

UM BALANÇO DO PROJETO DE CAPACITAÇÃO EAD EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

DIOGO JOEL DEMARCO

Professor adjunto da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Engenheiro Agrônomo (UFPEL), Mestre e Doutor em Educação (USP). Coordenador do Grupo de Trabalho (GT) Gestão Pública, Município e Federação do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV).

PEDRO DE ALMEIDA COSTA

Professor adjunto da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Administrador, Mestre e Doutor em Administração (UFRGS). Coordenador do projeto Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/UFRGS-SPI/MP).

BRUNA CRUZ DE ANHAIA

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e graduanda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Socióloga, Mestra em Sociologia (UFRGS). Supervisora Pedagógica do projeto Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/UFRGS-SPI/MP).

JANAÍNA RUVIARO DA SILVA

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e graduanda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Socióloga, Mestra em Sociologia (UFRGS). Assistente Pedagógica do projeto Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial (CEGOV/UFRGS-SPI/MP).

INTRODUÇÃO

O intenso processo de descentralização da administração pública ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988 fez com que estados e municípios ganhassem importância, ampliando sua atuação e assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União. Os dois níveis subnacionais de governo passam a assumir papéis complexos, que exigem competências específicas de regulação e uma nova gestão de atividades essenciais. Tais competências estavam colocadas em segundo plano durante a anterior fase desenvolvimentista.

Dos três entes federados brasileiros – União, estados e municípios – os últimos são aqueles que sofreram maiores alterações no seu papel e em suas atribuições. Impõe-se, portanto, às administrações municipais o desafio do planejamento e a promoção do desenvolvimento de modo a resultarem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos. Essas competências requerem, por um lado, o aprimoramento da cooperação federativa mediante a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado; e, por outro, o desenvolvimento, junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais, de competências essenciais no campo do planejamento e gestão.

56

Importante destacar que é nos municípios, em particular nos pequenos, que se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente. Entendendo-se por eficiência do gasto público a maneira com que o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população (MOTTA; MOREIRA, 2007).

Dentre o conjunto de instrumentos de gestão pública, o planejamento estratégico governamental ganha relevância, constituindo-se em um sistema de planejamento e orçamento, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Nesse sistema, o Plano Plurianual (PPA) assume centralidade na estruturação da ação pública, sobretudo no que se refere ao planejamento dos investimentos (CARDOSO, 2011; NAVARRO; SANTOS; FRANKE, 2012).

Conforme destaca De Toni (2009), o PPA não é apenas um instrumento técnico-formal ou uma simples peça orçamentária, mas uma ferramenta estratégica de gestão pública voltada para a consolidação e a materialização do planejamento governamental na forma de políticas públicas para a população. Desse modo, iniciativas voltadas à capacitação dos envolvidos na elaboração, implementação e avaliação dos PPAs ganham destaque.

Nesse contexto, a modalidade EAD revela-se um instrumento importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados

permitindo flexibilidade aos alunos para os estudos, visto necessitarem um treinamento *in government*, promovendo, assim, a formação continuada no contexto de organizações de governo. O presente trabalho analisa a implementação de uma dessas iniciativas, nomeadamente o projeto de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial, apresentando os resultados e debatendo o seu alcance e limites, com a intenção de promover uma reflexão que possa contribuir nesse processo de qualificação.

O projeto é fruto da cooperação entre o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV/UFRGS) e a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), voltada à elaboração e criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores públicos locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual nos municípios brasileiros. Inserido num contexto mais amplo que envolve o desenvolvimento e a implementação de um sistema virtual de suporte ao programa de capacitação para técnicos municipais e a criação de uma rede de apoio ao processo de monitoramento e avaliação da implementação dos planos plurianuais municipais para o período 2014-2017, trata-se de um projeto de pesquisa e extensão universitária visando a apoiar a qualificação de agentes e técnicos municipais, estaduais e federais que atuam na elaboração e na gestão dos planos plurianuais municipais.

Em termos metodológicos, este estudo possui caráter exploratório-descritivo, com dados coletados por meio de análise documental realizada nos documentos institucionais e relatórios de execução dos módulos de qualificação dos gestores e de pesquisa realizada via *web* com alunos matriculados no curso¹.

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira trata do papel do PPA na orientação estratégica do desenvolvimento. Destaca a importância da qualificação dos gestores locais na formulação e na gestão dos planos, ressaltando as contribuições das novas tecnologias de informação (TICs) e do ensino na modalidade a distância. A segunda seção apresenta a estrutura e a organização do *projeto* Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial, objeto de análise deste estudo. Por fim, a terceira seção apresenta um balanço das atividades realizadas até o momento e os desafios na continuidade dessas experiências.

(1) Nos três módulos em que foi subdividido o processo de capacitação, houve a coleta de 985 questionários com avaliação de reação dos participantes a respeito dos módulos, o que constitui a base a partir da qual são construídas as análises do texto.

QUALIFICAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS NA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA MUNICIPAL: IMPORTÂNCIA E DESAFIOS

A tarefa de elaborar um Plano Plurianual vem desde o início dos anos 1990. Todavia, é a partir do ano de 2003, quando o Estado busca retomar a importante função de pensar o futuro, recolocando o planejamento em novas bases, que essa atividade ganhou fôlego e centralidade na gestão pública, pois é o instrumento com o qual se decide quais serão os investimentos prioritários para um projeto de desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015) é um dos instrumentos de planejamento do Estado brasileiro e foi produzido como um Plano de Metas para a efetivação dos direitos e objetivos sociais da República, demarcados na Constituição Federal. O referido plano mantém coerência com o avanço da reflexão estratégica de suas versões anteriores desde 2004: do consumo de massas ao investimento público dirigido à universalização dos serviços públicos essenciais. Dos R\$ 5,5 trilhões que previa como investimentos, cerca de R\$ 2,5 trilhões – 45,5% do total – eram na área social (BRASIL, 2013).

Conforme expresso na dimensão estratégica, o Plano Mais Brasil é uma bússola para o investimento privado – otimizando e conjugando investimentos de interesse de toda a população – e para a elaboração dos PPAs estaduais e municipais, permitindo a construção criativa de soluções para antigos e atuais dilemas do Brasil. Destaca-se que o processo de elaboração do PPA 2012- 2015 fortaleceu a participação da sociedade civil, de modo que o documento organizou a agenda pública escutando a sociedade (BRASIL, 2013).

Recentemente, diversos estudos têm retomado a temática do planejamento governamental sob vários enfoques. As análises vão desde o seu auge, declínio e perspectivas atuais ao destaque do seu papel estratégico na orientação dos investimentos e da gestão pública, bem como das metamorfoses e desafios colocados à elaboração dos PPAs a partir dos anos 1990 (REZENDE, 2011; DE TONI, 2009; SANTOS, 2011; GARCIA, 2012). Tais estudos têm contribuído na reflexão em torno do planejamento estratégico governamental, e, em particular, acerca do papel do PPA no que se refere à aproximação do planejamento federal às práticas participativas e da incorporação da dimensão territorial do planejamento. No seu aspecto metodológico, destaca-se a busca por tornar o PPA federal mais do que uma lista de prioridades, para se tornar uma síntese da estratégia geral do governo, integrando tematicamente amplas áreas de intervenção pública. Todavia, para que se combine planejamento nacional com desenvolvimento local é necessário que essa reflexão e prática sejam replicadas no âmbito municipal, pois é no local que as relações entre o Estado e a sociedade vão se estabelecer.

Ademais, conforme destacavam Bava, Paulics e Spink (2002), o avanço do processo de descentralização das políticas públicas, em particular as políticas sociais de educação, saúde e assistência social, conferiu aos governos locais novos papéis no processo de desenvolvimento sustentável das cidades e do país. Recente pesquisa coordenada pelo IPEA e organizada por Veloso et al. (2011) identifica os impactos desse processo sobre a gestão das prefeituras no Brasil:

Pode-se observar que nas últimas três décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública (VELOSO et al., 2011, p. 16).

É nesse contexto de mudanças que o desenvolvimento de políticas de qualificação dos gestores municipais assume relevância. Tanto pelo impacto de benefícios diretos que o domínio conceitual e técnico da máquina pública pode trazer à população, quanto por potencializar as possibilidades de desenvolvimento sustentável dos espaços locais (GUEDES, 2007).

As administrações municipais necessitam, em diferentes graus, de projetos que as qualifiquem no campo do planejamento, da organização, da divisão do trabalho e das diversas técnicas e instrumentos que possibilitam a realização de seus objetivos, tanto na esfera das atividades-meio da administração pública, quanto na implementação de políticas públicas finalísticas.

Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil (VELOSO et al., 2011, p. 17).

Assim, conforme Guedes (2007), o foco na qualificação dos governos locais deve estar direcionado para que possam responder às demandas da sociedade, oferecendo serviços públicos melhores e mais efetivos, além de prepará-los institucionalmente para as mudanças que incidem sobre o setor público, que demandam maior planejamento, transparência administrativa, controle e participação social. Ou seja, muitos dos desafios a serem enfrentados no campo da organização e gestão das administrações públicas na busca de eficiência do gasto público passam por iniciativas inovadoras e contínuas de qualificação dos gestores municipais. É a

partir dessa perspectiva que o projeto ora em análise se insere, ao propor atualizar e capacitar os gestores e técnicos envolvidos com o planejamento nos municípios, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais, em estreita articulação com as diretrizes estratégicas do Plano Mais Brasil.

Nessa direção, na análise dos PPAs municipais deve-se buscar compreender se os processos responsáveis pela sua construção, implementação, monitoramento e avaliação têm apresentado características que contemplem tanto a dimensão técnica quanto a dimensão política do planejamento, além de abrir espaço para a participação da sociedade, visando à garantia de direitos aos cidadãos. Segundo Demarco (2013), no Brasil, pelas suas características geográficas, sua dimensão continental e diversidade econômica e social, amplifica-se a necessidade de criação de programas inovadores de qualificação dos gestores públicos, especialmente aqueles que atuam no nível local.

Nessa perspectiva, a modalidade EAD revela-se um instrumental importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados em pequenos municípios, permitindo grande flexibilidade aos alunos para o aperfeiçoamento, ou seja, um treinamento *in government*, promovendo a formação continuada no contexto de organizações de governo (DEMARCO, 2013). Nos últimos anos, essa modalidade de aprendizagem vem adquirindo reconhecimento como um modelo de educação apropriada para o alcance de metas de políticas públicas e para a capacitação e o aperfeiçoamento de servidores e gestores públicos em diversas áreas do conhecimento e nas diferentes esferas de governo².

Novos modelos de formação emergem como alternativa aos tradicionais modelos presenciais. Tais alternativas impulsionam o aprofundamento da discussão em relação às estratégias inovadoras para promover a formação continuada no contexto das organizações de governo por meio da educação a distância, o que pode contribuir para aumentar as chances de sucesso na formação de pessoal, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos brasileiros.

Programas de qualificação de gestores locais, estruturados na modalidade a distância, em síntese, permitem atingir um público-alvo que está descentralizado em pequenos municípios. Ademais, permitem grande flexibilidade de estudos aos alunos, considerando serem estes gestores e servidores públicos que irão combinar trabalho e formação continuada no contexto de organizações de governo. O uso das novas TICs, sobretudo com o advento da *web*, facilita um processo cada

(2) Destaque ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) implementado por mais de 60 instituições públicas de ensino superior no âmbito do Sistema UAB/CAPES, ofertando um curso de bacharelado em Administração Pública e três especializações *lato sensu* em Gestão Pública; Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde, em polos distribuídos por todos os estados. Para maiores informações, consultar <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 07 mai. 2015.

vez mais integrado de ensino e aprendizagem a distância, além de possibilitar o desenvolvimento de iniciativas que possibilitem o aprendizado em conjunto com a intervenção sobre a realidade do seu contexto. A modalidade de ensino a distância, por fim, tem se mostrado tão efetiva ou mais que as técnicas tradicionais de ensino presencial (FULLER; KUHNE; FREY, 2011).

Todavia, aspectos relacionados aos desafios de processos de ensino-aprendizagem mediados pelas chamadas novas tecnologias, tais como a autonomia do aluno, os modos de interação propiciada por esses meios, os elevados índices de evasão dos cursos, entre outros, ainda são desafios que se colocam à implementação de programas de formação continuada de gestores públicos.

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PROJETO CAPACITAÇÃO EAD EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Este projeto articulou-se a um conjunto de iniciativas realizadas pelo Governo Federal e foi viabilizado por meio da cooperação entre o CEGOV/UFRGS e a SPI/MP para elaboração e criação de uma rede eletrônica de suporte à qualificação de gestores público locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual nos municípios brasileiros, para o período 2014-2017. Além da rede, a cooperação previa ainda a capacitação piloto, em formato EAD, de gestores públicos municipais, de modo que, após sua realização, os respectivos materiais instrucionais, devidamente melhorados a partir da avaliação de reação, ficassem disponíveis nessa plataforma, como um recurso de treinamento permanente para esse público.

O público prioritário que a cooperação esperava alcançar era formado por agentes e técnicos municipais que atuassem na elaboração e na gestão, direta ou indireta, dos PPAs municipais. As atividades da cooperação estavam estruturadas em torno de três grandes objetivos específicos: a) elaboração de **cursos** de formação de gestores locais, na modalidade EAD, voltados para qualificação, elaboração e implementação dos PPAs municipais (2014-2017); b) criação de **plataforma digital** de interação e suporte à rede de gestores locais de planejamento governamental, visando ao intercâmbio de informações e à elaboração, monitoramento e avaliação dos planos municipais; c) realização de **estudos e pesquisas** visando ao desenvolvimento de metodologias e indicadores de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais.

Para alcançar esses objetivos, foram desenvolvidos no projeto alguns instrumentos pedagógicos, como a criação de ambiente virtual de aprendizagem

(AVA) destinado ao intercâmbio de informações e conhecimentos nas temáticas relacionadas ao planejamento governamental; a produção de material instrucional e de objetos de aprendizagem adaptados à modalidade EAD, destinados a cursos livres de qualificação de gestores públicos locais nas temáticas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de PPAs; e a realização de estudos e pesquisas de caráter empírico nas diversas esferas da Administração Pública, nas temáticas do planejamento governamental, visando a subsidiar o desenvolvimento de metodologias de alinhamento dos PPAs nas diferentes esferas.

No que se refere ao primeiro objetivo – qualificação de gestores – estava programada a realização de quatro módulos de capacitação, na modalidade EAD, contando com suporte de tutoria a distância. Cada um dos módulos tratava de uma das fases do ciclo de gestão do PPA, com a seguinte previsão de realização: (1) planejamento, (2) elaboração de projetos, (3) monitoramento e (4) avaliação do PPA e dos projetos. Ao longo da execução do projeto, contudo, optou-se por consolidar os dois últimos em um único módulo que contemplasse as temáticas de monitoramento e avaliação (M&A). Tal junção ocorreu visando facilitar o tratamento de temáticas que fossem correlacionadas, e diversos dos seus instrumentos são utilizados de forma concomitante no ciclo de gestão do PPA.

Os cursos de capacitação foram planejados para uma carga horária de 45 horas, na modalidade EAD, cumpridas em períodos que variaram de seis a oito semanas, conforme o conteúdo de cada módulo. Os módulos contaram com turmas de 25 alunos cada, acompanhadas por um tutor. Em cada módulo foi necessário desenvolver material didático específico, incluindo guias de estudo em formato instrucional, gravação e edição de videoaulas, desenvolvimento de exercícios de fixação e atividades práticas. O desenvolvimento dos cursos foi realizado em ambiente virtual de aprendizagem, desenvolvido especificamente para o ciclo de capacitação, na plataforma Moodle Institucional da UFRGS.

No primeiro módulo houve oferta de 20 turmas de 25 alunos, totalizando 500 alunos. Nos demais módulos houve oferta de 50 turmas de 25 alunos em cada uma, num total de 1250 alunos a cada módulo. O total efetivo de alunos inscritos por módulo foi de 492 no primeiro módulo, 1.345 no segundo e 935 no terceiro.

A organização pedagógica inicial propunha que o aluno realizasse os três módulos sequencialmente para sua formação completa. Contudo, os módulos foram concebidos de forma independente e sem pré-requisitos. Dessa forma, a finalização de cada um dos módulos também foi certificada separadamente como curso de extensão universitária, com certificado emitido pela UFRGS.

Em relação ao segundo objetivo – desenvolvimento e manutenção de plataforma digital de suporte a rede de gestores locais de planejamento governamental – tal ferramenta tem um papel estruturante em todo o projeto. O desenvolvimento

e a manutenção da plataforma digital inclui a disponibilização de materiais escritos em formato digital, criação de videoteca com materiais instrucionais, criação de espaços de interação como fóruns, *chats*, comunidades de práticas, divulgação de eventos e estudos. Essa plataforma digital será utilizada na realização dos módulos formativos e como suporte às demais metas do projeto. Deverá ser desenvolvida sobre plataforma de *software* livre, de livre acesso e necessitando de *login* e senha apenas para os que desejarem acesso às funcionalidades disponíveis, tais como a participação nas comunidades de práticas e fóruns de debate, na postagem de informações na agenda de eventos, entre outros. Ou seja, essa plataforma é uma atividade interativa e transversal ao programa, destinada à troca de informações entre gestores locais a respeito dos processos de construção, implementação, monitoramento e avaliação dos PPAs locais.

O objetivo é que a plataforma possa servir como um repositório dinâmico de experiências e soluções de planejamento público, à qual os gestores possam recorrer permanentemente para inovar nas suas próprias ações locais, através da interação e da reflexão crítica com outros gestores e outras experiências. Dadas as necessidades de configuração de segurança e acessibilidade, a plataforma é o produto que encerrará a cooperação, e deverá seguir a funcionalidade de repositório voltado para capacitação permanente e articulação de uma rede de aprendizagem coletiva e colaborativa.

Em certa medida, se pretende que em torno da plataforma se articule o que se chama de *comunidades de prática*, em um sentido semelhante ao que é discutido por Schommer e França Filho (2006) para o campo da gestão social. O conceito denota a noção de um grupo de praticantes de determinado campo que, a partir de interações regulares e organizadas entre si, conseguem aprender uns com os outros, na medida em que refletem coletivamente sobre as suas práticas e articulam tais reflexões com um conjunto de conhecimentos teóricos.

Em relação ao terceiro objetivo – a realização de estudos e pesquisas visando ao desenvolvimento de metodologia de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais – estavam previstos dois estudos. O primeiro estudo referia-se ao diagnóstico que buscava traçar o **perfil** dos quadros e da institucionalidade dos setores de planejamento municipal. O segundo estudo, destinava-se ao desenvolvimento de uma **metodologia de avaliação do alinhamento** dos PPAs municipais aos PPAs estadual e federal, aplicando tal metodologia ao caso sul-rio-grandense.

Ao longo da execução do projeto, e considerando-se o dimensionamento da equipe de trabalho, entretanto, o foco foi mantido somente no segundo estudo, o qual resultou na sugestão de um índice de alinhamento entre os PPAs municipais, estaduais e o federal. O estudo foi realizado a partir de uma amostra de 14 municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Um estudo do perfil dos gestores públicos envolvidos com o planejamento, sua experiência e formação e futuras necessidades de capacitação e especialização está sendo sistematizado num plano de pesquisa que viabilize a exploração dos dados obtidos com as avaliações de reação e outras fontes diretas obtidas a partir da execução dos três módulos de capacitação, como os relatórios estatísticos da plataforma Moodle e as avaliações qualitativas dos tutores e da equipe de coordenação pedagógica das capacitações.

Com tais ações previstas na cooperação, se busca contribuir para o desenvolvimento de metodologias e indicadores de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais, bem como na criação de um banco de dados de informações sobre a institucionalidade municipal de planejamento. Os referidos estudos podem vir a subsidiar políticas públicas de planejamento governamental a partir de um conjunto significativo de experiências, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo.

Do ponto de vista acadêmico a participação do CEGOV/UFRGS neste projeto em parceria com a SPI/MP constitui um meio de efetivação de seu papel de centro de difusão do conhecimento e de promoção do desenvolvimento, como instituição dinâmica e integrada à comunidade, que não se limita a estimular a produção científica, mas que apoia a aplicação prática dos avanços da ciência, no interesse dos governos, das instituições, dos cidadãos e da sociedade em geral.

BALANÇO DAS ATIVIDADES

Em atendimento ao objetivo deste capítulo, buscou-se realizar um balanço da implementação do projeto, adotando-se uma perspectiva exploratório-descritiva. A cada módulo foi elaborada uma base em dados a partir dos formulários de inscrição e das avaliações de reação, respondidas ao término do curso. A esses dados somavam-se os relatórios de avaliação e autoavaliação dos tutores, material que permitia conhecer em detalhe as dificuldades e apreensões dos alunos.

Cada tutor acompanhava, durante as seis a oito semanas de aula, duas turmas de alunos com 25 pessoas cada, o que permitia um olhar qualitativo, que foi cruzado com os dados quantitativos da avaliação de reação. Por fim, os relatórios estatísticos do ambiente virtual de aprendizagem permitiam aferir a frequência de acesso dos alunos, o tempo médio de acesso aos materiais e exercícios, e o seu prazo de conclusão das atividades, fornecendo dados relevantes para permitir avaliar o seu desempenho e modo de estudo.

Na avaliação de reação, os mesmos alunos eram instados, ainda, a responder como estudavam, em que horário, em que ambiente, entre outros, o que permitiu avançar na identificação desse perfil de estudante-gestor. Os procedimentos de coleta e organização dos dados contaram com a colaboração da equipe de apoio pedagógico do projeto, formada por alunos de pós-graduação da UFRGS.

Os resultados apresentados e discutidos na sequência referem-se somente à avaliação consolidada dos três módulos de capacitação. A avaliação dos demais objetivos da cooperação, ligados à pesquisa sobre metodologia para avaliar o alinhamento dos PPAs e o desenvolvimento da plataforma eletrônica colaborativa possuem especificidades que demandarão outros textos com foco exclusivo em cada um deles.

Cada uma das seções traz um pequeno relato e, na sequência, a avaliação de cada uma das atividades previstas para o desenvolvimento das capacitações. Essas avaliações resultam de um conjunto de reflexões feitas coletivamente por toda equipe do CEGOV/UFRGS envolvida neste projeto, desde os momentos iniciais da sua concepção até a sua execução.

A avaliação apresentada sintetiza os resultados gerais dos três módulos, apresentando-se também gráficos e dados de cada um dos três módulos, para ilustrar o desempenho de cada uma das atividades.

PREPARAÇÃO DO MATERIAL INSTRUCIONAL

Para a modalidade EAD, o ambiente virtual do Moodle se mostrou um ambiente amigável e de fácil acesso para os alunos, ao mesmo tempo em que dispunha de ferramentas de controle para a coordenação do curso. Essas avaliações corroboram a literatura sobre EAD e outras avaliações de âmbito interno da UFRGS a respeito da plataforma.

Para os alunos, é uma plataforma que permite baixar materiais e vídeos para utilizá-los *offline*, o que se mostrou importante para grande parte do público das capacitações, que não dispunha de acesso à Internet permanentemente. Para a coordenação, a plataforma possui mecanismos de controle do trabalho dos tutores e de acesso dos alunos, permitindo identificar sua trajetória, seu uso da plataforma e o acesso aos recursos didáticos disponibilizados.

A estruturação do ambiente virtual de aprendizagem e a produção do material didático nos diferentes módulos envolveram professores conteudistas, além de um número entre um e quatro doutorandos para as atividades de pesquisa, redação e apoio. Nos módulos I e III, o professor coordenador do projeto desempenhou o papel de conteudista juntamente com doutorandos. No módulo II, o professor conteudista era vinculado ao quadro da UFRGS e externo à equipe do projeto. O

trabalho colaborativo dessa etapa foi fundamental para que se pudesse construir não somente um caderno de estudos, mas também para selecionar vídeos e textos complementares para estudo, além de estruturar o roteiro dos vídeos próprios e das videoaulas.

Nesse sentido, avaliamos que a *expertise* da universidade e, em especial, do CEGOV foi determinante para que as capacitações pudessem mesclar rigor científico e acadêmico com linguagem e acessibilidade para o gestor público. A equipe de coordenação teve todo o tempo para desenvolver conteúdos e materiais que permitissem a autonomia e a independência do gestor-educando, de forma a não o tornar permanentemente dependente da presença da universidade, configurando-se, assim, como um trabalho diferente das consultorias tradicionais.

O trabalho de pesquisa e estudo de materiais para a construção dos “Cadernos de estudos”, as apostilas da capacitação, procuraram traduzir e sintetizar o conhecimento acadêmico para fins de entendimento e aplicação prática ao cotidiano da gestão pública municipal no Brasil, com especial atenção para a grande maioria dos municípios, que é de pequeno porte. Os cadernos de estudos preparados para cada um dos três módulos foram ferramentas de apoio importantes para os alunos, que permitiam o estudo *offline* e que sintetizavam o trabalho de estudo e pesquisa que visava a condensar para o aluno um volume significativo de conhecimentos e materiais, cujo estudo exaustivo só seria possível em ambiente e formato acadêmicos estritos.

Cada capacitação foi dividida em três unidades para facilitar o desenvolvimento dos conteúdos de cada um, além de ajudar na organização de um cronograma de estudos sugerido aos alunos. Cada unidade apresentava os objetivos de aprendizagem, um vídeo de animação ou videoaula, sugestões de *links* para sites a visitar e/ou leituras complementares, e uma síntese final. Contava também com uma discussão coletiva num fórum no Moodle, que visava a integrar os alunos e a potencializar a troca de experiências entre eles. Além dessas três unidades, sempre havia uma “introdução” ao módulo, com um vídeo de boas-vindas, um espaço-tempo para revisar conteúdos anteriores e um forte incentivo para que o aluno lesse o “Guia de Estudos”. Este último documento procurava informá-los sobre as principais funções do ambiente Moodle e explicava a divisão e o cronograma de cada módulo, como o aluno seria avaliado e certificado, qual seria o papel dos tutores e como o aluno poderia ter apoio técnico e pedagógico durante o curso.

Ao longo dos módulos, e apoiando-nos no aprendizado e na reflexão de cada uma das etapas, em especial na avaliação de reação dos alunos a cada módulo, as estratégias de ensino-aprendizagem foram sendo aperfeiçoadas, no sentido de ganharem contornos metodológicos que ajudassem a superar as dificuldades e entraves observados no estudo dos gestores-educandos. Nesse ponto, ajudou muito a flexibilidade do Moodle, que permitia interações e modificações a todo momen-

to, como a postagem de novos materiais, de reportagens e de casos de inovação no planejamento da administração pública, e também através dos fóruns e das bibliotecas do ambiente.

Todos os módulos também contaram com um “Guia de Estudos” e um “Caderno de Estudos” para o aluno, e indicava os vídeos e textos complementares. A cooperação produziu um significativo volume de material que pode ser organizado eletronicamente para ser enviado fisicamente para todos os municípios brasileiros, como forma de incentivar as reflexões a respeito do planejamento.

SELEÇÃO, CAPACITAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS TUTORES

A estratégia desde o primeiro módulo foi de seleção e capacitação de tutores que, preferencialmente, fossem estudantes de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) da UFRGS de áreas como Administração, Sociologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Economia e Políticas Públicas, entre outras áreas, além de eventuais alunos de graduação com bons currículos e experiência em tutoria. A estratégia se mostrou acertada, porque esse público tinha grande capacidade de debate e reflexão crítica sobre o material e, mesmo no caso de alguns alunos sem experiência de tutoria, uma boa capacidade de empatia com o estudante das nossas capacitações, o que facilitou muito o trabalho.

Mesmo assim, a equipe de coordenação elaborou e conduziu pessoalmente, e a cada módulo, um processo de capacitação dos tutores a partir da leitura crítica do material e da simulação dos exercícios direcionados aos alunos, para que tivessem uma imersão total no material e no curso. Nos dois primeiros módulos, a responsabilidade do tutor ia além da mediação dos fóruns e do incentivo permanente à participação dos alunos, alcançando uma tarefa importante de correção e orientação dos exercícios de cada unidade em que os módulos foram divididos. No terceiro módulo, como uma inovação pedagógica, os exercícios das unidades foram disponibilizados no formato de autocorreção, não sendo necessária a intervenção do tutor para corrigi-los, embora estes se mantivessem disponíveis para orientação e incentivo aos alunos nessa tarefa.

A equipe de coordenação fez encontros preliminares de capacitação em todos os módulos e reuniões semanais de acompanhamento, avaliação e suporte ao trabalho dos tutores durante a execução dos módulos. Tal estratégia também se mostrou eficaz, pois permitiu à equipe de tutores desenvolver grande segurança para apoiar os alunos, a partir do apoio que recebiam da equipe de coordenação. A coordenação recomendava (e acompanhava) o acesso diário dos tutores à plataforma durante a vigência do curso, de modo que nenhum aluno ficasse mais de 24 horas sem resposta ou apoio à resolução de suas dúvidas.

Pode-se avaliar que a presença de tutores no curso é um diferencial muito importante para a realidade do público que foi recebida nas capacitações: os tutores foram grandes incentivadores da participação para alunos que tinham dificuldade de acesso, dificuldade de organizar uma rotina de estudos conciliada com a vida profissional e dificuldades em voltar a estudar, realidade de grande parte do público. Para os módulos em que houve exercícios qualitativos (dissertativos e/ou subjetivos), a relação tutor-aluno também teve implicações pedagógicas relevantes, pois potencializou o processo de ensino-aprendizagem.

EXECUÇÃO DO PROCESSO DE INSCRIÇÃO DOS ALUNOS

As inscrições foram realizadas em duas etapas. Primeiramente, o candidato realizou uma pré-inscrição pela Internet, no endereço eletrônico do CEGOV, por meio de um formulário eletrônico. Nessa etapa, os candidatos preencheram um cadastro com seus dados pessoais e anexaram seu currículo profissional atualizado e uma carta de intenções, na qual deveriam expor suas motivações para participar do curso.

A segunda etapa do processo de inscrições consistiu no cadastro dos alunos na plataforma Moodle – ambiente virtual de aprendizagem –, local onde todo o material e os recursos da atividade de capacitação foram disponibilizados, e que o candidato podia acessar remotamente pela Internet. Esse cadastro foi realizado pela equipe do CEGOV/UFRGS e dependia da confirmação do aluno, que devia responder à mensagem automática gerada pela plataforma, enviada para o e-mail cadastrado pelo aluno.

O formulário eletrônico de inscrição visava à captação de dados do perfil dos candidatos, tais como: formação acadêmica, experiência e grau de envolvimento com planejamento no serviço público municipal. Também foram recebidas inscrições de servidores da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e do SEBRAE que estavam envolvidos em programas internos de apoio a municípios e que, com a capacitação, teriam mais elementos para subsidiar e aperfeiçoar essa interação.

Dada a necessidade de inscrição em um formulário eletrônico e sua posterior validação na plataforma Moodle, o número de inscritos e de alunos que efetivamente faziam o curso em cada módulo variou conforme ilustrado na Tabela 1 a seguir. Também havia alunos que, mesmo confirmando a inscrição na plataforma Moodle, não acessaram posteriormente a plataforma e, portanto, não cursavam a atividade. Para fins de cálculo de evasão, esses alunos não foram considerados como inscritos: considerou-se evadido aquele aluno que iniciava as atividades e, por algum motivo, não as finalizava, apesar do acompanhamento constante da equipe de tutores.

Tabela 1 - Alunos inscritos e efetivos cursantes, por módulo

	MÓDULO I	MÓDULO II	MÓDULO III
Número de pré-inscritos	548	1.578	1.018
Número de alunos selecionados após triagem dos não servidores públicos	492	1.345	935
Número de alunos que efetivamente validaram sua inscrição no Moodle	357	1.152	825
Número de alunos certificados	170	503	522

Fonte: BRASIL (2014a).

As apresentações e interações no fórum geral da plataforma Moodle, nos três módulos do curso, além dos próprios dados da ficha de inscrição, permitiram a identificação do perfil desses alunos: em sua maioria, servidores públicos municipais, sem envolvimento direto com a atividade de planejamento. Por um lado, isso é positivo no sentido de mostrar o interesse dos servidores por capacitação e aperfeiçoamento profissional. De outro lado, isso pode ter implicado dificuldades desses servidores para acompanhar o conteúdo e o ritmo do curso, que foram programados para aqueles profissionais já habituados a lidar com alguns termos técnicos de gestão e de planejamento.

Este ponto – as inscrições com a busca de atingir um público-alvo bastante específico – sempre exigiu esforço do CEGOV e da SPI em todos os módulos, pois, a despeito da diversidade e instantaneidade das ferramentas atuais de comunicação, a imensa capilaridade dos municípios brasileiros sempre foi um desafio. No segundo módulo, em especial, houve a possibilidade de divulgação do curso em ambientes presenciais com grande número de gestores públicos municipais e de consórcios intermunicipais, o que fez com que nesse módulo tivéssemos mais inscrições do que vagas, o que não aconteceu nos demais.

Outra ordem de dificuldade para as inscrições foi o foco do público. As avaliações de reação e fichas de inscrição nos três módulos apontam para um percentual médio de não mais de 10% do público efetiva e diretamente envolvido no planejamento municipal ou de consórcio. A divulgação sempre teve como foco as prefeituras, mas o único critério para seleção dos inscritos era pertencer ao quadro do serviço público, com o sentido de evitar o uso de recursos públicos para capacitar agentes privados que depois venderiam serviços para a administração pública.

Com isso, muitos alunos-servidores se capacitaram em planejamento público municipal, o que sem dúvida é muito relevante. Entretanto, não é possível avaliar o seu real alcance, sem sabermos se e em que medida esses servidores incidirão positiva e decisivamente sobre ações de planejamento no seu município de

trabalho. Do mesmo modo, é difícil avaliar em que percentual ou medida a força de trabalho dos municípios envolvida diretamente com planejamento foi alcançada e capacitada nesse curso. Podem-se produzir estimativas e estatísticas que apontam que representantes de cerca de 10% dos municípios brasileiros estiveram estudando em algum dos módulos, mas ainda assim é difícil saber o real impacto da ação.

Para avançar nos resultados, avalia-se que é importante que outro produto da cooperação, a plataforma eletrônica do planejamento, seja ativado para promover a crescente interação e troca de experiências entre planejadores públicos municipais. Esta representa um espaço em que o conhecimento e as trocas podem ser potencializados, e permite chegar aonde as atuais capacitações não chegaram. Sem dúvida, recomenda-se, igualmente, a reedição das capacitações, com apoio de tutoria ou no formato autoinstrucional, assim como a divulgação e a remessa desses materiais produzidos no âmbito da cooperação.

Alerta-se, contudo, que tão importantes quanto o alcance quantitativo dessa ação são o foco e o direcionamento do projeto. Acredita-se que um processo de estreitamento permanente das relações com os municípios poderia futuramente significar que as prefeituras viessem a indicar os servidores que devem fazer as capacitações, de modo que estas sejam mais bem direcionadas e efetivas. Outra hipótese, também a ser confirmada em pesquisas futuras, é que em poucas prefeituras se poderão encontrar quadros especializados em planejamento, corroborando estudos que apontam essa carência na administração pública brasileira.

EXECUÇÃO DOS MÓDULOS

Cumpridas as etapas de preparação do material instrucional, do ambiente de estudos, de seleção e capacitação da equipe de tutores, além da captação de alunos e da realização das inscrições, a execução do curso restava bastante tranquila. Como já referido, a equipe de coordenação (professor coordenador, duas assistentes pedagógicas, um técnico de apoio para o ambiente EAD e um apoio de secretaria) comunicava-se diariamente e encontrava-se presencialmente uma vez por semana, reunindo também a equipe de 20 tutores. Os tutores também preenchiam semanalmente uma planilha de controle de acesso dos alunos, o que permitia o acompanhamento e um tratamento preventivo da evasão e do abandono dos alunos, assim como das eventuais dificuldades dos alunos que estivessem realizando a capacitação.

Montou-se um cronograma sugerido de atividades pelos alunos, estipulando um tempo médio para realização de cada atividade prevista no curso (ler os materiais, assistir aos vídeos, participar dos fóruns, fazer os exercícios, etc.), de modo que os tutores conseguiram acompanhar diariamente o andamento da turma, incentivar os alunos atrasados em relação ao cronograma e oferecer apoio para as atividades. Cada tutor ficou responsável pelo acompanhamento de duas turmas,

e cada turma tinha entre 20 e 25 alunos inscritos.

Nas reuniões semanais, a coordenação ouvia as avaliações e relatos dos tutores, esclarecia dúvidas e motivava a equipe. Para dúvidas pontuais e imediatas, o correio interno do Moodle servia de plataforma para troca de mensagens e informações entre os tutores e a equipe coordenadora, de modo que dúvidas administrativas, técnicas ou pedagógicas tinham solução imediata. A equipe de coordenação também monitorava os fóruns de alunos e o acesso dos tutores, intervindo e entrando nas discussões, quando pertinente, para estimular a troca de conhecimento e a integração entre os alunos. Muitas vezes, o professor coordenador enviava mensagens de apoio, incentivo e cobrança diretamente aos alunos, como forma de reforçar a comunicação que os tutores já mantinham com seus alunos, e sinalizar a eles a atenção que o CEGOV estava dispendendo para a atividade e sua relevância para o projeto de revitalização do planejamento como ferramenta de gestão pública.

Esse modo de acompanhamento e controle foi feito desde o primeiro módulo de capacitação, ainda em 2013, e mostrou-se eficaz. A partir desse modelo, conseguiu-se trabalhar com uma taxa de evasão aquém dos números médios no Brasil, pois havia mecanismos de acompanhamento e controle diários que permitiam o monitoramento e o incentivo à participação dos alunos, considerando-se a necessidade sempre presente de superação de muitas dificuldades tecnológicas, pedagógicas e de tempo apresentadas pelos alunos.

Tal formato também permitiu corrigir tempestivamente estratégias pedagógicas ou administrativas, assim como aferir a qualidade do acompanhamento dos tutores. Houve a necessidade de substituição de dois tutores, que durante dois dos módulos não conseguiram manter o ritmo de acompanhamento diário das turmas, em função de questões pessoais e/ou acadêmicas.

Como síntese e avaliação, é preciso sinalizar que o modo de executar a capacitação se mostrou exitoso e necessário para que se conseguisse, ao longo do período de 4 a 7 semanas de duração dos módulos, manter mobilizado um grande número de alunos, lidando com uma equipe considerável de tutores e com um volume significativo de material e de mensagens de todas as naturezas. Isso só foi possível porque a estrutura financeira do projeto permitiu a formação de uma equipe sólida e extremamente comprometida e competente.

CONCLUSÕES

Em uma avaliação geral das atividades de capacitação, resta uma impressão positiva em termos do alcance da meta de inscrições, de um percentual de conclu-

são superior ao que se tem como parâmetro em capacitações EAD e de considerações dos alunos a respeito do material, do conteúdo e da metodologia do curso.

Persistiu ao longo dos três módulos a reincidência de um número significativo de alunos que se inscreveram e não confirmaram sua matrícula, permitindo supor que o desafio quanto ao nível da confirmação das inscrições pode estar associado a não se ter conseguido direcionar as inscrições para servidores direta e efetivamente envolvidos nas ações de planejamento dos municípios. Ou seja, reforça-se a ideia de que a indicação de servidores pelas prefeituras poderia “calibrar” o foco da oferta, mesmo ressaltando-se o mérito da iniciativa em alcançar, do ponto de vista quantitativo, um número significativo de municípios e de servidores que, além de avaliarem positivamente a capacitação, ressaltaram que a modalidade EAD viabilizou sobremaneira a realização das atividades.

No âmbito do material instrucional e da execução do curso, manteve-se uma avaliação positiva sempre alta e crescente. Com base nas respostas obtidas nas avaliações de reação, foi possível verificar que a modalidade EAD democratiza muito o acesso ao conhecimento, e que o apoio da tutoria vem fazendo muita diferença como suporte para muitos gestores públicos de localidades distantes que parecem estar fazendo as suas primeiras experiências de capacitação nessa modalidade.

Por todo o exposto, entendemos que decorre uma avaliação bastante positiva das capacitações previstas na cooperação, tanto pelo seu alcance, como pelo acesso democrático e pela qualidade, sinalizando que a retomada da capacitação da força de trabalho no serviço público pode significar avanços significativos, não somente na qualidade do serviço em si, mas também no próprio aperfeiçoamento democrático. No sentido de uma possibilidade crescente de configuração de um Estado forte, presente, que escuta e discute abertamente o governo com a sociedade e que está voltado à garantia de direitos dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano Mais Brasil PPA 202-2015**: Relatório Anual de Avaliação: ano base 2012/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. Brasília: MP/SPI, 2013. 5 v.

CARDOSO, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para discussão, n. 1584).

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI, novos desenhos em Planejamento Estratégico. In: REPETTO, F.; ALMEIDA, H.M.S.; DE TONI, J.; VAZ, J.C.; FONSECA, M.S.; CABELLO, M.J.M.; AGUILAR, O.O. **Reflexões para Iberoamérica: Planejamento Estratégico**. Brasília, DF: CLAD, ENAP, 2009. 105 p.

DEMARCO, Diogo Joel. Um balanço do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como estratégia de fortalecimento da gestão pública: o caso da Escola de Administração da UFRGS. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília. **Trabalhos** [recurso eletrônico]. Brasília, DF: CONSAD, 2013. Tema 1, trabalho 016, p. 1-27.

FULLER, Richard G.; KUHNE, Gary William; FREY, Barbara A. **Distinctive Distance Education Design: Models for Differentiated Instruction**. Hershey, New York, 2011.

GAETANI, Francisco. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses**. Brasília: ENAP, 1998. 27f. (Texto para discussão).

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que não pode ser. Artigo Especial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, IPEA, n. 20, 2012.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **O que os gestores municipais devem saber** – política e gestão tributária eficiente. 1ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax. **Eficiência na Gestão Municipal no Brasil** – 1989 a 2000. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

NAVARRO, Claudio Alexandre de Arêa Leão; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos; FRANKE, Fernando Daniel. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 2, n. 1, p. 24-47, 2012. Disponível em: www.assecor.org.br/rbpo. Acesso em: 29 mai. 2015.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, José Celso. **A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO, José Celso. **A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

SCHOMMER, Paula; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. A metodologia de residência social e a aprendizagem em comunidades de prática. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V.P. (Orgs.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, 2006. p. 63-82

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SPINK, Peter K.; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika. **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. 1 ed. São Paulo: Instituto Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002. v. 1. 336p.

UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Curso de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial** – Guia de Estudos. Porto Alegre; Brasília, DF: CEGOV/SPI/MP, 2013. 62p.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri (Orgs.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília, DF: IPEA, 2011. 303 p.