

Organizadores
Carmen Guimarães Mehedff e
Cid Garcia

Metodologia para Formação de Gestores de Políticas Públicas

FLACSO/Brasil
Março 2005

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Trabalho e Emprego
Ricardo Berzoini

Secretário de Políticas Públicas de Emprego
Remígio Todeschini

Diretor do Departamento de Qualificação
Antonio Almerico Biondi Lima

Coordenadora-Geral de Qualificação
Eunice Léa de Moraes

© Copyright 2005 – Ministério do Trabalho e Emprego

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SDE
Departamento de Qualificação – DEQ
Esplanada dos Ministérios · Bloco F · 3º Andar · Sala 300
CEP: 70059-900 · Brasília-DF
Telefones: (61) 317-6239/317-6004 · Fax: (61) 224-7593
E-mail: qualificacao@mte.gov.br

Tiragem: 1.000 exemplares (Venda Proibida)

Elaboração, Edição e Distribuição:
Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO
Sede Acadêmica Brasil
SCN · Quadra 06 · Bloco A · Sala 602
CEP: 70716-900 · Brasília-DF
Telefax: (61) 328-6341/328-1369
E-mail: flacsobr@flacso.org.br

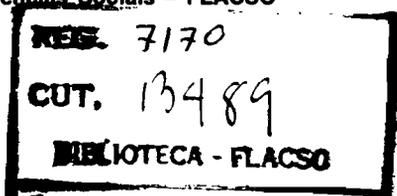
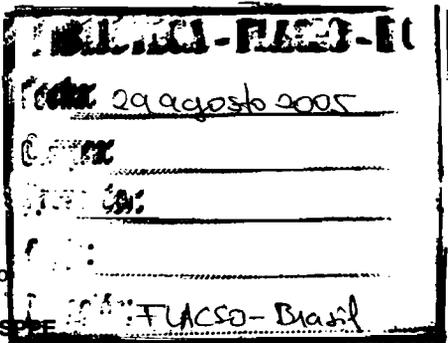
ISBN 85-86315-35-4

Ficha Catalográfica

Metodologia para Formação de Gestores de Políticas
Públicas / Carmen Guimarães Mehedff, Cid Garcia,
organizadores. – Brasília : FLACSO, 2005.
228 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de Trabalho,
Emprego e Geração de Renda)

1. Processos sociais. 2. Desenvolvimento social. 3.
Políticas públicas. I. Mehedff, Carmen Guimarães
II. Garcia, Cid. III. Série.

CDD 303
CDU 316.4



Obs.: Os textos não refletem necessariamente a posição do Ministério do Trabalho e Emprego

Sumário

Apresentação da Coleção PPTR	
Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda	7
<i>Ayrton Fausto e Silvia Yannoulas</i>	
Introdução	19
<i>Marcela Pronko</i>	
Parte I – FLACSO: Uma Metodologia para a Formação em	
Gestão Participativa de Gestores de Políticas Públicas	
A Metodologia FLACSO de Planejamento Estratégico e Gestão Participativa.	34
<i>Cid Garcia</i>	
Formação de conselheiros em Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR	66
<i>Ricardo Ribeiro</i>	
A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia	89
<i>Ivônio Barros Nunes</i>	
A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR	116
<i>Célia Reis Camargo</i>	
Sistema Público de Emprego: Estado atual, perspectivas e horizontes futuros.	129
A visão do Ministério do Trabalho e Emprego <i>Remígio Todeschini</i>	
Parte II – Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores	144
<i>Carmen Guimarães Mehedff</i>	
Capítulo 1:	
Momento 1 do Planejamento: As Bases para o Processo de Qualificação	151
Capítulo 2:	
Momento 2 do Planejamento: A Definição da Estratégia Geral da Qualificação	161
Capítulo 3:	
Momento 3 do Planejamento: A Programação da Qualificação	171
Capítulo 4:	
Momento 4 do Planejamento: Avaliação e Registro da Experiência	182

Referências Bibliográficas da Parte II	192
Anexos da Parte II	194
Abreviaturas e siglas	198
Balço e Perspectivas da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil	203
<i>Autor Coletivo</i>	
Bibliografia Geral	226

Parte II

Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores

Carmen Guimarães Mehedff

Capítulo 1

*Momento 1 do Planejamento:
As Bases para o Processo de Qualificação*

Capítulo 2

*Momento 2 do Planejamento:
A Definição da Estratégia Geral da Qualificação*

Capítulo 3

*Momento 3 do Planejamento:
A Programação da Qualificação*

Capítulo 4

*Momento 4 do Planejamento:
Avaliação e Registro da Experiência*

Referências Bibliográficas da Parte II

Anexos da Parte II

Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores¹

Carmen Guimarães Mehedff²

Introdução

A elaboração desta Parte II tem por objetivo sistematizar e organizar a produção elaborada e/ou utilizada pela FLACSO em processos de formação de gestores, com ênfase na Política Pública de Trabalho e Renda, realizada durante o convênio MTE/FLACSO e publicada pela Coleção PPTR³. Pela qualidade dos textos e instrumentos publicados na Coleção, recomendamos sua leitura integral para um aprofundamento não só das questões metodológicas de formação para a gestão participativa como tam-

1 Realizada em Brasília, de 15 a 17 de dezembro de 2004, como parte presencial do processo global de quatro meses (novembro de 2004 – fevereiro de 2005) de formação de multiplicadores para a qualificação de atores sociais para as políticas públicas, no âmbito do Convênio DEQ/SPPE/MTE/FLACSO/Sede Acadêmica Brasil – ProEsQ 2004, e do Sistema Integrado de Pós-Graduação SIP – FLACSO/Brasil. Detalhamentos sobre a Oficina encontram-se em FLACSO/Brasil. "Relatório Ação Estratégica Prioritária 2 (AE.2): Fase Presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – ProEsQ 2004/Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)." Brasília: FLACSO, 2005.

Esta Parte II inclui não só a dinâmica de trabalho realizada na fase presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004, como também excertos de artigos e textos sobre a metodologia de gestão participativa já publicados e amplamente divulgados pela FLACSO por meio dos diversos volumes da Coleção PPTR. Agradecemos à Prof^a Marcela Pronko pela eficiente elaboração do Relatório da Sistematização da Oficina, que forneceu valiosos insumos para a elaboração deste texto (FLACSO, Brasil, 2005).

2 Cientista Social, Mestre em Estudos Latino-Americanos pela University of Califórnia at Los Angeles (UCLA/EUA) e Curso de Especialização em Sistemas de Informação pela George Washington University (EUA), Professora-pesquisadora Internacional e Membro do Comitê Acadêmico do Curso de Especialização (CACE) da FLACSO/Brasil, Co-coordenadora da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – 2004. carmen@flacso.org.br

3 Para uma visão abrangente sobre a Coleção PPTR ver, neste volume da Coleção PPTR, a "Apresentação" elaborada por Ayrton Fausto e Sílvia Yannoulas.

bém das questões substantivas da PPTR. Para manter a facilidade e a fluidez na leitura, os textos extraídos de matéria institucional publicada na Coleção – o autor FLACSO – fazem parte integrante dos Capítulos, enquanto aqueles extraídos de autores são citações diretas e assim referenciadas.

Os fundamentos e a evolução da utilização da metodologia de gestão participativa da FLACSO são tema, neste livro, do texto de Cid Garcia “A metodologia FLACSO de planejamento estratégico e gestão participativa”. O processo de formação de atores sociais preconiza a utilização de metodologia participativa, traduzindo a transmissão de conhecimentos e/ou informações em uma ação, em um “como fazer”, recaindo assim mais na aprendizagem do que no ensino, uma vez que não existe aprendizagem sem a participação ativa e permanente do sujeito do processo educativo. Em seu artigo “Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania”⁴, Ivônio Barros Nunes tece interessantes considerações sobre um conceito mais amplo de educação.

O aprendizado em comunhão⁵

Ivônio Barros Nunes

Normalmente quando falamos em educação é mais fácil e direto imaginar as estruturas e os hábitos formais, institucionais, de educação escolar, certificada, que gera direitos e se constitui em obrigação. Mas neste caso, nosso conceito é mais amplo: diz respeito à criação de condições para que as pessoas possam aprender. Paulo Freire sempre dizia que ninguém ensina nada a ninguém, assim como ninguém aprende sozinho. As pessoas aprendem em comunhão, mediatizadas pela realidade.

4 In: MEHEDFF, Carmen Guimarães e PRONKO, Marcela (orgs). Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho. Brasília: Abaré/FLACSO, 2004: 81-82.

Este livro organiza a produção apresentada e discutida pelos especialistas convidados junto aos participantes e docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil, ao longo de três dias de Seminário Internacional homônimo, realizado em Brasília em outubro de 2003, no âmbito dos Projetos FLACSO – Brasil – UNESCO e FLACSO/DEQ/SPPE/MTE, com atividades realizadas no contexto da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos e do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) FLACSO – Brasil.

A primeira parte do livro, “Diálogo Social: corpos colegiados e intervenções locais” reúne as contribuições de cinco especialistas sobre o tema. A segunda parte, “Integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e renda” trata dos efeitos da globalização e dos processo de integração em curso na América Latina. A terceira parte, “Diversidade no mundo do trabalho” discute desde uma perspectiva conceitual e concreta a inclusão de determinadas categorias de população no mercado de trabalho e nas políticas públicas de trabalho. Na quarta parte, “A proposta de Política Pública de Trabalho e Renda: 2004-2007”, são apresentados os desafios para a construção da política pública de trabalho e renda. O livro inclui ainda quatro anexos que o completam.

5 Título nosso.

O processo de construção e conquista de consciência, de superação da condição de alienação, para Paulo Freire é um processo educativo. Precisamos construir a pedagogia da política participativa.

Em nosso caso, esse conceito nos interessa sobremaneira, além de ser muito funcional para o que precisamos: construir processos de cidadania que fortaleçam os conselhos institucionais e garantam qualidade nas decisões das representações, fazendo com que as políticas públicas sejam instrumento verdadeiro de resgate social e eliminação da miséria, de conquista de autonomia, respeito e liberdade.

O método participativo de formação de atores sociais da FLACSO se norteia pelo princípio básico de um trabalho colaborativo entre os facilitadores (ou docentes/especialistas) e os participantes dos processos de formação. Para que essa colaboração tenha efeito, é necessário que todos os participantes estejam informados e que a participação se dê de forma organizada e coerente. Por meio da participação, os formadores asseguram tanto que o grupo não se desviará por falta de integração, de questionamentos, de organização ou de realização completa, como que responderão efetivamente às expectativas dos participantes.

A participação se torna mais relevante quando se trata de definir, influir ou tomar decisões sobre processos ou estruturas sociais. A metodologia participativa utilizada pela FLACSO pretende resultar no desenvolvimento de processos de “reflexão” tanto dos facilitadores/especialistas quanto dos participantes. Estes processos de reflexão, por sua vez, resultarão em documentação escrita que possa servir de fonte e inspiração a organizações da sociedade civil em geral e aos formadores de atores sociais da Política Pública de Trabalho e Renda em particular, assim como a entidades acadêmicas, entre outras, que trabalhem no âmbito das políticas públicas. Esses processos de reflexão demandam, também, um componente de educação político democrática. Novamente, recorreremos a Ivônio Barros Nunes para ilustrar a necessidade de uma educação política num país como o Brasil:

A necessidade de um processo de educação política⁶

Ivônio Barros Nunes

A construção de novos caminhos de institucionalidade democrática que o Brasil começou a desvendar nos anos 1980 com a criação e organização dos conselhos institucionais é um processo que ainda não está maduro. Pode ser mais bem efetivada se for considerada como um processo de formação e educação política, das pessoas, dos atores sociais, das instituições.

⁶ Título nosso.

Para o desenvolvimento do processo de educação política da sociedade é fundamental que se consiga valorizar o conceito de responsabilidade dos atores sociais e agentes públicos na definição, execução e controle social de políticas públicas. Os conselhos, em suas mais variadas formas, podem ser instrumento importante desse processo, que, de certa forma, representa um novo momento de empoderamento de setores sociais e grupos que não têm acesso direto à condição de formuladores de políticas, mas que sofrem diretamente os resultados das mesmas.

O artigo de Ricardo Ribeiro neste livro, oferece um aprofundamento sobre a questão da formação de conselheiros da PPTR.

A Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004⁷

Entre novembro de 2004 e março de 2005, a Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores (FLACSO/Brasil, 2005) foi realizada⁸, exatamente para, neste contexto teórico-conceitual, responder às necessidades de uma metodologia de formação de multiplicadores, compreendendo seu desenvolvimento e sistematização, sua experimentação e sua validação enquanto metodologia para a formação de gestores de políticas públicas. O eixo fundamental da metodologia é o fortalecimento da gestão participativa de sistemas e políticas públicas de qualificação. Para isto foi realizado o aprimoramento de experiências anteriores de qualificação de gestores desenvolvidas pela FLACSO no contexto do Convênio MTE-FLACSO (desde 1998) e, muito especialmente a experiência das duas Oficinas Instrumentais de Formação de Multiplicadores anteriores (realizadas no período junho-dezembro de 2002).

A Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 teve carga horária total de 200 horas, das quais 30 horas foram presenciais (três dias consecutivos, de trabalho intensivo) e 170 horas de formação a distância (preliminar e pós-presencial), que incluíram além das leituras obrigatórias e optativas, o planejamento, organização, promoção, realização e registro de eventos locais de qualificação de gestores de políticas públicas por parte dos estudantes.

Palestras e debates informaram e estimularam a reflexão sobre quatro temas: (i) o conteúdo e as dimensões da PPTR no Brasil atual; (ii) os

7 FLACSO/Brasil, 2005. "Relatório Ação Estratégica Prioritária 2 (AE.2): Fase Presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores – ProEsQ 2004/Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)." Brasília: FLACSO, 2005.

8 Ver "Introdução" de Marcela Pronko, neste volume da Coleção PPTR.

princípios norteadores da formação de gestores de PPTR; (iii) a utilização de modalidades não tradicionais na formação de gestores e, (iv) a memória e o registro das ações de qualificação de gestores. Além disso, o trabalho grupal realizado na fase presencial da Oficina foi dividido em quatro momentos, correspondentes a etapas diferentes e sucessivas do planejamento: (i) as bases para o processo de qualificação; (ii) a definição da estratégia geral da qualificação; (iii) a programação da qualificação; (iv) a avaliação e o registro da experiência, além de um quinto momento dedicado a ajustes e considerações finais.

As atividades da fase presencial da Oficina se iniciaram com uma apresentação geral dos participantes e docentes, seguida de acordos sobre as regras de convivência para os três dias de trabalho e da apresentação geral da dinâmica da Oficina (em todas as suas fases), realizada pelos coordenadores da mesma: Cid Garcia e Carmen G. Mehedff. Dando continuidade, foi composta a mesa de abertura da fase presencial da Oficina, que contou com a participação da Sra. Éden Brasília de Assunção Damasceno (Superintendente de Desenvolvimento e Educação Empresarial da Eletronorte), do Dr. Remígio Todeschini⁹ (Secretário de Políticas Públicas de Emprego do MTE) e do Prof. Ayrton Fausto (Diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil). Após as exposições, seguiu-se um breve debate.

Em seguida, foi realizada palestra pelo Prof. Ricardo Ribeiro¹⁰, que versou sobre “Formação de Conselheiros em Políticas Públicas de Trabalho”, propiciando ampla participação no debate subsequente. Este, que teve como foco as características gerais dos necessários processos de formação contínua de gestores de políticas públicas que serviram de ponto de partida e encaminhamento geral para o início dos trabalhos propostos na fase presencial da Oficina.

O primeiro momento da fase presencial da Oficina, correspondente ao primeiro momento do planejamento (bases para o processo de qualificação), teve como objetivo, após a escolha de coordenador e relator de grupo, a definição dos objetivos (e sua justificativa) do processo de qualificação, a definição do público-alvo e a definição do tema central da qualificação ou seja, a definição do tripé que constitui a base para o planejamento e execução de um processo de formação de gestores de políticas públicas: objetivo, público-alvo e tema. Teve também como objetivo adaptar parcialmente os instrumentos relacionados, distribuídos aos participantes: ficha de inscrição, critérios de seleção de participantes,

9 Ver o artigo de Remígio Todeschini “Sistema Público de Emprego: estado atual, perspectivas e horizontes futuros. A visão do Ministério do Trabalho e Emprego”, neste volume da Coleção PPTR.

10 Ver o artigo de Ricardo Ribeiro “Formação de Conselheiros em Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR” neste volume da Coleção PPTR.

carta convite, lista de inscitos, perfil dos gestores e potenciais qualificados, entre outros. De acordo com a dinâmica estabelecida, o trabalho se dividiu da seguinte forma: duas horas de trabalho em grupos, realização de uma plenária de apresentação com uma hora de duração e discussão dos produtos parciais (coordenada pela Profa. Carmen Mehedff), com uma hora de duração e uma volta ao trabalho em grupos (duas horas) para avaliar as observações recebidas e ajustar o planejamento.

Seguindo a mesma dinâmica, o segundo dia de trabalho se iniciou com o segundo momento da Oficina (segunda fase do planejamento: definição da estratégia geral da qualificação), que teve como propósito a definição da estratégia geral da qualificação, isto é, do segundo tripé que constitui a base para o planejamento e execução de um processo de formação de gestores de políticas públicas: (i) a delimitação de seu conteúdo; (ii) a definição da metodologia geral e a elaboração da logística geral do evento (previsão de recursos financeiros e materiais) e, ainda, (iii) a adaptação parcial/elaboração preliminar dos instrumentos relacionados: primeira versão da agenda, bibliografia de referência, definição de local, entre outros aspectos pertinentes. A plenária deste segundo momento foi coordenada pelo Prof. Cid Garcia.

Entre o segundo e o terceiro momentos da Oficina foi realizada a palestra do Prof. Ivônio Barros Nunes¹¹, sobre “A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia.” Seguiu-se o debate que serviu de encaminhamento para a apresentação, realizada pela Profa. Silvia Yannoulas, do Fórum Virtual “Oficina Instrumental Formação Multiplicadores 2004”. O Fórum constitui uma ferramenta tecnológica e pedagógica que visa dar continuidade, na etapa pós-presencial, ao rico intercâmbio entre participantes e docentes, iniciado na fase presencial da Oficina. Durante a apresentação, foram realizados exercícios práticos de utilização do mesmo.

A seguir, foi realizado o terceiro momento da Oficina (correspondente à fase de planejamento de programação da qualificação), cujo objetivo foi a definição da programação do processo local de qualificação planejado, a especificação de recursos necessários e disponíveis (aprimoramento da logística do evento) e a especificação da metodologia de trabalho. Neste momento toma forma final a programação preliminar trabalhada nos dois momentos anteriores, mantendo-se a estrutura dos dois tripés anteriores: (i) objetivo, público-alvo e tema, e (ii) conteúdo, metodologia geral e logística geral). Os instrumentos relacionados a serem adaptados parcialmente nesse momento foram, entre outros aspec-

11 Ver o artigo de Ivônio Barros Nunes “A formação permanente de gestores para o fortalecimento da cidadania, por meio do uso intensivo da tecnologia.”

tos pertinentes: agenda definitiva, materiais didáticos a serem utilizados e expositores. Devido à extensão do debate com o palestrante no início da tarde e a apresentação posterior do Fórum, não houve discussão plenária nesse momento da Oficina, tendo sido privilegiado o processo de construção coletiva do planejamento que se realizava nos grupos.

O terceiro e último dia da fase presencial começou com uma breve apresentação, realizada pela Prof^ª. Silvia Yannoulas, sobre o Curso de Especialização PPTR do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO/Brasil, com o objetivo de esclarecer dúvidas dos participantes. Após essa apresentação, seguiu-se o quarto momento da Oficina (quarta fase do planejamento, ou seja, avaliação e registro da experiência). Seu objetivo foi a definição da avaliação do evento planejado e a elaboração/adaptação de instrumento de registro da experiência, com ênfase particular na reflexão sobre a construção de uma memória técnica da mesma¹². Outros instrumentos relacionados com esse momento do planejamento, que deveriam ser parcialmente adaptados foram: ficha de avaliação, roteiro de relatório, certificação dos participantes (caso fosse procedente), entre outros aspectos pertinentes. A plenária correspondente a este momento da Oficina foi coordenada pela Prof^ª Marcela Pronko e consistiu em um exercício de simulação no qual, rotativamente, cada grupo apresentou e defendeu o planejamento elaborado frente a outro que fazia as vezes de potencial financiador da experiência, avaliando a proposta e sugerindo adequações. Os resultados das discussões surgidas nessa plenária foram analisados em seguida no quinto momento da Oficina, onde cada grupo aperfeiçoou sua proposta.

Na última parte do dia, as atividades, coordenadas pelos professores Carmen Mehedff e Cid Garcia, estiveram focadas na orientação para a elaboração dos trabalhos pós-presenciais, e na avaliação dos participantes sobre a preparação e o desenvolvimento das atividades letivas já realizadas.

Os momentos de planejamento da fase presencial da Oficina Instrumental de Formação de Multiplicadores 2004 são apresentados mais detalhadamente nos próximos Capítulos (um capítulo para cada momento de planejamento), ilustrados com experiências (anteriores e atual) de formação de atores e multiplicadores da PPTR pela FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

12 Ver o artigo de Célia Camargo Reis "A preservação da memória institucional e o acesso ao saber técnico. Fundamentos para a qualificação de gestores da PPTR" neste volume da Coleção PPTR.