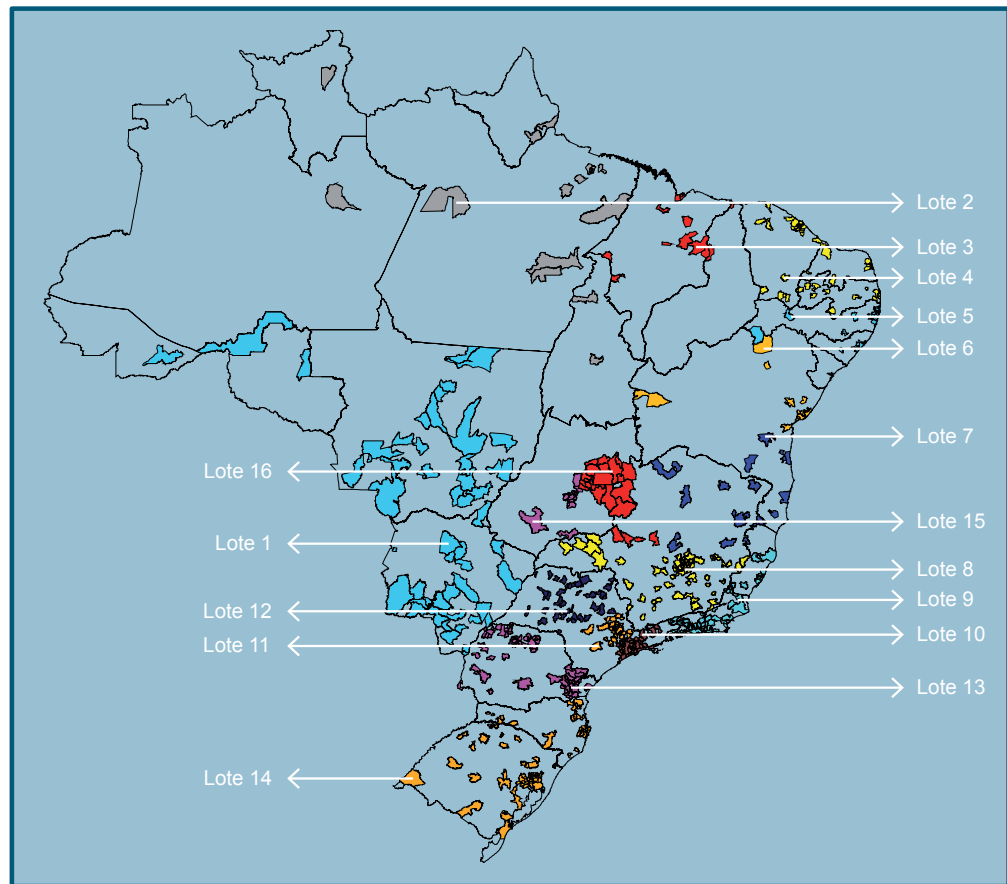
O papel gerencial dos servidores públicos deve estar centrado na busca de oportunidades para ampliar e melhorar a qualidade dos serviços e não se ater somente aos aspectos administrativos. Atores envolvidos com os programas têm valores, visões e interesses que podem ser diferentes das diretrizes estabelecidas pelas instâncias planejadoras da política. Isso quer dizer que técnicos podem reagir de forma também diferente às orientações e aos incentivos previstos para servirem de apoio aos programas. Tais reações são importantes, entre outros aspectos, pelo fato de que os cidadãos sentem ou vivenciam políticas e programas a partir da interação com os técnicos. Daí a centralidade da disseminação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, de valores e princípios subjacentes à PNAS e dos compromissos com as necessidades das famílias atendidas pelo SUAS e pelo Programa Bolsa Família, de procedimentos modernos de gestão e metodologias flexíveis para se ajustar às necessidades de famílias e pessoas vulneráveis.

Tais preocupações orientaram a organização dos conteúdos básicos, estruturantes de toda a capacitação. Para a definição dos temas e abordagens, especialistas e profissionais da área foram consultados e envolvidos no processo da seleção dos conteúdos e metodologias dos cursos, através da realização de uma oficina de validação de conteúdos e elaboração de textos básicos por especialistas que subsidiaram a capacitação.

Ademais os contextos socioeconômicos, políticos e organizacionais no âmbito local em que se concretizam as ações, assim como o caráter dos processos de fragilização das famílias e territórios, podem variar bastante, requerendo adaptações e ajustes nas diretrizes gerais e unificadoras do Sistema Único de Assistência Social e do Programa Bolsa Família às necessidades dos que demandam serviços e benefícios. Daí o desta-

que à utilização de dados sobre a administração local, a rede de serviços, os recursos humanos e técnicos disponíveis e as necessidades de famílias e pessoas fragilizadas. Finalmente, buscou-se também adotar uma estratégia de aproximar as agências capacitadoras dos estados e municípios em que o projeto seria implementado.

FIGURA 1 – Mapa dos lotes de capacitação



⁵ Distribuídos em 16 lotes ou jurisdições, definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir da aplicação de critérios populacionais, geográficos e nível de gestão no SUAS. Os critérios adotados foram: capitais de estados, municípios com população acima de 100 mil habitantes, municípios localizados nas regiões metropolitanas, municípios detentores da condição de gestão plena da Política de Assistência Social em 31 de março de 2006.

Fonte: Matriz de Informação Social – SAGI/MDS, 2007

A capacitação foi implementada de modo descentralizado, nas cinco regiões do país⁵, mediante rede nacional de capacitação descentralizada, composta por 16 Agências Capacitadoras Estaduais (ACE) e estruturada pelo MDS por meio de processo público de licitação (vide mapa com a distribuição dos municípios selecionados).

O processo seletivo das ACEs foi constituído de duas etapas. Na primeira, atendendo ao chamado do MDS, 184 instituições, públicas e privadas, apresentaram 402 propostas

de manifestação de interesse⁶. Na segunda etapa, 33 dessas instituições apresentaram 47 propostas. Este processo resultou na seleção e contratação de 10 instituições com experiência comprovada na formação de profissionais do setor público, com ênfase na área social, para a implementação das atividades descentralizadas de capacitação.

A Rede foi coordenada pelo MDS, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e foi formada pelas seguintes Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs).

AIUPEA | Associação Instituto Universitário de Pesquisa e Ensino na Amazônia | PA

CIEDS | Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável | RJ

FAURGS | Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul | RS

FECAMP | Fundação Economia de Campinas | SP

FEIT | Fundação Educacional de Ituiutaba | MG

INBRAPE/UNIDERP | Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos/Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal | PR

PUC-SP | Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | SP

UNIBAHIA | Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão | BA

UNIMONTES | Universidade Estadual de Montes Claros | MG

UNITINS | Fundação Universidade do Tocantins | TO

O desenho proposto para a capacitação envolvia cinco conjuntos de atores e supunha a forte interação entre eles:

- MDS (em especial a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI e a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS);
- ENAP – coordenação pedagógica da rede e supervisão da capacitação descentralizada;
- Especialistas na área e estudiosos de temáticas relevantes, convidados pela ENAP para, juntamente com o MDS e profissionais que atuam em estados e municípios: (a) definir os temas e abordagens que compuseram os conteúdos básicos que deveriam ser transmitidos por todas as ACEs; (b) elaborar os textos de referência e (c) ministrar, em conjunto com técnicos do MDS, o Curso de Formação de Multiplicadores;

⁶ Cada instituição podia concorrer para a execução do serviço em até 5 lotes.

- Equipes de profissionais capacitadas no Curso de Formação de Multiplicadores, pertencentes aos quadros das ACEs, encarregadas da capacitação descentralizada;
- Profissionais pertencentes aos quadros das administrações dos 26 estados, Distrito Federal e 628 municípios, indicados por suas chefias para a capacitação.

FIGURA 2 – Estrutura da rede

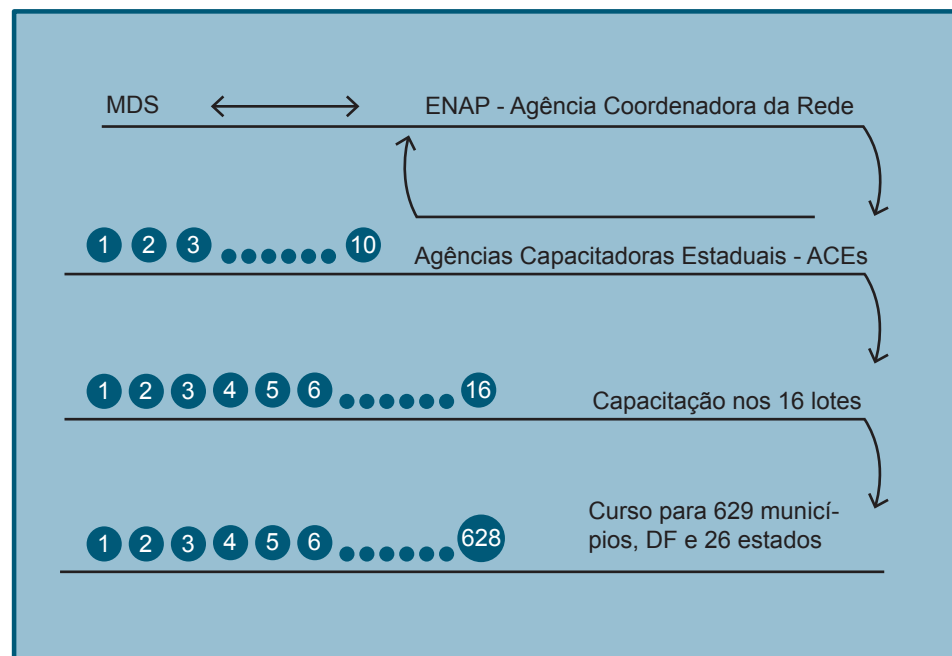


Figura 2 – As responsabilidades de cada tipo de organização na rede

1. MDS

- fornece diretrizes políticas, sensibiliza estados e municípios, apresenta capacitação nas instâncias de pactuação da PNAS e do SUAS
- estabelece parâmetros técnicos e financeiros, define Termos de Referência e aprova produtos
- supervisiona a implementação da Capacitação
- fornece bancos de dados e sistemas de informações e faz o treinamento correspondente
- financia início da atuação da rede através de empréstimo BID

2. ENAP

(co-executora)
em parceria com
o MDS apoiada
por especialistas e
consultores

- define conteúdos básicos com seleção de material instrucional
- organiza e executa Curso de Formação de Multiplicadores
- orienta ACEs na elaboração do diagnóstico de cada lote
- organiza Oficina de Adaptação de Conteúdos
- analisa Planos de Trabalho
- coordena ACEs na Capacitação Descentralizada
- faz acompanhamentos pedagógico e avalia a qualidade dos cursos descentralizados

3. ACE

(Organização de Ensino selecionada pelo Pnud via processo licitatório).

Atividades preparatórias

- indica profissionais para Curso Formação Multiplicadores e garante preparação prévia
- organiza sua equipe técnica
- define estratégia de sensibilização de autoridades locais e nucleação de profissionais para capacitação
- define local de treinamento (sede física e instalações em um dos municípios do lote)
- libera seus profissionais para o Curso de Formação de Multiplicadores

Insumo inicial de cada ACE

- indica profissionais de seus quadros para participar do Curso de Formação de Multiplicadores
- preparação prévia desses profissionais com material fornecido pela ENAP

Insumo Intermediário

- diagnóstico socioassistencial do lote proposta de revisão de conteúdos e de adaptação
- plano de trabalho definitivo consolidando as recomendações de ajuste

Insumo final de cada ACE

- execução da Capacitação Descentralizada
- elaboração de relatórios
- participação nas atividades de avaliação

4. Administrações estaduais e municipais através dos profissionais indicados para a capacitação

Profissionais de estados e prefeituras

- realizam as atividades de alinhamento
- participam da formação básica presencial
- elaboram o diagnóstico socioassistencial do município
- participam das atividades de avaliação

Definida a estratégia, foram desenvolvidos os seguintes conjuntos de atividades:

(1) Oficina de Validação de Conteúdos, com a participação de profissionais do MDS e da ENAP, especialistas convidados, representantes da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS);

(2) Curso de Formação de Multiplicadores, realizado na ENAP, em Brasília, com 96 horas subdivididas em duas etapas de 40h presenciais e uma etapa de 16h de trabalho a distância, para o treinamento de 61 docentes multiplicadores vinculados aos quadros das Agências de Capacitação Estaduais (ACEs), responsáveis pela oferta dos cursos nos 16 lotes.

O curso articulou, conforme planejado na Oficina de Validação de Conteúdos, o arcabouço teórico que viabilizava uma leitura crítica e ampliada sobre os conceitos e premissas subjacentes à Política Nacional da Assistência Social; as metodologias de intervenção junto às famílias; os procedimentos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação; a apresentação das ferramentas informacionais de gerenciamento desenvolvidas pelo MDS e das bases de dados disponíveis no MDS. Na etapa à distância, cada ACE realizou o diagnóstico socioassistencial simplificado dos municípios do lote sob sua jurisdição, atendendo um roteiro pré-estabelecido e utilizando dados e pesquisas disponibilizadas pelo MDS, bem como informações coletadas em âmbito local. Esse diagnóstico orientou a adaptação dos conteúdos e metodologias às especificidades dos municípios pertencentes ao lote.

(3) Seminário de Adaptação de Conteúdos às realidades locais após a 2ª etapa presencial do Curso de Formação de Multiplicadores. As ACEs apresentaram propostas de ajustes nos planos de cursos em decorrência das especificidades identificadas nos diagnósticos. As propostas foram discutidas com especialistas da área que ofereceram sugestões e contribuições para o aprimoramento dos planos.

(4) Detalhamento dos planos de cursos pelas ACEs, incorporando as sugestões recebidas, que foram examinados pela ENAP, consultores (Comitê Acadêmico e consultores regionais) e pelo MDS;

(5) Implementação dos Cursos Descentralizados de Capacitação para Gerentes Sociais em 16 lotes abrangendo 26 estados, o Distrito Federal e 628 municípios pelas 10 ACEs, sob coordenação do MDS e da ENAP. As 160 horas de aula, distribuídas entre 90 horas presenciais e 70 horas a distância, foram ministradas pelos docentes capacitados na etapa de Formação de Multiplicadores para o público-alvo de 1.531 agentes públicos⁷ vinculados às secretarias estaduais ou municipais da área de assistência social ou congêneres, indicados pelos respectivos gestores e distribuídos em 40 turmas.

(6) Realização do Seminário de Avaliação Pedagógica do Projeto de Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais, em agosto de 2008, que envolveu os atores envolvidos no processo de formulação, implementação e acompanhamento acadêmico da capacitação.

(7) Realização da Oficina de Resultados da Capacitação de Gerentes Sociais, em junho de 2009, que teve por objetivo divulgar e discutir os resultados das avaliações (interna e externa) da capacitação.

⁷ Profissionais, com formação de nível superior, responsáveis pelas coordenações/gerências das Secretarias de Assistência Social ou similares, coordenadores dos serviços da rede socioassistencial, coordenadores dos Centros de Referência da Assistência Social ou de outras unidades de serviços vinculadas ao SUAS, coordenadores de programas de transferência de renda, pertencentes prioritariamente, aos quadros da administração pública ou ocupando cargos comissionados das secretarias estaduais ou municipais de assistência ou congêneres.

Conteúdos da Capacitação

Os conteúdos previstos para o Curso de Formação de Multiplicadores e para os Cursos Descentralizados de Capacitação para Gerentes Sociais foram distribuídos em três módulos: a) Atividades de alinhamento de conhecimentos – parte preparatória com base em material didático, legislação e bibliografia indicados pelo MDS; b) Formação Básica – desenvolvimento de conteúdos na etapa presencial com ênfase em conceitos e metodologias; c) Instrumentos de Gestão – conteúdos estudados a distância e em oficinas presenciais, destacando-se o uso de base de dados, cadastros e sistemas de informação desenvolvidos pelo MDS.

As atividades de alinhamento de conhecimentos e formação básica possibilitaram o debate sobre o quadro teórico e os exemplos dados pela prática cotidiana dos participantes, permitindo compreensão da relevância dessas políticas sociais fundamentadas na noção de cidadania e dos direitos como:

(a) Aspectos históricos, políticos e conceituais da construção do sistema de proteção social não contributiva a partir de 1988; a função pública do Estado na defesa e garantia dos direitos sociais.

(b) Aspectos jurídicos/legais, orçamentários e financeiros do sistema de proteção social não contributiva: gastos sociais, orçamento fiscal e orçamento da seguridade social; descentralização e responsabilidades compartilhadas;

(c) PNAS, SUAS e PBF: marco legal, concepção e diretrizes.

Os conteúdos relacionados à formação básica envolveram:

(a) Contexto socioeconômico e político do Brasil de 1980 a 2000; mudanças das políticas sociais do Brasil a partir da década de 1990 (financiamento e resultados); as responsabilidades dos entes federados no enfrentamento da pobreza e da redução das vulnerabilidades de famílias e segmentos sociais não contemplados pela Seguridade Social; gastos sociais no Brasil e financiamento das políticas sociais, orçamento da União, proteção social contributiva e não-contributiva.

(b) Gestão financeira e marco legal da PNAS, SUAS e PBF; co-financiamento; fundos nacional, estaduais e municipais de assistência social; Planos de Assistência Social; Índice de Gestão Descentralizada: critérios, fórmula de cálculo de mecanismos de transferência e execução.

(c) PNAS: marco legal e mudanças institucionais; SUAS: marco legal, concepção, diretrizes, instrumentos e instâncias de gestão; instâncias de participação, fiscalização e controle social; o papel dos conselhos e das conferências; Programa Bolsa Família: marco legal, distribuição geográfica, mecanismos de pactuação e controle, Cadastro Único.

(d) Conceitos de pobreza e vulnerabilidade e suas implicações, níveis de proteção previstos nas políticas e nos programas, família como unidade básica de proteção; potencialidades da família e vigilância social; concepção do modelo brasileiro de proteção social não contributiva; dupla dimensão da proteção social: serviços e benefícios; política pública de transferência condicionada de renda e relação com segurança alimentar e nutricional.

(e) Metodologias centradas na família e na garantia de direitos; protagonismo dos interessados; competências demandadas das equipes que atuam na ponta; recursos humanos.

(f) Gerência pública e instrumentos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação; indicadores de vulnerabilidade e de acompanhamento das famílias.

O módulo de instrumentos de gestão apresentou ferramentas para apoiar a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. O conhecimento e domínio dessas ferramentas pelos gerentes estaduais e municipais são fundamentais para o diagnóstico socioassistencial e o planejamento dos serviços e benefícios a serem prestados à população em situação de vulnerabilidade.

Os conteúdos trabalhados foram:

(a) Acesso e uso de sistemas de informação para viabilizar uma administração de recursos e programas eficaz e transparente; roteiro de elaboração de diagnóstico; Matriz de Informação Social.

(b) Metodologia para estimativa de famílias pobres e para definição de critérios de cobertura do PBF; Cadastro Único, identificação de vulnerabilidades e potencialidades das famílias, monitoramento de condicionalidades, processos e instâncias de controle social e fiscalização.

(c) Gestão de benefícios e serviços; programas de transferência condicionada de renda e serviços socioassistenciais.

(d) Rede SUAS, sistemas de informação da SNAS; tipos de serviços e intervenções previstos no SUAS; ferramentas gerenciais que possibilitem a identificação dos usuários e dos tipos de proteção que demandam. A rede de serviços: gestão, qualidade e articulação.

Conclusão – alguns resultados

Ao longo da implementação da capacitação descentralizada foi construído e aplicado um conjunto de instrumentos de diagnóstico e avaliação disponibilizados pelo MDS, pela ENAP e pelas ACEs com a finalidade de identificar: o perfil dos participantes, a adequada execução dos planos de curso; os graus de satisfação dos alunos com os cursos; a percepção dos alunos e dos docentes em relação aos cursos nos seus vários aspectos e a apreensão dos conteúdos.

De maneira geral, a leitura e análise do conjunto de instrumentais de avaliação aplicados ao longo dos cursos e das supervisões, realizadas pela ENAP e MDS, registraram avaliação positiva dos alunos. Entre os aspectos obtidos nos resultados das avaliações da implementação da capacitação, destacam-se: importância da capacitação descentralizada; adequação dos conteúdos desenvolvidos; pertinência com o atual debate da PNAS/SUAS e com a prática cotidiana dos gerentes e coordenadores de serviços socioassistenciais; relevância de iniciativas de capacitação oferecidas por instituições de ensino públicas e privadas, principalmente no contexto de universidades; oportunidade da troca de experiências entre os municípios, qualidade do material didático distribuído nos cursos; possibilidade de reproduzir os conteúdos junto às equipes locais a partir do material disponibilizado.

A importância dos Cursos de Capacitação Descentralizada para Gerentes e Coordenadores Sociais pode ser avaliada pela pronta adesão e acolhimento que recebeu da maioria das administrações estaduais e municipais, pelos alunos e por profissionais vinculados às ACEs.

Os participantes (organizações de ensino, profissionais dos estados e dos municípios) explicitaram, em várias ocasiões, que a capacitação possibilitou o convívio de dois tipos de profissionais (os vinculados ao ensino e à pesquisa e os que implementam as ações, um momento privilegiado de crescimento profissional). Para os docentes das ACEs foram momentos de apreenderem a experiência dos implementadores e os desafios que se defrontam para viabilizar a proteção social não contributiva; para os implementadores foram algumas horas dedicadas à reflexão, à troca de experiências e à sistematização de suas atividades. Houve, portanto, a real possibilidade da construção de uma via de mão dupla para o intercâmbio de saberes, distintos, mas ambos necessários.

A implementação da capacitação representou, para o MDS e para a ENAP, um desafio de gestão, dado o caráter inovador do processo e em função da magnitude e complexidade resultantes da constituição de uma rede nacional de capacitação descentralizada em todo o território nacional. A coordenação enfrentou o desafio de colocar em marcha uma rede para operar em contextos extremamente diversificados e com organizações

de ensino também bastante diferenciadas em suas culturas organizacionais e sua experiência de lidar com problemas de implementação de políticas e programas públicos que devem, acima de tudo, responder efetivamente às necessidades de famílias e pessoas fragilizadas ou expostas a riscos e à violação de direitos.

O processo desencadeado com a Rede Nacional de Capacitação Descentralizada contribuiu para fomentar reflexões e formas de atuação e de multiplicação dos conhecimentos e conceitos adquiridos para consolidação da Política Nacional de Assistência Social na perspectiva do SUAS e dos programas de transferência condicionada de renda no novo paradigma da Proteção Social não Contributiva em curso no Brasil.

E, por fim, é fundamental ressaltar a envergadura da capacitação que mobilizou o MDS e seus parceiros, destacando-a como eixo estruturante do sistema de proteção social não contributiva que facultou a gerentes sociais reunirem materiais e informações, com a possibilidade de multiplicarem em suas localidades os conhecimentos adquiridos no curso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Brasília/DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/RH.** Brasília/DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Linha de Base do Monitoramento dos CRAS.** Brasília/DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social.** Brasília/DF, 2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo L. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepção e estratégias de intervenção.** [Belo Horizonte]: UFMG, 2005. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Doutorado em Ciências Humanas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG.

CORTAZAR VELARDE, Juan Carlos. **Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales:** entre el diseño y la implementación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID, 2007.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. **Los proyectos sociales:** de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Chile: CEPAL, 1998. (Serie Políticas Sociales, n. 24).

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. Desafios estratégicos de la implementación de los programas sociales. In: CORTÁZAR VELARDE (Ed.). **Entre el diseño y la implementación:** el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Washington: BID, 2007.

NERI, Marcelo. **Miséria, desigualdade e políticas de renda:** o real do Lula. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Democracia na América Latina:** rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. São Paulo: LM&X, 2004.

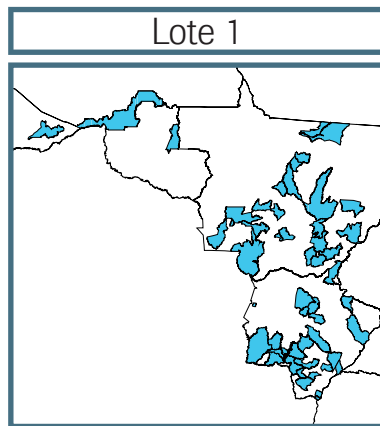
SPOSATI, Aldaisa. **Política de proteção social não contributiva.** 2006. Mimeo. Documento elaborado na revisão do texto síntese do Programa de Capacitação.

SULBRANT, José. A avaliação de programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos atuais. In: KLISBERG, B. **Pobreza:** uma questão inadiável. Brasília: ENAP, 1994.

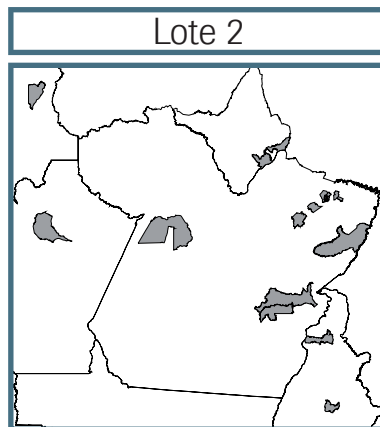
VEIGA, Laura; CARNEIRO, Carla. Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas de São Paulo e Belo Horizonte. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 10. Chile: CLAD, 2005.

VEIGA, Laura. **Proposta da Estratégia para execução do Curso de Formação de multiplicadores e para a disseminação da capacitação descentralizada .** Mimeo. Trabalho de consultoria entregue ao MDS em março de 2007.

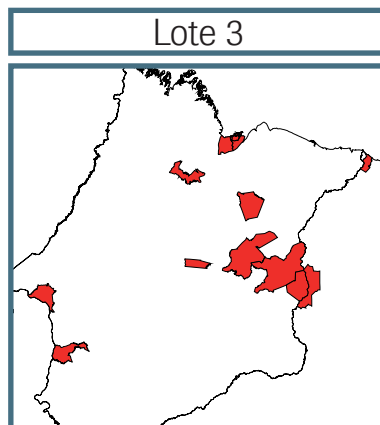
ANEXO
Divisão dos lotes e municípios atendidos
(Mapas das regiões dos lotes e tabelas com os nomes dos municípios)



Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicas e Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - INBRAPE/UNIDERP/PR					
AC	RIO BRANCO	MS	MUNDO NOVO	MT	GUIRATINGA
MS	AMAMBÁI	MS	NOVA ANDRADINA	MT	LUCAS DO RIO VERDE
MS	BANDEIRANTES	MS	PONTA PORA	MT	MATUPÁ
MS	BATAIPORÃ	MS	PORTO MURTINHO	MT	PARANATINGA
MS	BELA VISTA	MS	RIO NEGRO	MT	PEDRA PRETA
MS	BONITO	MS	RIO VERDE DE MATO GROSSO	MT	PEIXOTO DE AZEVEDO
MS	CAMPO GRANDE	MS	SÃO GABRIEL DO OESTE	MT	PONTES E LACERDA
MS	CHAPADÃO DO SUL	MS	SIDROLÂNDIA	MT	POXORÉO
MS	DOURADOS	MS	TRÊS LAGOAS	MT	PRIMAVERA DO LESTE
MS	ELDORADO	MT	ÁGUA BOA	MT	RONDONÓPOLIS
MS	GUIA LOPES DA LAGUNA	MT	ALTO ARAGUAIA	MT	SINOP
MS	IVINHEMA	MT	BARRA DO BUGRES	MT	SORRISO
MS	JARDIM	MT	BARRA DO GARCAS	MT	TANGARÁ DA SERRA
MS	JUTI	MT	CÁCERES	MT	VÁRZEA GRANDE
MS	LADÁRIO	MT	CLAÚDIA	RO	PORTO VELHO
MS	LAGUNA CARAPA	MT	CUIABÁ	RO	JI-PARANÁ
MS	MARACAJÚ	MT	DIAMANTINO		

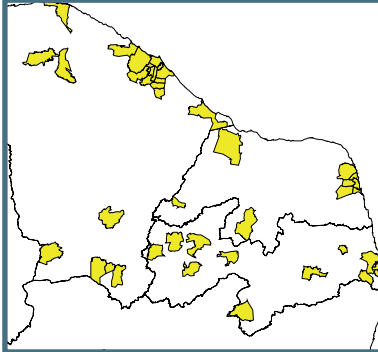


Associação Instituto Universitário de Pesquisa e Ensino da Amazônia - AIUPEA/PA					
AM	MANAUS - AM	PA	CASTANHAL	PA	SANTARÉM
PA	ABAETETUBA	PA	MARABÁ	RR	BOA VISTA
PA	ANANINDEUA	PA	MARITUBA	RR	MACAPÁ
PA	BELÉM	PA	PARAGOMINAS	TO	ARAGUAÍNA
PA	BENEVIDES	PA	PARAUAPEBAS	TO	PALMAS
PA	CAMETA	PA	SANTA BÁRBARA DO PARÁ		



Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS/TO					
MA	CAXIAS	MA	PORTO FRANCO	MA	VARGEM GRANDE
MA	CODO	MA	RAPOSA	MA	VIANA
MA	IMPERATRIZ	MA	SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	PI	PARNAÍBA
MA	PAÇO DO LUMIAR	MA	SÃO LUIS	PI	TERESINA
MA	POÇÃO DE PEDRAS	MA	TIMON		

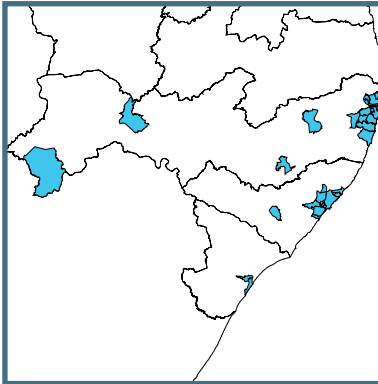
Lote 4



Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS/RJ

CE ACARAÚ	CE MARANGUAPE	PB PEDRAS DE FOGO
CE AQUIRAZ	CE MISSÃO VELHA	PB PIANCO
CE ARACATI	CE PACAJUS	PB POMBAL
CE CAMPOS SALES	CE PACATUBA	PB SANTA RITA
CE CAUCAIA	CE SÃO GONCALO DO AMARANTE	PB SOUSA
CE CHOROZINHO	CE SOBRAL	RN CAICÓ
CE CRATO	PB CABEDELO	RN CEARÁ-MIRIM
CE EUSÉBIO	PB CAJAZEIRAS	RN EXTREMOZ
CE FORTALEZA	PB CAMPINA GRANDE	RN MACAIBA
CE GUAIUBÁ	PB CONDE	RN MOSSORÓ
CE HORIZONTE	PB GUARABIRA	RN NATAL
CE IGUATÚ	PB JOÃO PESSOA	RN PARNAMIRIM
CE ITATINGA	PB MONTEIRO	RN PAU DOS FERROS
CE JUAZEIRO DO NORTE	PB PATOS	RN SÃO GONCALO DO AMARANTE
CE MARACANAÚ		

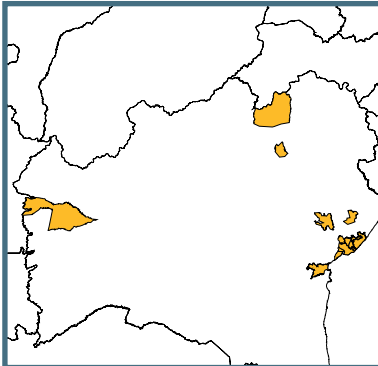
Lote 5



Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS/RJ

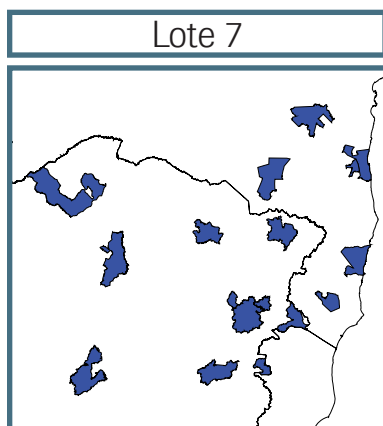
AL ARAPIRACA	AL SATUBA	PE ITAPISSUMA
AL BARRA DE SANTO ANTÔNIO	PE ABREU E LIMA	PE MORENO
AL BARRA DE SAO MIGUEL	PE ARAÇOIBABA	PE PAULISTA
AL COQUEIRO SECO	PE CABO DE SANTO AGOSTINHO	PE PETROLINA
AL MACEIÓ	PE CAMARAGIBE	PE OLINDA
AL MARECHAL DEODORO	PE CARUARU	PE RECIFE
AL MESSIAS	PE GARANHUNS	PE SALGUEIRO
AL PARIPUEIRA	PE IGARASSÚ	SE SÃO LOURENÇO DA MATA
AL PILAR	PE IPOJUCÁ	PE VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
AL RIO LARGO	PE ITAMARACÁ	SE ARACAJÚ
AL SANTA LUZIA DO NORTE	PE JABOATÃO DOS GUARARAPES	SE NOSSA SENHORA DO SOCORRO

Lote 6



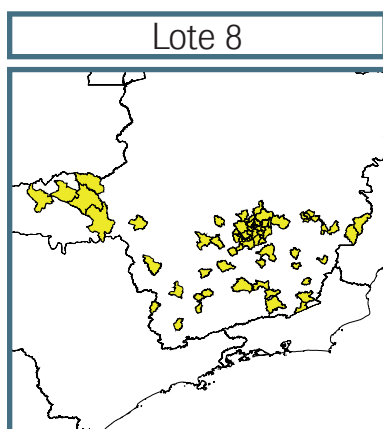
Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão - UNIBAHIA/BA

BA ALAGOINHAS	BA ITAPARICA	BA SÃO FRANCISCO DO CONDE
BA BARREIRAS	BA JUAZEIRO	BA SENHOR DO BONFIM
BA CAMAÇARÍ	BA LAURO DE FREITAS	BA SIMÕES FILHO
BA CANDEIAS	BA MADRE DE DEUS	BA VALENÇA
BA DIAS D'AVILA	BA SALVADOR	BA VERA CRUZ
BA FEIRA DE SANTANA		



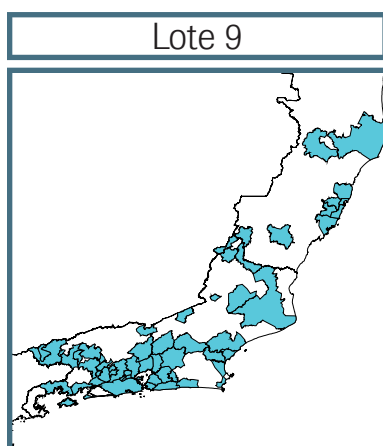
Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão - UNIBAHIA/BA

BA	ILHÉUS	MG	ALMENARA	MG	MONTES CLAROS
BA	ITABUNA	MG	CURVELO	MG	NANUQUE
BA	JEQUIÉ	MG	GOVERNADOR VALADARES	MG	PAVÃO
BA	PORTO SEGURO	MG	ITAIPIÉ	MG	SALINAS
BA	TEIXEIRA DE FREITAS	MG	JANUÁRIA	MG	TEÓFILO OTONI
BA	VITÓRIA DA CONQUISTA	MG	MANTENA		



Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES/MG

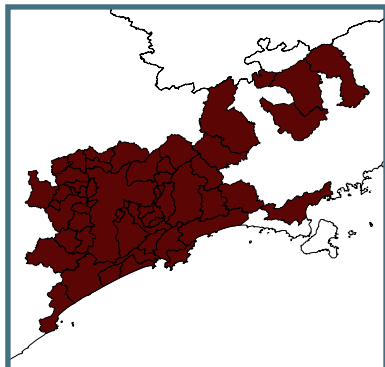
MG	AIMORÉS	MG	IBIRITÉ	MG	POÇOS DE CALDAS
MG	ALÉM PARAÍBA	MG	IGARAPÉ	MG	PONTE NOVA
MG	ALFENAS	MG	IPATINGA	MG	POUSO ALEGRE
MG	ARAGUARI	MG	ITABIRA	MG	RAPOSOS
MG	ARAXÁ	MG	ITAGUARA	MG	RIBEIRÃO DAS NEVES
MG	BALDIM	MG	ITUIUTABA	MG	RIO ACIMA
MG	BARBACENA	MG	JABOTICATUBAS	MG	RIO MANSO
MG	BELO HORIZONTE	MG	JUATUBÁ	MG	SABARÁ
MG	BETIM	MG	JUIZ DE FORA	MG	SANTA LUÍZA
MG	BRUMADINHO	MG	LAGOA SANTA	MG	SANTANA DO PARAÍSO
MG	CAETÉ	MG	LEOPOLDINA	MG	SANTO ANTÔNIO DO MONTE
MG	CAMPANHA	MG	MÁRIO CAMPOS	MG	SANTOS DUMONT
MG	CAMPO BELO	MG	MATEUS LEME	MG	SÃO JOÃO DEL REI
MG	CAPIM BRANCO	MG	MATOZINHOS	MG	SÃO JOAQUIM DE BICAS
MG	CARATINGA	MG	MIRAI	MG	SÃO JOSÉ DA LAPA
MG	CARMO DA CACHOEIRA	MG	MONTE ALEGRE DE MINAS	MG	SARZEDO
MG	CONFINS	MG	MUTUM	MG	SETE LAGOAS
MG	CONSELHEIRO LAFAIETE	MG	NOVA LIMA	MG	TAQUARACU DE MINAS
MG	CONTAGEM	MG	NOVA UNIÃO	MG	TIMÓTEO
MG	CORONEL FABRICIANO	MG	OLIVEIRA	MG	UBERABA
MG	DIVINO	MG	OURO PRETO	MG	UBERLÂNDIA
MG	DIVINÓPOLIS	MG	PASSOS	MG	VARGINHA
MG	ESMERALDAS	MG	PEDRO LEOPOLDO	MG	VESPASIANO
MG	FLORESTAL	MG	PITANGUI	MG	VIÇOSA



Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS/RJ

ES	CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	RJ	CARMO	RJ	PARACAMBI
ES	CARIACICA	RJ	CASIMIRO DE ABREU	RJ	PETRÓPOLIS
ES	COLATINA	RJ	DUQUE DE CAXIAS	RJ	PIRAÍ
ES	GUAÇUÍ	RJ	GUAPIMIRIM	RJ	PORCIÚNCULA
ES	GUARAPARI	RJ	ITABORAÍ	RJ	PORTO REAL
ES	LINHARES	RJ	ITAGUAÍ	RJ	QUEIMADOS
ES	SERRA	RJ	ITATIAIA	RJ	RESENDE
ES	VIANA	RJ	JAPERÍ	RJ	RIO DAS OSTRAS
ES	VILA VELHA	RJ	MACAÉ	RJ	RIO DE JANEIRO
ES	VITÓRIA	RJ	MAGÉ	RJ	SÃO FIDELIS
RJ	ANGRA DOS REIS	RJ	MANGARATIBA	RJ	SÃO GONÇALO
RJ	APERIBE	RJ	MARICÁ	RJ	SÃO JOÃO DE MERITI
RJ	BARRA DO PIRAÍ	RJ	MENDES	RJ	SAQUAREMA
RJ	BARRA MANSÁ	RJ	MESQUITA	RJ	SEROPEDICA
RJ	BELFORD ROXO	RJ	NATIVIDADE	RJ	TANGUÁ
RJ	BOM JESUS DO ITABAPOANÁ	RJ	NILÓPOLIS	RJ	TERESÓPOLIS
RJ	CABO FRIO	RJ	NITERÓI	RJ	TRÊS RIOS
RJ	CACHOEIRAS DE MACACU	RJ	NOVA FRIBURGO	RJ	VOLTA REDONDA
RJ	CAMPOS DOS GOYTACAZES	RJ	NOVA IGUAÇÚ		

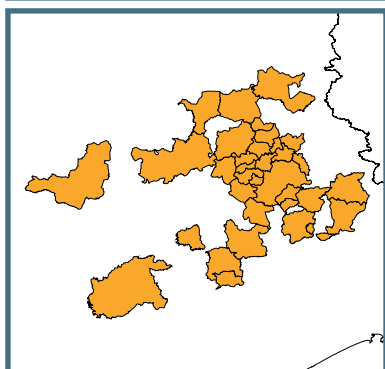
Lote 10



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP

SP ARUJÁ	SP ITANHAÉM	SP RIO GRANDE DA SERRA
SP BARUERÍ	SP ITAPEERICA DA SERRA	SP SALESÓPOLIS
SP BERTIOGA	SP ITAPEVI	SP SANTA ISABEL
SP BIRITIBA-MIRIM	SP ITAQUAQUECETUBA	SP SANTANA DE PARNAÍBA
SP CAIEIRAS	SP JACARÉI	SP SANTO ANDRÉ
SP CAJAMAR	SP JANDIRA	SP SANTO ANTÔNIO DO PINHAL
SP CARAGUATATUBA	SP JUQUITIBA	SP SANTOS
SP CARAPICUÍBA	SP MAIRIPORÃ	SP SÃO BERNARDO DO CAMPO
SP COTIA	SP MAUÁ	SP SÃO CAETANO DO SUL
SP CUBATÃO	SP MOJI DAS CRUZES	SP SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
SP DIADEMA	SP MONGAGUÁ	SP SÃO LOURENÇO DA SERRA
SP EMBU	SP OSASCO	SP SÃO PAULO
SP EMBU-GUAÇU	SP PERUÍBE	SP SÃO ROQUE
SP FERRAZ DE VASCONCELOS	SP PINDAMONHANGABA	SP SÃO VICENTE
SP FRANCO DA ROCHA	SP PIRAPORA DO BOM JESUS	SP SUZANO
SP GUARAREMA	SP POÁ	SP TABOÃO DA SERRA
SP GUARATINGUETÁ	SP PRAIA GRANDE	SP TAUBATÉ
SP GUARUJÁ	SP RIBEIRÃO PIRES	SP VARGEM GRANDE PAULISTA
SP GUARULHOS		

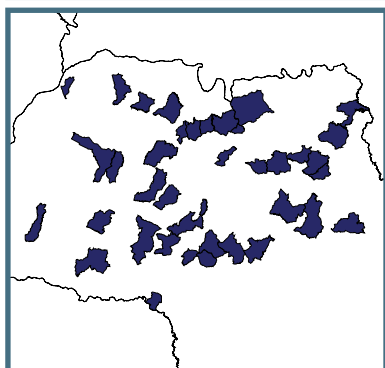
Lote 11



Fundação Economia de Campinas - FECAMP/SP

SP AMERICANA	SP HORTOLÂNDIA	SP PEDREIRA
SP ARARAS	SP INDAIATUBA	SP PIRACICABA
SP ARTUR NOGUEIRA	SP ITAPETININGA	SP RIO CLARO
SP ATIBAIA	SP ITATIBA	SP SANTA BÁRBARA D'OESTE
SP BOITUVA	SP ITÚ	SP SANTO ANTÔNIO DE POSSE
SP BOTUCATU	SP JAGUARIÚNA	SP SOROCABA
SP BRAGANÇA PAULISTA	SP JUNDIAÍ	SP SUMARÉ
SP CAMPINAS	SP LIMEIRA	SP VALINHOS
SP COSMÓPOLIS	SP MOJI-GUAÇU	SP VÁRZEA PAULISTA
SP ENGENHEIRO COELHO	SP MONTE MOR	SP VINHEDO
SP FRANCISCO MORATO	SP NOVA ODESSA	SP VOTORANTIM
SP HOLAMBRA	SP PAULÍNIA	

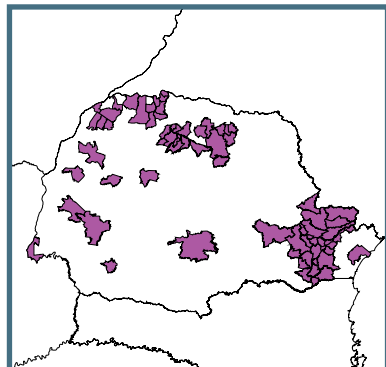
Lote 12



Fundação Educacional de Ituiutaba - FEIT/MG

SP ARACATUBA	SP JABOTICABAL	SP PIRATININGA
SP ARARAQUARA	SP JAÚ	SP PRESIDENTE PRUDENTE
SP BARRETOS	SP JOSÉ BONIFÁCIO	SP PROMISSÃO
SP BATATAIS	SP LINS	SP RIBEIRÃO PRETO
SP BAURU	SP MARÍLIA	SP SANTA FÉ DO SUL
SP BIRIGUÍ	SP MIRASSOL	SP SÃO CARLOS
SP CATANDUVA	SP MONTE ALTO	SP SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
SP CRAVINHOS	SP OLÍMPIA	SP SERTÃOZINHO
SP DUARTINA	SP OURINHOS	SP SEVERÍNIA
SP FERNANDÓPOLIS	SP PARAGUAÇU PAULISTA	SP TANABI
SP FRANCA	SP PEDERNEIRAS	SP TUPÁ
SP GARÇA	SP PIRAJUÍ	SP VOTUPORANGA
SP GUAPIAÇU	SP PIRASSUNUNGA	

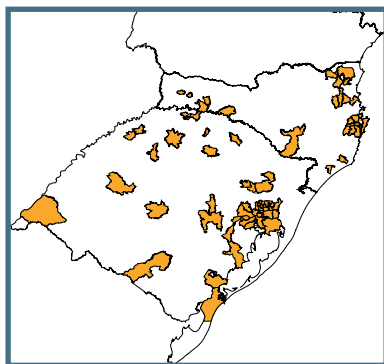
Lote 13



Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicas / Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal - INBRAPE/UNIDERP/PR

PR ADRIANÓPOLIS	PR DOUTOR ULYSSES	PR PARANAPOEMA
PR AGUDOS DO SUL	PR FAZENDA RIO GRANDE	PR PARANAVÁI
PR ALMIRANTE TAMANDARÉ	PR FOZ DO IGUAÇÚ	PR PINHAIS
PR ALTO PARANÁ	PR GOIOERE	PR PIRAQUARÁ
PR ÂNGULO	PR GUARAPUAVA	PR PONTA GROSSA
PR APUCARANA	PR IBIPORÃ	PR PORTO RICO
PR ARAUCÁRIA	PR IGUARAÇÚ	PR QUATRO BARRAS
PR ASSAÍ	PR INAJÁ	PR QUITANDINHA
PR ASTORGA	PR IPORÃ	PR RIO BRANCO DO SUL
PR BALSANOVA	PR ITAPERUÇU	PR ROLÂNDIA
PR BOCAIÚVA DO SUL	PR JARDIM OLINDA	PR SANTA CRUZ DE MONTE CASTELO
PR CAMBÉ	PR JATAIZINHO	PR SANTA ISABEL DO IVAÍ
PR CAMPINA GRANDE DO SUL	PR LOANDA	PR SANTA MÔNICA
PR CAMPO LARGO	PR LONDRINA	PR SÃO JOÃO DO CAIUÁ
PR CAMPO MAGRO	PR MANDAGUAÇÚ	PR SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
PR CAMPO MOURÃO	PR MANDAGUARÍ	PR SARANDI
PR CASCAVEL	PR MANDIRITUBA	PR TAMARANA
PR CERRO AZUL	PR MARIALVA	PR TERRA RICA
PR COLOMBO	PR MARINGÁ	PR TUJUCAS DO SUL
PR CONTENDA	PR NOVA LONDRINA	PR TOLEDO
PR CRUZEIRO DO SUL	PR PAIÇANDU	PR TUNAS DO PARANÁ
PR CURITIBA	PR PARANACITY	PR UMUARAMA
PR DOIS VIZINHOS	PR PARANAGUÁ	PR URAÍ

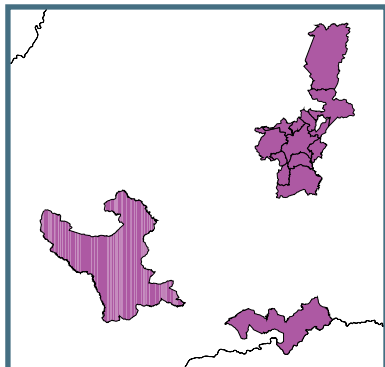
Lote 14



Fundação da Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - FAURGS/RS

RS ALVORADA	RS NOVO HAMBURGO	SC ANTÔNIO CARLOS
RS ARARICÁ	RS PALMEIRA DAS MISSÕES	SC BIGUAÇÚ
RS BAGÉ	RS PAROBÉ	SC BLUMENAU
RS BENTO GONÇALVES	RS PASSO FUNDO	SC CHAPECÓ
RS CACHOEIRINHA	RS PELOTAS	SC CONCÓRDIA
RS CAMAQUÃ	RS PLANALTO	SC CRICIÚMA
RS CAMPO BOM	RS PORTÃO	SC FLORIANÓPOLIS
RS CANOAS	RS PORTO ALEGRE	SC GASPÁR
RS CAXIAS DO SUL	RS RIO GRANDE	SC GOVERNADOR CELSO RAMOS
RS CHARQUEADAS	RS RIO PARDO	SC GUARAMIRIM
RS DOIS IRMÃOS	RS SANANDUVA	SC INDAIAL
RS ELDORADO DO SUL	RS SANTA CRUZ DO SUL	SC ITAJÁ
RS ESTÂNCIA VELHA	RS SANTA MARIA	SC JARAGUÁ DO SUL
RS ESTEIO	RS SANTA ROSA	SC JOINVILLE
RS FARROUPILHA	RS SANTIAGO	SC LAGES
RS GLORINHA	RS SÃO JERÔNIMO	SC MARAVILHA
RS GRAVATAÍ	RS SÃO LEOPOLDO	SC PALHOÇA
RS GUÁIBA	RS SAPIRANGA	SC PINHALZINHO
RS IJUÍ	RS SAPUCAIA DO SUL	SC SANTO AMARO DA IMPERATRIZ
RS IVOTI	RS TAQUARA	SC SÃO BENTO DO SUL
RS JACUTINGA	RS TRÊS DE MAIO	SC SÃO JOSÉ
RS MONTENEGRO	RS TRIUNFO	SC SÃO PEDRO DE ALCANTARA
RS NONOAI	RS URUGUAIANA	SC TUBARÃO
RS NOVA HARTZ	RS VIAMÃO	SC XAXIM
RS NOVA SANTA RITA	SC ÁGUAS MORNAS	

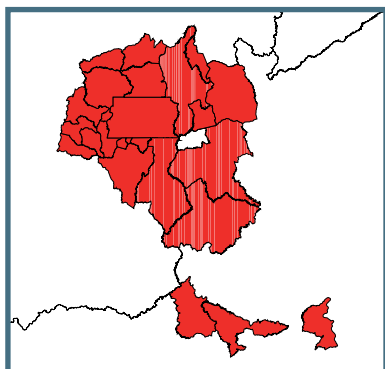
Lote 15



Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES/MG

GO	ABADIA DE GOIÁS	GO	GOIANIRA	GO	PIRENÓPOLIS
GO	ANÁPOLIS	GO	GOIÂNIA	GO	RIO VERDE
GO	APARECIDA DE GOIÂNIA	GO	HIDROLÂNDIA	GO	SANTO ANTÔNIO DE GOIÁS
GO	ARAGOIÂNIA	GO	ITUMBIARA	GO	SENADOR CANEDO
GO	GOIANÁPOLIS	GO	NERÓPOLIS	GO	TRINDADE

Lote 16



Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES/MG

DF	BRASÍLIA	GO	CRISTALINA	GO	VALPARAÍSO DE GOIÁS
GO	ABADIÂNIA	GO	FORMOSA	GO	VILA BOA
GO	ÁGUA FRIA DE GOIÁS	GO	LUZIÂNIA	MG	BURITIS
GO	ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS	GO	MIMOSO DE GOIÁS	MG	COROMANDEL
GO	ALEXÂNIA	GO	NOVO GAMA	MG	MORADA NOVA DE MINAS
GO	CABECEIRAS	GO	PADRE BERNARDO	MG	PARACATU
GO	CIDADE OCIDENTAL	GO	PLANALTINA	MG	PATOS DE MINAS
GO	COCALZINHO DE GOIÁS	GO	SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO	MG	UNAI
GO	CORUMBÁ DE GOIÁS				

6. A EXPERIÊNCIA DA ENAP NA ARTICULAÇÃO DE REDES DE CAPACITAÇÃO¹

Paulo Sergio de Carvalho²

Este artigo relata algumas das experiências da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como membro, articuladora e incentivadora da atuação em rede entre instituições voltadas à formação e à capacitação de servidores públicos. É dado destaque à análise da experiência da Rede Descentralizada de Capacitação de gestores sociais, vivenciada em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social, no período de 2007 e 2008. Ao final são apresentadas algumas contribuições à reflexão sobre os resultados dessas iniciativas.

1. A valorização do trabalho em rede na capacitação de servidores públicos

O aperfeiçoamento permanente dos servidores públicos é fator essencial para a melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos e para o aumento da capacidade de governo na gestão das políticas públicas. No Brasil, os desafios do governo federal para sustentar o processo de crescimento econômico combinado com diminuição da desigualdade social e redução da pobreza tornam cada vez mais relevante o investimento no desenvolvimento de seus servidores. Nesse contexto, papel estratégico está reservado às escolas de governo. O reconhecimento da relevância dessas instituições é dado pela Constituição Federal (Brasil, 1988), que prevê a criação de escolas de governo tanto no âmbito federal como no Distrito Federal e em todos os estados brasileiros (art. 39, § 2º). Voltadas à formação e ao aperfeiçoamento de servidores públicos, as escolas de governo têm o potencial de atuarem como vetores de renovação e transformação da administração pública, na medida em que são pólos de conjunção e discussão de diversos saberes, conhecimentos e experiências relacionados à ação do Estado.

Sendo o Brasil uma república federativa composta de 26 Estados e um Distrito Federal, nos quais se distribuem 5.564 municípios (IBGE, 2008), a concretização das políticas públicas exige a construção de permanentes articulações e pactuações entre as três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), além do envolvimento

¹Este texto apoia-se principalmente em produções anteriores realizadas por Helena Kerr do Amaral (Presidente da ENAP desde 2003) e Natália Massaco Koga (Chefe de Gabinete no período 2005-2008), no que se refere à Rede Nacional de Escolas de Governo. No que tange à Rede Descentralizada de Capacitação de Gestores Sociais vale-se do Relatório Final do Subprojeto 1 – Formação de Multiplicadores e de Gerentes Sociais que atuam na Proteção Social não contributiva e Constituição da Rede Descentralizada de Capacitação (parceria MDS-ENAP-BID), preparado por Carmen Moreira de Castro Neves (Coordenadora Geral de Projetos Especiais na Diretoria de Formação Profissional da ENAP no período 2006-2009). O autor manifesta sua dívida e gratidão a essas colegas, eximindo-as, no entanto, das falhas porventura existentes neste artigo

²Mestre em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e diretor de Formação Profissional da Escola Nacional de Administração Pública.

de outros organismos não governamentais. A Escola Nacional de Administração Pública - ENAP atua prioritariamente na formação e no desenvolvimento de servidores públicos federais que, por sua vez, encontram-se distribuídos em todo o território nacional. Não obstante, colabora ativamente na construção de ações comuns às três esferas de governo, portanto, voltadas também a servidores estaduais e municipais.

Em razão disso, a ENAP, ao longo de seus 23 anos de experiência, implementa contínuos esforços de atuação cooperativa com organismos nacionais e internacionais do campo da formação profissional de servidores públicos. A cooperação internacional com escolas de governo vem sendo incentivada e realizada desde a criação da Escola; as parcerias com escolas brasileiras para a ampliação do espectro regional da oferta formativa da ENAP também já existe há quinze anos; e a articulação de uma Rede Nacional de Escolas de Governo vem sendo feita de modo constante e sistemático desde 2003. Ademais, em graus diferenciados em cada contexto histórico, a ENAP tem atuado em parceria com universidades públicas.

Essas articulações com vistas à potencialização da qualidade e da quantidade da oferta de capacitação aos servidores públicos brasileiros guardam muitas diferenciações entre si, mas todas elas contêm algum elemento do que se vem tratando como “atuação em rede”. Há uma grande riqueza e complexidade no conceito de redes, que não será tratado neste artigo. No entanto, vale destacar alguns elementos presentes nessas experiências: (1) o envolvimento de entidades que têm bastante diferenciação entre si, mas que possuem em comum em suas missões a realização de processos educacionais voltados à qualificação do serviço público; (2) a crença de que a atuação em rede é uma estratégia potente para valorizar o reconhecimento entre pares, incentivando o intercâmbio de conhecimentos e experiências, e possibilitando a construção de ações conjuntas; (3) o respeito e a valorização das diferenças que vão sendo construídos paulatinamente, à proporção que se desenvolvem potentes vínculos comunicacionais e de confiança entre as organizações envolvidas nos processos colaborativos.

2. A Rede Nacional de Escolas de Governo

Em 2003, a ENAP iniciou a articulação da Rede Nacional de Escolas de Governo com o objetivo de aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos servidores públicos nas três esferas de governo. A rede busca o compartilhamento de conhecimentos e de experiências sobre boas práticas das escolas de governo brasileiras, incentivando trabalhos em parceria.

Constituída pela adesão das organizações interessadas, a Rede de Escolas vem crescendo continuamente e, ao final do primeiro semestre de 2009, estava composta por 112 instituições, sendo 38 federais, 47 estaduais e 27 municipais. A grande maioria dessas organizações é vinculada ao Poder Executivo, mas há também entidades vinculadas aos demais poderes³.

Nos primeiros anos, a principal estratégia de atuação da rede era a realização de encontros presenciais anuais, no âmbito nacional e, com maior frequência, reuniões entre as escolas federais. Os encontros nacionais são voltados à troca de experiências e debates acerca de temas de interesse comum entre as instituições envolvidas, tais como o papel das escolas de governo e da capacitação para a inovação na administração pública e eventos de aprendizagem como instrumento de mudança de cultura no serviço público.

Vale ressaltar que esses encontros contam, em geral, com a participação de especialistas nacionais e internacionais trazidos pelas cooperações estabelecidas entre a ENAP e instituições de formação de renome internacional, principalmente do Canadá, França e Espanha, entre outros. Por meio de cooperações internacionais, também são realizados eventos que visam promover o diálogo entre a Rede Nacional de Escolas de Governo e instituições de formação de outros países. Um exemplo desse tipo de iniciativa foi o Fórum Internacional Brasil-Canadá: aprender, inovar e cooperar, realizado em junho de 2006, e que teve a participação de dirigentes de escolas de governo de 4 continentes, 14 países e representação de estados e municípios brasileiros (Asazu, 2006). Portanto, mais do que viabilizar o encontro entre as escolas de governo brasileiras, esses eventos presenciais acabaram se tornando importante elo de comunicação entre diferentes redes de capacitação nacionais e internacionais.

No período de 2003 a 2005, encontros presenciais realizados especificamente entre as escolas de governo federais, núcleo mais ativo da Rede Nacional de Escolas de Governo, contribuíram significativamente para o debate sobre as bases da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), que veio a ser instituída por meio do Decreto nº 5.707/06. Essa nova Política, além de reconhecer o papel das escolas de governo para a capacitação dos servidores federais, também previu a articulação de um Sistema de Escolas de Governo da União, a ser coordenado pela ENAP.

³ Informações sobre a Rede Nacional de Escolas de Governo e a relação das entidades participantes podem ser consultadas no sítio da ENAP: http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/

O trabalho desenvolvido pela Rede Nacional de Escolas de Governo é um contínuo processo de intercâmbios e conversações, que resultam em aprendizados comuns, articulação de parcerias e apoios entre escolas, aproveitamento de experiências para inspiração e construção de novas atividades em novos contextos. Nesse ambiente, cada escola participa em grau e intensidade que é de seu interesse e possibilidade a cada momento.

A partir de 2008, três outras linhas de atuação foram adotadas para intensificar o contato e a colaboração entre as escolas de governo, com a conseqüente ampliação do conhecimento sobre suas ações. Primeiramente foi criada uma comunidade virtual com seis fóruns de debate sobre temas de interesse escolhidos pelas escolas. Destes, consolidaram-se efetivamente os voltados aos temas “comunidades virtuais” e “educação a distância”. Tal iniciativa visou à intensificação do contato e à ampliação do conhecimento sobre as ações em andamento nas escolas.

Em seguida, dando um importante passo na construção da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP, foi iniciada uma pesquisa participativa envolvendo toda a rede, com vistas ao mapeamento da oferta de capacitação existente nas escolas de governo. Financiada, em parte, com recursos do Programa de Fomento à Capacitação, gerenciado pelo Comitê Gestor da PNDP, a pesquisa é constituída pela coleta, organização e sistematização de informações sobre a oferta de capacitação e sobre cada escola de governo ofertante, com foco na Rede Nacional de Escolas de Governo. Tal iniciativa visa produzir e disponibilizar informações técnicas e gerenciais sobre a oferta de capacitação das escolas de governo, com atualização permanente, fornecendo aos dirigentes meios para planejar e realizar processos de capacitação. Objetiva também a melhoria na coordenação de atividades de capacitação, incentivo à complementaridade, redução de duplicidade e ampliação de comunicação. Assim, é um passo muito importante para maximizar e integrar o trabalho realizado pelas escolas componentes da rede.

Vale ressaltar que a proposta do Mapa da Oferta de Capacitação, elaborada inicialmente pela ENAP e aprovada pelo Comitê Gestor da PNDP, vem sendo consolidada e detalhada coletivamente pela Rede Nacional de Escolas de Governo, utilizando os mecanismos da comunicação virtual e dos encontros presenciais. Esse método participativo garantiu a adesão entusiasmada da maioria das escolas ao projeto, que exige inicialmente trabalhosas tarefas de inserção de dados e de pactuação de um vocabulário controlado, para possibilitar a comparação entre as propostas formativas provenientes de cada escola, agrupando-as por campos temáticos. Assim, ao final do primeiro semestre de 2009, 63 escolas componentes da Rede já tinham registrado 3279 cursos que foram ofertados no ano de 2007. Tais cursos já foram classificados de acordo com o vocabulário controlado.

A ENAP avalia que a adesão das escolas – sem nenhum incentivo adicional além do desejo de compartilhamento e potencialização das experiências – é um resultado concreto da articulação realizada ao longo dos cinco anos anteriores, que gerou confiança suficiente para que cada organização disponibilizasse muitas informações técnicas e gerenciais entre os componentes da Rede⁴.

A terceira linha de atuação foi a realização da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre Competências, envolvendo a maioria das escolas de âmbito federal, durante o ano de 2008, e que resultou na publicação de um livro com as discussões acumuladas entre as escolas, criando uma base comum sobre este tema que é uma das prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. A Mesa-Redonda é um processo adotado há alguns anos pela ENAP, aprendido anteriormente na cooperação com parceiros canadenses, de propiciar sistematizações de conhecimento entre pares, sempre buscando trazer subsídios para as ações governamentais. O resultado desse trabalho contribui para a consolidação de visões comuns, a partir da sistematização de experiências e visões de cada uma das escolas participantes⁵.

Como importantes “subconjuntos” da Rede Nacional de Escolas de Governo, há dois grupos de escolas que desenvolvem parcerias de caráter mais permanente e detalhado: as escolas que se articulam em torno do Programa de Parcerias, criado pela ENAP em 1996; e aquelas que compõem o Sistema de Escolas de Governo da União estabelecido por ocasião da institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal em 2006.

3. Programa de Parcerias⁶

Desde 1996, a ENAP desenvolve o Programa de Parcerias por meio de cooperação com universidades, centros de capacitação e escolas de governo federais e estaduais, institucionalizado em Acordos de Cooperação Técnica. Ao longo desse período, o Programa de Parcerias viabilizou a realização de cursos que atingiram a participação de cerca de 32.000 servidores públicos, lotados fora do Distrito Federal, em várias das regiões do país.

No ano de 2008, foram ofertadas 128 turmas de cursos presenciais que atenderam a 2.592 servidores lotados em 9 estados, com o apoio de 9 instituições parceiras, abrangendo os cursos do Programa de Capacitação e os demais cursos de educação continuada do catálogo da ENAP. Para o ano de 2009, estão programadas e em

⁴ Mais informações sobre este tema podem ser vistas em artigo sobre o “Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo no Brasil: gestão da informação para o avanço da governabilidade”, de autoria de Elisabete Ferrarezi e João Alberto Tomacheski, apresentado no XIV Congresso do CLAD.

⁵ Mais informações sobre este tema podem ser vistas no artigo “Incorporação do referencial de competências aos currículos e trilhas de aprendizado das escolas de governo – a experiências das escolas federais”, de Paula Montagner e Clarice Gomes de Almeida, apresentado no XIV Congresso do CLAD.

⁶ Este item aproveita trechos de paper apresentado no Congresso do CLAD em 2005, com atualizações. Ver Carvalho (2005).

implementação 146 turmas, que atenderão um total de 2.920 servidores em cursos presenciais. Na modalidade a distância, em 2008 foram atendidos 641 servidores e em 2009 estão disponibilizadas pela ENAP cerca de 2.500 vagas para uso pelas instituições parceiras.

Esse quadro de instituições é mutável, ocorrendo anualmente a entrada de novos parceiros e eventuais saídas de outros, em razão de alterações de focos institucionais ou outros motivos ligados aos contextos regionais. Nos últimos anos tem havido o aumento do interesse de escolas regionais se associarem a esse programa, o que vem se dando de modo gradual, uma vez que é necessária a construção de abordagens e entendimentos comuns.

São objetivos deste Programa: proporcionar aos servidores públicos lotados em órgãos fora do Distrito Federal a oportunidade de participar dos cursos regulares da ENAP; ampliar a atuação da Escola em território nacional mediante a difusão dos cursos de educação continuada; viabilizar, ao menor custo, os cursos da ENAP às organizações públicas fora de Brasília; promover o intercâmbio de conhecimentos e experiências entre entidades públicas que se dedicam à capacitação de servidores públicos; e potencializar esforços que resultem na geração de conhecimentos, tecnologias e metodologias de ensino e pesquisa voltados para os temas das políticas públicas e da gestão.

Nas definições do Programa, cabe à ENAP a responsabilidade de fornecer a matriz do material didático dos cursos, a contratação dos instrutores para ministrar os cursos, o acompanhamento da execução físico-financeira do Programa e a emissão dos certificados.

A instituição parceira tem a responsabilidade de oferecer espaço físico, reproduzir o material didático e garantir as medidas administrativas para a realização dos cursos. Também cabe a ela indicar um coordenador que será o responsável pelas atividades do Programa, desde a indicação dos docentes e inscrição dos participantes, passando pelo acompanhamento técnico-pedagógico durante os cursos até a consolidação da avaliação e entrega dos certificados.

Conforme as responsabilidades partilhadas, descritas acima, as despesas do Programa são realizadas tanto pela ENAP (com recursos da União) como pelas instituições parceiras.

O processo de parcerias com as várias instituições evoluiu permanentemente. No início, o Programa de Parcerias era visto como uma espécie de “sistema de franquias” (franchising) para multiplicação de “cursos ENAP”, cabendo às entidades parceiras o papel de reproduzir o “padrão ENAP” nas atividades implementadas. A partir de 2005, gradualmente foi posto o desafio de elevar o processo de parceria para um nível mais complexo, no qual as instituições parceiras participam da elaboração da programação dos cursos, podendo inserir cursos novos, em comum acordo com a ENAP.

Na formação das turmas do Programa, 50% das vagas devem ser destinadas exclusivamente a servidores federais e as 50% restantes podem ser ocupadas por servidores estaduais e municipais. Os servidores das organizações parceiras podem participar dos cursos programados, observados os percentuais acima. Além disso, as entidades parceiras têm disponibilidade de vagas nos cursos ofertados pela ENAP em Brasília, visando à capacitação de coordenadores e professores.

Para a ENAP, o Programa de Parcerias compõe com o Ensino a Distância (EaD) a estratégia de viabilização do acesso dos servidores públicos federais à capacitação nas regiões mais longínquas, garantindo-se o padrão de qualidade dos cursos realizados na própria ENAP, uma vez que as instituições parceiras observam procedimentos, metodologia de trabalho e zelam pela qualidade dos conteúdos ministrados.

4. Sistema de Escolas do Governo Federal

Criado pelo Decreto 5.707/2006, com o nome de Sistema de Escolas da União, é coordenado pela ENAP.

Tal iniciativa visa, entre outros, subsidiar o processo decisório do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal - PNDP; apoiar e disseminar a implementação da PNDP e das decisões do Comitê Gestor; potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos por meio de parcerias e cooperações entre as escolas de governo e atuar na elaboração e execução do Programa de capacitação gerencial de pessoal civil coordenado pela ENAP e executado pelas escolas de governo da administração pública federal (previsto no artigo 6º do Decreto nº 5.707/06).

Nos primeiros anos da implantação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, o esforço de coordenação realizado pela ENAP tem se concentrado em propiciar intercâmbio de experiências, realização de debates sobre as responsabilidades comuns às escolas do âmbito federal, construção de consensos em torno das prioridades de atuação e mecanismos de acompanhamento e monitoramento da oferta de capacitação realizada pelas escolas, com destaque para a capacitação dos servidores federais ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), conforme prevê o Decreto nº 5.497, de 21/07/2005 (Brasil, 2005).

As instituições participantes do Sistema de Escolas da União possuem trajetórias bastante diferenciadas entre si, algumas já com mais de cinquenta anos – como o Instituto Rio Branco, a Fundação Joaquim Nabuco, a Escola Nacional de Saúde Pública e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas –, e outras criadas há menos de dez anos, como a Escola da Advocacia Geral da União e a Escola da Previdência, por exemplo.

Em razão da especificidade de suas missões institucionais, a articulação de atividades comuns e conjuntas vêm sendo iniciadas de modo lento e cuidadoso, para respeitar as diferentes culturas organizacionais. Tem sido realizados encontros periódicos para discussão dos encaminhamentos relativos à implantação da PNDP. A realização da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre Competências, já relatada em item anterior, envolveu boa parte das Escolas Federais e foi momento importante para a construção de pontos de vista comuns.

5. Rede Descentralizada de Capacitação – Parceria com Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Outra dimensão do trabalho em rede com diferentes instituições de ensino ocorreu na parceria entre a ENAP e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS na realização do SubProjeto 1 do Programa Gestão Social com Qualidade – “Formação de multiplicadores e de gerentes sociais que atuam na proteção social não contributiva e constituição da Rede Descentralizada de Capacitação”.

Essa parceria teve seu início no final de 2004, ano da criação daquele ministério, e as atividades dirigidas ao público-alvo foram implementadas entre outubro de 2007 e setembro de 2008. À ENAP, além de formar multiplicadores em sua própria sede, coube a responsabilidade de coordenar e supervisionar uma rede descentralizada, formada por 10 instituições, organizadas em 16 regiões do país para atender, por meio de cursos de aperfeiçoamento regionalizados, a 1.600 gerentes sociais de 629 municípios, nos 26 estados e no Distrito Federal.

No período inicial, com base em levantamento de necessidades de capacitação, o MDS construiu uma estratégia formativa dirigida a gerentes e coordenadores de serviços socioassistenciais pertencentes aos quadros da administração pública estadual e municipal, que deveria ser implementada por meio de uma rede descentralizada de capacitação.

O Projeto foi pensado como importante contribuição à viabilização do Programa de Apoio ao Sistema de Proteção Social, principalmente por meio de dois objetivos específicos: “(a) o fortalecimento da cultura gerencial dos profissionais de nível superior que atuam nos órgãos públicos da assistência em âmbito estadual e municipal; e, (b) constituição de uma rede de agências, distribuídas no território brasileiro, dedicadas à capacitação dos profissionais da área de desenvolvimento social”.

Por meio do investimento na formação de agentes estratégicos, esse projeto buscou disseminar as bases conceituais, os fundamentos legais, os instrumentos e procedimentos que institucionalizam e consolidam a política de assistência social. Entre seus propósitos principais estavam o aprimoramento da capacidade nacional para formular, implementar, monitorar e avaliar políticas e programas sociais, a contribuição para a melhoria e a efetividade da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o fortalecimento da cultura de gerência social da política de proteção social não contributiva e a capacidade de atuação intersetorial dos profissionais das secretarias estaduais e municipais de assistência social. Além disso, buscou viabilizar a institucionalização de uma rede de agências capacitadoras, capaz de disseminar em todo território brasileiro, processos autônomos e em parceria, visando à formação de profissionais para a área de desenvolvimento social.

Para a viabilização do Projeto o MDS envolveu diversificados atores. Além do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e da ENAP juntaram-se dez instituições de ensino de nível superior, denominadas de Agências Capacitadoras Estaduais – ACEs, que foram selecionadas por meio de um processo público realizado pelo PNUD, para capacitar gerentes sociais que atuam na proteção social não contributiva e compor a Rede Nacional Descentralizada de Capacitação.

Por ter a função de coordenação e supervisão do Projeto, a ENAP recebeu a denominação de Agência Coordenadora da Rede (ACR) e teve um amplo conjunto de atribuições definidas no Plano de Trabalho, abarcando os aspectos atinentes à realização da capacitação dos representantes das ACEs e à constituição de mecanismos de coordenação, acompanhamento e apoio necessários à execução das capacitações descentralizadas nas regiões do país.

Para atingir o objetivo de constituição da rede descentralizada de capacitação, as ações de capacitação dos profissionais das ACEs foram desenhadas levando em conta a construção de espaços de diálogo e confiança entre os participantes e destes com a ENAP e o MDS. Assim, o momento presencial mais importante representado pelo Curso de Multiplicadores – nos quais os representantes das ACEs tiveram acesso ao material didático previamente preparado e que foi intensamente debatido com seus autores – teve como um de seus objetivos o de “promover a interação entre instituições formadoras, multiplicadores e gestores públicos, facilitando a construção de uma rede descentralizada e colaborativa.”

De fato, na avaliação geral do projeto constatou-se que o momento presencial do Curso de Formação de Multiplicadores foi o passo fundamental para a constituição da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada: a possibilidade de os educadores refletirem coletivamente, em intercâmbio com especialistas e gestores, sobre todos os aspectos envolvidos no projeto (contexto, conceitos, concepções e ferramentas de

gestão da Política Nacional de Assistência Social) gerou um alto grau de motivação e ampliou as possibilidades de diálogo e de compreensão mútua sobre os diversos problemas envolvidos na implementação de atividades de tal magnitude.

Assim, no relatório final ficou registrado que a “interação entre os participantes do curso e entre estes e o MDS foi considerada fundamental para que o curso fosse a gênese de uma rede descentralizada e colaborativa, voltada para garantir a efetividade da Política Nacional de Assistência Social, dos serviços do Sistema Único de Assistência Social e dos programas de transferência condicionada de renda para famílias pobres ou vulneráveis” (ENAP, 2009: 26).

Além disso, a ENAP estruturou um espaço virtual no qual as agências puderam ter acesso aos materiais didáticos do curso, trocar informações, intercambiar experiências, divulgar documentos sobre a área, desenvolver materiais e trabalhos em colaboração, disseminar boas práticas, institucionalizando uma rede solidária e ativa em todo o território brasileiro.

A expectativa do Projeto era de que essa rede de capacitação, após o término das atividades do período, pudesse desenvolver processos educacionais autônomos e inserir os conteúdos em seus cursos de graduação, pós-graduação e extensão, ampliando as alternativas de formação de recursos humanos para a área de serviços socioassistenciais.

O processo de comunicação institucional com as Agências Capacitadoras Estaduais foi cuidadosamente planejado pela equipe da ENAP, uma vez que se tratava de um grande conjunto de operações envolvendo diversas entidades, espalhadas pelas regiões do país. Coube à ENAP estruturar o acompanhamento e a supervisão das ACEs, tanto por mecanismos presenciais como a distância. As ações foram diversificadas, articuladas e complementares entre si, exigindo um grande esforço da equipe da ENAP, mas apresentando resultados muito positivos.

Ademais, a comunicação envolvia uma ampla gama de assuntos, desde aqueles ligados aos fatores operacionais e logísticos necessários à viabilização dos cursos descentralizados, como aqueles relacionados aos aspectos didáticos e pedagógicos, assim como o acompanhamento da abordagem dos conteúdos socioassistenciais.

No que diz respeito ao acompanhamento, ao apoio e à supervisão, as ações implementadas sob a responsabilidade da ENAP foram as seguintes: (1) visitas técnicas às ACEs realizadas pelos consultores contratados por intermédio do PNUD; (2) elaboração e envio de documentos orientadores para homogeneizar e padronizar (no que coubesse) as atuações das equipes internas da ENAP e do MDS, dos consultores regionais responsáveis pelas visitas técnicas e apoio às ACEs, do Comitê Acadêmico e do conjunto das Agências de Capacitação Estaduais; (3) envio de cartas padronizadas, em determinados momentos do desenvolvimento do projeto, a todas as ACEs,

garantindo documentos com orientações comuns; (4) remessa de material impresso fornecido pelo MDS, pelo correio, de subsídio aos cursos descentralizados; (5) atendimento telefônico; (6) correspondência em meio eletrônico.

Como orientação geral, a equipe optou pelo uso de uma linguagem formal, mas transparente e amigável. Ou seja, em qualquer que fosse o meio de comunicação – email, telefone, cartas, reuniões presenciais –, a mensagem deveria ser pautada por uma informação precisa, com esclarecimentos sempre que cabível, mediante um tom profissional, sincero e cordial.

Foi criada pela ENAP uma imagem visual para representar o Projeto, visando facilitar a constituição de uma identidade, passando a idéia de construção e crescimento do sistema de assistência social no país. Tal imagem foi disponibilizada para as entidades participantes, e no decorrer da implementação do Projeto verificou-se uma forte adesão das ACEs ao uso desta em apostilas, pastas, cartazes, no ambiente virtual de aprendizagem e outros materiais didáticos. Este parece ter sido mais um elemento a fortalecer a idéia de que, embora distribuídos regionalmente, todos estavam construindo uma importante política pública de caráter nacional.

Após o término do Projeto, a avaliação apresentada pelo Comitê Acadêmico ressaltou – entre outros vários aspectos abordados – as impressões de que as possibilidades de implementação de uma Rede Nacional de Capacitação tinham sido estabelecidas: “Ficou evidente o potencial da grande maioria das ACEs em dar continuidade a processos de capacitação a exemplo desse curso, consolidando a idéia de uma Rede Nacional de Capacitação, onde os vários atores da gestão e do controle social têm papéis preponderantes de articulação e mobilização, motivando os agentes públicos e da sociedade civil a assumirem cada vez mais o compromisso com a qualidade e efetividade das políticas públicas, particularmente da assistência social, com a implementação do SUAS” (ENAP, 2009: 89).

Lições aprendidas

A parceria desenvolvida com o MDS nesse Projeto representou um esforço importante para a ENAP, uma vez que a coordenação e supervisão de uma rede descentralizada abrangendo o território nacional, e tratando de uma política setorial sobre a qual a Escola não possuía acúmulo específico, colocou inúmeras exigências e tarefas que levaram a aprendizados contínuos e intensos.

A Escola entendeu que tal esforço era uma das formas de avançar no alcance dos desafios colocados em seu planejamento estratégico, aqueles de “consolidar-se como uma organização de aprendizagem” e o de “prospectar, construir e disseminar, interna e externamente, tecnologias educacionais inovadoras”.

Alguns dos aspectos aprendidos no decorrer da experiência são apontados a seguir:

1. Na constituição de uma rede de capacitação descentralizada, a combinação entre encontros presenciais e comunicação por outros meios (e-mail, telefonema, uso de ambiente virtual de aprendizagem) é um elemento determinante, sobretudo levando em conta as dimensões territoriais do Brasil.
2. O encontro presencial como primeiro momento para a instalação de diálogo franco e posturas cooperativas, por seu forte apelo motivacional e por propiciar a criação de consensos em torno dos objetivos e dos passos a implementar, foi considerado um fator diferencial para o sucesso de todo o empreendimento posterior.
3. A cultura do trabalho em rede precisa ser incentivada e apoiada, com a utilização de alguns dos dispositivos propiciados pelo atual nível de comunicação mediado pela Internet (uso de e-mails, utilização do Moodle como ambiente virtual de aprendizagem, dentre outros). Embora haja boa vontade e interesse entre a maioria dos participantes, ainda há várias dificuldades: além do grau variado de investimento tecnológico existente nas regiões do país, a cultura do encontro virtual ainda precisa de apoio e incentivo para proliferar e sedimentar-se. Para isso é necessário preparar um plano específico de intervenção e incorporação de novas práticas comunicacionais.
4. O trabalho de coordenação e supervisão adquire, no contexto atual, uma dimensão muito forte: para isso, a equipe de profissionais consultores precisa estar bem capacitada no uso dos vários sistemas informáticos (desde a utilização avançada de editores de texto e planilhas eletrônicas, até a participação e coordenação em fóruns, chats e outros ambientes interativos na Internet, tendo agilidade e rapidez nas respostas e orientações aos participantes). Sem isso, o trabalho fica ancorado apenas nas visitas técnicas e no uso de telefonemas que têm um papel significativo e insubstituível, porém insuficiente e com limitações de diversos tipos (principalmente por exigir altos custos e muitos recursos logísticos, financeiros e de tempo).
5. Tornou-se evidente a necessidade de profissionais com perfil de moderação de grupos, tanto em encontros presenciais como nas comunicações on-line. Aponta-se a necessidade de, na contratação de consultorias para animação de redes de capacitação espalhadas no território nacional, mapear e selecionar pessoas que expressem claramente competências comunicacionais dessa nova ordem. Conforme apontado no relatório final do Projeto, “a base tecnológica para consolidar uma rede é uma condição necessária, mas não suficiente. É a figura de um moderador, com conhecimento na área temática, sensibilidade para motivar e capacidade para comunicar-se, que faz cada indivíduo sentir-se protagonista e responsável por fazer a rede agir e crescer colaborativamente”. Ressalte-se também o aprendizado de que várias das intervenções no processo comunicacional precisam ser realizadas pela equipe da Escola, não podendo ser delegadas para consultorias externas.

6. Vale ainda ressaltar alguns aspectos aprendidos ou reafirmados, conforme aponta o Relatório Final do Projeto, páginas 107-108:

- “Na formação profissional, é necessário investir em estratégias e tecnologias educacionais, que reconheçam o protagonismo dos participantes; que articulem teoria & prática; nacional & local; conhecimento dos especialistas & conhecimento dos alunos; momentos presenciais & momentos a distância; e que incentivem o estudo autônomo e o desejo de continuar aprendendo ao longo da vida.
- É socialmente relevante o investimento em uma cultura de educação a distância mediada por TICs, pois ela valoriza o sujeito, amplia os espaços educacionais, aumenta o uso dos sistemas informatizados e portais dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e prepara a institucionalização de redes de cooperação;
- A infraestrutura tecnológica deve ser amigável, eficiente (respostas rápidas) e o desenho do ambiente virtual de aprendizagem precisa ser agradável e intuitivo, facilitando a navegação de quem não tem muita familiaridade com TICs e não dispõe de acesso rápido à rede.
- A infraestrutura tecnológica é condição necessária, mas não suficiente para a consolidação de uma rede.
- Uma rede é um conjunto marcado pela diversidade e pluralidade de pessoas, conteúdos, tecnologias e deve contar com a presença de um especialista para promover a participação e motivar o grupo em direção a um trabalho compartilhado e colaborativo.
- Processos formativos que envolvem diferentes instâncias administrativas sinalizam o caminho para a concretização do pacto federativo e para a institucionalização de sistemas únicos (SUAS, SUS...) eficientes, eficazes e efetivos.
- Em um cenário complexo e desafiador, a parceria ancorada na confiança, no diálogo franco e na construção conjunta é condição básica para o sucesso de um projeto.
- Ser uma organização de aprendizagem é estar sempre pronto a criar, inovar, transformar e expandir seus limites.”

6. Algumas reflexões sobre as redes colaborativas

O conceito de rede no campo das políticas públicas

Há um uso crescente e disseminado da palavra “rede” para os mais diversificados assuntos e contextos. A Internet como a grande teia que interligou o mundo é um dos aspectos mais falados. No entanto, fala-se em rede de tráfico, em rede de terrorismo e também em redes de solidariedade, de intercâmbio científico e cultural, em redes de políticas públicas, além de muitos outros. Não há precisão no uso do termo, existem muitas visões diferenciadas, no entanto tal idéia está cada vez mais em uso.

A atuação em rede não foi inaugurada na contemporaneidade e é inerente à Natureza e também à história humana. Entretanto, como apontam Duarte, Quandt & Souza (2008: 14), “a importância de uma compreensão mais profunda a respeito das vantagens e desvantagens das estruturas reticulares encontra suporte na suposição, bastante provável, de que grande parte das estruturas cognitivas, infraestruturais e sociais, em um futuro próximo, funcionará sob a forma de redes, ou estarão sob sua influência direta”.

No caso da gestão pública, a utilização de diversificados atores sociais na viabilização das ações de governo não é algo novo, remontando à experiência dos gregos, mas “a tendência atual de governo em rede é tanto maior em amplitude, como diferente em espécie de qualquer força vista anteriormente”, apontam Goldsmith e Eggers (2006: 24). Segundo esses autores, quatro fontes de influência estão provocando mudanças no setor público em todo o mundo. Uma primeira tendência é o “governo como terceira parte”, isto é, a incorporação de empresas privadas e organizações não governamentais na prestação de serviços. A segunda fonte é o “governo coordenado”, isto é, a tendência de união e articulação entre as agências governamentais, num mesmo nível de governo e também em níveis diferenciados. Em terceiro lugar há a “revolução digital” como uma fonte de influência, pois criou-se a possibilidade de colaboração, em tempo real, entre as organizações governamentais e parceiros externos. Por fim, uma quarta fonte de influência se refere à “demanda do consumidor”, ou seja, o crescimento da pressão dos cidadãos por melhor atendimento e prestação de serviços customizados, tal como disseminado no setor privado (idem: 25).

Em palestra no final de 2008 na ENAP, o prof. Guy Peters, ao tratar da tendência da descentralização, ressaltou a importância da coordenação governamental, criticou o modelo hierárquico rígido, com excessiva burocracia, apontando que “é possível trabalhar em rede, ter a participação social por meio das ONGs, mas manter o controle do orçamento, por exemplo, e restabelecer relações fortes com os aspectos políticos”. Analisando os processos de descentralização e recentralização no ato de governar, Peters aponta criticamente que “embora as redes sejam apresentadas como

alternativas às formas convencionais de governo, elas são carentes de normas de decisão predeterminadas que permitam a tomada de decisões nas circunstâncias mais difíceis e também legitimem tais decisões” (Peters, 2008: 296).

O uso do termo tem sido impreciso, porém cada vez mais intenso. Dessa forma, vale a pena usarmos alguma definição básica, quando estamos usando o termo no âmbito da gestão e das políticas públicas. Para isso, podemos contar com o apoio de Börzel (2008: 218), que nos apresenta o seguinte denominador comum entre as várias correntes: “redes de políticas públicas como um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependentes, conectando uma variedade de atores que compartilham interesses relativos à política e que trocam recursos com o objetivo de atingir esses interesses, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos em comum”.

A experiência da ENAP, descrita nas páginas anteriores, é composta de um conjunto heterogêneo de iniciativas adotadas pela sua direção, em diferentes momentos e contextos, que se baseiam no entendimento de que os desafios postos para a capacitação e formação de servidores públicos – levando em conta a complexidade do país, a diversidade de temas demandados, o conjunto de energias e recursos a mobilizar, dentre outros muitos aspectos – não podem ser enfrentados por um único ator político central, sendo fundamental a articulação de iniciativas e de recursos de toda ordem. Nesse aspecto, a atuação em rede emerge – sem grandes definições conceituais – como uma necessidade, ainda que o desafio de implantar tal modo de funcionamento seja bastante difícil: aqui aparecem sempre as combinações entre descentralização e coordenação, responsabilidades hierarquizadas previstas na legislação e funcionamentos horizontalizados e transversalizados na prática das políticas públicas, em compartilhamento de responsabilidades e exercício do poder, e assim por diante.

A rede da Rede Nacional de Escolas de Governo

O percurso realizado pela Rede Nacional de Escola de Governo aponta elementos interessantes neste aspecto: a ENAP teve papel determinante em sua constituição, no entanto ela de fato não existiria se as demais escolas não se sentissem interessadas em participar. O trabalho de articular tal rede vem sendo realizado pela ENAP e essa é uma tarefa delicada: exige atenção contínua e o cuidado em não confundir o papel de participante com o de coordenação. Também fica evidenciado que as definições e consensos construídos dentro da Rede podem parecer superficiais e genéricos, pois, dada sua grande heterogeneidade, não é possível estabelecer níveis detalhados de compromissos. Ainda assim, conforme já apontado, a realização de reuniões anuais sistemáticas compostas de discussões e processos de capacitação criou a possibilidade do mapeamento da oferta de capacitação existente na rede, significando muitas horas de trabalho dentro de cada organização, além da predisposição em compartilhar

informações sobre seu trabalho. Este é apenas um passo inicial rumo a uma sistema formativo nacional descentralizado, porém articulado e cooperativo.

Vale sempre ressaltar que a participação na Rede Nacional de Escolas de Governo é uma decisão autônoma de cada entidade; também o grau de adesão às atividades é posto a cada caso. Isto, evidentemente, constitui sua força e fragilidade. Sua força está na riqueza propiciada pela grande diversidade interna, no caráter autônomo da adesão de cada ente. Sua fragilidade advém da impossibilidade de estabelecimento de tarefas comuns muito detalhadas ou a definição de um plano de trabalho envolvendo muitas variáveis complexas.

As duas outras iniciativas existentes dentro dessa grande Rede – o Programa de Parcerias e o Sistema de Escolas do Governo Federal – possuem características que as diferenciam entre si e da rede geral, e estas apresentam outras forças e fragilidades. Isto está relacionado aos seus objetivos, que estão institucionalizados em mecanismos jurídicos.

A rede do Programa de Parcerias

O Programa de Parcerias agrupa um conjunto de instituições por meio de Acordos de Cooperação Técnicas firmados, caso a caso com a ENAP. Nenhuma organização é obrigada a participar desse empreendimento, no entanto, para nele ingressar precisa participar de um acordo que tem configuração bem definida, com responsabilidades estabelecidas para cada escola aderente e para a ENAP. Alguns dos aspectos desse acordo estão estabelecidos previamente pelas legislações que disciplinam os funcionamentos da ENAP e de cada escola interessada. Portanto, há restrições na “porta de entrada” que, sob alguns aspectos, podem ser considerados “limitações”. Em contrapartida, e exatamente por causa disso, o compromisso entre as organizações é mais refinado, resultando em ações concretas mais definidas, por meio de um plano de trabalho estabelecido anualmente.

Evidentemente a relação institucional viabilizada por um acordo de cooperação técnica firmado entre duas organizações – ENAP e uma escola regional ou universidade – está longe de algo que possa ser chamado de rede. No entanto, a iniciativa de articular as entidades parceiras em atividades conjuntas de capacitação e de debate sobre concepções de educação e políticas de formação faz emergir um interessante processo de cooperação mais diversificado do que o meramente definido no instrumento legal que vincula cada par de escolas. Para a ENAP, que fomenta e coordena encontros presenciais periódicos entre dirigentes e educadores dessas escolas parceiras, há o interesse e a necessidade de estabelecer patamares comuns de abordagens de ensino, alguns padrões de qualidade, assim como alimentar a troca de conhecimentos entre as experiências das várias regiões do país. Para cada uma das escolas, inclusive a pró-

pria ENAP, há a quebra do isolamento, a possibilidade de refletir sobre sua própria experiência vis-a-vis a experiência dos demais parceiros. Portanto, essencialmente, há aprendizagem coletiva.

A Rede das Escolas Federais

A articulação entre as escolas de governo do Poder Executivo Federal começou a ser realizada nos anos de 2003 a 2005 no interior da mobilização gerada pela criação da Rede Nacional de Escolas de Governo. Os esforços pela criação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNPD propiciaram as primeiras conversas conjuntas e, com sua institucionalização por meio do Decreto 5.707/2006, passou a existir uma definição legal para tal articulação: Sistema de Escolas da União. Tal definição aparece como uma das diretrizes que compõem a PNPD, que estabelece, em seu artigo 1º, inciso XIII... “priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando a construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP”.

Tal configuração institucional possibilitou à ENAP ampliar o processo de mobilização e debate com todas as escolas federais, uma vez que possui a atribuição legal de coordenação. No entanto, isso poderia acontecer apenas de modo burocrático e formal, sem uma adesão substantiva das organizações, caso não houvesse o desejo comum de trabalho compartilhado: a constituição de uma rede cooperativa é uma possibilidade, uma aposta em que podem se engajar as organizações, também em graus diferenciados de investimento (uma vez que possuem configurações institucionais, responsabilidades, tarefas e históricos também muito distintos).

A ENAP acredita nessa idéia de coordenação e articulação horizontalizada e democrática entre todas as escolas de governo do âmbito do Executivo Federal e é bastante otimista quanto às possibilidades reais de ampliação e fortalecimento dessa rede. Nos últimos três anos, período de vigência do Decreto 5.707, tem havido processos crescentes de conversações e iniciativas conjuntas, com um grande interesse mútuo de conhecimento de cada uma das organizações envolvidas. Os avanços só não têm sido maiores porque cada uma das entidades tem responsabilidades próprias bastante pesadas a cumprir, sendo necessários esforços adicionais significativos para o trabalho em rede, sem a possibilidade de aumento concomitante nos recursos humanos aí implicados. Porém, como na experiência da Rede Nacional de Escolas de Governo, paciência e perseverança são elementos centrais para a visualização de bons resultados futuros.

A Rede Descentralizada de Capacitação de Gestores Sociais

A Rede Descentralizada de Capacitação de Gestores Sociais viabilizada pela parceria entre MDS e ENAP no período de 2007-2008 é outra experiência que merece reflexão: tratou-se da articulação de 10 Agências de Capacitação Estaduais – ACEs que, coordenadas pela ENAP viabilizaram as ações definidas pelo projeto demandado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, com a participação do BID e do PNUD. Conforme analisado anteriormente neste texto, a avaliação de vários atores envolvidos no Projeto foi unânime sobre o sucesso do funcionamento dessa rede, tendo ficado a expectativa de que várias iniciativas após o término do projeto poderiam mostrar os sinais desse sucesso. Riquezas e fragilidades próprias a essa experiência também podem ser evidenciadas.

Em primeiro lugar, vale destacar que o processo de constituição dessa Rede foi uma iniciativa do MDS, pensada como uma estratégia para a viabilização de um acelerado processo de capacitação de gestores sociais nas diversas unidades da federação e atingindo os maiores municípios. A adesão à Rede Descentralizada de Capacitação foi feita mediante um processo seletivo, coordenado pelo PNUD, com ampla divulgação nacional. A seleção foi realizada com base em critérios de qualidade e preço, por meio de uma Manifestação de Interesse. Como resultado, 10 entidades foram aprovadas no processo, ficando responsáveis pela realização de 16 lotes regionais de capacitação, distribuição definida previamente pelo MDS por meio da aplicação de critérios populacionais e loco-regionais e que abrangiam as 27 unidades da federação em 629 municípios (com mais de 100 mil habitantes e/ou em situação de gestão plena no Sistema Único de Assistência Social - SUAS).

Essa configuração institucional, tal como no Programa de Parcerias analisado acima, tem características jurídicas claras, com atribuições de responsabilidades bem especificadas, plano de trabalho e outros compromissos correlatos, numa relação biunívoca entre MDS e a ACE, com a mediação do PNUD. Havia aí uma “potencialidade de rede”, cabendo à ENAP – denominada no projeto “agência coordenadora da rede” – implementar estratégias que fizessem dessa potencialidade uma realidade efetiva. Conforme já descrito, a ENAP planejou com cuidado o seu trabalho de articulação e coordenação dessas instituições, preocupando-se em criar condições para a construção do diálogo franco, da coassunção de responsabilidades, das iniciativas de cooperação e compartilhamento de experiências, além de fomentar metodicamente iniciativas que viabilizassem efetivamente o funcionamento em rede entre essas organizações.

A realização inicial de um curso presencial de multiplicadores, com os docentes indicados pelas ACEs, foi elemento estruturante para o sucesso da articulação em rede. As iniciativas relacionadas ao uso da comunicação on-line também tiveram um papel muito significativo, embora não tenham sido exploradas todas as suas possibilidades (em razão de dificuldades infraestruturais existentes no período da execução do projeto).

A boa vontade das ACEs em contribuir com os processos cooperativos, condição básica para o funcionamento em rede, foi elemento central no processo, assim como o esforço de coordenação realizado passo a passo pela equipe da ENAP, em atuação muito próxima com a equipe do MDS.

Como resultado inicial, verificou-se o fortalecimento dos vínculos institucionais entre MDS e ENAP, que passaram a ter uma comunicação muito mais ágil entre si, e destes com as ACEs.

Tendo objetivos, produtos, recursos e prazos bem definidos, ao término do Projeto este foi avaliado de modo muito positivo. E a Rede de Capacitação Descentralizada? Encerrado o Projeto, esta volta ao seu estado de “potencialidade”, não havendo informações sistematizadas sobre seu funcionamento. As Agências Capacitadoras Estaduais, em graus diferenciados, mantêm-se atuando em outras parcerias com o MDS ou com os estados, porém a ENAP não possui informações sistematizadas sobre o assunto, que extrapola sua área de atuação. De qualquer forma, pode-se arriscar a dizer que foi constituída uma base de conhecimentos e entendimentos comuns entre essas instituições que funciona como um elemento propulsor a novas parcerias e iniciativas.

7. Conclusão

Tendo descrito algumas experiências vivenciadas pela ENAP na articulação de redes de capacitação de servidores públicos no Brasil e feito algumas breves reflexões sobre as lições aprendidas e os desafios aí presentes, cabe por último ressaltar a importância de se fazer investimentos em pesquisas e reflexões sobre o assunto “redes de políticas públicas”, tema geral dentro do qual a articulação dos agentes públicos responsáveis pela capacitação e pela formação de servidores está contido.

E, mesmo que os elementos aqui expostos sejam ainda preliminares, considera-se a necessidade de ampliar o debate para além do âmbito nacional, sobre as potencialidades e limites das redes de capacitação. Parece nos que a consolidação da Escola Iberoamericana de Administração e Políticas Públicas – EIAPP é essencialmente um macro-desafio da atuação em rede de nossas escolas nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAZU, Claudia . Uma conversa sobre liderança: reportagem. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 57, n.2, p. 259-266, abr./jun. 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2529>. Acesso em 22 jul. 2009.

BÖRZEL, Tanja A. Organizando Babel: redes de políticas públicas. In: DUARTE, Fabio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Orgs.). **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 21 jul. 2009.

BRASIL. Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. Dispõe sobre o provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 1 a 4, por servidores de carreira, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5497.htm>. Acesso em: 21 jul. 2009.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 21 jul. 2009.

CARVALHO, Paulo S. Escolas de Governo e Cooperação. In: **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0053133.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2009.

DUARTE, Fabio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Orgs.). Apresentação. In: **O tempo das redes**. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório Final 2007-2008 do Subprojeto 1: formação de multiplicadores e de gerentes sociais que atuam na proteção social não contributiva e constituição da Rede Descentralizada de Capacitação. Brasília, 2009. Mimeo.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais: gestão pública 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 59, n. 3, pag. 289-307, jul/set. 2008. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3177> Acesso em: 21 jul. 2009.

7. A IMPORTÂNCIA DA SUPERVISÃO ACADÊMICA NA GARANTIA E HOMOGENEIDADE DA CAPACITAÇÃO

Rosemeire Scatena¹

O presente artigo procura trazer elementos constitutivos da relevância da supervisão acadêmica para garantir a qualidade e a homogeneidade da formação ministrada em um contexto de operação de uma Rede Nacional de Capacitação. Essa experiência foi vivenciada no processo de implementação dos Cursos de Capacitação no âmbito do *Programa Gestão Social com Qualidade - Formação de Multiplicadores e de Gerentes Sociais* que atuam na Proteção Social não Contributiva e Constituição da Rede Descentralizada de Capacitação, realizado pelo MDS em coexecução com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e viabilizado com o apoio, por meio de empréstimo, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A capacitação descentralizada direcionada aos agentes sociais públicos que atuam nas Secretarias de Assistência Social municipais e estaduais ou similares, teve como objetivo a padronização e disseminação de metodologias e conteúdos necessários à gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e ao Programa Bolsa Família (PBF). A proposta pretendeu garantir uma homogeneidade da formação básica desse público. Em que pese prever uma flexibilidade no que se refere à adaptação de conteúdos às realidades específicas de cada lote² por parte das Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs), o projeto previa também, desde o seu início, um conjunto de conteúdos mínimos a serem desenvolvidos.

Os cursos, com 160 horas cada, 90 presenciais e 70 a distância, abarcaram conteúdos pelos três módulos previstos – Alinhamento de Conhecimento, Formação Básica e Instrumentos de Gestão – apontando a centralidade estratégica do aprimoramento da gestão da PNAS a partir dos princípios pactuados nacionalmente e fixados pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS).

O módulo de alinhamento de conhecimentos, ao indicar conteúdos amparados nos marcos legais da PNAS e do PBF, explicitou a relevância do fortalecimento da construção da política nacional de assistência social que se assenta em direitos, na garantia de proteções mínimas (de renda, convivência e autonomia) a todo cidadão em todo o território nacional. Essa política, como determina a Constituição Federal e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é realizada a partir de um modelo

¹Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e membro do Comitê Acadêmico responsável pela supervisão e acompanhamento dos Cursos Descentralizados de Formação de Gerentes Sociais.

²As agências que compõem a Rede Nacional de Capacitação Descentralizada estavam encarregadas da execução dos cursos no Distrito Federal, 26 Estados e 628 municípios, distribuídos em 16 lotes ou jurisdições, definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atendendo critérios populacionais, territoriais e níveis de gestão. (Termo de Referência, 2007:54)

descentralizado, garantida a autonomia municipal. Para construir nessas bases o direito à proteção social da assistência social, um amplo conhecimento, por parte dos gestores, a cerca da LOAS, da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, torna-se fundamental para o processo de gestão.

O segundo módulo, referente à Formação Básica, abordou temas que possibilitaram a reflexão e o debate dos conceitos de pobreza e vulnerabilidade social; a família como proteção e os níveis previstos para essas proteções; a gestão de serviços; a abordagem intersetorial e a importância da atuação em rede; os programas sociais federais; a gestão financeira; as metodologias centradas na família; e o papel do controle social.

No módulo de Instrumentos de Gestão privilegiou-se temas que envolviam o uso de bases de dados e sistemas de informação desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), bem como a disseminação e domínio da elaboração de diagnósticos locais para subsidiar os planos municipais de assistência social e a relevância do monitoramento das ações e dos programas sociais. Nesse âmbito, tratou-se ainda da necessidade de consolidação de um sistema nacional de acompanhamento e avaliação, que permita a construção e consolidação da política de assistência social e transferência de renda em perspectiva nacional.

Para assegurar esses conteúdos mínimos, o projeto previu várias etapas: a elaboração de textos por especialistas, a disponibilização de documentos e legislação, a realização de um curso de multiplicadores para docentes indicados pelas ACEs, o Seminário de Adaptação de Conteúdos, a discussão dos planos de curso de cada ACE e, finalmente, a constituição do Comitê Acadêmico.

³O Comitê Acadêmico foi constituído pelos seguintes membros: Márcia Helena Carvalho Lopes, especialista mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e coordenadora do Comitê; Berenice Rojas Couto, especialista com Doutorado em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; Márcia Maria Biondi Pinheiro, especialista doutoranda em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Luciana de Barros Jacoud, especialista com Doutorado em sociologia, pela *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, EHESS, Paris, França, Rosemeire Scatena, Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Nesse contexto, e com a finalidade de supervisão e acompanhamento do desenvolvimento dos Cursos Descentralizados de Formação de Gerentes Sociais, foi criado o Comitê Acadêmico³, encarregado de apresentar relatórios específicos sobre o processo de capacitação implementado por cada ACE, com ênfase nos conteúdos adotados e desenvolvidos, assim como sugestões e recomendações à ENAP e ao MDS, visando o aprimoramento de ações que orientem novos projetos e aperfeiçoem o processo de formação de gerentes sociais (Projeto Básico, ENAP: 2008).

Dessa forma, a atuação do comitê visou não apenas acompanhar o processo de capacitação e propor ajustes, na medida do possível e quando necessário. Visou também avaliar os conteúdos, as práticas e dinâmicas e propor recomendações para as etapas futuras.

As supervisões em cada lote buscaram observar, analisar, esclarecer e recomendar as ações necessárias ao bom desenvolvimento do curso em suas dimensões didática e

pedagógica, para o alcance dos objetivos propostos para a capacitação. Em um segundo plano, as supervisões procuraram dialogar com a proposta de capacitação nacional, avaliando as ações executadas tendo em vista as expectativas de aprendizado e de domínio de técnicas e instrumentos de gestão.

O Comitê Acadêmico, formado por cinco especialistas com notório conhecimento na área de assistência social, teve como objetivo principal garantir que as bases conceituais, as diretrizes operacionais, os instrumentos de informação e de gestão e demais fundamentos da PNAS fossem disseminados com precisão e padrão homogêneo de qualidade, em todos os cursos descentralizados.

Embora o curso em questão esteja inserido em uma estratégia mais ampla do “Programa de Gestão Social com Qualidade”, do MDS, ele resulta de um complexo processo de formulação, planejamento, parcerias, gestão técnica e administração para a execução propriamente dita. Levando em conta tal contexto, o instrumento referencial para o supervisor do comitê acadêmico foi sem dúvida o plano de curso apresentado por cada ACE, devidamente aprovado pelas instâncias coordenadoras, ou seja, MDS e ENAP, onde se vincula também o comitê.

Toda a supervisão foi pautada num roteiro comum ao comitê, tendo como foco aspectos didático-pedagógicos dos cursos, em atendimento aos objetivos explicitados no documento que o institui, sem prejuízo dos demais aspectos, a saber: observação do cumprimento dos planos de curso; identificação do domínio do conteúdo por parte do corpo docente; apreensão dos conteúdos pelos alunos, segundo as diretrizes da solicitação de proposta contida no termo de referência; levantamento dos procedimentos adotados para superação das dificuldades do curso; e identificação dos procedimentos e dinâmica de ensino e aprendizagem.

As supervisões realizadas produziram relatórios que descrevem, para cada ACE, um rol de aspectos identificados como importantes em cada uma das experiências realizadas. Dessa forma, não apenas são destacados os aspectos positivos observados, como também as dificuldades e potencialidades identificadas, visando consolidar, a partir desse projeto, lições a serem aproveitadas em iniciativas futuras.

A título ilustrativo e como forma de registro, cita-se nesse artigo duas experiências significativas, entre outras, identificadas pelo Comitê no decorrer da supervisão nos cursos ofertados pelas ACEs. A primeira foi a adoção de um sistema bem estruturado de acompanhamento pedagógico das turmas. Uma das ACEs operou com um regime de “professor titular”, instituindo, para cada turma, um professor responsável, que era acompanhado por um professor assistente. Era o professor responsável (ou professor titular) que ministrava os conteúdos programáticos introduzidos pelas

palestras e conduzia o debate e as dinâmicas e trabalhos de grupo, contando sempre com o apoio do professor assistente. Se é verdade que esse modelo exige muito dos professores responsáveis, que atuam de modo permanente junto aos alunos e precisam estar preparados para ministrar aulas e desenvolver atividades docentes em todos os temas previstos, esse sistema pareceu apresentar resultados bastante positivos, e talvez superiores face aos cursos que adotaram rodízio de professores para cada matéria, especialmente nos casos em que não foi adotada a figura de um professor com presença permanente por turma. Essa presença permitiu o estabelecimento de uma efetiva continuidade entre os diversos conteúdos, a integração entre os diferentes módulos e a identificação de dúvidas e lacunas que foram preenchidas ao longo do processo de aprendizagem (JACCOUD, L., Relatório Lote 8: 2008).

A segunda experiência diz respeito à elaboração de um glossário com os principais conceitos da política de Assistência Social. O objetivo foi aprimorar a capacidade de leitura e compreensão dos alunos no que se refere aos instrumentos normativos da política, assim como dotá-los de um instrumento de fácil acesso e manuseio no que se refere aos conceitos e conteúdos básicos. Essa iniciativa permitiu ainda um melhor diálogo com os docentes que ministravam matérias complementares, cujos conteúdos não versavam diretamente sobre aquela política (COUTO, B. Relatório Lote 11:2008).

Vários outros aspectos positivos foram destacados pelo comitê e poderão ser aproveitados nas próximas capacitações. Também foram sugeridos aprimoramento de práticas e oferta de conteúdos, que encontram-se registrados nos relatórios. Destes, destaca-se a elaboração e apresentação do diagnóstico social municipal simplificado nos cursos de gerentes sociais, considerado um instrumento muito rico no processo pedagógico.

O exercício, pelas equipes municipais, de sistematização de informações sobre as ações desenvolvidas localmente no campo da assistência social e transferência de renda nem sempre é realizado nessas localidades, ou nem sempre dele participam as equipes responsáveis pela gestão das políticas de assistência social e do Bolsa Família. O próprio diálogo, na esfera municipal, entre essas duas políticas e suas equipes nem sempre se desenvolve de forma efetiva. Sendo assim, a atividade no decorrer do curso permitiu, às vezes de forma inédita, um esforço de apropriação desse conjunto de ações, associado a uma busca de identificação do perfil social do município e dos usuários dessas políticas. Por outro lado, o exercício de apresentação dos diagnósticos também se reveste de importância. Ele permite a identificação não apenas as iniciativas e dificuldades comuns aos municípios, como também aquelas iniciativas originais e inovadoras que, em termos de programas ou de procedimentos de gestão, podem atuar como exemplos aos demais municípios. Permite também ampliar a convivência

e o diálogo entre os municípios entre si, como entre esses e os Estados (Jaccoud, L. Relatório de Supervisão:2008).

Destaca-se, por fim, o desenho semipresencial com a adoção da modalidade a distância articulada a um curso presencial permitindo um maior acompanhamento ao aluno. Em que pese algumas dificuldades registradas no decorrer do processo de implantação do curso na modalidade a distância, como problemas de acesso ao ambiente moodle, e a falta de uma cultura informacional na área, o ensino a distância, colocado como preparatório e complementar à formação em sala de aula, configurou-se não só como espaço de motivação e introdução de novas discussões temáticas a serem aprofundadas no módulo presencial, mas, de estabelecimento de conexão entre estas e os temas já trabalhados, esclarecendo dúvidas e provocando reflexões.

Os registros das supervisões também apontam dificuldades, que estão sendo vivenciadas nos municípios para a implementação da PNAS, e que foram identificadas e pontuadas no momento das supervisões em conversa com os alunos e outras identificadas na própria elaboração das atividades. A identificação com maior precisão das dificuldades mais presentes no conjunto dos lotes onde foram ofertados os cursos permitirá a seleção de importantes conteúdos a serem trabalhados em experiências futuras de capacitação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Assistência Social. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**. Brasília/DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília/DF, 2005.

COUTO, Berenice. **Relatório de supervisão**: visita técnica Lote 11. ENAP, Brasília/DF: ENAP, 2008. Documento impresso.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Projeto básico**. Brasília/DF, 2008.

JACCOUD, Luciana. **Relatório de supervisão**: visita técnica Lote 8. Brasília/DF: ENAP, 2008. Documento impresso.

8. PLANO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PROJETO DE CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS

Renata Bressanelli Silva¹
Cecília Maria de Souza Escobar²

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, permitiram avanços significativos nos aspectos que envolvem a compreensão, institucionalização e estruturação das políticas sociais no país. A conquista de um arcabouço legal garantidor de direitos, a estruturação de sistemas descentralizados, o fortalecimento da participação social e a valorização dos profissionais atuantes na área social são partes constituintes desses avanços.

No processo de construção do sistema de proteção social, que implica a implantação da Política Nacional de Assistência Social, a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a ampliação e aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família, destaca-se que a qualificação dos profissionais por meio de processos sistemáticos de capacitação – centrados na ampliação de conhecimentos e de competências e na apropriação de metodologias inovadoras – é pré-condição para a efetividade dos resultados das políticas e programas sociais.

É nesse contexto que se insere a Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais, componente do *Programa Gestão Social com Qualidade*, atendendo as reivindicações da V Conferência Nacional de Assistência Social e as diretrizes para a política nacional de capacitação elencadas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Essa iniciativa visa a ampliar as competências dos profissionais das áreas de assistência social e transferência de renda, a partir da incorporação de conceitos e análises sobre as políticas e programas de desenvolvimento social e da utilização de instrumentos de planejamento, gerenciamento e operacionalização de serviços e benefícios vinculados à proteção social não contributiva.

Com o objetivo de efetivar a descentralização do curso de capacitação para 1.600 gerentes sociais dos estados e municípios, o território brasileiro foi dividido – de acordo com a proximidade geográfica e a identidade regional do conjunto das cidades contempladas – em 16 lotes, que abrangem 629 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal.

¹Psicóloga pela Universidade de Brasília e foi técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

²Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e foi técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

Para implementar a capacitação foram selecionadas, mediante concorrência pública conduzida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dez instituições de ensino, denominadas de Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs). Essas agências compuseram a Rede Nacional de Capacitação Descentralizada, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A fim de assegurar a qualidade do Curso de Capacitação para Gerentes Sociais em cada lote, foi realizado um processo de formação de multiplicadores, em que as ACEs compartilharam as diretrizes e os pressupostos teóricos, metodológicos e operacionais do programa, de forma a homogeneizar os conteúdos e adaptá-los às realidades locais.

Os conteúdos básicos definidos pelo MDS para a capacitação foram trabalhados por especialistas da área social e validados em processo conjunto de discussão. Eles têm por objetivo habilitar os gestores das políticas e programas de desenvolvimento social no uso de ferramentas e metodologias de gerência social e no domínio dos elementos componentes do Programa Bolsa Família e do SUAS.

O curso consistiu em 160 horas distribuídas em duas etapas presenciais, com duração de uma semana cada, e duas etapas a distância, sendo a primeira antes do início das aulas e a segunda no intervalo de 30 a 45 dias entre os momentos presenciais.

No intuito de garantir a qualidade dos cursos implementados e verificar os resultados obtidos por essa primeira iniciativa de uma rede nacional descentralizada de capacitação, foi desenhado um plano de avaliação e monitoramento, sob a responsabilidade da SAGI/MDS, da ENAP e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Monitoramento

De acordo com a Política de Avaliação e Monitoramento do MDS, o monitoramento consiste no “acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas” (BRASIL, 2006).

O conceito de monitoramento pode referir-se a dois processos distintos, ainda que interligados. De um lado, o acompanhamento dos programas por meio de indicadores coletados sistemática e periodicamente constitui-se em uma atividade interna da

organização, um procedimento “a distância”. De outro, o monitoramento também se refere a processos “presenciais”, checagens locais para o levantamento de dados qualitativos por meio dos quais gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada e se está atingindo seus objetivos, além de identificar os problemas que estão interferindo nas ações, nos processos e na consecução dos objetivos previstos (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 21).

Tendo em vista que a execução dos cursos descentralizados não constitui uma atividade contínua ou de longa duração, seu monitoramento foi baseado na supervisão *in loco* e no acompanhamento do conteúdo trabalhado na capacitação. Esse processo demandou grande agilidade na análise das informações coletadas para permitir a adoção das medidas corretivas que se mostrassem necessárias.

As visitas técnicas, realizadas em conjunto pela ENAP e pelos técnicos da SAGI, tiveram por objetivo a observação dos aspectos pedagógicos, infraestruturais e administrativos do curso desenvolvido em cada lote. Já a supervisão acadêmica³ ficou a cargo de um comitê constituído por cinco especialistas com notório conhecimento na área de Assistência Social e teve como foco os conteúdos dos cursos. Ambos basearam seus registros e recomendações no plano de curso desenvolvido pela ACE responsável.

Avaliação

A avaliação de políticas públicas costuma ser realizada por meio de estudos específicos que procuram analisar aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos. Ela visa a melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006, p. 23).

Os estudos de avaliação podem ter como objeto processos ou resultados. O primeiro tipo refere-se a “estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou do programa, aí incluídos seu desenho, suas dimensões organizacionais e institucionais” (DRAIBE, 2001 apud VAITSMAN, 2007, p. 4). O segundo engloba o desempenho, que se refere aos “produtos” do programa tais como definidos em suas metas; o impacto, que enfoca mudanças na situação dos beneficiários provocadas diretamente pelo programa; e os efeitos, que são outros resultados, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa. (DRAIBE, 2001 apud VAITSMAN, 2007).

³Para maiores detalhes, ver o artigo de Rosemeire Scatena nesta publicação.

A avaliação da estratégia de implementação da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada será realizada por um consultor, contratado pelo BID, e terá ênfase em seu desenho e no funcionamento organizacional entre os diferentes atores envolvidos. Com base na análise de documentos e entrevistas com os principais gestores e operadores da capacitação, buscar-se-á identificar de que forma os elementos de concepção e gestão do projeto, assim como as capacidades, interesses e motivação dos atores, facilitaram ou dificultaram o alcance dos resultados esperados.

A avaliação dos resultados da Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais agregou à abordagem da área de ciências sociais, adotada nos estudos de avaliação realizados pela SAGI, o paradigma da psicologia organizacional sobre “avaliação de treinamento e desenvolvimento”, além de referenciais teóricos da área de educação.

O modelo teórico dominante na avaliação de treinamento e desenvolvimento estabelece cinco níveis hierárquicos nos quais devem ser observados os efeitos das ações de capacitação. São eles: reação, aprendizagem, comportamento no cargo, organização e valor final. O nível ‘reação’ refere-se à satisfação e às percepções do capacitado sobre o treinamento/capacitação. A ‘aprendizagem’ refere-se à assimilação de conteúdos. O ‘comportamento no cargo’ diz respeito a mudanças de atitude ou transferência de conhecimentos pelo indivíduo no seu ambiente de trabalho. O nível da ‘organização’ diz respeito a mudanças de caráter mais sistêmico ocorridas nesse plano em função do treinamento/capacitação a que seus membros foram submetidos. Por fim, considera-se ‘valor final’ os resultados últimos do treinamento/capacitação sobre a produção ou prestação de serviços da organização (BORGES-ANDRADE, 2002; ABBAD et al., 2000 apud FARIAS, 2007, p. 7).

Os estudiosos desse modelo, no entanto, têm tido dificuldade em encontrar, em suas pesquisas, relações consistentes entre esses níveis de avaliação que demonstrem uma transferência dos efeitos de um nível hierárquico a outro, em uma cadeia causal. Dessa forma, recomendam que os resultados da avaliação de um nível não sejam utilizados para prever resultados nos demais níveis, mas que a avaliação abarque estudos em cada um deles (FARIAS, 2007, p.7).

A avaliação de resultados desse projeto enfatizou os três primeiros níveis – reação, aprendizagem e comportamento no cargo – e procurou colher informações sobre o nível seguinte, o da organização, que neste caso corresponde às secretarias estaduais e municipais de assistência social ou similares. A menor ênfase nesse nível deve-se ao baixo efeito esperado, em função do número reduzido de funcionários a serem capacitados em cada secretaria.

O primeiro nível, a avaliação de reação, ficou sob a responsabilidade da ENAP e foi investigado por meio de um questionário-padrão aplicado a todos os alunos no en-

cerramento de cada etapa presencial. Essa avaliação aferiu a percepção dos gerentes capacitados acerca da qualidade do curso, das metodologias de ensino, da pertinência dos conteúdos aos objetivos da capacitação, da logística e infraestrutura, bem como dos pontos fortes e fracos, além de conter avaliações específicas por disciplina.

A ENAP também ficou encarregada de levantar o perfil dos alunos – formação, experiência profissional, área de atuação – por meio de perguntas contidas no formulário de matrícula. Essas informações possibilitarão uma análise aprofundada dos resultados encontrados pelas várias etapas da avaliação.

O nível seguinte, a avaliação de aprendizagem, buscou captar a apropriação dos conteúdos pelos alunos. Ela foi realizada por cada ACE, utilizando metodologia própria, e também pela SAGI, por meio da aplicação de um questionário, no início e no final dos cursos, para aferir a aquisição de conhecimentos necessários ao desempenho profissional, habilidades relacionadas ao exercício de suas funções, além de valores e atitudes no trabalho.

Após o encerramento dos cursos, foi promovido também o Seminário de Avaliação Pedagógica, com o objetivo de discutir os resultados alcançados na capacitação no que se refere a seus aspectos pedagógicos, a partir da visão dos atores envolvidos no processo de formulação, implementação e acompanhamento acadêmico do projeto. O seminário aconteceu em Brasília no fim de agosto e contou com a participação de dirigentes, técnicos e consultores do MDS e da ENAP; equipes de coordenação e professores das ACEs; especialistas responsáveis pela supervisão acadêmica dos cursos; bem como representantes de todas as turmas de gerentes capacitados.

Por fim, a avaliação de comportamento no cargo teve como foco a transferência de aprendizagem⁴ para o contexto de trabalho nas secretarias, ou seja, as mudanças provocadas pela capacitação no desempenho do trabalho cotidiano dos gerentes sociais. Tais informações foram coletadas por meio de um questionário eletrônico aplicado via Web a todos os egressos, quatro meses após o fim do último curso – que ocorreu em julho de 2008. O formulário continha, além de perguntas referentes a mudanças na percepção dos alunos sobre suas capacidades pessoais, questões que procuravam verificar o aumento da motivação e/ou do comprometimento com o trabalho e a receptividade a mudanças organizacionais.

Os três questionários continham ainda perguntas que buscavam captar alterações induzidas pela capacitação no nível organizacional, como a integração entre as áreas de assistência social e de transferência de renda nos governos estaduais e municipais, um dos objetivos dos cursos.

Para complementar os dados coletados por esses formulários, consultores contratados pelo MDS, sob a coordenação do setor de Knowledge and Learning (KNL) do BID,

⁴A transferência de aprendizagem pode ser definida como a aplicação eficaz no trabalho dos conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos em treinamento (PILATI; ABBAD, 2005, p.44).

conduziram – simultaneamente à aplicação do último questionário – um grupo focal com os coordenadores pedagógicos dos 16 lotes de capacitação e oito grupos focais com 64 alunos egressos dos cursos. Essa etapa visava a investigar a aplicação dos novos conhecimentos, habilidades e atitudes no local de trabalho e a identificar processos de trabalho mais eficientes, aproveitamento de recursos de forma mais efetiva, desenvolvimento de novos e mais produtivos esquemas de trabalho e incremento da motivação ocorridos como resultado da capacitação.

A análise das informações reunidas pelos diversos processos de avaliação e monitoramento será executada pelo setor de Knowledge and Learning do BID. Todas as etapas descritas servirão de insumo à avaliação final, que procurará integrar as diferentes perspectivas a fim de apontar pontos fortes e fracos do projeto, de forma a subsidiar novas iniciativas de capacitação descentralizada a serem promovidas pelo MDS.

A elaboração do plano de avaliação e monitoramento da Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais buscou alcançar uma abordagem sistêmica e interdisciplinar, o que pressupõe uma grande articulação e interdependência entre as diversas etapas, momentos e estratégias do estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES-ANDRADE, J. E. Desenvolvimento de medidas em avaliação de treinamento. **Estudos de Psicologia**, n. 7, p. 31-43. 2002. Número especial.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM n. 329, de 11 de outubro de 2006. Institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006.

FARIAS, Luís Otávio Pires. **Avaliação da rede nacional de capacitação**: nota técnica. Brasília, DF: MDS; SAGI; DFAPS, 2007. 18 p. (Memória Técnica Sagi; NT 2007).

PILATI, Ronaldo; ABBAD, Gardênia. Análise fatorial confirmatória da escala de impacto do treinamento no trabalho. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 21, n. 1, p. 43-51. 2005.

VAITSMAN, Jeni. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. In: ENAP. **Curso de formação de multiplicadores – 2ª etapa**, v. 3, p. 3-13. 2007.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.** Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p. (Management of Social Transformations Most 2; Policy papers, 17).

Série Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate

Nº. 01 A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
Rosa Maria Marques

Nº. 02 SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO
Benjamin Caballero

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR
Rafael Pérez-Escamilla

Nº. 02 Suplemento TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Vários autores

Nº. 03 OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A RENDA DA PECUÁRIA LEITEIRA
André Magalhães e Alfredo Soares

Nº. 03 Suplemento 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
Vários autores

Nº. 03 Suplemento 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA IDOSA
Vários autores

Nº. 04 CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO
Vários autores

Nº. 05 SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS
Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Nº. 06 HEALTH AND NUTRITION DAY: A NUTRITIONAL SURVEY OF CHILDREN LIVING IN THE SEMI-ARID AREA AND LAND-REFORM SETTLEMENTS IN NORTHEAST BRAZIL
Versão revista em inglês do nº. 4

Nº. 07 PROGRAMA CISTERNAS: UM ESTUDO SOBRE A DEMANDA, COBERTURA E FOCALIZAÇÃO
Oscar Arruda d'Alva e Luís Otávio Pires Farias

Nº. 08 PROJETO AGENTE JOVEM: AVALIAÇÃO DE SEUS IMPACTOS
André Augusto Pereira Brandão, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Salette Da Dalt, Victor Hugo de Carvalho Gouvêa

Nº. 09 POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA E SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS
Vários autores

Nº. 10 O GOVERNO FEDERAL NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS POVOS INDÍGENAS
Vários autores