



METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS-BH

Trabalho desenvolvido em parceria com os gestores da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP) da Subsecretaria de Assistência Social (SUAS), Prefeitura de Belo Horizonte, no âmbito do Programa Imersão no Campo de Públicas, no segundo semestre de 2023.

BeloHorizonte

2023



Equipe Técnica

Ana Carolina Pereira da Silva

André Lanna Dutra Laudaes

Erica Alves Pereira

Julia Morais Buzato

Orientação

Prof^a Geralda Luiza de Miranda (Departamento de Ciência Política)

**Belo Horizonte
2023**

RESUMO

O presente relatório tem como objeto a *Política Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social* em Belo Horizonte (PMEP-SUAS/BH). Seu objetivo é fornecer uma base teórico-metodológica para seu planejamento operacional, incorporando a participação social e estabelecendo condições para a construção de consensos, em consonância com a configuração normativa e organizacional do SUAS. Responde, assim, à demanda feita pela Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente (GGTEP) do SUAS/BH ao Programa Imersão no Campo de Públicas: o Curso de Gestão Pública e a Prática Profissional.

A realização desse objetivo é feita em duas etapas. Na primeira, é elaborado um arcabouço teórico-metodológico para o planejamento da política, apresentado neste relatório, mobilizando-se metodologias de planejamento de políticas públicas e as técnicas de pesquisa bibliográfica e análise da legislação e regulamentos pertinentes ao tema. Na segunda etapa, busca-se capacitar os técnicos responsáveis pela formulação e implementação da PMEP-SUAS/BH para operacionalização deste arcabouço, o que será feito por meio de oficinas.

Espera-se que o trabalho contribua para a construção da educação permanente como uma estratégia de desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos profissionais que atuam no SUAS/BH, promovendo, assim, práticas mais qualificadas e efetivas na entrega de serviços e benefícios da política de assistência social.

PALAVRAS-CHAVE: Educação permanente; Gestão do Trabalho; Sistema Único de Assistência Social; Política Pública; Árvore de Problemas, Modelo Lógico, Estrutura Lógica, Planejamento Estratégico.

ABSTRACT

The present report focuses on the Municipal Policy for Permanent Education of the Unified Social Assistance System in Belo Horizonte (PMEP-SUAS/BH). Its objective is to provide a theoretical-methodological framework for operational planning, incorporating social participation and establishing conditions for consensus-building, in accordance with the normative and organizational configuration of SUAS. It responds to the demand made by the Management of Labor and Permanent Education (GGTEP) of SUAS/BH to the Public Field Immersion Program: the Public Management Course and Professional Practice.

The achievement of this objective is carried out in two stages. In the first stage, a theoretical-methodological framework for policy planning is developed, presented in this report, utilizing methodologies for public policy planning and techniques of bibliographic research and analysis of legislation and regulations relevant to the subject. In the second stage, efforts are made to empower the professionals responsible for formulating and implementing PMEP-SUAS/BH to operationalize this framework, which will be done through workshops.

It is expected that this work will contribute to the construction of permanent education as a strategy for the continuous development and improvement of professionals working in SUAS/BH, thus promoting more qualified and effective practices in the delivery of social assistance services and benefits.

KEYWORDS: Lifelong Education; Work Management; Unified Social Assistance System (SUAS); Public Policy; Problem Tree, Logical Model, Logical Framework, Strategic Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<u>Figura 1. Níveis de gestão municipal</u>	<u>15</u>
<u>Figura 2. Modelo de Árvore de Problema</u>	<u>24</u>
<u>Figura 3. Esquema para apreciação dos fatores externos</u>	<u>32</u>

LISTA DE QUADROS

<u>Quadro 1. Principais atores da Política de Educação Permanente</u>	<u>21</u>
<u>Quadro 2. Modelo de Quadro Lógico</u>	<u>26</u>
<u>Quadro 3. Tipos de objetivos e indicadores</u>	<u>29</u>

LISTAS DE ABREVIATURAS

CEAS- Conselho Estadual de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CORAS - Conselhos Regional de Assistência Social

FMUSUAS - Fórum Municipal dos Usuários do Sistema Único de Assistência Social

GGTEP - Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente

IGD-SUAS - Índice de Gestão Descentralizada Sistema Único de Assistência Social

MMGT - Mesa Municipal de Gestão do Trabalho

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

NOB-RH/SUAS - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

NUMEP - Núcleo Municipal de Educação Permanente

PCCS - Plano de Cargos Carreiras e Salários

PEEP/SUAS - Política Estadual de Educação Permanente

PMEP/SUAS - Plano Municipal de Educação Permanente

PNEP/SUAS - Política Nacional Educação Permanente

PPAG- Plano Plurianual de Ação Governamental

SEDESE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SMASAC - Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 EDUCAÇÃO PERMANENTE: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS NACIONAIS E ESTADUAIS	10
2.1 O conceito de educação permanente	10
2.2 Parâmetros normativos nacionais e estaduais da Política Educação Permanente	12
2.3 Diretrizes para a formulação e implementação da Política de Educação Permanente no nível municipal	14
3 A EDUCAÇÃO PERMANENTE EM BELO HORIZONTE	18
3.1 O papel das parcerias no SUAS	18
3.2 Princípios e objetivos da Política de Educação Permanente - SUAS no município de Belo Horizonte	20
3.3 Principais atores e atribuições na Política Municipal de Educação Permanente	23
4 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE	26
4.1 A árvore de problema como instrumento auxiliar do diagnóstico	26
4.1.1 A elaboração da Árvore de Problemas	27
4.2 O Quadro Lógico como instrumento de planejamento de projetos e políticas públicas ou organizacionais	28
4.2.1 Componentes do quadro lógico	31
4.3 Planejamento participativo da Política de Educação Permanente Municipal	38
4.3.1 Modelos “Top-Down” e “Bottom-Up”	38
4.3.2 As Instâncias de participação social no planejamento da Política de Educação Permanente Municipal	39
5 CONCLUSÃO	40
6. REFERÊNCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – PNEP/SUAS, instituída pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução 04, de março de 2013, estabelece os princípios e diretrizes para a educação permanente dos trabalhadores da política de assistência social. Seu principal objetivo é promover a profissionalização do SUAS.

As ações de formação e capacitação são direcionadas a todos os trabalhadores com formação em ensino fundamental, médio e superior que exercem suas atividades tanto na rede socioassistencial governamental quanto na não-governamental, abrangendo técnicos, gestores e agentes responsáveis pelo controle social.

O suposto mais geral da PNEP é o de que a educação permanente para o trabalho no SUAS não se restringe a procedimentos de educação formal, conforme segue:

(...) em um sentido mais amplo, ela diz respeito à formação de pessoas visando a dotá-las das ferramentas cognitivas e operativas que as tornem capazes de construir suas próprias identidades, suas compreensões quanto aos contextos nos quais estão inseridas e seus julgamentos quanto a condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida e de trabalho e à resolução de problemas (BRASIL, 2003, p. 33).

Ou seja, apenas a formação acadêmica não garante a gama de conhecimentos especializados basilares à operacionalização dos serviços e benefícios socioassistenciais e a emancipação dos trabalhadores e usuários do SUAS. Os trabalhadores precisam também conhecer os contextos econômico e sociocultural em que os usuários estão inseridos e quais são suas implicações na atuação profissional. Compreende-se ainda que a educação permanente promove a mobilização e autonomia dos trabalhadores, aprimora os fluxos de informação, otimiza a tomada de decisão dos agentes, o que mune a instituição de mecanismos que tornam a atividade laboral mais eficiente e facilitam o acesso dos usuários a serviços e benefícios, além de fortalecer os espaços de participação, deliberação e controle social através de conselhos, núcleos e outras formas de organização.

O objetivo deste relatório é fornecer uma base teórico-metodológica para o planejamento da implementação da Política Municipal de Educação Permanente do SUAS em Belo Horizonte (PMEP-SUAS/BH), incorporando a participação social e estabelecendo condições para a construção de consensos, em consonância com os parâmetros normativos e a estrutura organizacional do SUAS-BH, conforme demanda feita ao Programa Imersão no Campo de Públicas: o Curso de Gestão Pública e a Prática Profissional pela Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente (GGTEP), da Subsecretaria de Assistência Social (SUASS), vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC).

Prevê-se a realização desse objetivo em duas etapas. Na primeira, é elaborado um arcabouço teórico-metodológico para o planejamento operacional da política, apresentado neste relatório. Nesse esforço, são mobilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e análise da legislação e regulamentos pertinentes ao tema e metodologias de planejamento de políticas públicas. Na segunda etapa, busca-se capacitar os técnicos responsáveis pela gestão da PMEP-SUAS/BH para operacionalização desse arcabouço, o que será feito por meio de oficinas presenciais, a serem realizadas no *campus* Pampulha da UFMG, na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH).

Além desta introdução, o relatório está organizado em quatro capítulos. No segundo, é discutido o conceito de educação permanente como estratégia de gestão do trabalho na política de assistência social e sistematizados os parâmetros normativos e operacionais, definidos pelos governos federal e estadual para seu desenvolvimento no nível municipal. No terceiro capítulo, é apresentado o arcabouço metodológico para o planejamento operacional da PMEP-SUAS/BH, com base na da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS e na estrutura organizacional do SUAS/BH. As técnicas de planejamento mobilizadas são a *Árvore de Problemas*, nos termos de Cassiolato (2010), e o *Quadro Lógico*, conforme definido por Peter Pfeiffer (2006).

Esperamos que o trabalho contribua para a construção da educação permanente como uma estratégia de desenvolvimento e aprimoramento contínuo dos profissionais que atuam no SUAS/BH, promovendo uma prática mais qualificada e efetiva na entrega dos serviços e benefícios da política de assistência social.

2 EDUCAÇÃO PERMANENTE: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS NACIONAIS E ESTADUAIS

A preocupação com a oferta de qualificação para os trabalhadores da assistência social surgiu na primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995, e nunca saiu da pauta de deliberações das conferências nacionais seguintes. Entre os fundamentos da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), de 2006 encontra-se a educação permanente, entendida como estratégia de promoção da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais através da disseminação de conhecimento. Neste capítulo, é discutido o arcabouço teórico-normativa da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP). Na primeira seção, o foco é colocado no conceito de educação permanente estabelecido na normatização do SUAS em nível nacional e estadual. Na segunda seção, são sintetizados os parâmetros gerais da educação permanente estabelecidos pela Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP-SUAS) e as complementações feitas pelo órgão gestor estadual do SUAS em Minas Gerais, a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social (SEDESE). Por fim, na terceira seção, são discutidas as diretrizes para o planejamento, implementação e financiamento das ações de educação permanente no nível municipal.

2.1 O conceito de educação permanente

A educação permanente é definida na PNEP-SUAS, tal como estabelecida pela Resolução CNAS nº 04 de 2013, como um processo de atualização e renovação contínua das práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis, conforme segue:

A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (2013) atribui a educação permanente um processo contínuo de construção de conhecimentos pelos trabalhadores, de todo e qualquer conhecimento, por meio de escolarização formal ou não formal, de vivências, experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral dos trabalhadores, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social (BRASIL, Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, 2013. p.50)

Além do conceito institucional de educação permanente, cabe destacar aqui a perspectiva que Lima e Barone (2018) trazem em uma publicação na Revista Território Social. De acordo com os autores, a estrutura educacional tradicional está fundada na concepção de que os saberes são hierarquizados, mas, em direção inversa, a essência da educação permanente é o exercício da reflexão crítica no processo de ensino-aprendizagem, rompendo com os modelos tradicionais de educar, sem separar as categorias saber do fazer. Em outras palavras, a educação permanente supera a hierarquização de saberes e a fragmentação disciplinar do conhecimento. Os autores complementam que, no âmbito do SUAS, a educação permanente parte da reflexão sobre a realidade dos serviços e das necessidades existentes para, então, formular estratégias que ajudem a solucionar problemas.

Atentando-se às concepções tidas até então sobre educação permanente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social Subsecretaria de Assistência Social (SEDESE/MG) compreende, em publicação de 2023, que a educação permanente é a competência da gestão do SUAS voltada ao atendimento das necessidades de qualificação sistemática e continuada dos trabalhadores a partir da valorização de suas experiências, buscando oferecer os conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais ao desempenho de suas atribuições. Constitui-se como um processo contínuo de construção e aprimoramento de conhecimentos pelos trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários da política, por meio de vivências, experiências laborais e emocionais, no âmbito institucional ou fora dele, rompendo com modelos caracterizados por mera transmissão de conteúdos, fundamentada no estereótipo do aluno como simples receptor de informação.

Dessa forma, a regulamentação do SUAS, em nível nacional e estadual, estabelece a educação permanente como um mecanismo de construção de saberes para qualificar os

profissionais envolvidos nas diferentes funções, contribuindo para reafirmar a perspectiva negociativa e democratizante presente no cerne do Sistema.

2.2 Parâmetros normativos nacionais e estaduais da Política Educação Permanente

A Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP-SUAS), estabelecida pela Resolução CNAS 04, de 13 de março de 2013, resultou de um amplo processo de debate e deliberação que envolveu gestores dos entes federados, entidades de classe, centrais sindicais, especialistas, instituições de ensino superior, trabalhadores, conselheiros e usuários, reafirmando os preceitos da gestão descentralizada, democrática e participativa do SUAS. O objetivo central da PNEP-SUAS é estabelecido nos seguintes termos:

Institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação. BRASIL, Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, 2013. p.27.

Para compreensão do objetivo central da PNEP/SUAS na prática, Lima e Barone (2018) interpretam os princípios e as diretrizes para a concepção político-pedagógica da educação permanente na assistência social. Dessa forma, entende-se que a estrutura política refere-se a organização e funcionamento dos processos de trabalho no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a dimensão pedagógica como os profissionais são capacitados e formados continuamente.

A PNEP-SUAS estabelece que as instituições vinculadas ao SUAS realizam três modalidades de capacitação, definidas como Introdutórias, de Atualização e de Supervisão Técnica. Note-se que a PNEP-SUAS redireciona a gestão do sistema, encorajando o aperfeiçoamento da gestão e a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Orientando-se pelas diretrizes da Política Nacional, a implementação da Política de

Educação Permanente em Minas Gerais é pautada também pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), por meio da Resolução 643/2018, que estabelece o Plano Estadual de Educação Permanente de Minas Gerais (PEEP-SUAS/MG). Esse plano contém todas as atividades a serem planejadas e realizadas sistematicamente pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESE) e os parâmetros da política no estado, destacadamente os seguintes: a educação permanente dos trabalhadores do SUAS destina-se a todos os profissionais, independentemente do nível de escolaridade; tem como premissa a observância e o respeito à diversidade e características socioterritoriais das regiões do estado, bem como aos aspectos sociais, culturais, históricos, econômicos e políticos dos territórios. As diretrizes estabelecidas para PEEP são as seguintes:

- A atualização e renovação contínua de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos;
- A valorização da interdisciplinaridade no processo de ensino, aprendizagem, investigação e construção de conhecimento;
- O investimento em múltiplas formas de capacitação e formação;
- O acompanhamento, monitoramento e avaliação dos percursos formativos e ações de capacitação e formação;
- A valorização da educação popular de usuários e lideranças comunitárias como estratégia de fortalecimento da participação e do controle social do SUAS;

A Resolução CEAS-MG 643/2018 inclui também aspectos importantes para sistematização da educação permanente, que aproximam as determinações da PNEP à realidade do estado de Minas Gerais, dentre eles, a distinção entre ações de capacitação e formação, conforme segue:

§3º As ações de capacitação tem como finalidades promover o nivelamento, a atualização e manutenção de competências basilares ao desenvolvimento comum das três funções do trabalho no SUAS ou ao desenvolvimento específico de cada uma delas, bem como de promover ações de capacitação em serviço, que tenham por finalidade apoiar e acompanhar as equipes de trabalho no desenvolvimento das funções de gestão do SUAS e de provimento de serviços e benefícios socioassistenciais.

§4º As ações de formação obedecem às determinações legais do Ministério da Educação (MEC) que a elas digam respeito e compreendem uma complementação da formação formal, seja de nível superior ou médio. (Resolução 643/ 2018, Art. 12, Seção I).

Observa-se que os conceitos trazidos na Resolução CEAS-MG 643/2018 torna a interpretação da PNEP menos abstrata, potencializando a capacidade dos gestores de desenharem as estratégias de educação permanente com maior precisão. Nessa direção de busca por assertividade, essa resolução aponta diretrizes para PEEP-SUAS relacionadas ao monitoramento e avaliação, de forma que se produzam informações e estudos que possibilitem a análise de processos, resultados e impactos das ações desenvolvidas.

Assim, a PNEP-SUAS e a Resolução CEAS/MG 643/2018 compõem o arcabouço normativo mais geral para a atuação do SUAS-BH na política municipal de educação permanente, fornecendo aos gestores diretrizes, princípios e demais parâmetros necessários à sua implementação, em linha com as diretrizes de descentralização e gestão compartilhada do SUAS, como detalhado na próxima seção.

2.3 Diretrizes para a formulação e implementação da Política de Educação Permanente no nível municipal

Lotta (2019) destaca que as responsabilidades federativas no SUAS foram atribuídas da seguinte forma: a União como coordenadora do sistema e encarregada pelo processo geral de regulação, os estados com papel de coordenação em sua esfera e de execução de serviços em escala regional, e os municípios como executores dos serviços nos territórios.

A diretriz de compartilhamento de responsabilidades, que está na base da regulamentação do SUAS, é reconhecida pela SEDESE/MG no que tange à Política de Educação Permanente. A esse respeito, em publicação de 2023 - Conceituando a Educação Permanente em Minas Gerais, esse órgão prevê, além da articulação e cooperação entre os entes federados, o envolvimento de instituições de ensino e pesquisa e organizações da sociedade civil que atuam na área da assistência social. O objetivo é garantir a participação de todos os atores envolvidos na construção e implementação da Política de Educação Permanente do SUAS. Essa publicação detalha também as responsabilidades e atribuições dos três níveis de governo. À União compete a realização das ações de educação permanente aos estados, Distrito Federal e

municípios, bem como o cofinanciamento dessas ações e, aos estados, a oferta dessas ações aos gestores, trabalhadores governamentais e não-governamentais, conselheiros e representantes de usuários a nível estadual, regional, e, principalmente, aos municípios. As competências dos municípios dependem do nível de gestão. A esse respeito, cabe lembrar que a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB-SUAS, de 2005, determinou três níveis de gestão: Inicial, Básica e Plena, estabelecendo, assim, uma gradualidade na assunção das responsabilidades pelos municípios de acordo com a organização do sistema local de assistência social.

FIGURA 1. Níveis de gestão municipal



Fonte: Elaboração Própria com base em TCU (2013)

De acordo com Tribunal de Contas da União (TCU) (2013), nos municípios não habilitados nas condições de gestão inicial, básica e plena, é responsabilidade do gestor estadual a administração dos recursos federais destinados ao cofinanciamento das ações continuadas de assistência social.

No entanto, conforme SEDESE/MG (2023), compete aos municípios garantir o permanente aprimoramento técnico dos trabalhadores, da rede governamental e também da rede não-governamental vinculada ao SUAS, além de mobilizar, inscrever e fomentar que os seus profissionais participem efetivamente das ações de qualificação realizadas pelo estado e União, bem como disseminar os conhecimentos adquiridos junto às equipes locais, considerando também os trabalhadores das entidades do

município. Cabe a eles, ainda, custear as despesas de deslocamento e hospedagem, quando necessárias, visando à participação dos trabalhadores em ações de qualificação que forem ofertadas fora de seu território.

No que se refere ao financiamento da Política de Educação Permanente, dentre outras ações do SUAS, o governo federal instituiu o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS) em 2011 (Lei 12.435/2011), uma importante ferramenta para gestão da Assistência Social.

Conforme o Caderno de Orientações do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS), publicado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2012, o IGD-SUAS visa avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, Distrito Federal e estados, bem como a articulação intersetorial. Conforme os resultados alcançados pelos entes, a União apoia financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo. Dessa forma, entende-se que o IGD-SUAS é uma estratégia essencial para o aprimoramento da gestão, na qual a União destina recursos aos governos subnacionais pelos esforços dos gestores na condução e implantação do SUAS de forma qualificada.

Conforme detalhado no referido Caderno de Orientações, o IGD-SUAS pode ser um instrumento para a melhorar as seguintes dimensões:

(1) A gestão do trabalho e educação permanente através do custeio de ações como:

- Licitação e contratação de empresa para a realização de concurso público no município, Distrito Federal ou estado;
- Oficinas, encontros e seminários com os trabalhadores do SUAS para discussão da instituição da mesa de negociação, plano de cargos, carreiras e salários e demais temas afetos à gestão do trabalho no SUAS.

(2) A elaboração e implantação da Política de Gestão do Trabalho no SUAS, planos de capacitação e educação permanente no SUAS, especificamente, as ações de:

- Contratação de profissional por tempo determinado para o desenvolvimento de proposta de plano de capacitação;
- Implantação do plano de capacitação, com custeio da logística dos cursos, deslocamento de profissionais etc.

(3) O apoio técnico para os trabalhadores dos serviços socioassistenciais, com vistas a:

- O desenvolvimento e publicação de material de apoio aos trabalhadores do SUAS;
- A aquisição de livros e outras publicações dos conselhos das categorias profissionais (Conjunto CFESS/CRESS, CFP/CRP, entre outros);
- A contratação de consultoria pessoa física ou pessoa jurídica para realizar diagnóstico da situação da gestão do trabalho no estado, Distrito Federal e municípios;
- A contratação de consultoria para assessorar as ações estratégicas previstas para a gestão do trabalho na NOB-RH anotada;
- A contratação de estudos e pesquisas sobre Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), mesas de negociação, normas e protocolos sobre a qualidade de vida e segurança dos trabalhadores.

Em síntese, para o planejamento e implementação da política de educação permanente, os municípios mineiros contam atualmente com parâmetros normativos claramente definidos pelos níveis federal e estadual e a previsão de aportes financeiros do governo federal. A proposta metodológica para seu planejamento operacional é detalhada no próximo capítulo.

3 A EDUCAÇÃO PERMANENTE EM BELO HORIZONTE

Em Belo Horizonte, os trabalhadores do SUAS ainda não contam com uma Política Municipal de Educação Permanente (PMEP) sistematizada. Há o Plano Municipal de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte (PMEP-SUAS/BH), instrumento que orienta a execução, monitoramento e avaliação das ações de educação permanente no âmbito do SUAS. Para se adequar ao que está disposto no art.13 da Lei 10.836/20157, que versa sobre as competências do município quanto à criação e gestão de políticas socioassistenciais, bem como a elaboração e execução do Plano e da Política Municipal, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), a Subsecretaria de Assistência Social (SUASS) tem atuado, junto com o Núcleo Municipal de Educação Permanente do SUAS (NUMEP-SUAS/BH) e a Mesa Municipal de Gestão do Trabalho do SUAS de Belo Horizonte (MMGT/SUAS-BH), na proposta de formulação da PMEP. Conforme essa lei, a política proposta deve ser submetida à deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

A elaboração dessa política é uma das metas do Plano Municipal de Assistência Social – 2022-2025 (PMAS 22-25) que engloba, dentre outras, a promoção da saúde dos trabalhadores e fortalecimento dos espaços formativos.

3.1 O papel das parcerias no SUAS

Conforme estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/1993), um dos objetivos da gestão das ações na área de assistência social é integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. A própria LOAS reconhece as entidades e organizações de assistência social como aquelas que, sem fins lucrativos, atuam na defesa e garantia de direitos.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelecido pela Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, reforça o caráter multidisciplinar do SUAS. O MROSC define parceria como um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações

decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos no instrumento da parceria. Conforme a publicação intitulada “A Organização do Sistema Único de Assistência Social e a Rede Privada de Minas Gerais”, de 2016, elaborada pela então Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, essa legislação estabelece normas, procedimentos e instrumentos para aperfeiçoar a realização de parcerias, de finalidade de interesse público, pelas três esferas de governo com as organizações da sociedade civil. As entidades privadas e organizações da sociedade civil que ofertam serviços socioassistenciais estão submetidas à legislação, devendo atentar aos novos instrumentos jurídicos, diretrizes, princípios, regras e obrigações para a parceria com o Estado. A relação entre essas organizações e administração pública pode ser feita através dos seguintes instrumentos de parceria:

- Termo de Fomento;
- Termo de Colaboração;
- Acordo de Cooperação;
- Convênio exclusivo para parcerias entre os entes públicos.

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) reconhece que a parceria é uma forma de incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil sem fins Econômicos (OSCs) que desenvolvam projetos sociais alinhados aos princípios e diretrizes do SUAS. Além do recebimento de recursos públicos para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais as entidades e organizações recebem acompanhamento e apoio técnico. Diante disso, o município estabeleceu através do Decreto 16.746, de outubro de 2017, as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil na esfera municipal.

3.2 Princípios e objetivos da Política de Educação Permanente - SUAS no município de Belo Horizonte

Nos moldes das legislações federais e estaduais vigentes, a Prefeitura de Belo Horizonte possui responsabilidades e atribuições como Órgão Gestor Municipal de Assistência Social no que se refere à educação permanente do SUAS. A Resolução CEAS/MG 643/2018 define o papel dos município, conforme segue:

- I. Garantir o permanente aprimoramento técnico do corpo profissional vinculado ao órgão gestor municipal, tendo em vista, inclusive, a liberação dos profissionais para a participação em eventos de capacitação, formação, e apoio técnico.
- II. Inscrever os profissionais no Sistema de Gestão das Capacitações – SISCAP ou outro sistema de informação oficial para participar das ações de Educação Permanente desenvolvidas pelo estado;
- III. Custear as despesas de deslocamento e hospedagem, quando for o caso, dos participantes para todos os Espaços Formativos que ocorrerem fora de seu município;
- IV. Garantir que os profissionais de seu município, inscritos para participarem das ações de capacitação, formação, Apoio Técnico e Supervisão Técnica, concluem o programa pré estabelecido;
- V. Disseminar o conhecimento construído no âmbito da Educação Permanente entre as equipes do município;
- VI. Apoiar as equipes de profissionais da gestão e do provimento dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda do SUAS, na implementação e reformulação dos processos de trabalho, cuja necessidade for identificada na Supervisão Técnica.
- VII. Orientar as Entidades socioassistenciais para liberar seus trabalhadores para participarem das capacitações e formações, considerando que estas integram a rede socioassistencial do SUAS;
- VIII. Considerar os certificados emitidos pelo NEEP/SUAS-MG como requisitos para progressão e promoção na carreira dos trabalhadores do SUAS (Resolução CEAS/MG 643/2018, Seção II, art. 39).

Para cumprir as atribuições prescritas na resolução estadual, o município de Belo Horizonte criou a Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP), parte integrante Diretoria de Gestão do SUAS (DGAS), cujo objetivo é operacionalizar a função da gestão do trabalho no SUAS-BH, fomentar ações de

fortalecimento e valorização das (dos) trabalhadoras (es) do SUAS e de qualificação da oferta dos serviços, programas, projetos, benefícios, transferência de renda e Cadastro Único.

No que se refere aos objetivos do Órgão Gestor Estadual de Assistência Social em relação à educação permanente, a Resolução CEAS/MG 643/2018 destaca que, além de fornecer as bases necessárias para fomentar e orientar a elaboração dos Planos Municipais de Educação Permanente do SUAS, o estado possui outras atribuições, quais sejam:

- I. Fomentar o NEEP/SUAS-MG no processo de implementação, monitoramento e avaliação das ações de capacitação e formação, conforme os princípios e as diretrizes da PNEP/SUAS;
- II. Elaborar e implementar o Plano Estadual de Educação Permanente do SUAS de Minas Gerais, com o assessoramento do NEEP/SUAS-MG;
- III. Promover a interlocução, o diálogo e a cooperação entre os diferentes atores envolvidos na implementação da Educação Permanente do SUAS de Minas Gerais, com a oferta e execução de ações de capacitação, formação e qualificação dos gestores, agentes do controle social, trabalhadores e usuários do SUAS;
- IV. Fomentar e fortalecer os espaços participativos e democráticos nos processos de capacitação e formação, por meio da experiência vivenciada no trabalho, e nos coletivos;
- V. Ofertar ações de capacitação e formação para trabalhadores, usuários, gestores e agentes de controle social do estado e dos municípios, de forma regionalizada;
- VI. Ofertar ações de Apoio Técnico para os gestores, trabalhadores e agentes de controle social do estado e dos municípios, de forma regionalizada;
- VII. Ofertar Supervisão Técnica por região, considerando as prioridades acordadas com os municípios;
- VIII. Fomentar a articulação da Supervisão Técnica com as demais ações de capacitação, formação e apoio técnico em curso;
- IX. Fomentar a participação dos trabalhadores, usuários e gestores em Fóruns, Conselhos, Comissões locais e Conferências como espaços de formação ético-política; X. Orientar as Entidades socioassistenciais para liberar seus trabalhadores para participarem das capacitações e formações, considerando que as mesmas integram a rede socioassistencial do SUAS;

- XI. Liberar os trabalhadores estaduais para participar das capacitações e formações;
- XII. Criar um cadastro estadual de profissionais para implementar as ações de capacitação e formação;
- XIII. Fomentar e orientar a criação de Núcleos Municipais de Educação Permanente do SUAS;
- XIV. Fomentar e orientar a elaboração dos Planos Municipais de Educação Permanente do SUAS;
- XV. Considerar os certificados emitidos pelo NEEP/SUAS-MG como requisitos para progressão e promoção na carreira dos trabalhadores do SUAS;
- XVI. Custear as despesas de deslocamento e hospedagem de gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários, estaduais e municipais, quando necessário, para participarem das ações de capacitação e formação, conforme pactuações na CIB e deliberações no CEAS;
- XVII. Instituir e manter a Rede Estadual de Educação Permanente do SUAS.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese/MG) possui atualmente uma superintendência e uma diretoria cujas competências estão relacionadas à oferta da educação permanente para todos os municípios, fazendo cumprir as atribuições como Órgão Gestor Estadual de Assistência Social.

No município de Belo Horizonte, o Plano Municipal de Educação Permanente (PMEP/SUAS-BH) é elaborado bianualmente com o intuito de acompanhar o planejamento estratégico do Executivo municipal, principalmente no que diz respeito à elaboração e à revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). De acordo com Subsecretaria de Assistência Social de Belo Horizonte (SUASS), o principal objetivo do PMEP/SUAS-BH é orientar a organização, execução, monitoramento e avaliação das ações de educação permanente a serem efetivadas e disponibilizadas às (aos) trabalhadoras (es), gestoras (es) e conselheiras (os) do SUAS-BH. Em suma, para alcançar os objetivos previstos no que tange à educação permanente, assim como em grande parte das estratégias relacionadas ao SUAS, necessita-se do envolvimento de diversos atores, detalhados na próxima seção.

3.3 Principais atores e atribuições na Política Municipal de Educação Permanente

A NOB SUAS 2012 determina que o SUAS deve organizar-se de forma descentralizada e participativa, e os entes federativos devem estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores para a participação nas instâncias de controle social, assim como manter mecanismos formais de participação de agentes governamentais e não governamentais. Nessa direção, entende-se que a identificação de alguns dos principais atores relacionados ao planejamento e implementação da ação de educação permanente é necessária para posterior reconhecimento das melhores estratégias para construção da PMEP-SUAS/BH. No Quadro 1, são listados esses atores, indicando-se a base normativa de sua designação e sua definição/atribuições.

QUADRO 1: Principais atores envolvidos na Política Municipal de Educação Permanente do SUAS/BH.

ATOR	NORMATIZAÇÃO	ATRIBUIÇÃO/ DEFINIÇÃO
Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP)	Lei 11.065 de 2017, da Reforma Administrativa de Belo Horizonte	Fomentar as ações de fortalecimento e valorização dos trabalhadores do SUAS e de qualificação da oferta dos serviços, programas, projetos, benefícios, transferência de renda e Cadastro Único.
Núcleo Municipal de Educação Permanente (NUMEP)	Portaria SMAAS 17/2017, de 22 de julho de 2017	Contribuir no planejamento das ações de capacitação e formação, desenvolver, estimular o diálogo e a constante troca de conhecimentos com instituições de ensino, pesquisa e extensão, facilitar a comunicação, o diálogo e a colaboração entre os diversos envolvidos na implementação da Educação Permanente no SUAS BH.
Mesa de Gestão do Trabalho	Portaria SMAAS 16/2017, alterada pela Portaria SMAAS 24/2017, de 29 de novembro de 2017	Servir como um permanente local de diálogo e negociação entre gestores e trabalhadores.
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-BH)	Lei Municipal 7.099, de 27 de maio de 1996, atualizada pela Lei Municipal 10.836, de 29 de julho de 2015	Instância deliberativa colegiada do SUAS. Normatiza, disciplina, acompanha, avalia e fiscaliza a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, prestados pela rede socioassistencial.
Conselhos Regional de Assistência Social (CORAS)	Resolução CMAS-BH 34, de 30 de dezembro de 2020.	Instâncias regionais de participação e de controle social da política de assistência social, de caráter consultivo, vinculadas ao CMAS-BH.
Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS	Instituído pelo Decreto 10.049, de 9 de outubro de 2019	Instância colegiada de natureza consultiva que realiza diagnósticos, planeja ações de capacitação, promove interlocução dos atores envolvidos e participação social.
Fórum Municipal dos Usuários do Sistema Único de Assistência Social (FMU-SUAS)	Lei Municipal 7.099, de 27 de maio de 1996, atualizada pela Lei Municipal 10.836, de 29 de julho de 2015	Fomentar e qualificar a participação dos usuários junto às políticas de assistência social na cidade.

Fonte: Normatização do SUAS. Elaboração própria.

4 PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

Para planejar a Política Municipal de Educação Permanente, o órgão gestor municipal, junto com as instâncias de participação selecionadas, dentre as indicadas no Quadro 1, deverá avaliar a situação presente, distinguindo problemas, potencialidades, recursos disponíveis, impactos de ações precedentes e as necessidades específicas dos trabalhadores e usuários do município. Deverá também ter em mente os princípios e diretrizes definidos para a política; identificar atores a serem envolvidos no processo e suas respectivas competências, conforme a normatização; definir estratégias de capacitação, tendo em vista as características do público a que se destinam; definir periodicidade das ações; criar incentivos à participação, dentre outros.

A a presente seção apresenta duas metodologias que podem contribuir para o processo de planejamento da Política Municipal de Educação Permanente do SUAS-BH, a saber, a *Árvore de Problemas* e o *Quadro Lógico*, detalhando orientações para sua operacionalização, com vistas a capacitar os atores responsáveis pela condução do processo.

4.1 A árvore de problema como instrumento auxiliar do diagnóstico

A *Árvore de Problema* é uma ferramenta de planejamento sistematizada por Martha Cassiolato e Guerresi (2010). Seu objetivo é facilitar a análise dos problemas que permeiam uma dada situação, orientando a identificação e análise das relações de causa e efeito nele envolvidas. A definição do problema a ser abordado é um passo essencial e inicial da ferramenta, visto que torna mais simples a identificação do objetivo geral do programa/projeto ou política pública ou organizacional. Ainda, a ferramenta requer a explicitação do que denomina “descritores”, isto é, os sintomas (ou indicadores) do problema, os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso seu enunciado. A apresentação é feita por meio de um diagrama de causa-efeito (árvore), o que facilita a visualização (CASSIOLATO, GUERESI, 2010).

Assim, a árvore de problemas é uma técnica de planejamento que auxilia na definição do foco de análise, identificação de pontos críticos e a análise dos problemas, estabelecendo suas relações de causalidade e guiando a atuação que visa à solução. Destaca-se que o ideal é que o esforço de elaboração da árvore esteja subsidiado por estudos relacionados à temática; pesquisas de avaliação das ações precedentes na área; avaliação de tendências de seu desenvolvimento etc. A árvore de problemas contribui para a sistematização dos diferentes aspectos (problemas) envolvidos na questão, não para o seu conhecimento propriamente dito, induzindo a definição do problema entendido como ‘central’, isto é, o problema que deverá ser enfrentado pela intervenção, no caso, a Política Municipal de Educação Permanente.

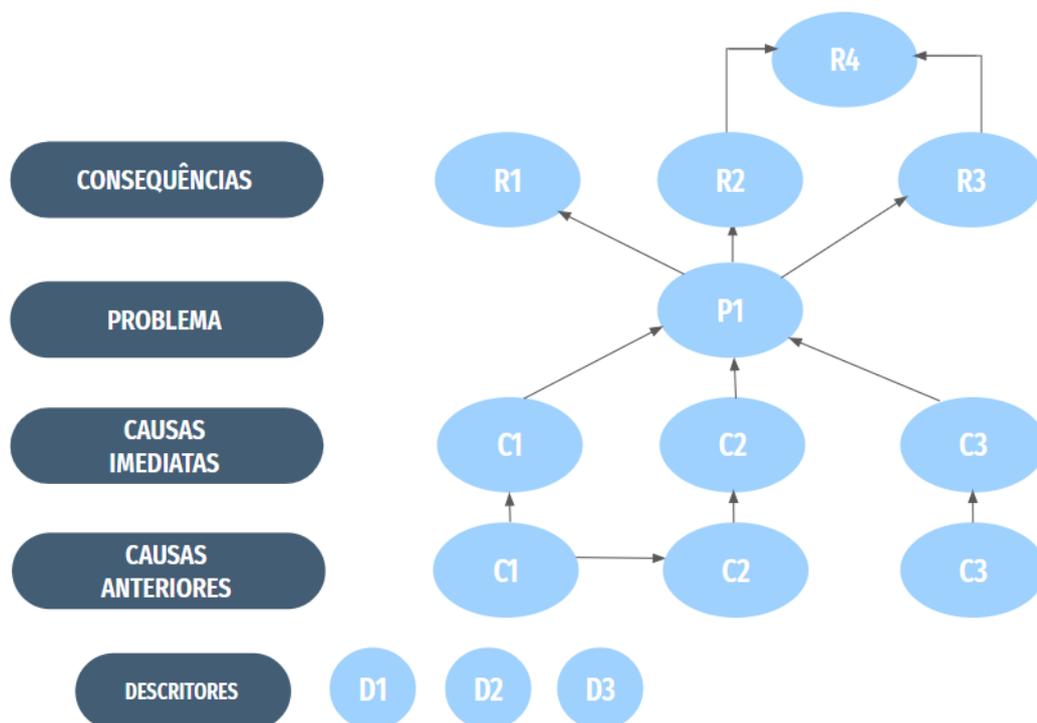
4.1.1 A elaboração da Árvore de Problemas

Quanto à utilização da Árvore de Problemas, a principal tarefa da GGTEP e demais atores envolvidos é a definição do problema a ser enfrentado, como antecipado na seção anterior. Conforme Cassiolato e Guerresi (2010), a árvore deve ser organizada em torno de um problema central (a situação-problema), e os demais problemas que integram a explicação são definidos como causas ou consequências desse problema central. Diferenciar corretamente os níveis de problemas (central, causa ou consequência) é fundamental para orientar as ações para mudança.

A partir da definição do problema, pode-se definir a mudança esperada. Para alcançar a mudança é necessário enfrentar as causas críticas. Assim, durante a elaboração da árvore, devem ser distinguidas, dentre as causas mapeadas, uma ou duas causas críticas. A partir daí, o projeto de intervenção deve prever atividades e resultados que atuem sobre essas causas, isto é, ações que deverão ser direcionadas para mitigar as causas apontadas como “críticas”. O público-alvo também deve ser evidenciado na descrição da situação-problema, pois permite a definição das ações que irão integrar o programa.

A construção da árvore deve ser feita utilizando-se setas de implicação que indiquem os vínculos causais existentes entre os problemas definidos como causas, dado que pode haver relação de causa e efeito entre eles; entre causas e problema central; e entre problema central e consequências, bem como entre estas. Essa inter-relação deve ser estruturada de forma lógica, conforme representado na Figura 2.

FIGURA 2. Modelo de Árvore de Problema



Fonte: Elaboração Própria com base em Cassiolato e Gueresi (2010).

Ressalta-se, novamente, que a definição dos problemas envolvidos em determinada área deve estar subsidiada em estudos e avaliações prévios, portanto, essa definição está ainda no campo da técnica. No entanto, a seleção do problema a ser caracterizado como ‘central’, isto é, o problema que vai ser enfrentado pela intervenção a ser planejada, é uma decisão política e, sendo assim, deve estar orientada pelos compromissos assumidos e pactuados na área. Ou seja, na definição do problema central, não existem escolhas certas ou erradas, mas, sim, escolhas politicamente legítimas.

4.2 O Quadro Lógico como instrumento de planejamento de projetos e políticas públicas ou organizacionais

O Quadro Lógico é uma matriz que possui em sua estrutura os elementos mais importantes de um projeto ou política pública ou organizacional, permitindo sua

apresentação de maneira lógica e sucinta. Sua construção deve contar com a participação de os atores envolvidos na política, tal como definidos na normatização da área, de forma a construir consensos em torno de conceitos, procedimentos e indicadores e a pactuar as responsabilidades na implementação.

A sistematização dessa metodologia é aqui realizada nos termos definidos por Peter Pfeiffer (2006). Inicialmente, o autor destaca que o Quadro Lógico não é um plano completo de um projeto. Trata-se apenas de um resumo do plano de intervenção, que fornece respostas às seguintes perguntas:

- ✓ Por que o projeto deve ser realizado?
- ✓ Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
- ✓ Como se pretende produzir melhorias?
- ✓ Quais as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos?
- ✓ Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?”

O Quadro Lógico permite a verificação da estrutura da política, especificamente, a lógica da intervenção que se pretende realizar. O Quadro 2 traz os quatro níveis que devem ser definidos.

QUADRO 2. Modelo de Quadro Lógico

	Lógica da intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições importantes
Objetivo superior				
Objetivo do projeto				
Resultados				
Atividades principais				
Insumos				

Fonte: Elaboração Própria com base em Pfeiffer (2006).

Como antecipado, o Quadro Lógico é uma forma de estruturar um projeto de intervenção ou uma política pública de maneira organizada. A ideia é mostrar como as partes da política se conectam, seguindo uma ordem: primeiro, as coisas que fazemos (atividades principais) levam a certos resultados. Depois, esses resultados contribuem para alcançar os objetivos do projeto. Por fim, esses objetivos contribuem para a realização do objetivo superior, que é a missão da organização responsável. É como uma corrente em que cada elo (atividades, resultados e objetivos) está conectado ao próximo de maneira lógica. A intenção é que tudo faça sentido, mas não é apenas uma relação simples de causa e efeito. No Quadro Lógico, também é necessário fazer certas “suposições importantes” que são fatores cuja realização independem da equipe responsável, mas são imprescindíveis para a realização das atividades e objetivos definidos. Outro aspecto importante da construção desse quadro é a definição de indicadores para os quatro níveis da lógica da intervenção, para os quais devem ser definidas as fontes de comprovação.

Para a formulação dos objetivos, deve-se utilizar o tempo presente, para denotar situações positivas alcançadas; para a formulação das atividades, deve-se usar verbos no infinitivo e, na formulação dos resultados, verbos no participio. Por exemplo: as

atividades podem ser descritas como “Capacitar trabalhadores do SUAS” e os resultados podem ser descritos como “Trabalhadores do SUAS capacitados”. Pfeiffer argumenta que esse tipo de linguagem, apesar de estranha à primeira vista, reduz riscos de incertezas e dúvidas, contribui para expor problemas de consistência no plano e aumenta a visibilidade de conflitos e incompatibilidades. Esses efeitos são desejados na construção participativa de uma política, pois, com menos conflitos, aumenta-se a chance de êxito da mesma.

Nas próximas seções, descrevemos cada uma das colunas que compõem o quadro lógico. Optamos por começar a descrição de baixo para cima, levando em consideração que é uma das alternativas possíveis de construção, com exceção dos insumos que podem ser preenchidos por último, após a disponibilização dos recursos disponíveis (CASSIOLATO, GUERESI, 2010).

4.2.1 Componentes do quadro lógico

Insumos

Insumos são os recursos para a realização das atividades, e sua definição deve estar pautada pelos critérios de necessidade e suficiência. É constituído por recursos orçamentários e não orçamentários. A definição desses recursos precisa estar relacionada logicamente com as atividades principais, no sentido de que devem ser necessários e suficientes para sua realização. Destaca-se que, se os recursos forem insuficientes, as atividades irão ser comprometidas e, se não forem necessárias, haverá desperdício de recursos.

Atividades principais

As atividades necessárias e suficientes para alcançar os resultados previstos são referidas como atividades principais, o que significa eliminar detalhamento excessivo do que deverá ser feito. Para cada resultado, deve-se estabelecer uma ou mais atividades principais. A relação entre as atividades e os resultados deve ser lógica: as atividades devem ser suficientes e imprescindíveis para atingir os resultados, tornando seu planejamento uma responsabilidade da gestão do projeto. Segundo Pfeiffer, a ausência de atividades suficientes deve impedir a obtenção dos resultados, enquanto atividades

desnecessárias resultam em desperdício de recursos. A definição de atividades é fundamental para determinar o escopo do projeto e estimar os recursos necessários.

Resultados

Os resultados a serem definidos são os bens e/ou serviços produzidos pela política e entregues aos seus beneficiários. Devem descrever aquilo que é gerenciável pela equipe, que está sob sua responsabilidade.

Os resultados não devem ser confundidos com os objetivos. Objetivos são efeitos desejados do projeto, mas não estão sob influência direta da gerência da política, enquanto os resultados precisam estar sob sua governabilidade.

Objetivo do projeto

O objetivo do projeto é onde se encontra o propósito da intervenção. Precisa ser explicitado no presente, denotando a situação desejada como alcançada. Esse propósito deve ser vinculado ao problema central, que é identificado na árvore de problemas. Representa a resolução da situação problemática, devendo ser explicitado como a nova situação que se espera alcançar com a execução do projeto. Ou seja, se um problema é um estado negativo percebido, o objetivo é um estado positivo desejado.

A análise das causas dos problemas geralmente revela que aqueles afetados precisam participar das soluções. Isso pode ser desafiador, pois soluções sustentáveis frequentemente exigem mudanças de hábitos e comportamentos de pessoas e instituições. Não são apenas infraestruturas que melhoram as condições de vida, mas seu uso adequado, o que pode exigir mudanças de hábitos. Portanto, o objetivo do projeto deve refletir as mudanças que serão provocadas no grupo-alvo pelos resultados do projeto. Sem essa mudança, as melhorias que um projeto pode prover não seriam sustentáveis, ou seja, não haveria desenvolvimento, entendido como um processo de transformação e melhoria ao longo do tempo (PFEIFFER, 2006).

Objetivo superior

É o objetivo que serve como orientação geral da atuação dentro do contexto organizacional. Ao mesmo tempo que ele contempla uma visão de futuro da

QUADRO 3. Tipos de objetivos e indicadores

Nível de objetivo	Tipo de indicador
Objetivo superior (goal)	Impacto
Objetivo do projeto (purpose)	Outcome ou efeito
Resultados (outputs)	Output
Atividades (activities)	Processo
Insumos (inputs)	Input

Fonte: Banco Mundial (1996). Elaboração própria.

Começando pelo final do Quadro 3, os indicadores de entrada são referidos aos recursos que serão providos em um determinado tempo para a política. São muitas vezes deixados de fora na monitoração de uma política, mas são necessários para uma boa análise de custo benefício dos resultados (BANCO MUNDIAL, 1996).

Os indicadores de processo medem o que acontece durante a implementação e são frequentemente apresentados como metas retiradas de um plano de atividades; por exemplo, andamento da aquisição de material; data em que a formação de determinada região ou grupo de pessoas deverá ser realizada; número de profissionais recebendo a formação (BANCO MUNDIAL, 1996).

Os indicadores de *output* medem os resultados físicos e financeiros imediatos da política: quantidades físicas, fortalecimento organizacional e fluxos iniciais de serviços. Incluem mensurações de desempenho baseadas no custo operacional. Exemplos: porcentagem de colaboradores em formação; custo da formação por aluno; razão de material por aluno e etc. (BANCO MUNDIAL, 1996).

Indicadores de *outcome* ou efeito são mensurações mais específicas relacionadas às atividades da política. Podem ser estatísticas setoriais que lidam com o efeito direto que a política resulta nos beneficiários, em seu público-alvo (BANCO MUNDIAL, 1996).

Por fim, os indicadores de impacto mensuram as mudanças de médio ou longo prazo na

sociedade em geral. Mensurações desse tipo envolvem estatísticas complexas sobre o aspecto econômico e social, que dependem de dados coletados dos beneficiários e da população em geral. As primeiras mensurações de impacto podem ser obtidas através do levantamento das percepções dos beneficiários sobre os serviços que serão prestados na política. Esse tipo de mensuração inicial tem a vantagem de servir como consulta aos interessados na política e adiantar o surgimento de problemas que podem aparecer na implementação. Exemplos de indicadores de impacto são os seguintes: melhoria na qualidade do atendimento prestado pelos profissionais; redução dos índices de vulnerabilidade social entre os colaboradores. Exemplos de percepções dos beneficiários: percepção dos beneficiários sobre a qualidade do atendimento recebido; percepção dos beneficiários sobre como os programas de educação permanente os ajudam a lidar com fatores de risco.

Assim, os indicadores são uma das partes mais discutidas no quadro lógico, importante para a gerência da política, pois é uma importante referência na avaliação. A busca por indicadores adequados pode desencadear um novo processo de discussão de objetivos, resultados, atividades e insumos, pois pode explicitar inconsistências nas definições anteriormente feitas nesses níveis (PFEIFFER, 2006).

Fontes de comprovação

A terceira coluna do quadro lógico cumpre a função de evitar que indicadores cujas informações não podem ser verificadas empiricamente ou cujo custo seja muito alto façam parte da matriz. Nesse espaço, é necessário incluir onde (locais e documentos) se encontram as informações necessárias para compilar os indicadores definidos.

As fontes de comprovação também cumprem outras funções, tais como, ajudar na escolha de indicadores realistas, avaliar a necessidade ou não de se criar novas fontes de comprovação, caso se deseje manter indicadores sem fontes de informação disponíveis. Além disso, a definição das fontes explicita os elementos necessários para o estabelecimento de um sistema de informações gerenciais do projeto, especificamente, as relacionadas a insumos empregados, atividades desenvolvidas e resultados alcançados.

Suposições importantes

Certamente, projetos e políticas destinados a promover transformações em indivíduos ou organizações tendem a enfrentar riscos e obstáculos que não são detectáveis no início do processo. Portanto, um planejamento eficaz deve buscar minimizar as consequências desses fatores, que são decorrentes de condições prévias e colocadas fora do âmbito de governabilidade da equipe do projeto. Devem, portanto, ser considerados na última coluna do quadro lógico, a de “suposições importantes”.

Assim, essa coluna funciona como uma espécie de análise de riscos externos. Riscos internos não fazem parte do quadro lógico, sendo objeto de análises de riscos específicas, abordadas à frente.

Segundo Pfeiffer (2006) as suposições importantes podem estar ligadas a:

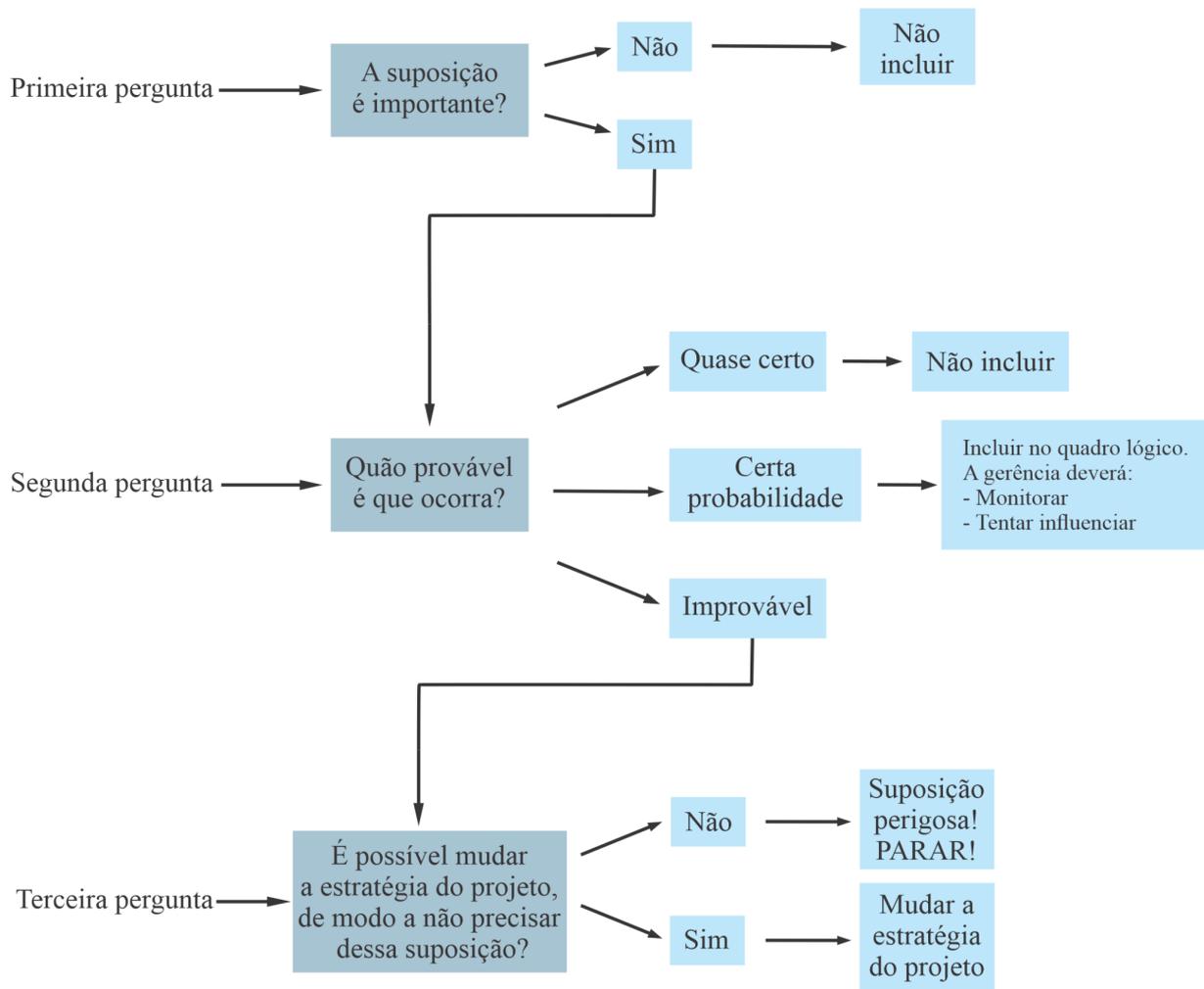
- i. O grupo-alvo do projeto;
- ii. A fatores políticos ou macroeconômicos.

Sendo assim, a inclusão de uma suposição depende de sua avaliação. Essa avaliação deve ser pautada nas seguintes direções:

- i. A suposição tem de ser importante para o êxito do projeto;
- ii. Deve haver risco de que ela não ocorra;
- iii. Se ela for importante e o risco dela não ocorrer for muito alto, a estratégia de intervenção deve ser mudada pois compromete o êxito da política.

A **FIGURA 3** retrata o raciocínio a ser seguido ao formular as suposições.

FIGURA 3. Esquema para apreciação dos fatores externos



Fonte: Elaboração Própria com base em Pfeiffer (2006)

A suposição é importante na construção da lógica vertical, pois, com o alcance de um componente do quadro lógico somado à afirmação da suposição do mesmo nível, chega-se ao nível imediatamente superior. Por exemplo, o desenvolvimento das atividades principais, somado à realização da suposição inserida no mesmo nível, permite a realização do que foi previsto no nível de resultados, que, por sua vez, ao ser alcançado somado à efetivação da (eventual) suposição inserida em seu nível, permite a realização do que foi previsto no nível do objetivo do projeto (PFEIFFER 2006).

Não há consenso sobre a necessidade de uma suposição para o objetivo superior. No entanto, Pfeiffer destaca que, nesse nível, a suposição pode cumprir a função de garantir a sustentabilidade do projeto.

4.3 Planejamento participativo da Política de Educação Permanente Municipal

Objetiva-se, nesta seção, elucidar o procedimento de desenvolvimento do planejamento participativo de política pública a partir dos modelos disponíveis, bem como demonstrar as vantagens de se utilizar esse tipo de planejamento. Para concluir, serão apontadas instâncias de participação que podem ser mobilizadas na construção da Política Municipal de Educação Permanente do SUAS/BH.

4.3.1 Modelos “Top-Down” e “Bottom-Up”

O termo “top-down” significa “de cima para baixo” e “bottom-up” significa “de baixo para cima”. Conforme apontado por Oliveira (2006), no modelo *Top-Down*, a premissa é que os burocratas do nível de rua não possuem visão completa da área afetada pela política em questão e, por isso, as decisões devem ser tomadas por autoridades dos médio e alto escalões da burocracia, que supostamente possuem visão mais abrangente e controle dos processos. Segundo esse modelo, os níveis hierárquicos mais altos são tomadores de decisão suficientemente munidos dos conhecimentos necessários, o que permitiria descartar outros saberes e instâncias de participação social. No caso em tela, em um planejamento de política pública que segue o modelo *Top-Down*, os burocratas responsáveis não incluiriam contribuições relevantes que trabalhadores da ponta e usuários teriam a oferecer no momento de elaboração do planejamento, por exemplo.

Por outro lado, segundo Oliveira (2006), o modelo *Bottom-Up* leva em consideração a participação de trabalhadores da ponta, usuários e outros atores que podem ser afetados pela política. Uma das premissas é que o modelo é mais eficiente, visto que os atores envolvidos sabem exatamente o que acontece, o que facilitaria o alcance dos objetivos, além de ser mais democrático, visto que dá espaço a “partes interessadas no processo nas decisões que lhes afetam” (*idem*, p.279).

Por esses e outros motivos, o modelo *Bottom-Up* demonstra ser a forma adequada de planejamento, uma vez que inclui outros agentes, além daqueles que ocupam os médio e alto escalões da burocracia, que podem contribuir de forma acertada para o trabalho da GGTEP. Considerando que quanto maior o grupo, maiores são as dificuldades de se estabelecer consensos, é preciso equilibrar os benefícios da participação com seus custos, selecionando participantes que efetivamente representam os diferentes setores ou

segmentos sociais envolvidos na política e podem contribuir efetivamente em seu planejamento.

4.3.2 As Instâncias de participação social no planejamento da Política de Educação Permanente Municipal

O controle social e a participação popular são importantes instrumentos que contribuem para os avanços da política de assistência social. Conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), faz parte das diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Lei 8.742, art. 5, inc. II). A lei municipal do SUAS-BH, em conformidade com legislação federal e estadual, estabelece como responsabilidade da gestão a elaboração e execução da Política Municipal de Educação Permanente de forma participativa e com deliberação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Sendo assim, no processo de planejamento dessa política, faz-se necessário o envolvimento das instâncias de participação social organizadas no município. Algumas instâncias que podem ser mobilizadas pela GGTEP com intenção de promover diálogo e a construção dos consensos necessários, são:

- CMAS;
- NUMEP;
- CORAS; e
- FMUSUAS.

A participação de representantes dessas instâncias de deliberação do SUAS-BH e outros mecanismos (como entrevistas, ouvidorias etc) permitem o diálogo entre a sociedade civil e o governo e favorecem a compreensão acerca da realidade do município e as necessidades dos trabalhadores e usuários no que se refere à educação permanente.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho, elaborado em parceria com os gestores da Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP), do município de Belo Horizonte, busca oferecer subsídios metodológicos aos planejadores para a elaboração da Política Municipal de Educação Permanente do SUAS/BH , bem como orientações sobre os procedimentos a podem ser mobilizados em sua construção.

Conforme demonstrado, o desenho da política depende do domínio de ferramentas e técnicas de planejamento, dado que o conhecimento sobre as ferramentas e técnicas fornece aos gestores condições para estabelecer um processo consciente e metódico de intervenção na realidade, evitando a improvisação. A estrutura do SUAS/BH possui diversas particularidades que exigem dos gestores um conhecimento não só das leis que regulamentam a educação permanente do SUAS, mas também do contexto organizacional e participativo municipal. Desta forma, acreditamos que os instrumentos e procedimentos apresentados neste relatório podem auxiliar no planejamento.

Para elaboração da Política Municipal de Educação Permanente, sugere-se, primeiro, a utilização da Árvore de Problemas para a definição do problema central a ser enfrentado, bem como suas causas e consequências. Em seguida, pode ser utilizada a metodologia do Quadro Lógico para definir a estrutura lógica dessa política, nos termos estabelecidos na normatização federal e estadual.

Esperamos que essa contribuição do Programa Imersão no Campo de Públicas da UFMG possa ser aproveitada e utilizada pela Gerência de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS (GGTEP).

6. REFERÊNCIAS

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Governo. **Lei 10.836**, de 29 de julho de 2015. Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, institui o Sistema Único de Assistência Social de Belo Horizonte - Suas-BH - e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, 30 jul.2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2015/1084/10836/lei-ordinaria-n-10836-2015-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-municipio-institui-o-sistema-unico-de-assistencia-social-de-belo-horizonte-suas-bh-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 out 2023.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/– 1ª ed.** – Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema único de Assistência Social IGD-SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_IGDSUAS.pdf> .Acesso em 20 out 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Gestão Do Trabalho No Âmbito Do Suas: Uma contribuição Necessária**. Brasília, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Lei nº 7.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC80D75329&inline=1>. Acesso em 20 out 2023.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simoni. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA, Nota Técnica nº 6, 2010.

LIMA, André Luiz Machado. BARONE, Cláudia. **Revista Território Social**, vol. 01 I N. 01 I Outubro de 2018. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/2308.pdf>. Acesso em 20 out 2023.

LOTTA, Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas**

no **Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4162>. Acesso em 20 out 2023.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais – CEAS/MG **RESOLUÇÃO N.º 643/2018**.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social Subsecretaria de Assistência Social. **Cartilha Conceituando a Educação Permanente em Minas Gerais**. 2023. Disponível em: <https://social.mg.gov.br/noticias-artigos/2061-sedese-publica-cartilha-sobre-politica-de-educacao-permanente-no-suas>. Acesso em 20 out 2023.

MINAS GERAIS. Secretária de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **A organização do Sistema Único de Assistência Social e a Rede Privada de Minas Gerais Cartilha de Orientação**. 2016. <https://www.sigas.pe.gov.br/files/08092017114401-11.suas.e.a.rede.privada.mg.pdf>. Acesso em 20 out 2023.

OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, nº 40(2), 2006, p. 273-288.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 1, p. p. 81-122, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/320>. Acesso em: 20 nov. 2023.

WORLD BANK. **Designing project monitoring and evaluation**. Washington: World Bank, Operations Evaluation Department, 1996. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 12 dez. 2023.