

ESCOLAS de GOVERNO

Formação e
capacitação de
agentes públicos

Organizadores

Fernando de Souza Coelho
José Mario Brasiliense Carneiro
Eder dos Santos Brito
Arthur Cheib

oficina municipal
escola de cidadania e gestão pública



**ESCOLAS de
GOVERNO**

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:

OFICINA MUNICIPAL

Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros

CEP: 05420-030 – São Paulo – SP

CNPJ: 05.159.170/0001-37

Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

•

Prefixo editorial: 89434

Número do ISBN: 978-65-89434-01-6

Título: Escolas de Governo – Formação e capacitação de agentes públicos

Tipo de suporte: papel

Edição: 1ª

Ano: 2020

•

As opiniões externadas e informações utilizadas nesta publicação
são de exclusiva responsabilidade de seus autores e autoras

•

Organizadores

Fernando de Souza Coelho

José Mario Brasiliense Carneiro

Eder dos Santos Brito

Arthur Cheib

Revisão

Juliana Ferreira da Costa

Projeto gráfico, diagramação e capa

Maurício Nisi Gonçalves | Nine Design

•

Este livro foi impresso em Pólen bold 90 g, no miolo, e em cartão Supremo 250 g,
na capa, em fevereiro de 2021, na Edições Loyola, SP.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, BRASIL)

Escolas de governo : formação e capacitação de agentes públicos / organização
Fernando de Souza Coelho ... [et al.]. -- 1. ed. -- São Paulo : Oficina Municipal :
Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

Outros organizadores : José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito,
Arthur Cheib

ISBN 978-65-89434-01-6

1. Agentes públicos municipais 2. Ciência política 3. Educação 4. Formação
profissional 5. Políticas públicas 6. Servidores públicos I. Carneiro, José Mario Brasiliense.
II. Brito, Eder dos Santos. III. Cheib, Arthur.

20-52677

CDD-658.001

ÍNDICES PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO:

1. Servidores públicos 658.001

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

ESCOLAS de GOVERNO

Formação e
capacitação de
agentes públicos

Organizadores
Fernando de Souza Coelho
José Mario Brasiliense Carneiro
Eder dos Santos Brito
Arthur Cheib

1ª edição, 2020
São Paulo, SP

oficina **municipal**
escola de cidadania e gestão pública



Sumário

Prefácio 9

SEÇÃO I | ESCOLAS DE GOVERNO: CONCEITOS, REFERÊNCIAS E UMA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

1. Escolas de Governo: conceitos, panorama no Brasil e uma agenda para o nível local
Fernando de Souza Coelho
Murilo Lemos 17

2. Oficina Municipal: formar cidadãos e gestores para o bem comum
José Mario Brasiliense Carneiro
Eder dos Santos Brito 39

3. Escola de Governo do Estado de São Paulo: fragmentos de sua história
Daniela Janotti
Fabio Jungmann Cardoso 69

4. Escola Superior de Gestão Pública de Kehl: formação de agentes públicos na Alemanha
Jürgen Kegelmann
Gerhard Lauth 89

SEÇÃO II | EDUCAÇÃO PARA A FUNÇÃO PÚBLICA NO NÍVEL SUBNACIONAL: BOAS PRÁTICAS EM SÃO PAULO

5. Panorama das Escolas de Governo municipais no Estado de São Paulo
Milena de Senne Ranzini 115

6. Inovação na gestão pública de Jundiaí: aprendizagens intersetoriais
José Antonio Parimoschi 133

7. Escola de Governo em Araraquara: parceria entre prefeitura e universidade <i>Valdemir Pires</i>	151
8. Escolas do Legislativo: a experiência nos municípios <i>William Maximiliano Carvalho de Melo</i> <i>Fernando de Souza Coelho</i> <i>Roberto Eduardo Lamari</i> <i>Nancy Thame</i>	173
9. A experiência do Instituto do Legislativo Paulista em nível de pós-graduação <i>Any Marise Ortega</i> <i>Camila Dobner Pereira</i> <i>Paula Virginia Schneider Pereira</i> <i>Stanley Plácido da Rosa Silva</i> <i>Vinicius Schurgelies</i>	193

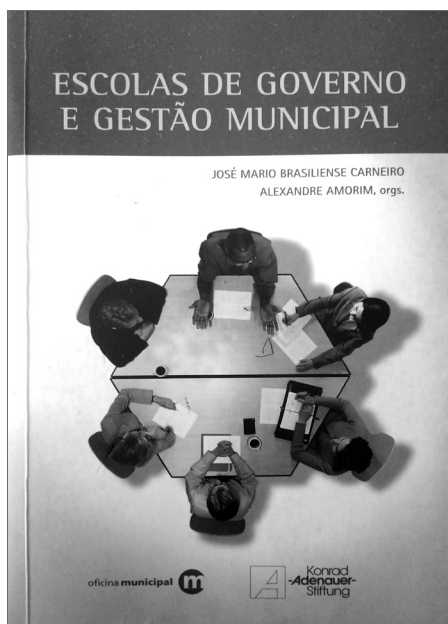
SEÇÃO III | FINANCIAMENTO, ASPECTOS JURÍDICOS E MODELOS FORMATIVOS EM ESCOLAS DE GOVERNO NO BRASIL

10. Financiamento das Escolas de Governo na administração pública municipal <i>Carlos Maldonado</i>	215
11. Aspectos jurídicos e administrativos das Escolas de Governo: desafios para contratações <i>Irene Patrícia Nohara</i> <i>Rafael Sérgio Lima de Oliveira</i>	243
12. Panorama da Rede de Escolas de Contas no Brasil <i>Sandro Trescastro Bergue</i>	263
13. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro: da graduação ao desenvolvimento de competências <i>Kamila Pagel de Oliveira</i> <i>Mônica Moreira Esteves Bernardi</i> <i>Maria Isabel Araújo Rodrigues</i>	277

14. Centro de Liderança Pública (CLP): um hub de formação e sua pós-graduação de alcance nacional	
<i>Humberto Dantas</i>	
<i>Luana Tavares</i>	
<i>Tadeu Barros</i>	301
15. Experiências de Escolas de Governo e do Legislativo no Brasil.....	319
<i>Escola do Legislativo de Bálamo/SP</i>	320
<i>Câmara Municipal de Araçatuba/SP</i>	323
<i>Escola de Gestão Pública de Sorocaba/SP</i>	327
<i>Câmara Municipal de Itu/SP</i>	329
<i>Escola de Gestão Pública de Jacareí/SP</i>	332
<i>Escola do Legislativo de Santos/SP</i>	335
<i>Instituto do Legislativo Paulista – ILP/SP</i>	339
<i>Grupo de Seleção e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo</i>	342
<i>Centro de Estudos e Aperfeiçoamento da Procuradoria Geral do Estado da Bahia</i>	346
<i>Escola de Administração Municipal de Guarulhos/SP</i>	349
<i>Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo</i>	354
A Oficina Municipal	359
A parceria com a Fundação Konrad Adenauer	360

PREFÁCIO

Apresentamos o livro *Escolas de Governo: formação e capacitação de agentes públicos*, uma obra que, indiretamente, atualiza e amplia as ideias do manuscrito *Escolas de Governo e Gestão Municipal*, publicado em 2003 pela Oficina Municipal e a Fundação Konrad Adenauer, e organizado, na ocasião, por José Mario Brasiliense Carneiro e Alexandre Amorim, tendo como capa a ilustração, a seguir.



Fonte: BRASILIANSE-CARNEIRO, J. M.; AMORIM, A. (orgs). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal: 2003.

Completados 18 anos da Oficina Municipal, uma escola de cidadania e gestão pública situada em São Paulo, voltada para a educação política e técnica de agentes públicos, parceira da Fundação Konrad Adenauer no Brasil, é bem vindo um balanço – como o deste livro – sobre as políticas de treinamento,

capacitação e formação de pessoas para o setor público que elucide as questões contemporâneas e exemplifique algumas das boas práticas nesse âmbito.

Desta vez, a Oficina Municipal e a Fundação Konrad Adenauer, em parceria com a Escola de Governo do Estado de São Paulo (EGESP) e com o Laboratório de Gestão Governamental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (Lab.Gov/EACH-USP), convidaram especialistas – gestores, professores e pesquisadores – nacionais e internacionais no tema e serviram-se, sobretudo, de experiências e referências subnacionais de treinamento e desenvolvimento (T&D) que foram apresentadas em eventos, tanto da rede paulista de escolas de governo municipais, como da associação paulista de escolas do Legislativo e de Contas (APEL). A Oficina Municipal sempre participou ativamente desses encontros, tendo, no biênio 2019-2020, organizado com a EGESP duas edições do *Seminário Paulista de Política de Capacitação de Servidores Públicos*, bem como realizado com a APEL duas edições da *Encontro Paulista de Escolas do Legislativo e de Contas*, aventando discussões como:

- Quais são os processos tecnopolíticos para colocar o T&D como prioridade nas agendas de governo e no planejamento e orçamento das organizações públicas?
- Quais as barreiras administrativas e os empecilhos jurídicos que necessitam ser transpostos para viabilizar uma política de formação e capacitação de servidores públicos que impacte, positivamente, na prestação dos serviços públicos?
- Quais boas práticas de educação para a função pública sobressaíram no decorrer desta década (2011-2020) e merecem ser compartilhadas entre as escolas de governo e do legislativo?

Em suma, nós, organizadores deste livro, compreendemos que o desempenho das ações públicas, nos três Poderes e em todas as esferas de governo, está diretamente ligado à qualificação dos agentes públicos que gerenciam ou executam programas e projetos nos diversos níveis das estruturas organizacionais do setor público. A melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, tal qual a eficiência do gasto público, está relacionada à competência técnica do funcionalismo. Incentivar e apoiar

os servidores públicos em T&D, alinhado à estratégia dos governos e de suas organizações, é um dos processos para alcançar os resultados do Poder Público, visando satisfazer os anseios da sociedade. Em outras palavras: formação e capacitação importam; e como importam! Estruturar treinamentos, capacitações e formação para os agentes públicos significa sensibilizar, motivar, engajar e, por conseguinte, aperfeiçoar as políticas públicas.

Com a EC nº 19/1998, o Estado brasileiro reconheceu, de alguma forma, essas premissas ao dispor em seu 39º artigo que “(...) a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos”. Com esse estímulo jurídico-legal multiplicou-se a quantidade de escolas de governo no Brasil. Na maioria dos estados da federação e nos municípios de médio e grande porte foram estabelecidas escolas de gestão pública no Poder Executivo, bem como institutos de educação legislativa nos Parlamentos, seja com a gênese de novos órgãos, seja a partir da reestruturação de centros de treinamento e desenvolvimento (T&D) existentes. Ademais, é perceptível o movimento de constituição de escolas – à luz do modelo de universidades corporativas – no Poder Judiciário, em empresas públicas, no Ministério Público e nos Tribunais de Contas; idem no terceiro setor e na iniciativa privada, em prol de uma coprodução da educação para a função pública, em conjunto com o setor público-estatal.

No sistema de educação superior, universidades e faculdades (re)significaram o ensino de graduação e pós-graduação em administração, gestão e políticas públicas, originando o chamado *Campo de Públicas*, cujos primeiros encontros de discentes e docentes, tais como os Fóruns de Coordenadores dos ENEAPs nos anos de 2007, 2008 e 2009, foram financiados pela Oficina Municipal.

Os consórcios intermunicipais e seus colegiados também se configuram como novas instâncias de formação e capacitação de agentes públicos. A partir da experiência da Oficina Municipal com a implantação e o fortalecimento de câmaras técnicas temáticas nesses arranjos cooperativos, observa-se a emergência de comunidades de aprendizagem que justapõem secretarias e departamentos de diversos municípios em torno de processos de T&D regionais.

Enfim, nesse contexto de crescimento e diversificação das escolas de governo no Brasil, os objetivos deste livro que ora apresentamos são:

- Articular conhecimentos sobre o tema escolas de governo, enfatizando casos estaduais e municipais de formação e capacitação de agentes públicos no Brasil;
- Compendiar os desafios gerenciais, pedagógicos e políticos enfrentados pelos governos subnacionais na formulação e implementação de programas de T&D; e
- Relatar algumas boas práticas de escolas de governo que possam inspirar políticas de educação para a função pública em diferentes estados e municípios da federação.

O livro tem um estilo de manual, com alguns textos que apresentam didaticamente o tema das Escolas de Governo, bem como de coletânea, com vários capítulos que expõem *cases* subnacionais do Brasil, além de um precioso artigo sobre o panorama da Alemanha. No total, a obra tem catorze capítulos tradicionais, envolvendo vinte e nove autores, e adota uma linguagem condizente para um público-alvo abrangente, formado por:

- Gestores, funcionários e colaboradores das Escolas de Governo, Escolas do Legislativo, Universidades Corporativas do setor público e dos Departamentos (ou Diretorias) de Gestão de Pessoas que trabalham com o subsistema de T&D de pessoal;
- Profissionais de recursos humanos dos demais órgãos da Administração Pública, entidades do terceiro setor e organizações da iniciativa privada envolvidas com ações de educação para a função pública; e
- Professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação e graduação que atuam ou estejam interessados no tema do treinamento, capacitação e formação de agentes públicos.

Afora os catorze capítulos organizados convencionalmente, o leitor encontra neste livro um último capítulo (capítulo 15) composto por um conjunto de relatos de experiências de Escolas de Governo (EGs) e de Escolas do Legislativo do Brasil. Considerando que existem muitas instituições públicas de T&D estaduais e municipais cujos trabalhos merecem ser divulgados, criamos esse último capítulo para uma comunicação dessas organizações, contendo informações como: histórico, missão e objetivos

atuais, estrutura administrativa e forma de financiamento, principais atividades desenvolvidas nos últimos anos e os desafios futuros.

No que se refere à sequência lógica dos capítulos, o livro está organizado em três seções. A primeira seção engloba os capítulos de um a quatro, cujos conteúdos versam sobre conceitos e referências sobre escolas de governo no Brasil e uma experiência internacional: o caso alemão. A segunda seção, por sua vez, traz os capítulos de cinco a nove, que discutem a educação para a função pública no nível subnacional a partir de boas práticas no Estado de São Paulo. E a terceira seção, por fim, é composta pelos capítulos de dez a quinze, cujos temas incluem financiamento, aspectos jurídicos e modelos formativos em escolas de governo no Brasil.

Enfim, celebrando os dezoito anos da Oficina Municipal e suas realizações como escola de cidadania e gestão pública, este livro enaltece o trabalho de pesquisadores, professores e gestores dedicados ao tema da formação e capacitação de agentes públicos. Ao fim e ao cabo, a razão última deste manuscrito é a promoção do Bem Comum, especialmente dos esforços públicos que olham para as comunidades mais carentes que tanto necessitam de políticas públicas de caráter social, providas em grande medida pelas esferas municipais e estaduais de governo. E fortalecer a capacidade técnica desse nível da federação é, em última instância, um dos caminhos em prol da justiça social.

Agradecemos a cada um dos autores e a cada uma das autoras que ajudaram a fazer desta obra a realidade apresentada nas páginas a porvir. Agradecemos também a todos os técnicos e técnicas das escolas de governo e do legislativo que colaboraram com o último capítulo, trazendo seus importantes relatos de experiências e suas peculiares histórias de institucionalização. São formatos e percursos distintos, mas todos com uma missão em comum: a melhoria das políticas públicas em nível local que, por conseguinte, fortalece a federação brasileira de baixo para cima. Assim, fazemos votos para que as escolas de governo locais continuem crescendo na próxima década (2021-2030) e capacitando os municípios brasileiros para enfrentarem seus desafios cotidianos.

Desejamos uma agradável e frutífera leitura!

*Fernando de Souza Coelho, José Mario Brasiliense Carneiro,
Eder dos Santos Brito e Arthur Cheib*

The background of the image consists of numerous books stacked together, creating a dense, textured pattern of white and light gray lines. The books are oriented vertically, with their spines and pages visible, creating a sense of depth and volume. The lighting is soft, highlighting the edges of the pages and the texture of the book covers.

ESCOLAS de **GOVERNO**

ESCOLAS DE GOVERNO: CONCEITOS, PANORAMA NO BRASIL E UMA AGENDA PARA O NÍVEL LOCAL

Fernando de Souza Coelho e Murilo Lemos

Introdução

Afinal, o que é uma Escola de Governo? Eis um termo que hoje admite diversas definições e várias institucionalidades no Brasil, com aplicações no setor público, no terceiro setor e, igualmente, na iniciativa privada. São orientadas para o treinamento, a capacitação e/ou a formação de funcionários públicos de todos os níveis da burocracia, de políticos e/ou *stakeholders* do sistema de gestão e de políticas públicas como cidadãos, ativistas e parceiros de ações governamentais.

Neste capítulo, o primeiro deste livro, o objetivo é triplo, a saber:

- Apresentar, brevemente, o que são as escolas de governo, referenciando suas interpretações no passado pelos modelos originais – francês e norte-americano – e as variações do conceito no presente que engendram um sistema de educação para a função pública;
- Desvelar o panorama das escolas de governo no Brasil, ao mostrar seu crescimento a partir da Emenda Constitucional 19, de 1998, no setor público-estatal – nos três Poderes da república e nos três níveis de governo da federação – e sua diversificação com a participação de organizações públicas não-estatais e empresas privadas que atuam, na ambiência do Estado-rede, com o desenvolvimento de pessoas para o domínio público;
- Sugerir uma agenda para as escolas de governos municipais, uma vez que, em nível local, o processo de treinamento e desenvolvimento (T&D) de

servidores públicos está em um estágio incipiente, quando comparado com o *status* federal e as realidades estaduais.

O texto, considerando cada um desses três objetivos, está estruturado, além desta introdução, em três seções; o conteúdo é *per se* uma fundamentação para os capítulos que, na sequência, discutem experiências de boas práticas e mostram relatos bem-sucedidos de escolas de governos subnacionais.

Próximos de completarmos, em 2021, 35 anos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), nosso *benchmark* de escola de governo no país, temos que debater e estimular o papel da educação corporativa *na e para* a administração pública municipal que, apesar de casos de sucesso referenciados em alguns capítulos deste livro, ainda se depara com a insuficiência de institucionalização e resulta em descontinuidade de escolas de governos locais e/ou ausência de ações de T&D para o funcionalismo público na maioria das 5.568 prefeituras e câmaras de vereadores do país; aproximadamente sete milhões de trabalhadores, muitos dos quais gestores públicos que concebem políticas, planos e programas públicos nas cidades e ‘*burocratas do nível da rua*’ que prestam os serviços públicos para os munícipes.

1. Conceituando Escolas de Governo

Ilustrativamente, pensemos em duas instituições de educação superior tradicionais no Brasil, implantadas depois da segunda guerra mundial; o Instituto Rio Branco (IRBR), do Ministério das Relações Exteriores, criado em 1945 com as finalidades de formação da diplomacia brasileira e de constituição de um núcleo de estudos sobre relações internacionais na União; e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), fundada em 1944, descendente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), orientada ao ensino e à pesquisa de economia e administração no Brasil a cargo, respectivamente, do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) e da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap) a partir dos anos cinquenta.

Ambas as organizações, uma estatal e uma paraestatal, são exemplos de escolas de governo, referenciando os dois modelos clássicos, na significação do século XX, de formação de políticos, dirigentes públicos e da elite do funcionalismo público. O IRBR remete ao modelo de escola de governo francês, do qual nascem essas instituições no aparelho do Estado, à luz da *École Nationale d'Administration* (ENA), estabelecida em 1945, que serviu de inspiração para as congêneres iberoamericanas. Esse modelo de escolas de governo coaduna-se com o ideário de burocracia organizacional no Estado, e o ingresso no serviço público civil está atrelado à realização de programas de especialização ou aperfeiçoamento em centros de T&D pertencentes aos órgãos públicos, tal qual ocorre nas escolas militares para a formação de oficiais das forças armadas da nação e das polícias militares estaduais. (PETRUCCI *et al*, 1995). A FGV, por sua vez, relaciona-se com o conceito norte-americano, a partir do qual surgem as escolas de governo nas universidades.

Percebe-se, portanto, que a formação para um determinado cargo ou carreira no setor público não é exclusividade de uma organização pública. Esse modelo vincula-se à concepção de uma burocracia profissional no Estado, e o processo de seleção no setor público é aberto e amplo. Além disso, os diplomas de cursos superiores (graduações e mestrados em administração pública, gestão governamental e políticas públicas, por exemplo) funcionam como uma certificação da qualificação e de competências para os recrutadores dos governos e de organizações que trabalham com *public affairs*, como as entidades do terceiro setor e os organismos multilaterais.

No Brasil, haja vista a coexistência da seleção de servidores pelo instituto do concurso público – desde a Constituição Federal (CF) de 1934 – com a intensificação do recrutamento de profissionais para a burocracia estatal no mercado de trabalho depois de 1964, as escolas de governo se desenvolveram no país, durante o século XX, com um hibridismo dos modelos francês e norte-americano, como se observa em:

- órgãos e entidades, tanto do aparato da União (como o DASP, o IRBR e a Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF), quanto da

estrutura dos estados como a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP/SP), a Fundação João Pinheiro (FJP/MG) e a Fundação Escola de Serviço Público (FESP/RJ);

- sistemas de educação superior, com a FGV e faculdades de administração pública e correlatas de instituições de ensino públicas, a exemplo da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e mesmo na sociedade civil com organizações sem fins lucrativos tal qual o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). (FISCHER, 1984; BRASILIENSE-CARNEIRO, 2002).

Enfim, essa é uma amostra de escolas de governo pioneiras no Brasil, encetadas entre o Estado Novo e meados dos anos 1970, que exprime a amplitude e heterogeneidade do termo no país, mesmo que ele não fosse – explicitamente – utilizado pelo rol de organizações públicas, privadas e do terceiro setor cuja missão era o treinamento e desenvolvimento de pessoal para o serviço público.

Como apontam COSTA, COELHO E DIAS (2019), a locução ‘escola de governo’:

“Na verdade, trata-se de um anglicismo, uma vez que o vocábulo *School of Government*, em inglês, compreende aplicações que podem ir além ou aquém daquilo que temos designado como escolas de administração pública. *Government*, no sentido anglo-saxão, pode se referir a Estado, mas *governo*, na tradição latina, diz respeito ao exercício da função governativa no âmbito do Poder Executivo”. (COSTA *et al*, p. 8, grifo nosso).

Assim, durante o século XX, as escolas de governo no Brasil, com diferentes denominações, não utilizavam comumente a alcunha ‘escola de governo’, sendo tal vocábulo difundido, sobretudo, a partir dos anos 2000, como desdobramento da supracitada Emenda Constitucional 19, de 1998, que, entre diversas modificações na Constituição Federal (CF) de 1988, no artigo 39 incluiu como § 2º que “a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a

participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira (...).” (grifo nosso).

Grosso modo, no ínterim entre a criação do DASP em 1938 e a fundação da ENAP em 1986, várias escolas de governo do país, pertencentes à estrutura da Administração Pública, se apresentavam como Centros de T&D; muitas vezes, formalmente, como uma área do departamento de recursos humanos, de um órgão ou entidades estatal, cumprindo as funções de instrução para o trabalho, capacitação para ingresso na organização ou carreira, preparação para promoção no cargo e habilitação de equipes para uma determinada técnica, processo ou projeto. Logo, esses Centros de T&D realizavam, sobremaneira, atividades operacionais e ações tático-gerenciais de aprendizagem individual e coletiva.

Na gestão pública contemporânea, a expressão ‘escolas de governo’, teoricamente, reposiciona a aprendizagem organizacional para o nível estratégico, atentando-se para a importância do capital humano na Sociedade do Conhecimento, *pari passu* as empresas privadas conceberam a ideia-força – semelhante ou equivalente – de universidade corporativa. Segundo MEISTER (1999), com essa (re)modelagem de *corporate university*, a educação corporativa transitaria de um Centro de T&D rotineiro, reativo e fragmentado para uma unidade de negócio inovadora, proativa e integrada à estratégia do negócio.

Analogamente, o conceito de escolas de governo, segundo PACHECO (2002), deve(ria) evoluir com as transformações do Estado e as reformas pós-burocráticas da administração pública entre o final do século XX e o início do século XXI, resultando na sua ressignificação:

“Por um lado, (...), a escola de governo deve se posicionar como escola corporativa de gestão do governo – o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública. Por outro lado, no entanto, é fundamental exercer um papel de antecipação – em busca de novas tendências e melhores práticas, e ainda um papel de relevância e influência na própria formulação daquelas políticas voltadas para melhoria da gestão.” (PACHECO, p. 75, grifo nosso).

Ou seja, em um Centro de T&D a educação corporativa, frequentemente, não está articulada com as macro orientações e os planos estratégicos do governo ou organização pública. Na escola de governo, na acepção do século XXI, todas as ações de ensino e pesquisa aplicada estão conectadas com os objetivos governamentais ou organizacionais. O quadro 1, a seguir, demarca algumas diferenças entre o *modus operandi* dos Centros de T&D convencionais no setor público e o conceito de escola de governo redefinido neste século.

Quadro 1 – Centro de T&D Convencional versus Escola de Governo Contemporânea

Centro de T&D		Escolas de Governo
Tático-operacional	Alcance	Estratégico
Reativo, rotineiro	Foco	Proativo, inovador
Função administrativo-burocrática	Operação	Unidade de negócio para criação de valor
Fragmentada, subárea de RH	Estrutura	Integrada, alinhada à diretriz da organização
Instrução e qualificação	Objetivo	Desenvolvimento de competências
Funcionários	Audiência	Todos os agentes da cadeia de valor
Estrutura física: prédios e/ou salas	Local	Qualquer lugar, físico e virtual
Instrutores internos e/ou professores	Docentes	Rede multiprofissional interna e externa
Transmissão de conhecimento	Didática	Diversas metodologias de aprendizagem
Catálogo de eventos e inscrições	Oferta	<i>Link</i> entre fluxo de cursos e ciclo de gestão
Tomada de consciência e certificação	Resultado	Impacto em mudança & desempenho

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de Meister (1999), p. 23.

Além dessa reconfiguração do conceito de *escolas de governo* nas últimas duas décadas, observa-se, em adição, a ampliação de seu *continuum* com

organizações de todas as naturezas, cada uma estruturada para um desígnio de educação para a função pública e orientada para um perfil de público-alvo no conjunto de agentes públicos e de membros da sociedade civil.

Pode-se diferenciar, por exemplo, as escolas de governo no setor público-estatal brasileiro pelos Poderes da república. Imaginemos, sugestivamente, a União, no Poder Executivo, temos escolas de administração pública como a ENAP e as escolas de políticas públicas, neste caso, setoriais como a Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz (Ensp/FIOCRUZ). Continuando no Poder Executivo, mas deslocando-se para a administração indireta com as empresas públicas e as sociedades de economia mista, temos as universidades corporativas tal como a Universidade Caixa e a Universidade Petrobrás. No Poder Legislativo nacional, encontram-se as escolas do Parlamento como o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor) e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) no Senado, bem como a escola do Tribunal de Contas da União (TCU) – o Instituto Serzedello Corrêa. No Poder Judiciário federal existem diversas Escolas da Magistratura, assim como o Ministério Público da União (MPU) mantém a sua Escola Superior (ESPMPU). Do mesmo modo, poderíamos pensar – e citar – exemplos de escolas de governo nos três Poderes dos estados e no Executivo e Legislativo dos municípios brasileiros; novamente, no caso do Poder Executivo no nível subnacional, mencionar tanto a existência de escolas de governo centrais, destinadas aos temas transversais (e gerenciais) da gestão pública, como a presença de escolas de governo setoriais – especializadas no *locus* da política pública e vinculadas às secretarias estaduais ou municipais. Neste livro, exemplificativamente, considerando o estado de São Paulo, temos um capítulo da EGESESP como escola de governo central e relatos de duas das escolas de governo setoriais dessa unidade da federação: a escola da Secretaria Estadual da Saúde e a escola da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

Nas universidades e faculdades, públicas e privadas, encontramos escolas de governo diretamente, como a da Fundação João Pinheiro (FJP/MG) descrita neste livro, ou indiretamente nos muitos cursos de graduação (sejam os bacharelados, sejam as graduações tecnológicas) e pós-graduação

(nos níveis de especialização, mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado) em Administração/Gestão/Políticas Públicas, denominados no Brasil, recentemente, como ‘Campo de Públicas’.

Ademais, no terceiro setor temos muitas ONGs (vide a Oficina Municipal, protagonista da publicação desta obra), sindicatos, fundações partidárias, institutos empresariais que atuam com investimentos sociais no setor público e os movimentos cívicos (RAPS, RenovaBR, Acredito, Agora! e Livres); esse elenco de organizações se enquadra como escolas de governo em uma perspectiva *lato sensu*, seja pelas atividades de T&D que realizam para governos e organizações públicas como prestadores de serviços ou parceiros, seja pelos projetos de letramento político de cidadãos e formação de quadros para a política.

Logo, diante de toda essa abrangência de escolas de governo nos três setores – no Estado, no mercado e no terceiro setor –, o público-alvo varia de acordo com o propósito de cada instituição; justapondo todas as escolas de governo, a audiência engloba políticos, dirigentes públicos, candidatos a cargos eletivos, funcionários públicos, lideranças da sociedade civil, cidadãos e *stakeholders* de políticas públicas como os representantes de organizações sem fins lucrativos que trabalham com o setor público e os agentes privados que colaboram com programas nos governos. Em suma, existem múltiplas escolas de governo no país que atendem a todos os segmentos de educação para a função pública na nossa sociedade: preparação para a política, ensino-aprendizagem para a cidadania, capacitação para a gestão e políticas públicas, atualização no serviço público, formação acadêmica em administração pública e áreas de conhecimento correlatas, treinamento legislativo (e parlamentar), qualificação judiciária e aperfeiçoamento de dirigentes públicos.

1.1 – AS ESCOLAS DE GOVERNO NO ESTADO E A EDUCAÇÃO DA BUROCRACIA PÚBLICA

No setor público-estatal brasileiro, as escolas de governo, excetuando, obviamente, as universidades públicas com os cursos superiores do Campo de Públicas, têm três destinatários para a educação corporativa:

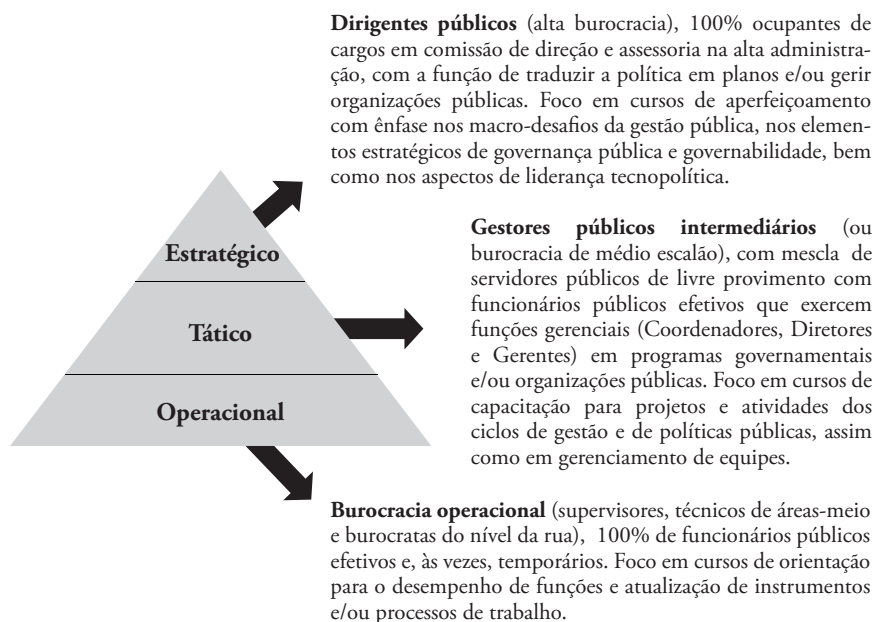
- Os agentes políticos, investidos em cargos públicos por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da CF, como os chefes do Poder Executivo e parlamentares do Poder Legislativo, magistrados do Poder Judiciário, Ministério Público (procuradores e promotores), conselheiros dos Tribunais de Contas, ministros de Estado e secretários no nível subnacional;
- Os agentes administrativos, formados pelos servidores públicos: estatutários, celetistas (empregados públicos), ocupantes de cargos em comissão (livre provimento e exoneração) e temporários; e
- Os agentes honoríficos, delegados e credenciados, que abarcam os particulares designados e colaboram com o poder público. Para além da apreensão jurídica, podemos incluir, no limite, todos os cidadãos como sujeitos de direito e copartícipes do processo político e da prestação dos serviços públicos.

Destarte, as escolas de governo no Estado têm todos os agentes públicos como alvos, real ou potencial, a depender do seu posicionamento. Uma escola do legislativo, por exemplo, exerce, recorrentemente, o papel de escola de cidadania com iniciativas de educação para a democracia na sociedade. Uma escola da magistratura, por seu turno, ao fornecer formação continuada aos juízes, dispõe-se como uma escola para agentes políticos do Poder Judiciário. E uma escola de governo central (ou transversal) como a ENAP, que oferece habitualmente um inventário de programas de T&D para os agentes administrativos do governo federal e caracteriza-se como uma escola de administração pública, ainda que seu escopo seja alargado e contenha também ações instrucionais direcionadas para políticos, dirigentes públicos e até cidadãos – neste caso, por meio de cursos livres e gratuitos, na modalidade on-line, como os da escola virtual (EV.G), disponíveis pelo *site*: www.escolavirtual.gov.br.

Realçando a educação da burocracia pública, que envolve alguns dos agentes políticos como os dirigentes públicos e todos os agentes administrativos, é mister apresentar a segmentação de uma escola de governo que se posta como uma escola de administração/gestão pública. Ela pode atender a todos os níveis administrativos – estratégico, tático e operacional

–, ou, alternativamente, focalizar um estrato do funcionalismo público. A figura 1, a seguir, ilustra os três segmentos da burocracia e o cerne do T&D para cada um.

Figura 1 – Segmentação da Burocracia Público-Estatal e orientação para o T&D



Fonte: Elaborado pelos autores.

Tendo em vista o T&D guiado para o indivíduo, a educação para burocracia do Estado – independente do segmento –, ministrada pelas escolas de governo, pode ser decomposta em ações de treinamento, capacitação e formação. As ações de treinamento consistem em atividades (instruções rápidas, palestras, oficinas, *workshops* e seminários) de curta duração, entre uma e 40 horas, cujos intentos são o aprimoramento profissional, a reciclagem pessoal e a aquisição de novas informações. Já as ações de capacitação são integradas por iniciativas de média duração, entre 40 e 120 horas, envolvendo educação continuada e práticas (inclusive *on the job*) que trabalham com o aprofundamento de conhecimentos aplicados,

o aperfeiçoamento da instrumentalização técnica e o desenvolvimento gerencial. E, por fim, as ações de formação são empreendidas com cursos de longo prazo, a partir de 360 horas, que almejam a especialização dos participantes e conferem certificação (habilitação, diplomação e/ou titulação); como exemplo, citam-se as pós-graduações *lato-sensu* e os mestrados profissionais ofertados por algumas escolas de governo credenciadas para tal pelo Ministério da Educação (MEC).

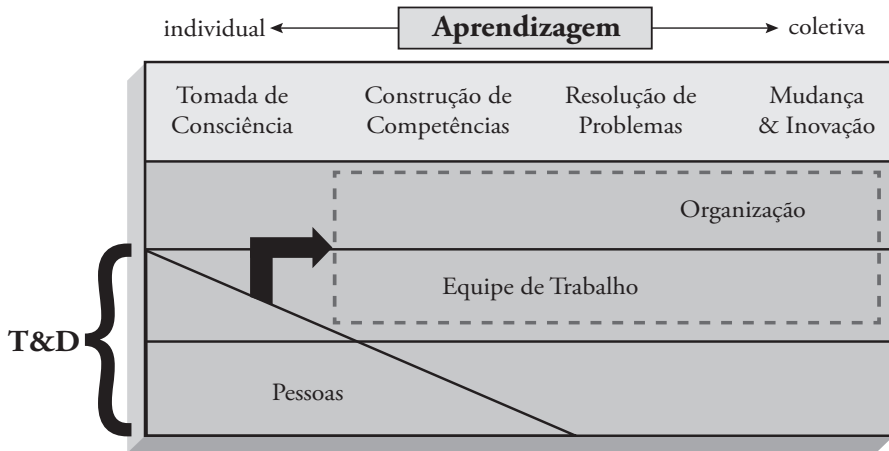
Nessas modalidades de educação para a função pública, os burocratas recebem das escolas de governo um processo de treinamento, capacitação e/ou formação para, entre outros fins, complementar sua qualificação inicial ou de acesso ao cargo público, adaptar-se à evolução das tarefas, enfrentar os déficits de desempenho e buscar a promoção na carreira. Todavia, na atualidade, é fundamental que as escolas de governo reorientem uma parte de suas ações para a aprendizagem coletiva, visando: (a) o aumento da performance das equipes de trabalho; (b) a construção das competências grupais e institucionais, além das competências individuais; (c) o incremento da capacidade estatal para resolver problemas e efetivar processos de mudança e inovação nas organizações públicas e governos.

Essas são atribuições da educação corporativa, que, no setor público, caracterizam uma gestão do desenvolvimento *up-to-date*, não restrita à aprendizagem individual e atende tão somente a dinâmica de progressão funcional e a ascensão hierárquica de agentes administrativos. Como afirma LONGO (2007),

“(...) é imprescindível que a atividade [de T&D] esteja a serviço da estratégia organizacional e não constitua um mero catálogo de ofertas de capacitação pessoal [e formação pessoal], administrado pelos próprios funcionários públicos em função apenas de suas preferências profissionais e interesses individuais.” (LONGO, p. 122, grifo nosso).

A figura 2 a seguir, retrata essa tendência das escolas de governo de realocar o T&D das pessoas para as equipes de trabalho, deslocando a aprendizagem individual, fundamentada na tomada de consciência dos profissionais, para a aprendizagem coletiva em prol da gestão da mudança organizacional.

Figura 2 – T&D nas Escolas de Governo: da aprendizagem individual para a coletiva



Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Meister (1999) e Longo (2007).

Metodologicamente, os cursos de aprendizagem coletiva requerem estratégias de ensino distintas do T&D tradicional centrado na transmissão de conhecimentos. Nota-se que as instituições vistas como referência na rede de escolas de governo do Estado brasileiro têm, gradativamente, revisado os seus projetos político-pedagógicos e incorporado métodos como: *problem-based learning* (PBL), facilitação de processos de *design* de projetos, moderação para a elaboração de planos macro governamentais e setoriais, mediação para a formulação de políticas públicas (e programas governamentais) intersetoriais, desenvolvimento de *team learning*, laboratórios de inovação ou cocriação, imersão na realidade e visitas técnicas, reflexão-na-ação perante *wicked problems* concretos, pesquisa-ação e modelagem de sistemas complexos.

Em síntese, algo novo e não trivial para qualquer escola de governo, mas que constitui uma macrotendência para a educação para a função pública nacional na próxima década (2021-2030), decorridos 20 anos da emenda constitucional que impulsionou o crescimento e a diversificação dessas instituições públicas no país.

2. Panorama das Escolas de Governo no país: crescimento e diversificação pós-EC19

Na gestão pública contemporânea no país, tendo como marco o pós-CF de 1988, a ENAP, sem dúvida, é a escola de governo que tem a centralidade no sistema de educação para a função pública no Estado brasileiro, com uma miríade de atividades de aprendizagem individual e coletiva como: formação inicial e de atualização das carreiras do ciclo de gestão no governo federal; educação continuada nas modalidades presencial e a distância para servidores públicos, com alguns conteúdos disponibilizados para cidadãos; cursos de especialização e programas de pós-graduação *stricto sensu*; organização de seminários temáticos, cumprindo com o papel de *think tank*; realização de workshops técnico-gerenciais para dirigentes públicos; realização de pesquisas aplicadas com edital para a comunidade acadêmica; publicações de revistas, coletâneas de livros e textos de discussão; execução de projetos de gestão do conhecimento e realização de prêmios de inovação.

Outrossim, a ENAP, com tal expertise, tem alavancado e coordenado, nos últimos 15 anos, a Rede Nacional de Escolas de Governo, a qual reúne em torno de 275 instituições públicas de T&D oriundas dos três níveis de governo da federação e distribuídas entre os três Poderes da república. Neste *pool* de escolas de governo, centros de treinamento/formação e universidades corporativas, algumas – talvez duas ou três dezenas – foram fundadas no século XX, conquanto a maioria tenha surgido no esteio do crescimento e da diversificação da educação para a função pública pós-EC 19, a emenda da reforma administrativa derivada do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995. Como registram COSTA, COELHO E DIAS (2019), “(...) com esse estímulo jurídico-legal e à luz de experiências de escolas predecessoras [Enap, IRBR, Esaf, para mencionar algumas da União¹], multiplicou-se a quantidade de escolas de governo no Brasil, sobretudo no nível subnacional.” (COSTA *et al*, p. 10).

¹ Na União, considerando as escolas de governo dos Poderes Executivo e Legislativo, e desconsiderando os centros de T&D e universidades corporativas de organizações públicas

Nas unidades da federação, um panorama das escolas de governo estaduais pode ser visualizado no artigo de AIREZ *et al* (2014), que, a partir de uma pesquisa exploratória em *websites*, descreve e analisa, por região política-administrativa (norte, nordeste, centro-oeste, sudeste e sul), as instituições de T&D de 25 estados – exceto Rondônia – e do Distrito Federal. Claramente, elas têm distintas trajetórias, identidades, recursos e atividades. Neste livro, duas escolas de governo estaduais, de longa data e renome, são tratadas: a FJP/MG e a EGESP – que advém da estrutura da Fundap/SP, extinta em 2015.

Todas as Assembleias Legislativas estaduais têm, igualmente, as denominadas escolas do legislativo, e assim como os Tribunais de Contas Estaduais (TCE), mantêm as nominadas escolas de contas. A Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL) apresenta no seu site – <https://www.portalabel.org.br/> – as informações dessas instituições públicas. Somando as escolas do legislativo e de contas presentes nos três níveis de governo do país, o número é de, aproximadamente, 200 organizações²; três quintos estão em Câmaras Municipais que instituíram suas escolas, mormente, no decorrer da última década. Já observa-se, até mesmo, a conformação de alguns movimentos regionais com a expansão dessas escolas do parlamento nas localidades – como a Associação Paulista de Escolas do Legislativo (APEL), descrita em um dos capítulos deste livro.

Aludidas as escolas do legislativo no nível local, cabe-nos, igualmente, registrar as escolas de governo do Poder Executivo municipal, encontradas, normalmente, em prefeituras de capitais e cidades de grande e médio porte. No estado de São Paulo, por exemplo, existe a Rede Paulista de Escolas de Governo Municipais, que, anualmente, organiza um

descentralizadas da administração indireta federal, a ENAP identifica um Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU), previsto no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), formado por 20 instituições públicas. Para ver a listagem e uma breve apresentação dessas escolas de governo, acesse: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/794/6/Livreto_SEGU_dezembro_2014.pdf Na atualidade, porém, deve-se considerar que a ESAF foi incorporada pela ENAP em 2019.

² Para compreender a gênese das escolas do legislativo no Brasil, cuja organização predecessora é a escola da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (EL-ALMG), veja o artigo de MELO E COELHO (2019).

encontro com palestras e oficinas para os gestores e profissionais dessas instituições públicas.

Diferente das escolas de governo da União e de alguns estados, o estágio de maturidade dessas organizações no nível local é relativamente baixo; muitas escolas de governo municipais nasceram nos últimos 10 anos e, portanto, sofrem com a insuficiente institucionalização nas prefeituras (e câmaras municipais) e com a descontinuidade administrativa decorrentes do processo de alternância de poder e/ou da crise econômico-fiscal do quadriênio 2016-2020. Não obstante, temos boas práticas em muitas escolas de governos locais no país, algumas das quais são abordadas em capítulos desta obra.

Afora as escolas de governo do setor público-estatal, RAZINI E BRYAN (2017) constatam que a oferta de educação para a burocracia pública extrapola o aparato da administração pública, sendo oferecida, de forma auxiliar, por organizações do terceiro setor, por instituições de educação superior e mesmo por empresas privadas de T&D. No caso das instituições de educação superior, faz jus apontar o ensino de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* de Administração/Gestão/Políticas Públicas que perfaz o chamado ‘Campo de Públicas’ no Brasil, totalizando cerca de 300 bacharelados e graduações tecnológicas e 50 mestrados profissionais, mestrados acadêmicos e doutorados que acrescem oportunidades de formação acadêmica para o serviço público e de qualificação de funcionários públicos. (COELHO et al, 2020).

Nesse sentido, pode-se pensar em um Sistema Nacional de Educação para a Função Pública formado tanto pelas escolas de governo do Estado brasileiro, quanto pelas universidades e faculdades públicas e privadas que ofertam cursos do Campo de Públicas no país. Nitidamente, existem diferenças entre as instituições públicas de T&D e a academia de administração pública, mas há complementaridades que oportunizam sinergias, ensejando redes interorganizacionais entre governos e universidades³, bem como arranjos intersetoriais entre Estado, terceiro setor e iniciativa privada,

³ As parcerias entre governos e universidades/faculdades para a formação da burocracia pública no país existem desde os anos 1950, com o surgimento do ensino de graduação de Administração Pública na Eba/FGV, na UFBA e na UFRGS. Para uma compreensão dessas relações em cada época, ver o livro de COELHO (2019), intitulado “História do ensino de administração

para a coprodução de treinamento, capacitação e formação para a política, a gestão pública e a cidadania.

3. Escolas de Governo no Brasil: uma agenda para o nível local

À guisa de conclusão, atentando para a realidade das escolas de governo municipais que encontram-se, maiormente, em um ciclo embrionário – sejam as escolas de administração/gestão pública das prefeituras, sejam as escolas do legislativo das câmaras municipais –, esta seção apresenta algumas ideias para essas instituições públicas do nível local. São *insights* e recomendações para uma agenda de trabalho de médio prazo para a educação para a função pública municipal, considerando o DNA da Oficina Municipal e as boas práticas de escolas de governo, da União e estaduais, que são factíveis para o T&D nas municipalidades.

Muitos devem indagar: – Mas com quais fundos investir em uma escola de governo municipal em um período de crise econômica (agravada com a pandemia do COVID-19) e diminuição do orçamento? Trata-se de uma questão, sobretudo, de *intelligentsia* de gestão e não, obrigatoriamente, de vultosos recursos financeiros e inversões em estruturas físicas e acréscimo de pessoal. Clareza sobre o plano de governo local (ou a estratégia organizacional), levantamento das necessidades de T&D pela identificação dos *gaps* de competência individuais e das equipes de trabalho, uso de instalações públicas (salas e laboratórios de escolas públicas em dias e horários vagos, por exemplo), aproveitamento dos conhecimentos/habilidades de alguns integrantes da administração pública municipal e de parceiros da sociedade civil e assim por diante, são maneiras de instituir (ou de persistir com) uma educação corporativa de baixo custo em prefeituras e câmaras municipais. As cidades de pequeno porte podem, aliás, utilizar o consórcio público intermunicipal (ou aproveitarem-se de arranjos associativos que

pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas”, publicado pela editora da ENAP.

participam como Comitê de Bacias Hidrográficas e unidades subestaduais de federação de municípios) para a criação de escolas de governo regionais, propiciando sinergias com o compartilhamento de recursos e a consecução de economias de escala em territórios micro ou mesorregionais.

Por sua parte, as escolas de governo locais que estão além de um estágio inicial e almejam progredir de um centro de T&D corriqueiro para uma escola corporativa de gestão pública (ou parlamento) municipal, devem ponderar sobre alguns *upgrades* no projeto político-pedagógico e cogitar algumas linhas de ação em torno de 6 (seis) pontos, quais sejam:

- I. Crescer sustentavelmente com uma estrutura administrativa leve e permeável como um *hub* que agrega e impulsiona. Não investir somente na produção de conteúdo próprio, mas realizar a articulação e a disseminação de conteúdo que estejam disponíveis em repositórios de escolas de governo da União e dos estados, bibliotecas digitais da academia de administração pública e mídias sociais (*YouTube*, por exemplo), fomentando o papel de curadoria de materiais/ferramentas de T&D⁴; por conseguinte, é fundamental termos de parceria da escola de governo com congêneres do setor público e do terceiro setor, bem como acordos de cooperação com universidades e faculdades localizadas na sua cidade ou região. Ainda que a equipe de trabalho seja reduzida, é imperioso que haja especialista(s) em educação corporativa capaz(es) de refletir sobre as opções e tomar decisões atinentes à realidade local. Cuidado com as modas e modismos gerenciais de organizações exógenas contratadas a altas cifras e portadores de soluções (de prateleira) que não atendem com diligência as necessidades de T&D da prefeitura e/ou da câmara de vereadores;
- II. Trabalhar nos cursos de treinamento, capacitação e formação as três dimensões da competência profissional, representada pelo acrônimo **CHA**: os **C**onhecimentos (o saber), as **H**abilidades (o saber-fazer) e as **A**titudes

⁴ Algumas escolas de governo estaduais voltadas para a gestão pública local como o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), mesmo extinto em 2015, mantém seu repositório, com muitos livretos, cartilhas e publicações de orientação para os agentes públicos de prefeituras e câmaras de vereadores, pelo *link*: <https://issuu.com/cepam>

- (o saber-agir/ser, comportamental). Recordar que a avaliação da escola de governo deve ser medida mais pelo impacto do T&D na implementação das políticas (realização dos programas governamentais e prestação dos serviços públicos) e/ou mudança organizacional do que pelos números de pessoas matriculadas ou que concluíram os cursos e a quantidade de atividades (cursos, palestras, seminários, *lives*) realizadas pela instituição pública. E, usualmente, os programas de T&D devem ser subsidiados pelas avaliações de desempenho dos indivíduos e das equipes de trabalho para a decisão dos cursos/conteúdos a serem ofertados, bem como toda a educação para a função pública deve estar alinhada à estratégia – missão e objetivos – do governo ou organização pública;
- III. Nos pequenos e médios municípios, a escola de governo pode funcionar, simultaneamente, como escola de governo central e setorial; neste caso, apoiando as áreas de recursos humanos das secretarias (ou departamentos) de Educação, Saúde e Assistência Social, por exemplo, a operarem o T&D de seus servidores públicos, incluindo a burocracia do nível da rua como professores, equipes de saúde das UBS e profissionais dos CRAS. As capacitações são obrigatórias nos sistemas de políticas sociais e, geralmente, existem dotações orçamentárias para a educação permanente desses agentes administrativos. As escolas de governo municipais podem e devem colaborar nesse âmbito, estruturando um conselho de gestão intersecretarial, além de levar a cabo e bom termo sua incumbência transversal;
- IV. Sobre a metodologia de ensino, o modelo presencial da sala de aula, embora tenha a sua importância, é insuficiente. Urge pensar em ofertas de educação a distância (EAD), síncrona e assíncrona, para os conteúdos relativos à tomada de consciência e/ou transmissão de informações/conhecimentos simples. E para além da aprendizagem individual, é premente aprender fazendo com a equipe de trabalho, com facilitações – *in loco* ou remotas – de T&D no ambiente/situações de trabalho, como método aplicado para cocriar inovações em serviços públicos, prototipar projetos e resolver problemas em rede e em tempo real. Nessas alternativas de aprendizagem coletiva, insere-se a utilização da escola de governo como *locus* de mediação de conflitos técnicos e de moderação para o *design* de programas intersetoriais como espaço para interpenetrar diferentes saberes (e racionalidades);

- V. A escola de governo municipal deve estimular a gestão do conhecimento nas prefeituras e câmaras municipais com a sistematização e compartilhamento de dados, informações e processos de trabalho ao usar tecnologias de informação e comunicação e conectar funcionários públicos – pessoalmente (em oficinas e *workshops*) e virtualmente (pelas redes sociais) – das várias gerações do serviço público. Pode-se produzir vídeos, *podcasts* e documentos que registrem, explicitem e difundam o conhecimento tácito de gestores e técnicos para toda a estrutura administrativa;
- VI. As escolas de governo local podem se posicionar como um *think tank* perante a administração pública municipal e a sociedade civil da localidade, organizando, por exemplo, prêmios de inovação que incentivem e reconheçam boas práticas de gestão e políticas públicas nos diversos órgãos e entidades públicos municipais, assim como realizando pesquisas aplicadas que produzam diagnósticos e planos para fundamentar o processo decisório dos agentes políticos. Ademais, uma interlocução constante e concreta com a área de gestão de recursos humanos (ou departamento pessoal) da prefeitura é muito bem-vinda, contribuindo para a elaboração de projetos de dimensionamento da força de trabalho, gestão do desempenho para promoção funcional, desenho de funções/atribuições de cargos e carreiras e processos de seleção e recrutamento; todas subfunções de gestão de pessoas que se entrelaçam com o sistema de T&D, requerendo uma coerência e consistência entre seus instrumentos administrativo-gerenciais.

Em conclusão, algumas dessas vias supramencionadas são perceptíveis em escolas de governo municipais abordadas em capítulos deste livro; são casos de instituições públicas estatais e não-estatais que alcançaram uma legitimidade e consolidaram uma identidade de T&D para o poder local, como a Oficina Municipal. Em 2003, quando a Oficina Municipal, após um ano de sua fundação, lançou o livro *Escolas de Governo e Gestão Municipal*, organizado por BRASILIENSE-CARNEIRO E AMORIM (2003), o panorama de educação para a função pública local era de aridez de experiências nos municípios, mas de potencialidade com a pujança da emenda constitucional 19 e o crescimento da força de trabalho nas prefeituras

vis-à-vis as competências da administração pública municipal, advindas da Constituição de 1988, quando havia cerca de 2 (dois) milhões de funcionários públicos municipais no Brasil. Na atualidade são aproximadamente 7 (sete) milhões de servidores públicos trabalhando nos Poderes Executivo e Legislativo dos 5570 municípios do país.

Agora, decorridos 18 anos, o cenário é diferente; o número de escolas de governo nos municípios, tanto em prefeituras quanto nas câmaras de vereadores, aumentou vertiginosamente. E este livro, lançado pela Oficina Municipal, em conjunto com a EGESP e o Laboratório de Gestão Governamental da EACH-USP, atesta essa mudança e apresenta *cases* que são referências e servem de alento. Entretanto, apesar desses exemplos e da manutenção de várias escolas de governo local perenes, o desafio – no presente e no futuro – é de continuidade e melhoramento. A continuidade, ou mesmo a sobrevivência em algumas localidades, tem alguns percalços como a conjuntura de crise econômica e ajuste fiscal e o fato de o T&D não ser apreçoado como uma função primordial (ou estratégica) no setor público municipal, a despeito de numerosos discursos que valorizam a capacitação e a formação de agentes públicos.

Espera-se que a ‘*onda*’ de gestão de pessoas no setor público brasileiro, uma agenda coproduzida por organizações públicas, ONGs e institutos/fundações empresariais nos últimos cinco anos propague a importância do T&D como algo vital no nível de governo subnacional que, inclusive, considere a humanização da máquina pública como aventado por COELHO, LEMOS E RODRIGUES (2020). Mesmo no governo federal, se considerarmos o projeto de emenda constitucional da Reforma Administrativa (PEC 32/2020) encaminhada neste ano ao Congresso Nacional, é fácil verificar que o T&D passa ao largo como função de (re)qualificação do serviço público.

Finalizando, retornando ao tema das escolas de governo municipais, o mote é que essas instituições públicas não sejam um fim em si mesmo, mas um meio para atingir os resultados (objetivos/metapas) de gestão e políticas públicas locais, em consonância com a estratégia da prefeitura ou da organização pública, pelo treinamento, capacitação e/ou formação dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIRES, R. F. F.; SALGADO, C. C. R.; AYRES, K. V.; ARAÚJO, A. G. Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 1007-1027, 2014.
- BRASILIENSE-CARNEIRO, J. M. **Formação Profissional para Administração Municipal no Brasil: a experiência do IBAM**. Tese de Doutorado em Administração apresentada na EAESP-FGV. Mimeo. São Paulo, 2002.
- BRASILIENSE-CARNEIRO, J. M.; AMORIM, A. (orgs). **Escolas de Governo e Gestão Municipal**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- COELHO, F. S. **História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas**. Brasília: Enap, 2019.
- COELHO, F. S.; ALMEIDA, L. S. B.; MIDDLEJ, S.; SCHOMMER, P. C.; TEIXEIRA, M. A. C. O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). **Revista de Administração: ensino e pesquisa**, v. 21 n. 3, p. 488–529, 2020.
- COELHO, F. S.; LEMOS, M. L.; RODRIGUES, A. L. Humanizando a Máquina Pública: lições da pandemia para a gestão de pessoas nos governos. **Estadão on-line – blog Gestão, Política & Sociedade**. São Paulo: 24 de maio de 2020. Disponível pelo link: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/humanizando-a-maquina-publica-liceos-da-pandemia-para-a-gestao-de-pessoas-nos-governos/>
- COMPARATO, F. K. A Escola de Governo: do berço à idade adulta. **Estudos Avançados USP**, vol.30, n.87, p. 313-320, 2016.
- COSTA, F. L.; COELHO, F. S.; DIAS, T. F. Três Décadas de Enap e de Escolas de Governo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. Edição Especial, p. 6-14, 2019.
- FISCHER, T. M. D. **O Ensino de administração pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade (1948-1984)**. Tese (Doutorado em Administração), Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1984.
- LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público**. São Paulo: Fundap, 2007.
- MEISTER, J. C. **Educação Corporativa**. São Paulo: Makron Books, 1999.
- MELO, W. M. C.; COELHO, F. S. Gênese das Escolas do Legislativo no Brasil: Apontamentos Históricos sobre a Criação da EL-ALMG. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. Edição Especial, p. 192-217, 2019.
- PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 75-88, 2002.
- PETRUCCI, V. L.; SANTOS, M. H. C.; BRITO, M. (coords.) **Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo**. Brasília: Enap/CDID, 1995.
- RANZINI, M. S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e Formação para o Setor Público e os Modelos de Escola de Governo no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 2, p. 417-438, 2017.

OS AUTORES

Fernando de Souza Coelho é professor do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação – em nível de mestrado acadêmico – em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e bacharel em Economia pela USP. Foi visiting professor, em estágio de pós-doutorado, na London School of Economics and Political Science (LSE), em 2019, bem como foi presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) no período 2016-2018 e coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD no triênio 2018-2020. Coordenador do Lab.Gov da EACH-USP. Em atividades de extensão universitária, atua como instrutor, assessor técnico e conselheiro de diversas escolas de governo e do legislativo.

Murilo Lemos possui graduação e mestrado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas. Especialista em Administração de Recursos Humanos pela FAAP. Tem ampla experiência profissional na área de Administração Pública, com ênfase em Gestão de Pessoas.

OFICINA MUNICIPAL: FORMAR CIDADÃOS E GESTORES PARA O BEM COMUM¹

José Mario Brasiliense Carneiro e Eder dos Santos Brito

O presente artigo pretende relatar, de forma resumida, a história de dezoito anos da Oficina Municipal, tendo como objetivo celebrar este percurso e fazer memória de pessoas e instituições que deram, e que dão, vida a esta organização. Entendemos que é fundamental compartilhar essa experiência com outros profissionais e entidades que se dedicam à formação de cidadãos e de agentes públicos para gestão municipal.

Na primeira parte trazemos uma breve descrição do contexto do surgimento da Oficina Municipal, fazendo referência à Constituição Federal de 1988 que elevou os Municípios brasileiros à condição de *entes* da Federação. Essa grande novidade talvez seja o principal elemento motivador para o surgimento da Oficina Municipal, com a missão de colaborar com o processo de descentralização e com o fortalecimento dos Municípios, tendo como base o princípio da subsidiariedade.

A segunda parte do texto procura resgatar as raízes da Oficina Municipal nas atividades conduzidas pela Fundação Konrad Adenauer no âmbito da pesquisa, formação e debate sobre a Reforma Política e o Federalismo, no período compreendido entre 1992 e 2002. Partindo desta leitura de

¹ Este texto toma como base dois artigos que foram publicados nos livros da Fundação Konrad Adenauer que celebraram os 40 e os 50 anos de sua atuação no Brasil, respectivamente, com os seguintes títulos: “Um legado institucional da Fundação Konrad Adenauer: a Oficina Municipal” e “Oficina Municipal: uma Escola de Cidadania e Gestão Pública parceira da Fundação Konrad Adenauer”. Os conteúdos dos dois textos foram gentilmente cedidos pela Fundação Konrad Adenauer para publicação neste livro que celebra os 18 anos da Oficina Municipal, com as devidas adaptações e atualizações. Agradecemos à Fundação Konrad Adenauer nas pessoas de sua Diretora, Anja Czymbek, e do seu Coordenador Editorial, Reinaldo Thometo, pela generosidade de sempre em nossa frutífera e estreita parceria.

contexto e da gênese da Oficina Municipal, nos idos de 2002, a terceira parte do artigo traz um apanhado dos projetos mais importantes desenvolvidos por esta escola de cidadania e gestão pública ao longo desses anos, dando destaque às atividades no ano de 2020 sob o desafio global causado pela pandemia do COVID-19.

O Município na Constituição de 1988

Com a Constituição Federal de 1988 os Municípios brasileiros conquistaram a condição de *entes* da Federação graças ao movimento político de importantes atores envolvidos no processo constituinte, dentre eles, acadêmicos, militantes municipalistas e alguns dos Governadores de Estado, eleitos em 1982. Os Municípios foram então elevados a uma posição diferente da anterior, deixando de ser um *braço* dos Estados, submetido a estes, para se tornarem uma *parte* da Federação, integrada a esta.

Desde então, os Municípios brasileiros passaram a ser compreendidos como uma *esfera de governo subnacional* que goza de um grau relativo de autonomia diante da União, de maneira semelhante ao que ocorre com os Estados federados. Ou seja, assim como cada um dos vinte e seis Estados possui uma Constituição Estadual própria, cada um dos 5.570 Municípios possui uma Lei Orgânica, elaborada por uma Assembleia Constituinte de Vereadores, que lhes confere autonomia política, tributária e administrativa.²

² A título de exemplo trazemos os primeiros dizeres da Lei Orgânica do município de São Paulo que se utiliza de termos claramente constituintes e utiliza o conceito de “Lei Fundamental”, semelhante ao da Constituição alemã: “Preâmbulo”. Nós, representantes do povo do Município de São Paulo, reunidos em *Assembleia Constituinte*, respeitando os preceitos da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgamos, sob a proteção de Deus, a presente *Lei Orgânica, que constitui a Lei Fundamental* do Município de São Paulo, *com o objetivo de organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana*. TÍTULO I. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES. Art. 1º – O Município de São Paulo, *parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado de São Paulo, exercendo a competência e a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, asseguradas pela Constituição da República, organiza-se nos termos desta Lei*. Parágrafo único – São símbolos do Município a bandeira, o brasão e o hino. (Alterado pela Emenda 06/91) Art. 2º – A organização do Município observará os

A chamada “Constituição Cidadã”, ao fortalecer os Municípios, acabou por promover, ainda que indiretamente, o aumento dos espaços, em nível local, para a participação democrática, direta e indireta, dos cidadãos e cidadãs. Desde então observamos, de fato, um maior envolvimento dos municípios nos assuntos das cidades por meio dos movimentos sociais, audiências e consultas públicas, conselhos municipais etc.

As questões políticas e administrativas locais afetam a vida das pessoas mais de perto e, como diria o ex-Governador Franco Montoro, o cidadão não mora na União nem no Estado, mas no Município.³ Poderíamos talvez completar a frase dizendo que o cidadão mora no bairro e é natural que tenha o direito, e o dever, de se interessar, como primeiro responsável, pelo bem comum de sua própria comunidade.

É bem verdade que desde a Constituição de 1988 os Municípios brasileiros vêm sendo *desafiados* a transformar a norma constitucional em realidade. Isso vem exigindo esforços políticos, tributários e administrativos por parte das Prefeituras e Câmaras de Vereadores que demandam, por decorrência, o aperfeiçoamento constante de seus quadros profissionais e das estruturas de planejamento e gestão nas cidades brasileiras.

Com uma personalidade federativa própria os Municípios podem, por um lado, seguir executando políticas, programas e projetos de iniciativa dos Estados e da União sob a sua coordenação, financiamento e controle. Por outro lado, os Municípios podem ampliar o número de políticas, programas e projetos de sua própria iniciativa, com a prerrogativa de, inclusive,

seguintes princípios e diretrizes: I – *a prática democrática*; II – *a soberania e a participação popular*; III – *a transparência e o controle popular na ação do governo*; IV – *o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais*; V – *a programação e o planejamento sistemáticos*; VI – *o exercício pleno da autonomia municipal*; VII – *a articulação e cooperação com os demais entes federados*; VIII – *a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna*; IX – *a acolhida e o tratamento igual a todos os que, no respeito da lei, afluam para o Município*; X – *a defesa e a preservação do território, dos recursos naturais e do meio ambiente do Município*; XI – *a preservação dos valores históricos e culturais da população.* (*grifos nossos*)

³ O Governador André Franco Montoro foi Presidente do Conselho Consultivo da Fundação Konrad Adenauer e por isso será lembrado algumas vezes neste texto como inspirador da Oficina Municipal.

escolher os parceiros ideais para cooperação federativa, sejam eles os Municípios vizinhos, por exemplo, por meio de um Consórcio Intermunicipal, seja o Estado, a União ou, simultaneamente, colaborando com mais de um ente federativo.

Quando tomamos em mãos alguns exemplos de Leis Orgânicas dos Municípios notamos que boa parte delas falam em atribuições próprias já bem consolidadas, em consonância com o artigo 29 da Constituição Federal. De fato, nos últimos trinta anos, em sintonia com a Carta Magna, uma série de leis federais e estaduais transferiram aos Municípios muitas atribuições. Dentre elas, os serviços de pronto atendimento de saúde e saúde da família, a educação infantil e fundamental, o planejamento urbano, sem falar na gestão de resíduos sólidos, transporte público e, em boa medida, em que pese o novo marco legal do saneamento, o abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto.⁴

Em suma, é importante ter em conta que a agenda das políticas públicas vem sendo descentralizada, ou regionalizada, e que esta tendência deverá se aprofundar no futuro, tendo como contrapartida a necessidade de se incrementar a arrecadação própria dos Municípios. Não por acaso, há mais de uma década, a questão da atualização das plantas de valor para recolhimento de IPTU e a organização das prefeituras para cobrança de ITR e fiscalização de ICMS, são claros sinais da descentralização da tarefa tributária.⁵

Diante deste cenário de importantes mudanças na Federação brasileira, a Oficina Municipal faz parte de um grupo de instituições da sociedade civil que surgiram no Brasil tendo como base o engajamento de

⁴ A recente Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, valorizando, sobretudo, as PPPs e o investimento privado.

⁵ Os municípios têm sido pressionados a aumentar sua base tributária devido à diminuição das transferências federais e estaduais. Um sinal importante sobre os limites do Governo Federal para seguir financiando as esferas subnacionais da federação foi a nota do Ministério da Economia, em 15/10/2020, alertando sobre dificuldades do Tesouro Nacional para emitir títulos da dívida com o objetivo de financiar o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados que recompõe perdas de ICMS e ISS para Estados e Municípios. O documento sugere que a União poderá entrar em grave crise de endividamento, caso a proposta, considerada um “cheque em branco” para os governos subnacionais, seja aprovada pelo Senado.

empreendedores sociais ao longo dos anos 1990 e 2000.⁶ Boa parte destas instituições se ocuparam com o fortalecimento da participação democrática, a proteção aos direitos humanos e questões ambientais.⁷

Em menor número, mas também com alguma relevância, algumas organizações da sociedade civil, dentre elas a Oficina Municipal, se engajaram em processos de fortalecimento da descentralização federativa, aperfeiçoamento de políticas públicas e capacitação de gestores públicos. Importante recordar que a organização seminal voltada ao fortalecimento da administração municipal no país foi o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, fundado em outubro de 1952, na primeira onda do municipalismo decorrente da intensificação do processo de urbanização.

No caso da Oficina, o ponto de partida foi o trabalho realizado pela Fundação Konrad Adenauer no Brasil, ao longo da década de 1990, com pesquisas e eventos sobre Reforma Política e Federalismo comparado.⁸

⁶ A propósito da questão do empreendedorismo social, em 2007, graças ao trabalho realizado à frente da Oficina Municipal, seu fundador foi convidado a integrar a Rede Ashoka de Empreendedores Sociais, uma organização sem fins lucrativos que lidera um movimento global no qual todas e todos possam se reconhecer como agentes de transformação na sociedade. Criada em 1980 na Índia e presente desde 1986 no Brasil, a Ashoka é considerada a 5ª ONG de maior impacto social no mundo, segundo a publicação suíça NGO Advisor. Em 2008 a Oficina Municipal foi escolhida dentre cinquenta instituições ligada à Ashoka para realizar um processo de planejamento estratégico com o suporte gratuito da consultora norte-americana McKinsey & Company que resultou na priorização das parcerias com consórcios intermunicipais visando ampliar o impacto das atividades de capacitação de gestores.

⁷ Assim como várias organizações da sociedade civil, a Oficina Municipal recebeu, em 2004, o Certificado de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) concedido pelo Ministério da Justiça às associações privadas sem fins lucrativos que cumprem requisitos institucionais de transparência.

⁸ A título de exemplo é possível recordar nomes de alguns dos profissionais que se dedicavam a estes temas e participaram dos programas do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer que, à época, funcionava em São Paulo: Lúcia Avelar, Aspásia Camargo, Fernando Abrucio, Valeriano Costa, Alcides Jorge Costa (in memoriam), Fernando Rezende, Eduardo Kugelmas, Rui Britto de Álvares Affonso, José Roberto Afonso, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Amélia Cohn, Maria Rita Loureiro, Ruben Keinert, Regina Pacheco, Luísa Erundina, Peter Spink, Martha Farah, Celso Daniel (in memoriam), Nadia Someck, Welson Gasparini, Rubens Born, Francisco Gaetani, Sebastião Misiara, João Carlos Macruz, José Carlos Macruz, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Ana Tereza Junqueira, Mara Biasi, Tereza Baratta, François Bremaeker, Pedro Luiz Barros Silva, José Eli da Veiga, Marco Aurélio Nogueira, Clovis Bueno de Azevedo e

Graças ao estreito vínculo com esta fundação política alemã, a Oficina Municipal pode ser criada tendo como inspiração o Federalismo e o Sistema Parlamentarista da República Federal da Alemanha, orientados pelos princípios da dignidade da pessoa, do bem comum e da subsidiariedade.

Importante recordar que o artigo primeiro da Lei Fundamental alemã (1949) assim diz: “A dignidade da pessoa é inviolável. Todas as autoridades públicas têm o dever de a respeitar e proteger”.⁹ O mesmo princípio da dignidade da pessoa está contido no Artigo 1º, Inciso III, da Constituição Federal brasileira, que compartilha a tradição europeia da proteção dos Direitos Humanos.

Tendo como base tais princípios, a Oficina Municipal entende que a formação humana e integral de cidadãos e agentes públicos é uma expressão da valorização da dignidade da pessoa. Os operadores das políticas públicas em nível local são pessoas que trabalham a serviço de seus beneficiários e da integração de direitos e deveres, no marco do Estado Democrático de Direito.

Uma das hipóteses que funda as teorias de mudança da Oficina Municipal é que o círculo vicioso da produção de injustiça social no Brasil pode ser revertido com a colaboração efetiva do Estado, a começar pelo nível municipal da federação. Para tanto, a cada ano, a Oficina Municipal realiza centenas de eventos de formação de curta e média duração dos quais participam, em média, cerca de duas mil e quinhentas pessoas.

Ao longo do tempo a Oficina Municipal pode aproximar-se de instituições brasileiras que se tornaram importantes parceiras, ao lado da Fundação Konrad Adenauer. Dentre elas o Itaú Social, Instituto C&A, Instituto Arcor, Instituto de Cidadania Empresarial, Instituto Natura e Instituto Votorantim.

Helena Kerr do Amaral, dentre outros. Muitos destes profissionais estiveram ligados a importantes instituições governamentais dedicadas à gestão pública, dentre elas a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Fundação para o Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, Fundação João Pinheiro e o já referido IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

⁹ Prossegue o texto da Lei Fundamental: “O povo alemão reconhece, por isso, os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana como fundamentos de qualquer comunidade humana, da paz e da justiça no mundo.”

Como o nome *Oficina* sugere, trata-se de um espaço de aprendizado teórico-prático voltado essencialmente à política e à administração pública. Uma escola de cidadania e gestão pública onde se aprende fazendo e se faz aprendendo com o uso de metodologias baseadas nos conceitos de “elaboração assistida” e “comunidade de prática”.

Na Oficina busca-se, em primeiro lugar, acolher e dialogar com os atores locais que participam de atividades formativas, respeitando suas características, conhecendo seus contextos e valorizando seus talentos e competências. Com base no relacionamento aberto e respeitoso, os participantes dos programas compartilham conteúdos na medida de suas reais necessidades.

Isso pode se dar de diversas formas, a começar pela oferta de um espaço democrático de reflexão e debate onde os participantes se reconhecem pessoal e mutuamente. Valoriza-se, especialmente, o método fenomenológico de aproximar-se dos fenômenos de “mãos vazias”, despojados de preconceitos ou ideologias que possam dificultar ou impedir a descoberta de novos conteúdos pela vivência pessoal e pelo diálogo.¹⁰

O tema do fortalecimento dos Municípios tem um caráter transversal em todos os programas da Oficina Municipal. A Constituição Federal é apresentada como marco político que coloca em evidência o já referido princípio da subsidiariedade segundo o qual não é lícito que esferas de governo superiores retirem das instâncias inferiores as responsabilidades que os cidadãos e agentes públicos locais poderiam assumir com suas próprias forças e criatividade.

Nasce uma escola de cidadania e gestão pública

A Oficina Municipal nasceu enquanto escola com uma dupla finalidade: por um lado, formar cidadãos e cidadãs para que possam agir de forma

¹⁰ A fenomenologia é uma corrente filosófica que nasceu na Alemanha no início do século XX contrapondo-se ao positivismo. Seu fundador, Edmund Husserl, reuniu no círculo de Göttingen filósofos do porte de Max Scheler, Martin Heidegger e Edith Stein, a quem damos especial atenção. Stein destacou-se por seus estudos sobre a intencionalidade, a empatia (definida como experiência da consciência alheia), comunicação intersubjetiva, psicologia e ciências do espírito, antropologia filosófica, comunidade e sociedade, as noções de massa, povo e Estado.

mais consciente e preparada nas suas responsabilidades cívicas e políticas e, por outro, formar gestores públicos para atuarem de forma mais qualificada na administração municipal.

Na primeira frente, da cidadania, a Oficina realiza diversas atividades de formação política e debates sobre temas fundamentais para a Democracia e o Estado de Direito, bem como sobre questões contemporâneas ligadas à vida das cidades. Nesta vertente o público-alvo são lideranças comunitárias, militantes partidários e de ONGs, profissionais liberais, empresários e jovens estudantes universitários e secundaristas.

Estas atividades estimulam a participação direta dos cidadãos na formulação, implantação e controle das políticas públicas. Muitos dos participantes dos cursos da Oficina passam a se dedicar à política, candidatando-se a cargos nos poderes legislativo e executivo municipais.

Na vertente da gestão pública a Oficina oferece programas de capacitação técnica especialmente montados para os servidores e gestores municipais. Com atividades em sua sede, em São Paulo, e com cursos e oficinas realizados *in company*, no interior do estado e em outras regiões do Brasil, a Oficina tem se empenhado em colaborar com a modernização da administração e com o aperfeiçoamento das políticas públicas em nível local e regional.¹¹

As raízes da Oficina Municipal remontam ao ano de 1999, quando a Fundação Konrad Adenauer iniciou o Programa de Estudos e Capacitação em Administração Municipal (PECAM), em parceria com o Instituto de Estudos Municipais, vinculado à tradicional Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.¹² Com o PECAM foi possível desenvolver e testar conteúdos de gestão pública e promover fóruns regionais de desenvolvimento sustentável, por exemplo, na região do Vale do Ribeira, em parceria com o consórcio CODIVAR, em 2000.

¹¹ Para apoiar a oferta de conteúdos voltadas ao aperfeiçoamento da gestão pública, a Oficina publica livros e materiais didáticos que servem de suporte para o trabalho em sala de aula. Tudo isso se dá graças a uma excelente equipe de colaboradores diretos, na maior parte especialistas em gestão pública, bem como a um grupo seletivo de professores e consultores com larga experiência em gestão.

¹² À época o IEM era dirigido por Sinoel Batista, ex-prefeito de Penápolis e conhecedor das questões afeitas à política e gestão local.

Nesta fase piloto pudemos também conhecer experiências de outras instituições parceiras da Fundação Konrad Adenauer na América Latina que se dedicam à política e à administração municipal.¹³ Pudemos ainda contar com a colaboração do então diretor internacional de política local da Fundação Konrad Adenauer, em Berlim, Guenter Dill, que nos visitou diversas vezes empenhado em orientar-nos, com base em sua longa experiência com projetos semelhantes em nível mundial.

Aos poucos a Oficina Municipal foi ganhando forma de modo que, dois anos mais tarde, em 24 de junho de 2002, foi possível fundar uma associação privada sem fins lucrativos dando personalidade jurídica própria a esta nova instituição. Ou seja, assim como fazem as incubadoras de empresas, a Fundação Konrad Adenauer gestou a Oficina Municipal como uma “startup” voltada ao fortalecimento da política municipal.

O grupo fundador foi constituído por advogados, administradores públicos, urbanistas, líderes empresariais e eclesiais ocupados com a transformação das estruturas sociais, políticas e econômicas. Praticamente todos eles tinham uma relação com a Fundação Konrad Adenauer ou cultivavam interesses comuns.¹⁴

Como dito de início, a gestação da Oficina Municipal vinha ocorrendo desde a criação do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer em São Paulo, em 1992. Isso porque os debates relativos à reforma política ali realizados acabaram levando às questões do federalismo e, com elas, aos temas da política estadual e municipal. Em outras palavras, os eventos,

¹³ Com a chegada ao Brasil de Wilhelm Hofmeister para dirigir o Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no país, graças ao seu entusiasmo e envolvimento com a política local na Alemanha, foi possível conhecer instituições parceiras da Fundação na América Latina que deram as primeiras orientações para constituição da Oficina Municipal.

¹⁴ O grupo de associados fundadores da Oficina Municipal foi o seguinte (em ordem alfabética): Alberto Augusto Perazzo, Antônio Carlos Brasiliense Carneiro, Dario Bevilacqua, Domingos Geraldo Barbosa de Almeida Jr., Emilio Haddad, Fernando Fontes Iunes, Fernando Ortiz, José Mario Brasiliense Carneiro, José Raul de Almeida Brasiliense Carneiro (in memoriam), Lacir Ferreira Balduino, Luís Alcides Whitaker Vidigal, Márcio Peixoto (in memoriam), Paulo César Vaz Guimarães, Peter Nadas (in memoriam), Pietro Biselli e Roberto de Mello e Souza (in memoriam). A associação Oficina Municipal atualmente é composta por José Mario Brasiliense Carneiro, Fernando Fontes Iunes, Henrique França, Consuelo Yoshida e Ronaldo Câmara. Boa parte dos membros fundadores compõem atualmente o Conselho Consultivo.

pesquisas e publicações da Fundação Konrad Adenauer sobre questões relativas à descentralização e à reforma do pacto federativo serviram como “caldo de cultura” para o surgimento da Oficina Municipal.

Além disso, o rico capital de relações sociais e institucionais construídas pela Fundação Konrad Adenauer, entre 1992 e 2002, puderam ser transpostas à Oficina Municipal. Essas relações foram a base de novas parcerias e deram condições para formação de um qualificado corpo docente que hoje chega a cerca de duzentos professores.

Desde a sua fundação, a Oficina Municipal elegeu três temas prioritários: educação municipal; planejamento e desenvolvimento regional; e finanças públicas. No plano onde convergem a política e a gestão pública, a Oficina possui programas especialmente montados para prefeitos municipais e vereadores. Dentre eles se destaca a *Escola de Prefeitos* que, desde 2018, oferece programas regulares de formação em imersões de três dias sobre temas estratégicos para gestão municipal.¹⁵

Ao lado dos programas com foco na gestão pública merecem destaque duas iniciativas no campo da formação política e filosófica de cidadãos. O primeiro é o *Programa Cidadania e Política*, criado em 2008.¹⁶ O segundo é o programa Princípios para Ação Social e Política – PASP, criado em 2015, que oferece as bases antropológicas e filosóficas para a participação dos cidadãos na política trazidas da já referida corrente fenomenológica de Edmund Husserl e Edith Stein, bem como, das principais fontes do ensino social cristão, dentre elas, as encíclicas sociais e as obras de pensadores como Jacques Maritain e Patrick de Laubier.¹⁷

¹⁵ As atividades da Oficina giram sempre em torno de temas de interesse local e microrregional, tratando de áreas-meio e áreas-fim da gestão pública. A título de exemplo do primeiro grupo podemos lembrar: administração pública municipal; gestão de políticas públicas; finanças públicas; recursos humanos; planejamento estratégico; contratos e convênios; elaboração de projetos; técnicas legislativas; comunicação e marketing governamental; governo eletrônico; licitações, pregão presencial e eletrônico e consórcios públicos. As áreas-fim tratadas em nossos cursos são: educação, saúde e assistência social; planejamento urbano; gestão ambiental; gestão de resíduos sólidos; saneamento ambiental e abastecimento; segurança pública; regularização fundiária etc.

¹⁶ O programa foi criado sob a coordenação do cientista político Humberto Dantas e já formou cerca de dez mil pessoas em temas como Democracia, Estado de Direito, Três Poderes e Federalismo

¹⁷ O PASP foi criado sob a coordenação do cientista político Gustavo Santos e conta com o apoio do Núcleo Fé e Cultura da PUC-SP

Este conjunto de programas se realiza anualmente graças à parceria com a Fundação Konrad Adenauer que nos permite oferecer os cursos de forma gratuita e contar com as orientações técnicas de sua Direção e equipe no Rio de Janeiro. O reconhecimento nacional da Fundação Konrad Adenauer, em seus mais de cinquenta anos de atuação no Brasil, é uma marca de qualidade que em muito valoriza a Oficina Municipal.

Para chegar ao público interessado, a Oficina Municipal trabalha com diversos parceiros no campo acadêmico e governamental. Dentre eles, destacam-se associações de municípios, prefeitos e vereadores como a União de Vereadores do Estado de São Paulo – UVESP, a Associação Paulista de Municípios – APM, a Associação Brasileira de Municípios – ABM, a Confederação Nacional de Municípios – CNM, a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, a Federação de Associações de Município do Rio Grande do Sul – FAMURS e a Federação Catarinense de Municípios – FECAM.

Em cooperação com diversas instituições acadêmicas, a Oficina publica livros e realiza atividades especiais para estudantes de administração pública em nível de graduação e pós-graduação do campo de públicas. Dentre elas merecem destaque a EAESP – Fundação Getulio Vargas de São Paulo, a EACH USP-Leste, a UNESP de Araraquara, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais.¹⁸ Os centros acadêmicos destas universidades, as empresas juniores e o Encontro Nacional de Estudantes de Administração Pública – ENEAP, são também parceiros da Oficina Municipal.

Subsidiariedade e o processo de fortalecimento do poder local

Prosseguindo com este esforço de resgate histórico, gostaríamos de lembrar uma das mais importantes atividades da Fundação Konrad

¹⁸ Ao lado destas instituições acadêmicas a Oficina Municipal tem como parceiras escolas de gestão e centros de capacitação de servidores públicos municipais que as próprias prefeituras têm criado e mantido com muito esforço, como podemos ver em outros artigos deste livro. Por exemplo, no Estado de São Paulo, pudemos colaborar com as escolas de governo de Guarulhos, Santo André e Jacaréí.

Adenauer voltadas ao fortalecimento dos Municípios que, de certa forma, pode ser considerada como a pedra fundamental para o surgimento da Oficina Municipal. Trata-se de um Seminário Internacional com o tema “Subsidiariedade e fortalecimento do Poder Local”, evento que teve lugar em São Paulo, em local simbólico para política municipal, a sede da já referida Fundação Prefeito Faria Lima, o CEPAM, em 1995.

O objetivo daquele seminário internacional foi resgatar a importância do princípio da *subsidiariedade*, retirado da encíclica *Quadragesimo anno* (1931), do papa Pio XI.¹⁹ Este documento de caráter social alertou para o perigo dos regimes totalitários que estavam nascendo na Europa na primeira metade do século XX.²⁰

Em poucas palavras, o princípio da subsidiariedade quer afirmar que o Estado deve respeitar a autonomia da sociedade civil, a quem deve necessariamente subsidiar na perspectiva do bem comum. Em outras palavras, o Estado não é o único responsável pelas questões sociais e pela zeladoria do bem comum que cabe também às famílias, às comunidades e aos chamados grupos intermediários.

Ao tomar o princípio da subsidiariedade como tema, aquele seminário organizado pela Fundação Konrad Adenauer, em conjunto com o CEPAM, quis resgatar e reforçar a tese da descentralização que tinha estado muito

¹⁹ A Oficina Municipal sempre que possível toma como referência os princípios do ensino social cristão, bem como o pensamento de autores ligados à Igreja Católica como, por exemplo, Alceu Amoroso Lima, Fernando Bastos D'Ávila e Patrick de Laubier. Outras referências clássicas da corrente democrata cristã no plano internacional são frequentemente lembradas nos cursos ligados à filosofia, entre elas, Edith Stein, Jacques Maritain e Josef Lebrecht.

²⁰ Transcrevemos aqui o trecho da encíclica *Quadragesimo anno* que se refere especificamente ao princípio da subsidiariedade: “Verdade é, e a história o demonstra abundantemente, que, devido à mudança de condições, só as grandes sociedades podem hoje levar a efeito o que antes podiam até mesmo as pequenas; permanece contudo imutável aquele solene princípio da filosofia social: assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa e indústria, para o confiar à coletividade, do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado; poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete, porque só ela o pode fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade requeiram.”

presente no debate público durante a abertura democrática nos anos 1980 e durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. No entanto, as teses políticas ligadas à descentralização começaram a perder vigor no início da década de 1990 diante das prioridades dadas à agenda de abertura econômica e do combate ao processo inflacionário pela reforma monetária.

Sem embargo, o CEPAM seguia fiel aos seus propósitos descentralizadores presentes desde o momento de sua criação, nos anos 1970, quando seus fundadores e técnicos já apontavam para uma necessária revisão do papel do Município na Federação. Com o retorno à democracia, na década de 1980, o CEPAM tornou-se uma referência nacional em temas da política e da gestão municipal, tendo sido responsável pela formação de uma geração de técnicos dedicados à administração pública no Estado de São Paulo com uma perspectiva democrática e municipalista.

Por outro lado, para Fundação Konrad Adenauer, o princípio da subsidiariedade sempre foi visto como um elemento ordenador da sociedade e do Estado. Por isso o seminário colocou em evidência a arquitetura de Estado descentralizado da República Federal da Alemanha, reconhecida mundialmente por ter logrado equilíbrio político, tributário e administrativo, associado ao desenvolvimento social e econômico, tendo como base dezesseis estados federados, os *Länder*, e cerca de doze mil municípios e cidades livres.

Um convidado da Alemanha, Horst Lässig, trouxe ao evento a sua experiência como Prefeito Regional do *Landkreis* de Rems-Murr. Suas palestras despertaram muito interesse ao descrever a estrutura federativa da Alemanha e as múltiplas formas de cooperação horizontal e vertical lá existentes. Lässig tratou especialmente do princípio constitucional da autonomia municipal (*Kommunale Selbstverwaltung*) previsto na Lei Fundamental alemã de 1949 que protege os municípios dos riscos de uma ingerência excessiva dos Estados e da União. Este princípio pode ser considerado como uma das grandes conquistas da estrutura política e administrativa da Alemanha após a experiência da centralização do poder do regime totalitário nacional-socialista.

O convidado alemão esclareceu também o papel do *Landkreis* que é uma esfera regional de governo existente no sistema federativo da Alemanha que, de alguma forma, se assemelha ao Condado norte-americano.

Trata-se de uma instância intermediária entre os municípios e os estados com o papel de gerir as políticas públicas que ultrapassam as fronteiras dos pequenos municípios com até cem mil habitantes.

A Alemanha tem hoje 294 *Landkreise*, espalhados por todo território do país, cada um deles reunindo de vinte a trinta pequenos municípios (*Gemeinden*). Estas “prefeituras regionais”, cujos chefes do executivo e os membros do parlamento regional são eleitos diretamente pelos cidadãos, possuem atribuições sobre matérias de interesse intermunicipal, tais como, estradas vicinais, hospitais regionais, escolas técnicas, saneamento ambiental, gestão de resíduos sólidos, energia e recursos hídricos.

Os Municípios que integram um *Landkreis* contribuem financeiramente para o sustento de sua estrutura burocrática, funcionamento e investimentos regionais. Em troca, o *Landkreis* realiza a função de subsidiar os Municípios que o integram naquelas tarefas que ultrapassam sua capacidade própria, respeitado o princípio da autonomia local.

A Constituição Federal brasileira não prevê uma estrutura regional de governo semelhante, o que para muitos é considerado como uma lacuna. Sem embargo, pode-se observar uma cultura de associativismo municipal especialmente desenvolvida nos estados da região sul do país devido à influência dos imigrantes europeus para esta região, muitos deles vindos da Alemanha com a experiência quase milenar dos *Landkreise* que remontam à segunda metade do século XIII.

Ao lado das associações de municípios, a experiência dos consórcios intermunicipais está bastante difundida em vários estados do Brasil, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. São Paulo tem experiências históricas neste campo, dentre elas, o primeiro consórcio na região de Bauru, nos idos de 1960, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paraíba e o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.²¹

Na década de 1990 o Consórcio do Grande ABC foi fundamental na articulação dos municípios daquela região promovendo políticas de desenvolvimento e infraestrutura de caráter intermunicipal, também em parceria

²¹ A Oficina Municipal está preparando um mapa dos consórcios intermunicipais do estado de São Paulo no sentido de oferecer uma base de dados permanente que deverá ser atualizada a cada dois anos graças ao apoio da Fundação Konrad Adenauer.

com o Governo do Estado.²² Obras ligadas ao abastecimento e saneamento básico no complexo Billings-Guarapiranga e no Rodoanel foram alguns exemplos de grandes iniciativas coordenadas entre municípios, consórcio, governos estadual e federal num esforço típico de governança multinível.²³

Retomando a questão dos consórcios, durante o seminário do CEPAM a que vimos nos referindo, ocorrido em 1995, o professor Eurico Andrade Azevedo foi afirmativo sobre a urgência de se criar uma lei especial para dar maior clareza funcional e consistência jurídica aos colegiados intermunicipais.²⁴ Atenta a esta demanda, anos mais tarde a Fundação Konrad Adenauer organizou um “Programa de Visita e Informação”, na Alemanha, com a colaboração da Oficina Municipal, com o objetivo de oferecer a autoridades brasileiras uma oportunidade para conhecer mais de perto os modelos de governança regional daquela federação, que possui uma variada tipologia de instâncias subnacionais de governo – municípios, associações de municípios, governos regionais (*Landkreise*), consórcios intermunicipais (*Zweckverbände*), cidades livres, cidades-Estado, estados federados (*Länder*) e regiões de planejamento interestadual.

Para tanto a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República constituiu uma delegação formada por integrantes do governo

²² Um dos fundadores da Oficina Municipal foi o engenheiro Fernando Ortiz que durante muitos anos trabalhou no Consórcio do Grande ABC e trouxe toda sua expertise para as atividades de nossa escola.

²³ A respeito dos colegiados de gestão interfederativa e, em especial, da chamada “governança multinível” voltada ao desenvolvimento sustentável, recomendamos o livro organizado pela Oficina Municipal em parceria com a Universidade Federal do Grande ABC, com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e da Fundação Konrad Adenauer, dentre outras instituições brasileiras e alemãs, que apresenta, por exemplo, a experiência de governança da região metropolitana do Vale do Ruhr: https://oficinamunicipal.org.br/uploads/attachments/libraryitem/34/Governan%C3%A7a_Multinivel_-_Miolo.pdf

²⁴ Recomendamos a leitura deste artigo com valor histórico sobre o fortalecimento dos consórcios onde o advogado Eurico de Andrade Azevedo assim afirmou: “Uma das dificuldades do consórcio em obter recursos financeiros é exatamente porque ele não tem personalidade jurídica e, portanto, é preciso que cada município obtenha recursos, oferecendo, inclusive, as garantias necessárias para obtenção de empréstimos ou auxílios internacionais”. “Impactos concretos da autonomia sobre a realidade municipal”, in *Subsidiariedade e fortalecimento do Poder Local*. Série Debates número 6. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. Página 73.

federal e representantes das três principais entidades representativas de prefeitos e municípios do Brasil, a Associação Brasileira de Municípios – ABM, Confederação Nacional dos Municípios – CNM e Frente Nacional dos Prefeitos – FNP.²⁵

No ano seguinte à viagem, surgiu a nova Lei dos Consórcios Públicos, a Lei 11.107 de 2005, elaborada pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República.²⁶ Esta Lei federal tornou-se imediatamente o principal instrumento de cooperação federativa horizontal à disposição dos Municípios e dos Estados federados, ensejando o re florescimento, ou a criação, de consórcios intermunicipais, bem como, mais recentemente, o surgimento dos primeiros consórcios interestaduais do Brasil.²⁷

O grande argumento em favor da cooperação intermunicipal e interestadual costuma ser de ordem econômica e foca na otimização do uso dos recursos públicos para políticas de caráter regional tais como a gestão de resíduos sólidos, estradas vicinais e saúde. Na nossa leitura, de igual importância, no entanto, é a estabilidade institucional, do ponto de vista político e administrativo, que é oferecida pela Lei dos Consórcios ao dar aos mesmos a personalidade jurídica de *autarquias interfederativas*.²⁸

Na onda da Lei 11.107/2005 outras normas foram criadas para aperfeiçoar a gestão consorciada, por exemplo, em questões ligadas aos regimes de contratação profissional de funcionários para os consórcios e ao endividamento público de municípios membros. Surgiram também frentes

²⁵ A Subsecretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República era então dirigida por Vicente Trevas que indicou como chefe da delegação o então secretário de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, José Antonio Toffoli, que teve ao seu lado a Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos, Rosani Cunha (in memoriam), a Secretária Executiva do Ministério das Cidades, Raquel Rolnik, o presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, o representante da Diretoria da Frente Nacional de Prefeitos, José Machado, e o presidente da Associação Brasileira de Municípios, José do Carmo Garcia.

²⁶ O jurista Wladimir Ribeiro é reconhecido como o autor do texto de base desta norma é um dos maiores especialistas em consórcios públicos do país.

²⁷ Há várias referências sobre a experiência recente dos consórcios interestaduais. Para efeito de ilustração ver: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-31/opiniao-consorcios-interestaduais-federalismo-regioes>.

²⁸ De fato, tais autarquias possibilitam a otimização dos gastos públicos, o que é fundamental em momentos de crise econômica. Por exemplo, muito se valoriza as compras consorciadas de insumos médicos para saúde, maquinários, ou mesmo materiais didáticos para educação.

parlamentares e redes de consórcios, em nível estadual e nacional, que atuam junto às Assembleias Legislativas e ao Congresso Nacional no sentido de apoiar a cooperação interfederativa e fomentar a cultura de cooperação federativa horizontal no país.²⁹

Em suma, no intervalo de dez anos entre o Seminário do CEPAM, em 1995, e a criação da Lei dos Consórcios, em 2005, observamos um movimento progressivo e crescente de valorização da cooperação federativa. Trata-se de um processo permanente e necessário para o amadurecimento de práticas e normas no campo das reformas federativas.

Prosseguindo com nosso apanhado histórico sobre a Oficina Municipal, no mesmo ano de 2004, a capacitação de gestores e servidores municipais passou a ser tratada de modo mais sistemático.³⁰ Entre os projetos daquela época vale lembrar duas iniciativas com caráter piloto, uma em Cajamar, na Grande São Paulo, em parceria com a Natura e com a ONG Mata Nativa visando à elaboração de uma Agenda 21 Local e a segunda, em São Bento do Sapucaí, visando um diagnóstico para o Plano Diretor, inaugurando o campo de planejamento e desenvolvimento territorial na Oficina Municipal.

Na mesma época foi constituída a chamada “Rede de Prefeitos e Autoridades” que passou a reunir os participantes de programas internacionais de visita à Alemanha organizados pela Fundação Konrad Adenauer

²⁹ A título de exemplo temos a Frente Parlamentar de Apoio aos Consórcios na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e a Rede Paulista de Consórcios: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=401256>.

³⁰ O foco na capacitação de gestores municipais decorre de uma leitura da realidade objetiva da ampliação dos serviços públicos em nível local. Várias pesquisas acadêmicas apontam nesta direção, entre elas um levantamento produzido pela FGV/DAPP (<http://dapp.fgv.br/estudo-da-fgv-dapp-analisa-estrutura-funcionalismo-publico-brasileiro/>). Este estudo, apesar de um pouco desatualizado, mostrava que “os funcionários públicos vinculados à esfera municipal mais que duplicaram nos últimos 16 anos, um crescimento muito acima das instâncias estaduais e federal. Entre 1998 e 2014, o contingente de servidores municipais cresceu de 1,85 milhão para 4,87 milhão, o que indica um aumento da carga de responsabilidade sobre os municípios para atender serviços básicos, como saúde, saneamento e habitação”. A pesquisa apontava ainda que, à época, eram 24 funcionários públicos municipais por mil habitantes no Brasil, contra 15 estaduais e 5,2 federais, o que faz sentido devido à maior capilaridade dos municípios. Para o diretor da FGV/DAPP à época, Marco Aurelio Ruediger, “o aumento do peso do funcionalismo municipal é decorrente da descentralização federativa e do aumento de direitos sociais, ambos previstos pela Constituição de 1988”.

em parceria com a Oficina Municipal. Nestes dezoito anos de atividade tivemos um total de sete delegações com a participação de mais de cem autoridades locais e especialistas convidados.³¹

Como exemplo podemos recordar o quinto Programa de Visita e Informação na Alemanha, ocorrido em 2007, que concentrou-se em duas importantes cidades, Hamburgo e Berlim. A escolha destes centros da maior importância, para a Alemanha e para a Europa, se deu porque o grupo de prefeitos daquela delegação reunia, principalmente, autoridades envolvidas com a gestão de Capitais de Estado, Regiões Metropolitanas e importantes polos de desenvolvimento do Brasil.

Durante a viagem, além de questões ligadas ao desenvolvimento econômico e às parcerias público-privadas, foram tratados os temas relativos à governança de capitais e ao funcionamento das subprefeituras. Tanto Hamburgo como Berlim possuem modelos de gestão bastante descentralizados com subprefeituras autônomas e subprefeitos eleitos diretamente em função de seu *status* diferenciado de Cidades-Estado.

Estes programas internacionais organizados pela Fundação Konrad Adenauer são montados conforme o interesse de cada delegação nos quais a experiência alemã pode contribuir no sentido de melhoria das políticas públicas municipais. Alguns temas são recorrentes, por exemplo: o papel do município na Federação; os governos regionais (*Landkreis*) e os consórcios (*Zweckverband*); o papel político da Associação Alemã de Municípios;

³¹ A lista de delegados que viajaram à Alemanha a convite da Fundação Konrad Adenauer entre 2001 e 2017 é muito extensa mas gostaríamos de, ao menos, lembrar alguns nomes a quem agradecemos pela dedicação à Rede de Prefeitos e Autoridades da Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer: Lacir Balduino, Samuel Moreira, Orlando Milan, Marta de Sousa Lima, Airton Bodstein, Fernando Cosenza, Sinoel Batista, Gustavo Ungaro, Marco Aurélio de Sousa, Jorge Demiate (in memoriam), Soraia Nasser, José Luiz Sousa, Miderson Zanella Milléo, Elizabeth de Souza Netto Milléo (Betinha), Marcelino José Biglia, Fernando Ortiz, José Filippi Jr., Luiz Gonzaga Vieira de Camargo, Renato Amary, Luiz Takashi, José Alcides Faneco, Ricardo Montoro, Humberto Dantas, Geraldo Alckmin, Sebastião Misiara, Cibele Franzese, Marcos Gadelho, Lucia Hipolito, José Fogaça, César Busatto (in memoriam), Luiz Paulo Velloso Lucas, Eduardo Cury, Angelo Perugini, Clovis Bueno de Azevedo, Felipe Sigolo, Fábio Lepique, Eduardo Odloak, José Roberto Tricoli, Carlos Cruz, Walter Tesch, João Paulo Vergueiro, Maria Teresinha Macron, Maria Teresa Nora, Ilário e Raquel Marques, Theresinha Ignes Servidoni, Andreia Rabetim, Maria de Souza Lira, Vicente de Paula Marques de Oliveira (in memoriam), José Clovis Almeida, Pauline Pereira, Gilson Fantin e Nélio Aguiar.

a formação de servidores municipais e os planos de carreira no setor público; gestão ambiental urbana e tratamento de resíduos sólidos; planejamento urbano e desenvolvimento regional; parcerias público-privadas; prestação de serviços públicos; gestão da educação e da saúde, entre outros.

Em suma, a parceria com a Fundação Konrad Adenauer e o referencial da federação alemã, fundada no princípio da subsidiariedade, tem um caráter estruturante para todos os projetos da Oficina Municipal. A sua missão institucional de colaborar com o processo de descentralização política, tributária e administrativa da federação brasileira reserva grandes desafios nas próximas décadas.

Dentre estes desafios coloca-se a boa utilização da tecnologia de informação aplicada à política e à gestão pública como veremos na parte final deste artigo reservada aos últimos anos de atividade da Oficina Municipal e às perspectivas para o futuro. A questão tecnológica passou a ter um papel fundamental para a própria Oficina Municipal no que diz respeito às modalidades de ensino remoto impostas pelo isolamento social, como veremos a seguir.

A Oficina Municipal diante de novas tecnologias, metodologias e públicos

Caminhando para conclusão deste artigo que tem como fio condutor um resgate histórico e institucional da Oficina Municipal, damos um salto temporal para o ano de 2020. Ao celebrar dezoito anos a Oficina Municipal de fato atinge um grau de maturidade que está expresso na consolidação da maior parte dos programas de formação humana de cidadãos e lideranças políticas, bem como das atividades voltadas à capacitação técnica de gestores públicos. O mesmo amadurecimento pode ser observado nas relações institucionais com institutos e fundações empresariais, prefeituras e consórcios intermunicipais que serão a base para o futuro.

Importante dizer que os primeiros dez ou vinte anos de atividade de toda e qualquer organização da sociedade civil representam um período de grande aprendizagem institucional. E é claro que o contexto atual de uma pandemia decorrente do COVID-19 acentua a velocidade das

transformações, em especial no que diz respeito à assimilação de novas tecnologias e ao aperfeiçoamento de metodologias de ensino, associadas a um exercício de segmentação precisa dos públicos-alvo da escola e à ampliação do alcance das atividades formativas no território nacional.

DO PRESENCIAL PARA O “PRESENCIAL ONLINE”

Do ponto de vista metodológico, o principal desafio que surgiu no ano de 2020 foram as estratégias construídas para vivenciar o período de distanciamento social imposto pela pandemia. Habituada aos processos presenciais de ensino e aprendizagem, a equipe da Oficina Municipal se viu diante da necessidade de adaptar todos os seus programas de formação política e de capacitação em gestão pública, migrando do formato presencial para o formato presencial online.

Abraçamos a expressão “*presencial online*” por parecer-nos a mais representativa do que tem sido desenvolvido na prática. O conceito de “presencial” é aqui usado porque as alternativas tecnológicas pelas quais optamos permitem que professores, palestrantes e especialistas interajam com os participantes das atividades de formação e capacitação como se elas ocorressem em uma sala de aula tradicional.

Ainda que à distância, a estratégia prioriza a possibilidade de transmissão ao vivo, permitindo perguntas e respostas, bem como o intercâmbio de ideias entre os participantes, em tempo real. Saímos do “presencial físico”, em atividades com o encontro *face to face* e migramos para o “presencial online” onde as pessoas, desde suas residências (ou, mais raramente, dos locais de trabalho), têm acesso ao áudio e ao vídeo captado no local onde se encontra o professor, normalmente seu domicílio.

A intenção foi, apesar da distância física, manter vivo o espírito das “comunidades de práticas e de aprendizagem” que marcam metodologicamente o trabalho da Oficina Municipal. Curioso notar que ao conectar “espaços domésticos” de alguma forma permanecemos no “espírito comunitário e familiar” que motiva a abertura para a aprendizagem, mesmo em meio a tanta tecnologia que, de fato, veio para ficar.

As atividades desenvolvidas em 2020 proporcionaram lições importantes sobre o que poderá ser o equilíbrio ideal entre o ensino presencial, a transmissão online (*streaming*) e a disponibilização de vídeos, que aponta na direção do já tradicional EAD (Ensino à Distância). Há benefícios específicos para cada uma destas práticas desde que se possa garantir a qualidade dos professores e dos conteúdos.

Um elemento importantíssimo do salto tecnológico da Oficina Municipal, bastante óbvio, foi possibilitar uma maior abrangência geográfica do público atendido, de São Paulo para todo o território brasileiro. Hoje é possível atender a cidadãos e servidores públicos de outras regiões do país, e até de outros países de língua portuguesa, por exemplo Angola, de onde várias pessoas nos têm acompanhado.

A presença da Fundação Konrad Adenauer em vários países da América Latina também abre perspectivas para oferta de cursos em espanhol, com foco em temas comuns da agenda municipal. De fato, algumas iniciativas já vêm ocorrendo no que tange ao intercâmbio latino-americano de especialistas e publicações.

No contexto da parceria com o Itaú Social, em que a Oficina Municipal especializou-se na capacitação de gestores municipais da educação em consórcios intermunicipais, a tecnologia da informação também trouxe enormes vantagens. Além dos cursos para os integrantes das Câmaras Técnicas de Educação que podem ser acompanhados desde as residências ou locais de trabalho, as reuniões periódicas de planejamento e gestão assistidas pela Oficina Municipal tornaram-se mais frequentes no modelo online.

ACESSIBILIDADE E NOVOS FORMATOS DE DIFUSÃO DE CONTEÚDO

A migração para o formato *presencial online* trouxe consigo a questão da acessibilidade às pessoas com deficiência de locomoção ou audição. Para as primeiras, desde março de 2020, todas as atividades de capacitação online ficaram facilitadas e para o segundo grupo, de pessoas com limitações auditivas, em setembro de 2020, ministramos pela primeira vez uma atividade com interpretação em Libras (Língua Brasileira de Sinais).

Segundo dados divulgados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – no início de 2020, existem cerca de 10 milhões de pessoas surdas no Brasil, dos quais 2,7 milhões possuem surdez profunda e, por isso, não escutam absolutamente nada. Essas pessoas que estavam excluídas dos processos de formação cidadã e capacitação em gestão pública que a Oficina Municipal oferecia agora puderam ser acolhidas.

Outro avanço foi a chegada do *podcast Bem Comum* produzido em parceria pela Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer. Esse formato de mídia cresceu muito no país e a crise sanitária de 2020 se apresentou como contexto ideal para iniciarmos a utilização desta ferramenta de difusão de conteúdo.

Segundo pesquisa do *Deezer*, plataforma global de streaming, e uma das principais existentes, ao lado do Spotify, o consumo de podcasts subiu 67% em 2019 no Brasil, em especial na faixa etária entre 24 e 35 anos. Além de ser uma tendência da área de comunicação, com muitas plataformas de distribuição gratuita, o *podcast* dialoga com um público mais jovem que, ainda segundo a pesquisa do *Deezer*, consome uma média de 60 minutos diários de transmissões audiofônicas.

NOVOS PÚBLICOS E O PODER DA SEGMENTAÇÃO

A segmentação de públicos melhora o impacto das ações de capacitação e essa tem sido uma diretriz estratégica para o trabalho da Oficina Municipal. Os cursos livres de curta duração devem ter objetivos de aprendizagem e públicos muito bem definidos.

Por um lado, os parceiros financiadores exigem resultados tangíveis a cada atividade de formação e capacitação, bem como impactos de médio e longo prazo bem mensurados. Por outro, a avaliação da performance quantitativa e qualitativa dos cursos é uma expectativa natural do público que busca aperfeiçoamento constante e atual.

Uma das estratégias mais assertivas para a formatação de atividades tem sido a segmentação de públicos. Na versão mais recente do calendário da Oficina Municipal, podemos destacar, por exemplo, a *Oficina de Grêmios*,

um programa de vinte horas de duração, construído especificamente para estudantes, professores e profissionais da educação que atuam diretamente com a gestão e fortalecimento dos Grêmios Estudantis.

Os Grêmios normalmente são a “porta de entrada” para o exercício da cidadania, direitos e deveres no espaço público, além de uma ferramenta de gestão democrática nas escolas. Trata-se de um exemplo interessante de como a segmentação pode diversificar os públicos e otimizar o aproveitamento da carga horária ofertada pelos parceiros.

É importante que mesmo em atividades online o público alvo participante saia realmente sensibilizado para aplicar de forma prática os conteúdos acessados nas atividades. Para tanto é possível oferecer encontros complementares de tutoria e acompanhamento de alunos, que são mais e mais apreciados por alunos e parceiros.

Também destacamos aqui os programas específicos de formação para conselheiros municipais. Ao longo de dezoito anos realizamos muitos processos de formação para este público específico tratando das principais dinâmicas para participação popular na gestão cotidiana de políticas públicas municipais.

No entanto, sempre existiu uma certa limitação do ponto de vista temático ou geográfico. Em 2020 criamos um programa online exclusivo para Conselheiros das Subprefeituras de São Paulo que, por um lado, confirmou o poder da segmentação de públicos e, por outro, mostrou que os modelos de governança de capitais e megacidades são muito específicos e exigem cidadãos e cidadãs cada vez mais qualificados no que diz respeito à compreensão do amplo universo de políticas públicas.

Importante dizer que o calendário de atividades para conselheiros municipais de São Paulo nasce com um núcleo de sentido comum que diz respeito às comunidades locais de cada uma das prefeituras regionais (antigas subprefeituras). Este núcleo são temas de interesse que exercem uma força centrípeta que atraem, de forma natural, o engajamento dos participantes que se dispõem a realizar um programa de longa duração.

Muito provavelmente a metodologia deste programa poderá ser adaptada a outras capitais brasileiras que optaram pela organização da gestão municipal com a divisão de tarefas entre as subprefeituras, ou outros tipos

de estruturas de descentralização intramunicipal.³² Atividades como esta exigem um planejamento mais detalhado das aulas e um maior esforço de *briefing* para o corpo docente, pois, ao se depararem com um público bastante segmentado, os professores devem ser capazes de construir e expor conteúdos bastante específicos referentes às questões da cidade.

Ao falar de recortes específicos quanto ao público alvo merece atenção a já referida parceria com o Itaú Social que, dentre várias iniciativas na área da educação, realiza desde a década de 1990 o Programa Melhoria da Educação. A Oficina Municipal tornou-se parceira do Itaú Social em 2012 com o objetivo de levar os conteúdos do programa a Municípios que se encontram organizados em consórcios intermunicipais.

Até o momento o Programa Melhoria chegou a cinco consórcios, a saber, AMVAPA, CODIVAR e CIVAP, no estado de São Paulo, COGIVA na Paraíba, e CONISUL em Alagoas. Em todos foram criadas Câmaras Técnicas da Educação, que são colegiados regionais onde se reúnem os secretários (as) de educação dos municípios que integram o consórcio.

Apoiados nas Câmaras Técnicas, com suas respectivas Comissões e Secretarias Executivas, os consórcios vêm apoiando a realização de várias iniciativas regionais. Dentre elas a assessoria para elaboração e revisão de Planos Municipais de Educação, processos de compras públicas consorciadas e programas regionais de formação continuada de professores.

Na medida em que as Câmaras Técnicas de Educação ganham envergadura política e institucional passam, naturalmente, a ser consideradas como interlocutoras importantes para as Diretorias Regionais das Secretarias de Educação em seus respectivos estados. As Câmaras Técnicas de Educação passam também a buscar parcerias com institutos empresariais e órgãos de representação na área da educação, entre outros, a UNIDIME – União de Dirigentes Municipais de Educação.

Em outras palavras, uma clara definição do público alvo, das metodologias e tecnologias são fundamentais para o sucesso dos programas de capacitação que visam dar respostas aos reais desafios para melhoria da gestão pública em nível local, seja ela de um capital, um polo regional ou um conjunto de

³² Em maio deste ano a FGV-SP publicou um livro sobre este tema: <https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/descentralizacao-intramunicipal-capitais-brasileiras-politicas-politica-e>

pequenas prefeituras organizadas em um consórcio intermunicipal. A julgar pelos dezoito anos de história da Oficina Municipal a capacidade estatal dos municípios vem crescendo e será cada vez mais exigida em cenários de pandemia, desastres naturais e agravamento de questões ecológicas, sem falar na desafiante agenda de superação das injustiças sociais e das crescentes manifestações de violência urbana decorrentes de conflitos socioeconômicos.

CRIATIVIDADE E BOM SENSO NO USO DAS TECNOLOGIAS

A equipe da Oficina Municipal tem consciência de que suas atividades de formação estão inseridas no contexto maior da chamada era da informação, apoiada nas novas tecnologias digitais. Ao lado dos aspectos positivos do acesso à informação há que se apontar também para os seus excessos no que diz respeito à produção e difusão de conteúdos que podem levar à desinformação e à alienação.

A crescente inclusão digital e o uso intensivo de aplicativos no celular constroem um ambiente virtual do qual também faz parte o seu oposto, ou seja, a exclusão digital. Nesta dinâmica de mercado é preciso “disputar” a atenção dos participantes com potencial interesse nos programas oferecidos pela Oficina Municipal.

No início da pandemia muitos pensaram que as pessoas teriam mais tempo disponível para dedicar a processos de ensino e aprendizagem, também nos campos da cidadania e da gestão pública. Isso de fato ocorreu, mas logo se verificou a saturação do mercado de cursos e *lives* que levou à queda de participação em várias de nossas atividades.

Nesse contexto competitivo a Oficina Municipal se vê desafiada a ser muito criativa e calibrar de modo o mais justo possível atividades abertas pelas redes sociais e atividades fechadas em ambientes proporcionados, por exemplo, pelo Zoom. Além da escolha adequada do ambiente tecnológico procuramos inovar nos formatos, por exemplo, com o *Democracine*, um trocadilho com as palavras cine e democracia.

Nestas atividades utilizamos filmes, documentários e outras produções audiovisuais como instrumento de aprendizagem e reflexão crítica. Após as

exibições para turmas fechadas ocorrem workshops com os produtores e diretores da obra, bem como com cientistas políticos e especialistas, proporcionando um *mix* interessante e atraente de entretenimento com aprendizagem.

Outra estratégia adotada pela Oficina Municipal têm sido os *Fóruns de Dúvidas* onde os professores, em lugar de ministrar uma aula expositiva no formato clássico, constroem o conteúdo juntamente com os participantes no momento dos encontros *online*. Nesta linha de atender à demanda imediata do público é também possível utilizar instrumentos de pesquisa com perguntas estruturadas através das quais podemos captar as dúvidas e os anseios dos participantes antes dos encontros de formação ou capacitação.

Tudo isso graças às tecnologias de informação e comunicação que também incluem os chamados “robôs” (ou *bots*). Há uma tendência de que as aulas no futuro venham a ser cada vez mais pautadas pelas contribuições feitas previamente pelos participantes em sondagens ou “diálogos artificiais” online.

Por outro lado, o aspecto humano do ensino-aprendizagem poderá ganhar maior espaço com as tradicionais “rodas de diálogo” em formato virtual, em que os participantes são previamente orientados a trazerem dúvidas e “problemas da vida real” que serão esclarecidos durante a aula. É preciso ter clareza que na verdade o uso de tecnologia intensifica a necessidade de trabalho tanto por parte da escola como dos alunos.

Em alguns a adaptação de programas para o uso de tecnologia pode ser mais desafiador. Por exemplo, um formato pedagógico que já se tornou uma marca registrada da Oficina Municipal é a *Elaboração Assistida de Projetos, Programas e Políticas*. Nesse modelo, normalmente montado em programas de longa duração, os encontros ou oficinas são estruturados em uma sequência lógica de conteúdos teóricos e práticos de modo que, ao final do processo, se logre a entrega de um produto realmente necessário ao gestor público, porém como resultado da criação conjunta dos participantes.

Em geral os processos de elaboração assistida de produtos ou soluções têm como ponto de partida uma correta compreensão do problema que se consegue por meio de diagnósticos e autodiagnósticos elaborados pelos gestores, sempre que possível, com a participação dos cidadãos. Tudo isso foi concebido para ter lugar em atividades presenciais com muito contato

humano, sensibilidade na escuta, construção política e articulação de elementos de planejamento e gestão.

A adaptação de programas de elaboração assistida ainda está em curso mas pode-se antever o óbvio: muitas coisas que a Oficina Municipal realizava presencialmente deverão prosseguir neste modelo. Outras atividades poderão ser adaptadas para as tecnologias online, a depender de bom senso e diálogo com participantes e parceiros.

SER ESCOLA E FAZER ESCOLA NA DEMOCRACIA

De todas as maneiras, a intuição inicial da Oficina Municipal de colocar-se entre o mundo acadêmico e a gestão municipal enquanto uma escola de cidadania e gestão pública segue sendo válida. Uma análise da trajetória institucional como a que se fez até aqui é muito oportuna para desenhar os contornos desta escola no futuro.

O nome de *escola* sugere a ideia de um modo de fazer as coisas adotado por um grupo de pessoas. Voltamos nossa atenção para o desenvolvimento pessoal e profissional dos participantes de nossos programas antes e depois dos cursos. Graças à tecnologia é possível conservar ativos os grupos de ex-alunos que, por sua vez, estão enraizados, enquanto cidadãos ou gestores, na vida cotidiana de suas cidades.

Esses canais de comunicação são muito importantes para animar as iniciativas dessas pessoas voltadas à mudança da cultura política local, ao aperfeiçoamento de gestão pública e ao fortalecimento da democracia de uma determinada cidade ou região. O tripé prioritário da Oficina Municipal – desenvolvimento regional, finanças públicas e gestão da educação – são pontos de alavancagem de distintas realidades locais.

E falando em canais de comunicação virtual, muitas vezes a Oficina Municipal é convidada a atuar como mediadora de conflitos e facilitadora das relações entre os participantes, o que é natural no mundo político democrático. Este tipo de colaboração é possível desde que se tenha clareza que os protagonistas são os gestores responsáveis por uma determinada política pública no exercício de um mandato legítimo.

A democracia perpassa todas as atividades da Oficina Municipal e seu objetivo final é estar a serviço dos participantes e do bem comum. Não há nada mais precioso do que o público empenhado, em cada uma das atividades e ao longo de todo programa.

AUTONOMIA MUNICIPAL E OS DESAFIOS DAS PRÓXIMAS DÉCADAS

É possível avaliar qualitativamente as atividades da Oficina Municipal do ponto de vista dos participantes e professores antes, durante e após os cursos. Também é possível avaliar os impactos das formações a médio prazo, em especial nas ações consorciadas onde ocorre uma transferência de conhecimento para diversas comunidades locais por irradiação e troca.

Em ambos os casos acreditamos na contribuição dos programas para o desenvolvimento da autonomia dos municípios referida no início deste artigo. De fato, não podemos perder de vista este objetivo de fundo da Oficina Municipal, em consonância com o projeto político da Constituição de 1988.

As comunidades locais e os gestores públicos municipais irão enfrentar contextos cada vez mais complexos nas próximas décadas desta mudança de era. A Oficina Municipal tem consciência de que é preciso organizar os saberes e torná-los disponíveis nos mais variados formatos, os livros tradicionais, os livros digitais, apostilas didáticas, bancos de experiências, plataformas online, vídeos, podcasts etc.

A sistematização e difusão de conhecimentos – a partir de conteúdos e processos que ocorrem nos programas de formação e capacitação – fazem parte da rotina da Oficina Municipal, principalmente nas parcerias com a Fundação Konrad Adenauer e Itaú Social, que vêm sendo construídas com uma perspectiva de médio a longo prazo.³³ As soluções em ensino a distância (EAD) e as plataformas para interação em rede vêm sendo desenvolvidas no contexto destas parcerias, segundo o escopo específico de cada um dos projetos que se tem em vista, numa perspectiva de longo prazo.

³³ Para mais informações ver: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien> e <https://www.itausocial.org.br/>

Para concluir este artigo gostaríamos de fazer novamente memória do governador Franco Montoro que, ao lado do chanceler Konrad Adenauer, são os grandes inspiradores da Oficina Municipal. Estas duas figuras de Estadistas, marcantes no contexto latino americano e europeu, foram lembrados em um seminário internacional que a Fundação Konrad Adenauer e a Associação Nacional para o Ensino Social Cristão (ANESC) realizaram, em 1999, no Colégio Santo Américo, em São Paulo.

O tema foi “Solidariedade e construção do bem comum” e a abertura do evento teria cabido ao governador Montoro, com uma conferência sobre os princípios do ensino social cristão e sua aplicação concreta na vida política. Com muita tristeza pelo seu falecimento às vésperas do evento, coube ao seu filho, Paulo Montoro, fazer a abertura e recordar as bandeiras do Governo Montoro em São Paulo: descentralização e participação, fundadas nos princípios da dignidade da pessoa e do bem comum.³⁴

Em seguida tivemos uma palestra magna com o já falecido professor Patrick de Laubier, da Pontifícia Universidade Lateranense de Roma, especialista internacional em ciência política e ensino social cristão que trouxe o tema da “Civilização do Amor”, ideal histórico anunciado por Paulo VI, no Natal de 1975, que se alastrou pelo mundo na grande peregrinação de João Paulo II. Com o impulso deste evento histórico na virada do milênio, se iniciaram os trabalhos preparatórios para que a Oficina Municipal pudesse ser fundada em 24 de junho de 2002, festa de São João.

Ao fazer memória de líderes que lutaram em favor da democracia e do fortalecimento das comunidades locais, com base na solidariedade e na subsidiariedade, gostaríamos de concluir este artigo sobre a Oficina Municipal reafirmando o sonho de fazer desta jovem instituição uma escola de cidadania e gestão pública a serviço do bem comum. Agradecemos todas as pessoas e instituições que fazem parte desta história.

³⁴ Outra liderança da corrente democrata cristã presente ao seminário, Francisco Whitaker Ferreira, trouxe um testemunho da ação política inspirada em valores humanistas, desde os anos 1950/60, passando pela Juventude Universitária Católica (JUC), Ação Católica (AC), o PDC, o Planejamento Governamental fundado na Economia e Humanismo de Lebrét e Maritain, até os anos de enfrentamento ao regime autoritário militar em favor da democracia na década de 1980.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avanços nas prefeituras: novos caminhos da democracia.** Cadernos Adenauer nº 1, Ano V. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.
- CARNEIRO, J.M.B. **Formação Profissional para Administração Municipal no Brasil: a experiência do IBAM.** Tese de Doutorado em Administração apresentada na EAESP-FGV. Mimeo. São Paulo, 2002.
- CARNEIRO, J.M.B. e FREY, Klaus (orgs.). **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha.** São Paulo: Oficina Municipal, 2018.
- CARNEIRO, J.M.B. e BRITO, E.S. **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais.** São Paulo: Oficina Municipal, 2019.
- Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Editora Atlas, 1998.
- Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- LAUBIER, Patrick de. **Hacia una civilización del amor.** México: Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1992.
- MARITAIN, Jacques. **O homem e o Estado.** Rio de Janeiro: Agir Editora, 1959.
- STEIN, Edith. **Una ricerca sullo stato.** Roma: Città Nuova, 1993.
- Subsidiariedade e fortalecimento do poder local.** Série Debates, nº 6. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995.

OS AUTORES

José Mario Brasiliense Carneiro é advogado com especialização em Direito Político, Administrativo e Financeiro pela USP-SP, doutor em Administração e mestre em Administração Pública pela EAESP-FGV, com pós-graduação em Gestão de Projetos pelo PEC-EAESP-FGV e Teologia pela Pontifícia Università Lateranense de Roma. Foi coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer e consultor da Fundap, do governo do estado de São Paulo. É diretor-presidente e fundador da Oficina Municipal.

Eder dos Santos Brito é mestre em administração pública local pela Korea University (Coreia do Sul, 2012). Mestrando em gestão de políticas públicas (EACH-USP). Jornalista graduado pela Universidade Metodista de São Paulo (2005), especialista pós-graduado em comunicação organizacional pela FIAM-FAAM-FMU (2010). Atuou por 14 anos na prefeitura de São Paulo, com passagens pelas Secretarias de Saúde, Cultura, Esportes e Lazer nas áreas de planejamento, informação e comunicação. Foi coordenador de comunicação da Secretaria Municipal de Esportes de São Paulo, assessor de comunicação do Estádio do Pacaembu e coordenador de comunicação institucional do Centro Cultural São Paulo. Desde 2012 coordena os programas da Oficina Municipal em parceria com a Fundação Konrad Adenauer. Email: eder@oficinamunicipal.org.br

CAPÍTULO 3

ESCOLA DE GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO: FRAGMENTOS DE SUA HISTÓRIA

Daniela Janotti e Fabio Jungmann Cardoso

A tarefa de escrever sobre a trajetória da Escola de Governo de São Paulo, em apenas um capítulo, torna-se um grande desafio que, obviamente, propicia lapsos temporais e saltos cronológicos.

Para minimizar esse hiato histórico, optou-se por abordar o tema por meio de depoimentos orais dos diretores e funcionários da Escola em diversos momentos políticos, bem como por pesquisas documentais.

O registro requer um retorno aos anos 70, para conhecer o trabalho desenvolvido pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), a evolução das Escolas Fazendária (Fazesp) e de Governo (Egap), antes da fusão em 2019, que resultou na Escola de Governo do Estado de São Paulo (Egesp).

Em 1974, o Grupo de Desenvolvimento Administrativo (GDA), órgão da Reforma Administrativa do Estado, envia ao governador do Estado, Laudo Natel, a Exposição de Motivos que propõe a criação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), com a seguinte justificativa:

Administração Pública é um complexo sistema de produção, um conjunto dinâmico de fatores a serem combinados harmonicamente para oferecer à comunidade os bens e serviços de que ela necessita, para seu desenvolvimento econômico, nas quantidades e espécies desejáveis e ao menor nível de custo.

Assim, a formação e a capacitação do corpo técnico da administração pública paulista, atenta aos princípios de eficácia e eficiência, despontam como missão da Fundap desde a sua concepção.

[a FUNDAP terá] a importante tarefa de formar e aperfeiçoar esse estratégico recurso humano (...), promovendo cursos, seminários, palestras, etc.; ao mesmo tempo realizará estudos e levantamentos destinados a dimensionar as necessidades de executivos para a Administração Pública, bem como para identificar o potencial de recursos humanos que poderá ser aperfeiçoado para essa função.

Nesse contexto surgiu a Lei Complementar n. 180 (*caput*), e a Fundap desenvolveu o primeiro Projeto de Ensino Ativo, reflexivo e capaz de associar os conhecimentos técnicos e conceituais com a realidade do trabalho para a formação dessa elite do agente de serviço civil. Foi criado então o Grupo de Estudos da Administração Paulista de Pessoal (Geap), que se dedicou ao estudo da avaliação de desempenho, transposição de carreiras e criação de tabela única de salários.

Durante a entrevista, Regina Faria, gerente de formação à época, destacou o Programa de Ensino Institucional da Fundap, caracterizado em três etapas. A primeira delas compreende o período de 1978 a 1986, em um cenário que pode ser chamado de Modernidade Administrativa, decorrente do Decreto-lei n. 200/1967. Nesse período houve fortalecimento das empresas públicas e fundações, criação de carreiras estruturantes, seleção por mérito, foco no profissionalismo e o surgimento de uma elite dirigente comprometida com formular e implementar as políticas públicas. Nessa primeira etapa, o protagonismo foi do Ciclo de Formação em Administração Pública e do Curso de Políticas de Governo e Empresas Públicas (CPGEP), que trabalhou as dimensões conceituais da política, da administração, da economia e das áreas jurídica e social. Um exemplo de estudo desenvolvido no âmbito do Ciclo foi o do impacto da implantação do SUS.

Na segunda etapa, o curso Métodos e Técnicas capacitava os alunos a utilizar instrumentos para apreensão dessas políticas, e assim foram criadas parcerias entre a administração e o mundo acadêmico.

A terceira etapa consistiu na adoção da metodologia de seminários, momento em que alunos, administradores e professores apresentavam a análise das políticas estudadas nos módulos anteriores para formular e implantar uma nova política de serviços.

Por volta do início dos anos 1980, a Fundap desenvolveu um projeto de consultoria para transformar o território de Rondônia em Estado, e em decorrência da nova estrutura houve um grande número de treinamentos para os funcionários públicos implantarem os sistemas administrativos: financeiro e orçamentário, recursos humanos, administração de material, patrimonial etc. Pode-se dizer que esse projeto funcionou como um “grande laboratório” para a área de formação da Fundap.

No período de 1987 a 1990, durante o Governo Sarney, foram atribuídos às empresas e fundações os mesmos mecanismos rigorosos que eram aplicados na administração direta, consoante a Constituição de 1988. A Fundap se ressentiu, teve perda de orçamento e, para se adaptar à nova realidade, alterou seu funcionamento, vendendo projetos e serviços para se autofinanciar.

Nessa época surgiu o primeiro Programa de Desenvolvimento Gerencial em rede para diretores, chefes e encarregados, responsáveis por formular um plano de ação que respondesse às necessidades da organização a que pertenciam. Outros cursos importantes foram o de Gestão de Pessoas e Estruturação do Sistema de Recursos Humanos.

Em 1989, a Constituição Paulista replica a Constituição Federal de 1988, instituindo no Estado uma Escola de Governo em Administração Pública. Assim, em 1991, o Decreto n. 34.070 cria em São Paulo a Escola de Governo e Administração Pública (Egap), destacam-se no artigo 2º os seguintes propósitos:

I. melhorar os níveis de desempenho e eficiência dos ocupantes de cargos e funções no serviço público; II – estimular e promover a especialização profissional; III – preparar servidores para o exercício de funções superiores e para a intervenção ativa nos projetos voltados para a elevação constante dos padrões de eficácia e eficiência do setor público paulista.

A Egap foi concebida de forma integrada à estrutura física e organizacional da Fundap, com a missão de formação e capacitação dos servidores públicos com aprimoramento contínuo pautado pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência

(Constituição Federal), e razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público (Constituição Estadual).

Regina Faria, a primeira diretora da Egap em seu depoimento, refere-se ao período de implantação da Escola:

Dentro da Fundap tínhamos gerências de formação de consultoria organizacional, de pesquisa, de residência médica, era uma excepcional Escola de Governo. Eu defendi isso quando nós começamos a discutir o projeto da Egap. Fiz o primeiro Regimento e defini as matérias, os conteúdos e os Conselhos, a estrutura da Escola.

Também em 1991, a Casa Civil da Presidência da República concebe a Rede Nacional de Capacitação, visando à integração entre o mundo acadêmico e o mundo da administração. As instituições participantes foram: a Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais; a Fundação de Recife; a Universidade da Bahia; a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Ebp), do Rio de Janeiro; e a Fundap, que indicou dois servidores para o curso de formação de gestores sociais ministrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), nos Estados Unidos.

O legado desse período de consolidação da Egap foi o aumento da capacidade do corpo técnico da Fundap e a associação com outras instituições de ensino para formular projetos de Formação de Pessoal do Setor Público.

O professor Marco Aurélio Nogueira, que dirigiu a Egap de 1990 a 2000, destaca:

Em 91, nós estamos vivendo o preâmbulo da fase de grande reforma da administração, que viria em 94 com o governo Fernando Henrique. Então, o clima para atuação e organização de escolas de governo era muito favorável, havia muitos incentivos oficiais para que as escolas funcionassem, para que elas dessem certo, para que elas cumprissem uma função significativa no universo da administração pública. Isso ajudou muito a Egap nos primeiros anos, quer dizer, ela foi beneficiada fortemente por esse clima favorável, que durou até 97/98.

Nessa época, o grande projeto da escola foi trabalhar em rede com as demais escolas de governo, sob a direção do governo federal, com esforço dedicado à formação de gestores sociais.

No período citado, a Fundap desenvolveu o projeto de criação do Poupatempo em São Paulo, no qual a Egap teve contribuição muito importante na formação e capacitação do quadro de pessoal designado. Outros desafios que merecem destaque são o trabalho conjunto com a Segurança Pública e a Polícia Militar para a formação da Academia do Barro Branco e o desenvolvimento de técnicas administrativas para o Ministério Público, auxiliando procuradores e promotores, uma vez que não possuíam uma escola própria.

Em seu depoimento, o professor Marco Aurélio ressaltou, inclusive, que entre 1992 e 1994 ocorreu a interação entre a Egap e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), com o desenvolvimento de trabalhos conjuntos e a migração de técnicos entre as duas instituições.

Segundo a técnica Maria Cristina Costa Pinto Galvão, no âmbito dessa interação, a Fundap desenvolveu o projeto Ciências Técnicas de Governo (Citeg), com o intuito de aprofundar os conhecimentos adquiridos pelos dirigentes públicos no curso de pós-graduação *lato sensu* e trabalhados nos Laboratórios de Governo e de Gerência Pública para equalizar os problemas detectados em sua realidade funcional. O objetivo era atingir as necessidades do usuário final, criando a figura do administrador de serviços públicos.

Cabe ressaltar que o Citeg adquiriu relevância tal, que propiciou sua replicação em versões atualizadas até 2006, devido à eficácia metodológica do ensino-aplicação. Para tanto, foi utilizado o método de Planejamento Estratégico Situacional (PES), que se mostrou como o mais prolífico ramo do planejamento estratégico público. Merece destaque, também, o corpo técnico compromissado com a capacitação ética de profissionais para o setor público, herança adquirida da experiência na Fundap.

A partir de 2003, no início do governo Mário Covas, instalou-se um período de crise. A dívida do Estado era alta e ocorreu um processo de saneamento financeiro do Estado que repercutiu, diretamente, na Fundap.

Maria Cristina Costa Pinto Galvão identificou que na época de Evelyn Levy na Casa Civil – Subsecretaria de Gestão, houve grande valorização

da Egap no governo estadual. Havia uma série de disciplinas, oficinas, *workshops* e seminários para que os alunos pudessem optar entre três especializações: governo, organizações e qualidade de serviços públicos.

No início do governo Lula, houve a transferência de pessoas que trabalharam com Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Reforma Administrativa (MARE) para o governo do Estado de São Paulo. A Egap viveu uma efervescência de inovação de talentos, liberdade intelectual e investimento metodológico com a vinda dos egressos do MARE. O período de 2004 a 2011 foi marcado pela capacitação gerencial para três públicos distintos: formuladores – dirigentes com atribuição de planejamento, gerentes – responsáveis pela implantação, e os administradores de serviços.

Adriana Thome Yazigi Abrão, técnica da Fundap, salientou que melhorar o atendimento ao público era prática usual da Fundação, que qualificou entre 1997 e 2000 atendentes, supervisores, gerentes e orientadores dos Postos Poupatempo, chefes de postos fiscais e técnicos de apoio à arrecadação tributária, para que oferecessem um novo padrão de atendimento e serviços ao contribuinte.

Nos anos de 2002 a 2006, a Egap capacitou os servidores públicos responsáveis pela primeira linha de atendimento nas diversas secretarias de Estado, através do Programa de Melhoria da Qualidade do Atendimento ao Cidadão (MQAC).

Em 2004, a assessoria especial do governador Geraldo Alckmin solicitou a implementação de uma política de capacitação de servidores públicos estaduais para aprimorar a gestão do Estado, e um dos programas foi justamente o Curso de Melhoria da Qualidade do Atendimento Prestado ao Cidadão (CMQAC), dirigido a 50 mil servidores públicos estaduais, distribuídos na capital e interior do Estado. Estes servidores desempenhavam funções de atendimento direto ao cidadão, faziam o primeiro atendimento, prestavam informações e os orientavam pessoalmente na porta de entrada, na recepção, no balcão, ou no guichê das dependências de estabelecimentos públicos estaduais.

Até o ano de 2017, o conteúdo do curso era composto de quatro módulos: Situação atual do Atendimento ao cidadão nos serviços públicos

estaduais e diretrizes no atendimento, O novo padrão de atendimento: o cidadão em primeiro lugar; Organização do trabalho e a prestação de serviços e A linha de frente do atendimento: habilidades e atitudes. A partir de 2018, o curso foi reformulado, e os técnicos da Egap reescreveram o conteúdo programático.

Em janeiro de 2004, a Casa Civil do governo do Estado de São Paulo deu início ao Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), um programa de capacitação em gestão pública desenvolvido pela Egap/Fundap e transferido em 2007 para a Secretaria de Gestão Pública.

O foco do Programa era profissionalizar os servidores que ocupavam cargos de comando nos órgãos da administração direta do Estado de São Paulo, visando à criação das competências necessárias para implantar novos padrões de gestão, capazes de apoiar o processo de reforma e modernização administrativa do Estado.

O PDG tornou-se uma referência na área de capacitação em gestão pública, levando a todos os setores do Estado os princípios que norteavam a reforma administrativa, focada na gestão por resultados e no atendimento ao cidadão. Assim, o PDG foi considerado como ação estratégica do governo, devido a uma demanda crescente pela modernização do setor público.

Segundo Lais Macedo de Oliveira, diretora da Egap de 2009 a 2015,

O PDG atendeu a uma determinação do governo estadual de integrar a formação em administração pública ao processo de mudança de papéis e funções do Estado. Houve uma crescente pressão por resultados, em termos tanto da qualidade quanto da agilidade dos serviços prestados ao cidadão.

O PDG ampliou significativamente sua capilaridade através do Programa de Tecnologia para a Rede de Escolas de Governo (TecREG) e passou a ser oferecido na modalidade de ensino a distância. O PDG nas modalidades presencial e a distância viabilizou o treinamento e formação de cerca de 70 mil servidores de 2004 a 2008.

Em setembro de 2011, a equipe técnica da Fundap elaborou um documento de circulação interna no qual foram apresentados os subsídios

necessários à estratégia das ações da Escola como agente de mudança da administração pública paulista.

A inter-relação entre pesquisa, formação-capacitação e assistência técnica organizacional fez com que a Fundap desenvolvesse uma metodologia própria de atuação apoiada na pesquisa-ação, que tem como pressupostos a participação e a construção do conhecimento de forma colaborativa.

Em 2014, com o propósito de fortalecer a parceria entre as escolas de governo e órgãos de formação do Estado de São Paulo¹, foram realizados três encontros, com a participação de dirigentes e representantes das secretarias de Estado, Fundap, Procuradoria Geral do Estado, Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH), Centro Formador de Pessoal para a Saúde (Cefor), Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo/USP, Iamspe, SPprev e Casa Civil.

No 1º Encontro, o objetivo principal foi o debate sobre a viabilidade de se construir uma Rede de Integração entre as escolas de governo e os centros de formação. Para tanto, a Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH) apresentou o mapeamento da oferta de capacitação da Egap/Fundap no Estado de São Paulo.

Durante o 2º Encontro, a UCRH expôs o Programa de Aperfeiçoamento Profissional (PAP-RH). Os participantes esboçaram diretrizes gerais de ações de formação e capacitação, bem como destacaram a importância das Ações em Rede e da criação do comitê deliberativo da Rede para desdobramento de políticas públicas.

No 3º Encontro, as atividades foram direcionadas a apresentar e aprovar a minuta de decreto que cria a Rede de Escolas de Governo, que institui o Conselho de Formação e Desenvolvimento de Servidores e traça orientações para formular a política de formação e desenvolvimento dos servidores públicos estaduais.

Caberia à Rede promover a articulação das diversas escolas, analisar cenários, propiciar inovação, compartilhar experiências, fortalecer ações de

¹ Considera-se como Escola de Governo a instituição da administração pública destinada a formar e desenvolver servidores, e como Centro de Formação a unidade vinculada ou não ao órgão setorial de RH, de Secretaria ou Autarquia.

capacitação, incentivar o desempenho das organizações no atendimento das demandas sociais e na defesa dos princípios da administração pública.

Ao Conselho de Formação competiria gerir grupos técnicos de trabalho, traçar diretrizes para o Programa Tecnologia para Rede de Escolas de Governo (TecReg), e apresentar propostas para desenvolver a formação de servidores.

A política de formação e desenvolvimento dos servidores deveria se basear na valorização do servidor, no desenvolvimento de competências organizacionais e individuais, na especialização de profissionais em suas áreas de atuação, no fomento à cidadania, no estabelecimento de parcerias e na racionalização dos recursos investidos.

Pode-se inferir que as mudanças políticas na esfera estadual, a rotatividade de gestores das escolas, a falta de pactuação de atos efetivos e a precariedade de registros dos encontros promoveram o esgarçamento do movimento e seu respectivo enfraquecimento.

Em junho de 2015, a edição do Decreto n. 61.035 transferiu a UCRH para a Secretaria de Planejamento e Gestão, e em novembro do mesmo ano, a promulgação da Lei estadual n. 16.019 autorizou a extinção da Fundap e propôs a linha de atuação da Egap, não como prestadora de serviços, mas como veículo de ação de governo. Somente em 2016, com a aprovação da Ata do Conselho de Curadores da Fundap, foi publicado o Decreto n. 61.866, que deliberou sobre a extinção da entidade.

O período de 2015/17 foi marcado pelo impacto causado pela extinção da Fundap, e por conseguinte da Egap, e suas atribuições assumidas pela UCRH. Essa fase ficou caracterizada pela instabilidade e insegurança do quadro de funcionários, pelos transtornos na definição da instalação física e pelas dificuldades de adaptar as atividades à nova situação, ou seja, à administração direta.

Ramon Santoro Leonardi assumiu a diretoria da Egap em 2018 e, durante seu depoimento, enfatizou como ponto positivo o quadro funcional, composto de profissionais com expressivo conhecimento educacional, alguns com experiência internacional. Destacou a qualidade do acervo da biblioteca da Escola de Governo, que compila o esforço pela busca de conhecimento na diversidade de projetos e na preocupação da construção coletiva do conhecimento.

FAZESP

Concomitantemente, a Escola Fazendária (Fazesp) foi instituída em 23 de setembro de 1987, pelo Decreto n. 27.978, com o objetivo principal de efetuar treinamentos dos servidores da Secretaria da Fazenda. Suas atividades foram iniciadas somente em 1990, em decorrência das ações de ensino e treinamento desenvolvidas pelo Centro de Treinamento de Pessoal (CTP) e pela Assistência de Treinamento de Pessoal (ATP).

A ATP foi responsável pela criação do primeiro manual de técnicas fiscais, como também pelo treinamento de oficiais de justiça, julgadores tributários e agentes fiscais de renda no período de 1968 até 1987.

A Fazesp torna-se, então, responsável pela capacitação técnico-profissional dos servidores da Secretaria da Fazenda e das unidades gestoras orçamentário-financeiras das demais secretarias do Estado de São Paulo, lotados em mais de 400 municípios.

Na estrutura original da Fazesp estava previsto um Conselho Deliberativo, que seria constituído pelo diretor da Escola, pelos coordenadores da Administração Tributária, da Administração Financeira, de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas, pelo diretor do Departamento de Administração, pelo Chefe de Gabinete do Secretário e por um representante da USP. Nelson Machado, ex-diretor da Fazesp, refere, em seu depoimento, que esse conselho nunca foi constituído.

O regimento da Fazesp previa uma estrutura horizontal com unidades descentralizadas, com núcleos regionais que se ocupariam de treinamentos e cursos ligados a administração tributária, financeira, cooperação técnica e de apoio. Esta estrutura também não foi implantada na prática. Os cursos, em sua maioria, foram voltados à fiscalização e construídos com base em situações cotidianas.

Em 1988, a Fazesp assume uma nova missão, a de ser um centro de excelência de treinamento, servindo de referência para todo o Estado.

Em 1994, a Fazesp volta a ser subordinada à Coordenadoria da Administração Tributária (CAT), com a edição em 10 de março de 1994 do Decreto n. 38.435, que cria uma nova estrutura para a escola, porém suas funções continuam sem definição.

Em junho de 1995, com a publicação do Decreto n. 4.125, a Fazesp recupera sua vocação inicial, qual seja, ser um órgão de treinamento para a Secretaria da Fazenda. Nesse momento, foi implantado um novo modelo de atendimento às demandas de capacitação e as necessidades passam a ser apontadas pela clientela, tornando os cursos mais atrativos, suprimindo lacunas, garantindo conteúdos direcionados e específicos para as áreas.

Assim, o treinamento adota distintos formatos quanto a organização, abrangência e métodos de trabalho para atender às demandas provenientes da área tributária. Em 1998, a Fazesp assumiu como missão ser um centro de excelência de treinamento, que servisse de referência para todo o Estado, primando pela criatividade, qualidade e ética. Para tanto, fixou os seguintes objetivos: atuar como agente de mudanças comportamentais e culturais dos servidores da Secretaria da Fazenda; promover a capacitação do corpo de agentes fiscais de rendas; proporcionar a capacitação de servidores nas áreas: orçamentária, financeira, de controle interno e de informática básica e aplicada.

Em 2000, para facilitar o acesso dos servidores aos cursos oferecidos na modalidade educação a distância, cria-se a TV Fazesp, que integra a internet e a televisão como estratégias de capacitação.

Com o Decreto n. 48.471, de 22 de janeiro de 2004, a Fazesp fica subordinada à Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária (COM), denotando uma mudança estratégica na governança da escola, segundo depoimento de Fabio Augusto dos Santos, ex-diretor da Fazesp.

No período entre 2007 e 2008 foi realizado o Planejamento Estratégico da Secretaria da Fazenda. Constatou-se que a Fazesp não estava atingindo as necessidades da pasta e, portanto, uma nova estrutura foi delineada. O novo desenho compreendia um centro de capacitação com núcleos disciplinares temáticos, um centro voltado à tecnologia educacional, que deu início ao ensino a distância, um centro administrativo financeiro que cuidava de todas as necessidades para o funcionamento da escola (contratações, compras, etc.) e um centro de suporte logístico que gerenciava o estúdio de gravação e as salas de aula.

Por volta de 2010 foi efetivado o centro de educação fiscal, que treinou os egressos dos concursos de 2009 e 2010, os agentes fiscais de rendas e os analistas de planejamento, orçamento e finanças públicas. Nessa época ocorreu a descentralização da capacitação pelas diversas regionais da secretaria, realizada pelos agentes multiplicadores, treinados na sede da escola.

A ampliação do ensino a distância, que se tornava a cada dia uma forte tendência de modalidade de ensino, tornou-se viável devido à cobertura do Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil (Profisco), uma linha de crédito condicional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Durante o período de 2014 a 2016, podemos citar as interfaces com demais órgãos do governo, como, por exemplo, com o Arquivo Público do Estado e a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) para o desenvolvimento do Projeto SPdoc, em conformidade com a política estadual de arquivos, que possibilita o acompanhamento do documento ao longo do seu ciclo de vida até seu destino final, que tanto pode ser o recolhimento à instituição arquivística ou sua eliminação.

Rodrigo Bezerra da Silva, atual diretor da escola, comenta que entre as transformações ocorridas no período 2016-2019, na Fazesp, merece destaque o fato de que a área de capacitação passou a responder de maneira *just in time*, ou seja, quando alguém necessita de treinamento, procura-se desenhar o curso o mais rápido possível, porque a celeridade e customização são imprescindíveis para o atendimento das demandas. Todas as áreas da Secretaria da Fazenda possuíam gestores de capacitação, responsáveis pela interface com a Fazesp. Assim, os treinamentos que seriam destinados aos servidores dependiam da atuação desse gestor de capacitação. Caso ele não desempenhasse com dinamismo sua função, a área não recebia treinamento a contento.

Outra alteração importante foi a migração de cursos/treinamentos para a plataforma EaD, em formato de capacitação aberta, tornando o aluno protagonista do seu próprio autodesenvolvimento. Tentou-se ampliar a potencialidade dos cursos, com o objetivo de atingir um público muito maior do que o fazendário, ou seja, os servidores de outras secretarias, que precisavam de formação orçamentária e financeira.

Na área de educação fiscal, foram realizadas ações de conscientização do cidadão do Estado de São Paulo, resultando no atual Programa de Formação de Conselheiros Municipais. Outros programas que devemos citar são “Fazenda vai à Escola”, quando os servidores fazendários conferenciam em algumas universidades e escolas, e “Fazenda Aberta”, que traz pessoas das instituições de ensino para palestrar e conhecer a Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Para dar mais capilaridade ao programa de educação fiscal, foram inseridas no currículo das universidades disciplinas eletivas, que já podem ser cursadas pelos alunos da graduação. Entre as universidades que já aderiram a essa modalidade, podemos citar a USP Leste, a Unesp e a Universidade de Marília (Unimar).

Durante o período de 2016 a 2018, a gestão da Escola Fazendária indica momentos de crise, com diminuição gradativa de orçamento e, paradoxalmente, a necessidade de manter a qualidade das atividades, o grau de satisfação dos usuários e a ampliação do escopo das ações.

Fusão

Durante os anos que a Egap permaneceu na estrutura da Secretaria do Planejamento e Gestão, destacam-se como principais atribuições a formação e a capacitação dos servidores estaduais, a execução do Prêmio Mário Covas e a gestão do Programa de Estágios, fruto do acordo de cooperação entre o governo do Estado de São Paulo e o Centro de Integração Empresa Escola (CIEE).

A Escola Fazendária (Fazesp), por sua vez, denota expertise em programas de desenvolvimento de pessoas, apoio à pós-graduação, educação fiscal para cidadania e capacitação técnica-profissional.

A administração paulista contou com a atividade dessas escolas, desenvolvendo cursos e treinamentos para capacitação contínua dos servidores públicos do Estado de São Paulo, exercendo concomitantemente as respectivas atribuições.

As eleições realizadas em 2018 para presidente e governadores impactaram sensivelmente a estrutura organizacional das instituições públicas.

No Estado de São Paulo, a Secretaria da Fazenda e a Secretaria de Planejamento e Gestão passaram por um processo de fusão, por meio do Decreto n. 64.059, de janeiro de 2019, passando a ser denominada Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Com os primeiros rumores sobre a fusão das escolas, os diretores da Egap e da Fazesp se anteciparam à publicação do decreto e planejaram a estruturação da nova Escola, que julgavam atender à demanda do Estado. Esse modelo foi submetido à alta cúpula, e a estrutura final ficou muito parecida com a que havia sido desenhada pelos dois gestores e publicada no Decreto n. 64.152, de 22/3/2019. A responsabilidade de cada centro ficou assim distribuída:

Centro de Capacitação: elaborar e executar programas, cursos e eventos voltados à formação dos servidores do Estado; definir estratégias de execução, a formatação pedagógica e os recursos didáticos necessários à realização dos programas de formação, capacitação e desenvolvimento; selecionar docentes, instrutores e tutores;

Centro de Educação Fiscal: planejar e executar o Programa de Educação Fiscal no âmbito estadual, produzir materiais e conteúdo para o Programa de Educação Fiscal para a Cidadania e buscar parcerias com outros órgãos e instituições públicos e privados, de forma a ampliar o alcance das ações e o envolvimento da sociedade;

Centro de Gestão do Conhecimento, Pesquisa e Inovação: consolidar o conhecimento gerado pela comunidade de colaboradores internos e externos; promover a integração do acervo às rotinas das demais áreas da Escola de Governo; difundir os trabalhos elaborados por servidores da Secretaria da Fazenda e Planejamento. Um dos principais objetivos é desenvolver um laboratório de inovações com metodologias ativas de ensino, ou seja, criar um espaço projetado para pensar e testar ideias que possam ser implantadas na administração pública;

Centro de Relações Institucionais, Comunicação e Eventos: coordenar o mapeamento das ações de capacitação no Estado de São Paulo; articular a formulação de ações conjuntas de capacitação com outros órgãos da administração pública; avaliar ações e políticas de capacitação e treinamento do governo do Estado; estimular e gerenciar a participação

de servidores em eventos de caráter técnico, científico ou cultural, promovidos por instituições públicas e privadas; propor encontros, palestras, seminários ou oficinas sobre temas de interesse da Pasta; firmar instrumentos de cooperação com outras instituições governamentais, visando à otimização dos recursos públicos, mediante a identificação de objetivos de interesse mútuo;

Centro de Gestão de Recursos Orçamentários: planejar e acompanhar a execução orçamentária; prestar suporte aos processos licitatórios e acompanhar a execução dos contratos decorrentes; atender às demandas das unidades de controle interno e externo; gerenciar diárias, despesas de adiantamento e desembolsos provenientes do Programa de Apoio à Pós-Graduação; e

Centro de Produção e Suporte Educacional: produzir e gerenciar conteúdos para o site da Escola de Governo na intranet e internet; gerenciar dados e emitir relatórios sobre as atividades; propor a atualização dos recursos tecnológicos existentes e a incorporação de novas metodologias educacionais; gerenciar as atividades de apoio aos cursos e eventos; efetuar a logística e a gestão de suprimentos internos; coordenar o processo de credenciamento e seleção de docentes, instrutores e tutores, em conjunto com o Centro de Capacitação.

A perspectiva de atribuições da Escola de Governo do Estado de São Paulo (Egesp) evidencia minimizar a carência de capacitação do funcionalismo no âmbito do Estado de São Paulo, cuja máquina pública é pujante e requer uma série de iniciativas imprescindíveis para aumentar a eficiência da gestão estadual.

Rodrigo Bezerra da Silva, o atual diretor da Egesp, enxerga com muito otimismo essa fusão, pois identifica nas duas escolas expertises complementares. De um lado, a Escola Fazendária (Fazesp), que possui desenvoltura com instrumentos legais e administrativos que facilitam a remuneração da hora-aula na contratação de instrutores, bem como o custeio de cursos de pós-graduação e especialização para servidores nas principais instituições do país. De outro, a Escola de Governo e Administração Pública (Egap), que traz um quadro funcional bem qualificado na área educacional, com excelência em gravações e edições em estúdios. Assim, ele destaca a gestão

do conhecimento como construção coletiva e essencial para a capilaridade das ações da Egesp:

Ser um indutor de inovação dentro do governo; resgatar todo esse passado de trabalho existente nas duas escolas, já que temos um material riquíssimo que precisamos resgatar e aprofundar. O trabalho está sendo feito e muito bem feito por sinal, precisamos trazer à tona a pluralidade de conhecimento e ver como isso se encaixa no contexto atual.

Com a nova estrutura da Escola, aumenta a capacidade de realização de eventos, de estabelecimento de parcerias e de vínculos mais próximos com as universidades do país.

Torna-se essencial aproximar as entidades do terceiro setor, cabendo ressaltar que já foram estabelecidas parcerias com o Centro de Liderança Pública, a Oficina Municipal e a Vetor Brasil, organização não governamental com destaque na área tributária.

No âmbito estadual, existe uma carência muito grande na formação de lideranças. As pessoas que assumem o cargo de gestão são, em geral, muito técnicas, mas nunca tiveram as competências de liderança trabalhadas e desenvolvidas. Por isso, esse é o principal tema que deve ser trabalhado pela Escola de Governo.

Outro aspecto importante a ser desenvolvido é o *networking* entre as pessoas das esferas governamentais, pois a troca de experiências e saberes oxigena a máquina pública.

O instrumento do Ensino a Distância (EaD) potencializa enormemente a expansão da capacitação, pois atinge os servidores do Estado nas diversas divisões administrativas, o que facilita o acesso aos diversos treinamentos, como também propicia considerável economia com diárias e traslados. A Egesp pretende tornar os cursos em EaD abertos, facilitando a consulta a qualquer momento.

É de suma importância o movimento de resgatar a formação da Rede de Escolas de Governo, que precisa ser fortalecida tanto na esfera estadual quanto federal. Destaque-se que o governo federal possui escolas de governo bem sedimentadas, desenvolvendo trabalhos inovadores na área pública.

A Escola de Governo é responsável por desenvolver trilhas de capacitação, viabilizar debates sobre as melhores práticas, aproximar lideranças, contribuir para o desempenho e desenvolvimento integral do servidor, discutir a profissionalização do setor público e, principalmente, buscar o alinhamento com a orientação estratégica de governo, que definirá a atuação da Escola, quer seja pela continuidade ou pela mudança.

A professora Regina Silvia Pacheco² apresenta algumas questões que servem de alerta para gestores de escolas de governo: a inserção dos temas de capacitação e desenvolvimento de pessoas na agenda da governança, potencializando a função estratégica da política pública; a definição de escopo, priorizando a ênfase em carreiras ou em gerentes e líderes; o estabelecimento de parcerias com participação efetiva das mudanças no setor e, principalmente, a melhoria contínua de desempenho de agentes e organizações públicas.

Torna-se necessário, então, responder à indagação: qual é a função estratégica da Egesp para o Estado de São Paulo?

Cabe à Egesp lidar com alguns desafios. O primeiro deles é assumir as novas atribuições que a fusão das escolas criou, ou seja, manter cursos e treinamentos que deem suporte para a atualização dos servidores fazendários, como também desenvolver a estratégia de capacitação para os demais servidores, com enfoque no aprimoramento dos serviços públicos.

Outro desafio, muitíssimo importante, é a adoção de metodologias que melhor se adaptem à realidade da estrutura funcional da máquina pública do Estado de São Paulo, a fim de atender às demandas de serviços e políticas públicas. Aqui se insere a utilização das diversas mídias sociais disponíveis, propiciando a ampliação e capilaridade dos conhecimentos que visem à melhor entrega de bens e serviços ao cidadão.

A nova escola deve ter como foco a capacitação de gestores públicos e de gestores estratégicos, que possam assessorar o primeiro escalão do governo, por meio de cursos que prospectem a análise e a criação de cenários políticos para o atingimento dos objetivos do Estado.

² Escolas de Governo e Gestão Municipal, José Mario Brasiliense Carneiro e Alexandre Amorim (Org.), São Paulo: Oficina Municipal julho 2003, p.30-33.

Deve também se colocar como protagonista da capacitação do Estado, procurando coordenar, propor e dialogar com as demais escolas de governo, assumindo a mentoria estratégica na formação dos servidores públicos, porém não interferindo na formação finalística que essas escolas ofertam aos respectivos quadros funcionais.

Os depoimentos de diretores de escolas de governo aqui mencionadas, Fundap, Egap e Fazesp, contribuíram para que se contextualizassem alguns cenários políticos e administrativos, e a intrínseca relação com a gestão pública. Gerenciar uma escola de governo é assumir o compromisso ético com a coisa pública e com a crescente escassez de recursos, articular programas vinculados às políticas públicas e sociais, discutir a estratégia de capacitação dos servidores, agregar valor aos serviços públicos, e defender os princípios constitucionais. Mas, acima de tudo, é dar voz ao cidadão gestor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 18 maio 2020.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense; AMORIM, Alexandre. **Escolas de governo e gestão municipal**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.
- DRAGO, Pedro Anibal (coord.). **Formação e capacitação de servidores públicos na Egap/Fundap**: referências institucionais. São Paulo: Fundap/Egap, 2011. (Documento de trabalho).
- PROGRAMA de história oral. São Paulo: Egesp, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLU90JTU_sKGPGoCiwKLNpG86GPNkUJtq7. Acesso em: 18 maio 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 27.978, de 23 de dezembro de 1987. Cria, na Secretaria da Fazenda, a Escola Fazendária do Estado de São Paulo (FAZESP) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1987/decreto-27978-23.12.1987.html>. Acesso em: 18 maio 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 34.064, de 28 de outubro de 1991. Regulamenta a Lei nº 7.524, de 28/10/1991, que instituiu o auxílio-alimentação. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1991/decreto-34064-28.10.1991.html>. Acesso em: 18 maio 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 38.435, de 10 de março de 1994. Altera a subordinação, reorganiza a Escola Fazendária do Estado de São Paulo (FAZESP) e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1994/decreto-38435-10.03.1994.html>. Acesso em: 18 maio 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 48.471, de 22 de janeiro de 2004. Cria, na Secretaria da Fazenda, a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Modernização Fazendária, altera a denominação da Coordenadoria Estadual de Controle Interno, transfere as unidades que especifica. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48471-22.01.2004.html>. Acesso em: 18 maio de 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 61.035, de 01 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as alterações de denominação, transferências e extinções que especifica e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61035-01.01.2015.html>. Acesso em: 18 maio 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 61.866, de 17 de março de 2016. Aprova a Ata do Conselho de Curadores da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, que deliberou sobre a extinção da entidade, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-61866-17.03.2016.html>. Acesso em: 18 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.059, de 01 de janeiro de 2019. Dispõe sobre as alterações de denominação, transferências e desativações que especifica e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64059-01.01.2019.html>. Acesso em: 18 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019. Organiza a Secretaria da Fazenda e Planejamento e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64152-22.03.2019.html>. Acesso: 18 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 16.019, de 27 de novembro de 2015. Dispõe sobre a extinção da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16019-27.11.2015.html>. Acesso em 18 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 180, de 12 de maio de 1978. Dispõe sobre a instituição do Sistema de Administração de Pessoal e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1978/lei.complementar-180-12.05.1978.html>. Acesso em: 18 maio 2020.

OS AUTORES

Daniela Janotti é servidora pública da Secretaria de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo desde 2007, onde atuou como Diretora de Gestão de Pessoas por cinco anos. Formou-se psicóloga pela PUC/SP, além de possuir MBA pela Fundação Getúlio Vargas, com ênfase em desenvolvimento humano de gestores. Foi consultora da Fundação do Desenvolvimento Administrativo por quatro anos e possui vasta experiência psicanalítica.

Fabio Jungmann Cardoso é formado em Economia e pós-graduado em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, fez especialização em Gestão Financeira de grandes Cidades no Instituto Internacional de Administração Pública – IIAF da França. Trabalhou durante trinta e quatro anos na Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), coordenando cursos e projetos para instituições públicas nacionais e internacionais. Coordenou o prêmio Mário Covas em diversas edições. Atualmente, trabalha na Escola de Governo do Estado de São Paulo no Centro de Relações Institucionais, Comunicação e Eventos. Recebeu a medalha Ministro Celso Furtado por serviços prestados à classe dos economistas.

ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO PÚBLICA DE KEHL: FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS NA ALEMANHA

Jürgen Kegelmann e Gerhard Lauth

1. Introdução, objetivos e organização

Este artigo irá tratar da organização do Estado na República Federal da Alemanha (RFA) e da gestão pública alemã, com foco principal na gestão municipal. Será também apresentada a forma de organização dos serviços públicos na Alemanha, com foco nos servidores de carreira em nível subnacional, dando atenção aos tipos de vínculos empregatícios existentes, bem como, em específico, à formação dos gestores públicos municipais no estado de Baden-Württemberg. Neste caso, serão apresentados os princípios do sistema de formação de gestores públicos por meio do exemplo da “Escola Superior de Gestão Pública de Kehl”.¹ Será também apresentada uma visão geral sobre cursos universitários em administração pública, uma breve referência à Academia de Liderança de Baden-Württemberg e, por fim, uma reflexão sobre o papel das Fundações políticas alemãs no campo da formação política e do engajamento dos cidadãos.²

¹ A Escola Superior de Administração Pública de Kehl foi visitada pela Delegação de Prefeitos e Autoridades Brasileiras durante o Programa de Visita e Informação organizado pela Fundação Konrad Adenauer e pela Oficina Municipal em 2010 (Nota do Revisor Técnico – NRT).

² Como se sabe, dentre as fundações políticas alemãs presentes no Brasil temos a Fundação Konrad Adenauer, ligada ao Partido da União Democrata Cristã – CDU, daí o interesse por uma breve apresentação sobre as fundações políticas neste artigo sobre escolas de governo (Nota do Revisor Técnico – NRT).

2. Organização do Estado na República Federal da Alemanha

Para a organização do Estado e da gestão pública da República Federal da Alemanha (RFA) existem três princípios de especial importância, todos eles ancorados na Lei Fundamental de 1949:

- A divisão de poderes na forma de Legislativo, Executivo e Judiciário;
- O princípio do Estado Federativo e;
- A garantia de autogestão municipal.³

A Lei Fundamental é a Constituição da RFA e, assim sendo, oferece a base estruturante da ordem pública.⁴ A RFA, do ponto de vista do Direito Constitucional, é um Estado Federativo constituído por dezesseis Estados Federados (*Länder*). Os Estados Federados, assim como a União, possuem uma autoridade pública própria. Para tanto os Estados são dotados de Constituições Estaduais, Parlamentares e estruturas administrativas próprias. Quanto à organização da gestão, há que distinguir três níveis principais e independentes entre si: (1) a gestão da Federação (União), (2) a gestão dos Estados e (3) a gestão Municipal. Cada uma dessas esferas de gestão tem, por princípio, as suas próprias funções bem delimitadas. Com isso, o princípio da autogestão municipal dá a todos os municípios um âmbito de ação próprio para regular, sob sua exclusiva responsabilidade, as questões municipais.

2.1. DIVISÃO DE PODERES

Por meio do princípio da divisão de poderes, ancorado no Artigo 20 (2), da Lei Fundamental, busca-se, em primeira linha, evitar uma

³ O princípio da “autogestão municipal” pode ser compreendido, no contexto brasileiro, como princípio da “autonomia municipal” (Nota do Revisor Técnico – NRT).

⁴ A Lei Fundamental de 1949 adotou este nome, e não o termo “Constituição”, quando da sua promulgação, indicando um caráter provisório, tendo em vista que parte da Alemanha foi anexada ao bloco comunista liderado pela URSS. A proposta da Assembleia Constituinte então reunida foi que este título provisório fosse revisto futuramente, na perspectiva da almejada reunificação da Alemanha, ocorrida com a queda do Muro de Berlim, somente em 1989. Ocorre que em 1990 decidiu-se por manter o título de Lei Fundamental conservando a memória e o espírito da Carta Magna original (NRT).

concentração demasiada de poder em um único âmbito da ordem pública. Os poderes devem se limitar e se controlar reciprocamente, bem como, devem ser exercidos por diferentes pessoas e órgãos, na chamada divisão horizontal de poderes. A divisão de poderes é uma característica essencial da democracia e o poder público está, portanto, dividido em:

- Poder Legislativo (responsável pela elaboração do direito)
- Poder Executivo (responsável pelo governo e gestão)
- Poder Judiciário (responsável pela justiça)

Por sua vez, a divisão vertical e horizontal de poderes (federativa), regula a partilha do poder público entre a União e cada um dos Estados Federados.⁵

2.2. AUTOGESTÃO MUNICIPAL

A distribuição vertical e horizontal de funções entre União, Estados e Municípios estabelece a base para que as estruturas municipais sejam viáveis, eficientes e baratas. O artigo 28, parágrafo 2 da Lei Fundamental da RFA assim postula:

“Deve ser garantido aos municípios o direito de regular, sob sua própria responsabilidade, todas as questões da comunidade local, no limite das leis. Dentro do âmbito das suas atribuições legais e conforme as leis, as associações de municípios gozam igualmente do direito de autogestão. A garantia da autogestão compreende também os princípios da responsabilidade financeira própria”.⁶

⁵ O Artigo 28 da Lei Fundamental, que trata da exigência da homogeneidade entre os Estados Federados e da garantia da autonomia municipal tem o seguinte texto: “A ordem constitucional nos “Länder” tem de corresponder aos princípios do Estado de direito republicano, democrático e social no sentido desta Lei Fundamental. Nos “Länder”, “Kreise” (governos regionais) e municípios, o povo deve ter uma representação proveniente de sufrágios universais, diretos, livres, iguais e secretos. Nas eleições nos “Kreise” e municípios, gozam do direito de eleger e de ser eleitas, em conformidade com o direito da Comunidade Européia, também as pessoas que possuem a cidadania de um Estado membro da Comunidade Europeia. Nos municípios a assembleia municipal poderá substituir o órgão eleito.”

⁶ Interessante notar que os pequenos municípios podem associar-se a outros e que tais associações gozam do princípio da auto-gestão enquanto figuras de direito público. Vale ressaltar

A autogestão municipal compreende, dentro da Administração Pública alemã, o maior campo de ação e é, portanto, o principal ponto de contato para as cidadãs e os cidadãos, bem como, a principal autoridade pública na interface com as empresas e agentes econômicos. Em nível local são ativos, não apenas os órgãos de gestão das Administrações Municipais, mas, da mesma forma, os órgãos políticos representativos democraticamente eleitos, como as Câmaras de Vereadores e as Assembleias Distritais.⁷ Estes, na verdade, não têm o mesmo estatuto jurídico de um parlamento, porém, assumem a mesma função e a mesma estrutura organizacional parlamentar.

Por meio da assim chamada “Constituição do Conselho da Alemanha Meridional” (*Süddeutsche Ratsverfassung*) se estabelecem os Prefeitos Municipais, no Estado de Baden-Württemberg, com vínculo empregatício e dedicação exclusiva, sendo diretamente eleitos pela população para presidir a Câmara de Vereadores, enquanto seus representantes, e, ao mesmo tempo, para conduzir a gestão pública local.

Para “regular, sob sua própria responsabilidade, todas as questões da comunidade local”, cabem aos municípios fazer uso de instrumentos adequados, na forma dos assim chamados “*direitos de soberania*”:

- *Soberania para formulação de leis (criação do direito)*: competência dos municípios para agir, de forma reguladora, por meio de normas municipais;
- *Soberania de planejamento*: autoridade dos municípios para estabelecer, sob sua própria responsabilidade, planos de obras visando o ordenamento e a configuração territorial da área do município;
- *Soberania financeira*: direito dos municípios de gerir, de forma independente, receitas e despesas, tendo como base o orçamento legalmente aprovado;

que as associações são figuras regionais que existem ao lado dos *Landkreise* (governos regionais) constituindo, portanto, dois tipos de agrupamentos regionais. Por fim vale relevar que a autonomia financeira é garantida de modo que os municípios arrecadem impostos e taxas suficientes para cobrir a maior parte de seus gastos, buscando uma efetiva autonomia dos Estados e da União (NRT).

⁷ O termo em alemão para Câmaras de Vereadores na tradução literal seria “Conselhos Municipais” e as Assembleias Distritais são as instâncias representativas no âmbito dos *Landkreise*, que são as esferas de governo regionais colocadas entre o nível dos municípios e o nível dos Estados, semelhantes aos Condados norte-americanos (NRT).

- *Soberania de impostos*: direito dos municípios de arrecadar determinados impostos, ao lado das remunerações e taxas por serviços públicos específicos;
- *Soberania de organização*: competência dos municípios para regular sua organização interna, relativamente às condições e exigências locais;
- *Soberania para a gestão de pessoal*: competência dos municípios para selecionar, admitir e demitir, sob sua própria responsabilidade, o seu próprio quadro de pessoal (recursos humanos).

No contexto da soberania para a gestão de pessoal, os municípios podem contratar tanto os empregados (*Angestellte*), como os funcionários públicos concursados (*Beamte*),⁸ para a gestão em nível intermediário nas funções técnicas, enquanto que as funções de liderança (gerência de departamento) são preenchidas de forma preponderante por funcionários públicos concursados de nível superior.

3. As pessoas envolvidas na gestão – o “serviço público”

A expressão “serviço público” (*öffentliche Dienst*) abrange a totalidade dos funcionários públicos e, também, as relações trabalhistas entre empregados e empregadores no setor público. O Estado se apresenta, no papel de empregador, das mais variadas formas, a começar pelas distinções entre os três níveis da Federação, a União, os Estados Federados e os Municípios.⁹

⁸ A distinção entre *Angestellte* e *Beamte* é fundamental para compreensão do funcionalismo público alemão. Os primeiros são funcionários sem estabilidade, que se aproximam do serviço público estatutário brasileiro, sob a égide da CLT, enquanto que os *Beamte* são os típicos funcionários públicos concursados que fazem jus aos diversos benefícios decorrentes do tempo de serviço, auxílios governamentais etc.

⁹ Na Alemanha o nível Municipal reúne, por assim dizer, alguns “tipos” de municípios. A começar pela chamada *Gemeinde* (que na tradução literal significa comunidade) que são os Municípios pequenos e médios, com até cem mil habitantes e que necessariamente fazem parte de um dos 405 *Lankdreis* (na tradução literal “círculo territorial”) que é uma esfera de governo regional semelhante aos Condados norte-americanos. Existem ainda as chamadas Cidades Livres (*Frei Städte ou Kreisfreistädte*) que originalmente foram as cidades que se libertaram do

Como se sabe, o serviço público converte as decisões políticas em serviços sociais concretos e produz a infraestrutura necessária para toda a vida social. Um serviço público eficiente é a pré-condição para uma gestão pública confiável.

Como acima mencionado, existem dois tipos de profissionais, a começar pelos funcionários públicos propriamente ditos (*Beamte*) que possuem uma relação trabalhista especial, regulada diretamente por lei, e os assim chamados profissionais assalariados (*Angestellte*) que são trabalhadores horistas, com salário fixo mensal. Para estes últimos o que disciplina as relações empregatícias é o direito trabalhista comum, expresso concretamente em contratos coletivos de trabalho, que são negociados entre os empregadores públicos e os sindicatos, sendo que a eles também compete o direito de greve. Portanto, o assalariado (*Beamte*) percebe um salário convencional pelo tipo de trabalho realizado. Via de regra, o montante do salário também é calculado conforme o contrato coletivo de trabalho. Somente os funcionários públicos concursados recebem um “subsídio alimentação” do Estado, cujo montante depende da função exercida.

3.1. AS BASES JURÍDICAS – O DIREITO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

A base jurídica do funcionalismo público é dada pela Lei Fundamental (Constituição Federal), especificamente, pelo artigo 33, parágrafo 5. De acordo com este texto constitucional, a lei do serviço público deve ser

controle imperial (séc. XIII e XIV) e que mais recentemente assumiram um significado geográfico e demográfico sendo considerada uma Cidade Livre todo município com mais de cem mil habitantes (ao todo 107 na Alemanha) e que não se submete ao governo de um *Landkreis*. Finalmente temos as Cidade-Estado Berlim, Hamburgo e Bremen. Berlim e Hamburgo são, ao mesmo tempo, Cidades Livres e Estados Federados. Bremen é ao mesmo tempo uma Cidade Livre e uma Cidade Hanseática com status de Estado Federado. As três Cidades-Estados alemãs tem assento na Câmara Alta, ou *Bundesrat*, equivalente ao Senado brasileiro (NRT). A rigor existem ainda as associações de municípios que podem reunir dois ou mais municípios com um propósito específico na prestação de serviços, por exemplo, a gestão de resíduos sólidos, de modo semelhante aos consórcios intermunicipais brasileiros para o qual termo técnico em alemão é *Zweckverband* (associação com propósito/objetivo).

regulada e desenvolvida tendo em consideração os princípios tradicionais da administração pública.

Os princípios da administração pública compreendem, entre outros:

- As funcionárias e funcionários públicos devem ser neutros e fiéis à Constituição;¹⁰
- A garantia de um posto de trabalho, a princípio, vitalício;
- O princípio da eficiência, segundo o qual funcionárias e funcionários públicos devem ser escolhidos unicamente segundo a sua adequação, qualificação e eficiência profissional;
- A proibição ao direito de greve;
- A base normativa para os funcionários públicos federais é a Lei do Funcionalismo Público Federal. Aqui estão regulamentados, por exemplo, os vários tipos de cargos funcionais, as condições para o estabelecimento de um vínculo empregatício como funcionário público, bem como, os deveres básicos dos funcionários públicos federais.
- Para os estados, municípios, e demais pessoas jurídicas de direito público, as questões centrais sobre a situação das funcionárias e funcionários públicos estão uniformemente reguladas pela assim chamado Estatuto do Funcionalismo Público.
- As demais regulamentações para os funcionários públicos estaduais e municipais, por exemplo, os planos de carreira, a legislação salarial e previdenciária insere-se na competência legislativa exclusiva dos estados.

3.1.1. O direito à carreira como funcionário público

As carreiras ordenam os percursos profissionais do funcionalismo público. As múltiplas funções da gestão pública demandam profissionais cada vez mais qualificados. Isto se consegue, antes de mais nada, por meio da instrução preparatória e, em seguida, através da formação contínua e sistemática, ao longo de toda carreira. As diversas funções demandam profissionais que tenham concluído cursos ou percursos de treinamento específicos.

¹⁰ A neutralidade corresponde à impessoalidade do direito brasileiro (NRT).

3.1.2. Requisitos para contratação e acesso dos servidores aos cargos públicos

A lei de carreira para funcionários públicos prevê serviços definidos como simples, intermediários, elevados e superiores. Existem requisitos para a contratação, visando o serviço preparatório, para cada um destes níveis, assim organizados:

- Para o serviço simples: é necessária a conclusão do ensino médio (*Hauptschule*), ou de um nível de escolaridade reconhecido como equivalente;
- Para o serviço intermediário: é necessária a conclusão do ensino médio em uma “*Realschule*” ou a conclusão de uma “*Hauptschule*” desde que, subsequentemente a esta, se tenha realizado uma formação profissional complementar ou se tenha atingido um nível de escolaridade reconhecidamente equivalente.¹¹
- Para o serviço elevado: é necessária a conclusão de uma Escola Superior especializada, ou formação semelhante, que autorize a frequência de um curso superior, ou um nível de escolaridade reconhecidamente equivalente,
- Para o serviço superior: é necessário um curso superior concluído e adequado à carreira.

3.1.3. A gestão intermediária

Funcionários públicos da gestão intermediária assumem, preponderantemente, funções de encarregado. Eles tratam de requerimentos, preparam decisões administrativas e prestam informações aos cidadãos e cidadãs.

A formação destes quadros compõe-se de:

- a. 13 meses de formação prática, por exemplo, em um município.
- b. 11 meses de formação teórica, dos quais:

¹¹ Na Alemanha há três tipos de escolas de ensino médio: *Hauptschule*, *Realschule* e *Gymnasium*. A *Hauptschule* dura cinco anos e vai até a 9ª *Klasse* (9º. ano). O diploma da *Hauptschule* habilita os alunos a fazer certos cursos técnicos, mas não dá acesso ao ensino superior. A *Realschule* dura seis anos e também tem foco nos cursos técnicos, em geral mais prestigiados e bem-pagos, por ser ela a principal via de acesso à educação técnica no sistema dual alemão (alternativo ao ensino universitário). Depois da obtenção da *Mittlere Reife*, o diploma da *Realschule*, há opções de se alcançar também o *Abitur*, que é o diploma que garante acesso à universidade e é oferecido pelo terceiro tipo de escola de ensino médio, o *Gymnasium* (NRT)

- Cinco meses em uma escola profissionalizante (ensino em blocos);
- Seis meses em uma escola de gestão.

Durante o primeiro ano os formandos frequentam um curso especializado em administração pública, organizado em blocos, numa escola profissionalizante privada.

O curso na escola de gestão começa no segundo ano de formação. Após cerca de seis meses deve ser prestado o exame escrito de Estado, abordando seis áreas especializadas. A aprovação no exame escrito de Estado, e no subsequente exame prático-oral, autorizam a utilização da designação profissional de “técnica ou técnico em gestão”.

3.1.4. A formação para gestão de nível elevado – Bachelor of Arts (B.A.)

Estado e municípios oferecem aos egressos do ensino médio com o “*Abitur*”, ou aqueles que concluem uma Escola Superior especializada, uma formação atraente para as carreiras de gestão de nível elevado. Uma profissão que abre as portas para uma multiplicidade de possibilidades de emprego e de funções de liderança exigentes e variadas, por exemplo, em Câmaras Municipais ou em Administrações Distritais.¹² Carreiras que oferecem boas perspectivas profissionais e chances de ascensão excelentes. A formação para a gestão de nível elevado encerra-se com o grau acadêmico de “*Bachelor of Arts – BA*)”.

No caso do estado de Baden-Württemberg a formação abrange um estágio introdutório de seis meses em uma Prefeitura, ou em uma Administração Distrital, seguido de um curso de “*Bachelor*”, com três anos de duração, em uma das duas Escolas Superiores de Gestão Pública do estado. Esta formação divide-se em um curso básico, um período de formação prática e, finalmente, um curso de aprofundamento. A formação prevê ainda estágios e excursões, dentro e fora do país, bem como, oficinas e seminários internacionais. Oferece também a possibilidade para que o servidor se prepare, objetivamente, para posições de liderança no setor municipal e

¹² Importante recordar que no sistema parlamentarista a Câmara Municipal é o órgão que orienta toda gestão pública. E no caso da Federação alemã as “Administrações Distritais” são os governos regionais chamados de *Landkreise* que agregam dezenas de municípios (NRT).

admite, também, a formação específica em pontos de seu maior interesse, por exemplo, na área econômica.

A gestão de nível elevado é a coluna vertebral da gestão municipal. A destacada qualidade dos funcionários públicos da gestão de nível elevado também se mostra no fato de que estes preenchem $\frac{3}{4}$ de todos os cargos de prefeitas e prefeitos em Baden-Württemberg.

3.1.5. O serviço público em nível superior

O serviço público em nível superior é o grau mais alto do funcionalismo público na República Federal de Alemanha. Para ingressar nas carreiras do serviço superior deve-se comprovar a obtenção do título de uma universidade, ou a conclusão de um curso em uma Escola Superior especializada. Na gestão pública, isso significa, preponderantemente, uma formação no campo do Direito.

Para tornar-se funcionário público da gestão superior, após a conclusão de um dos cursos acima referidos, deve-se realizar um serviço prático preparatório (*Referendariat*), com a duração de dois anos, que se encerra com um exame.

Após este período de experiência, os funcionários e funcionárias do serviço público superior são destinados, via de regra, a postos de trabalho de chefia, por exemplo, como gerentes de repartição, seção administrativa ou departamento ministerial.

4. Locais de formação para o serviço de nível elevado e superior para a gestão pública em Baden-Württemberg

4.1. AS ESCOLAS SUPERIORES PARA GESTÃO PÚBLICA EM BADEN-WÜRTTEMBERG – O EXEMPLO DA ESCOLA SUPERIOR DE KEHL VOLTADA AO SERVIÇO PÚBLICO DE NÍVEL ELEVADO

No estado de Baden-Württemberg são as duas Escolas Superiores para gestão pública, uma em Kehl e outra em Ludwigsburg. Ambas oferecem

formação para servidores para a administração municipal em cargos de nível elevado. Estes locais de formação existem há mais de quarenta anos e destacam-se dentre as Escolas Superiores mais renomadas da Alemanha com este mesmo perfil.

Conforme a Declaração de Bolonha (1999) o âmbito das assim chamadas “Escolas Superiores” da Europa segue uma estrutura que as diferenciam dos cursos tipicamente universitários em nível de Bacharelado (*Bachelor*) e Mestrado (*Master*). O Bacharelado (*Bachelor*) é entendido como um curso básico que dura cerca de três, a três anos e meio, e que se conclui com um diploma de Bacharel (*Bachelor*). O curso de Mestrado (*Master*), que se segue ao Bacharelado, é geralmente concluído depois de quatro semestres (dois anos), com um trabalho acadêmico em nível de Mestrado (*Master*).

O principal curso para formação de gestores da Escola Superior de Kehl é um curso que de fato se equipara à formação universitária em Administração Pública (*Public Management*) e que se conclui com grau de Bacharelado (*Bachelor of Arts*). Este curso em nível universitário possibilita o acesso ao mercado de trabalho para as carreiras de nível elevado na Administração Municipal. Além disso, existem três cursos universitários em nível de Mestrado (*Master*) a seguir indicados:

- Gestão Pública (*Public Management*);
- Gestão Pública Europeia (*European Public Management*);
- Gestão de Clusters (*Cluster Management*).

Além dos cursos universitários são oferecidos, juntamente com o Instituto de Pesquisa Aplicada de Kehl (KIAF), com o Instituto de Educação Suplementar de Kehl (KIFO) e com a Consultoria Municipal de Kehl, três outras “colunas”, ou âmbitos de formação, voltados à pesquisa, educação continuada e consultoria, que devem estabelecer uma articulação sustentável entre teoria e prática, bem como, entre reflexão e ação (cf. Kegelmann 2018).

Estas três dimensões estão assim distribuídas: 1) Pesquisa através do KIAF – Instituto de Pesquisa Aplicada de Kehl; Consultoria através do Consultoria Municipal de Kehl e; 3) Educação continuada através do KIFO – Instituto de Educação Suplementar e Continuada de Kehl, conforme o quadro abaixo.

Campos estratégicos de atuação da Escola Superior de Kehl

Visão Comum / <i>Leitbild</i>		
Pesquisa (KIAF)	Apoio à prática por meio de Consultoria	Educação Continuada (KIFO)
Centros de Competência: - Economia e Finanças - Ecologia e Centro de Competência Energética Municipal - Políticas Sociais - Engajamento Cidadão	Projetos de Consultoria: - Gestão Financeira - Política Energética Municipal - Projetos na Área Social - Engajamento Cidadão	Ofertas nas Áreas de: - Finanças - Meio-Ambiente e Sustentabilidade - Políticas Sociais e Educação - Engajamento Cidadão
Percurso Formativos		
Gestão Pública <i>(Public Management)</i>	Gestão Pública Europeia <i>(European Public Management)</i>	Gestão de Clusters <i>(Cluster Management)</i>
Curso em Nível de Bacharelado (<i>Bachelor</i>)		

No momento o corpo docente da Escola Superior de Kehl é formado por 36 professores com vínculo empregatício permanente e mais de 250 professores sem vínculo. No total, cerca de 1.100 estudantes estão matriculados se somados os alunos dos cursos de Bacharelado (*Bachelor*) em Gestão Pública, Mestrado (*Master*) em Gestão Pública Europeia, Mestrado (*Master*) em Gestão Pública (*Public Management*) e no curso especial teuto-francês em nível de Mestrado (*Master*) em Gestão de Clusters e Redes Regionais.

A Escola Superior de Kehl é uma Escola Superior que, através do curso em nível de Bacharelado (*Bachelor*), forma prioritariamente os profissionais para diversas atuações no serviço público. Sua missão principal é formar servidores públicos concursados (*Beamte*) e funcionários estatutários (*Angestellte*) para a gestão de nível elevado em órgãos do Estado, dos Municípios, dos Governos Regionais (*Landkreise*) e das demais pessoas jurídicas de direito público, bem como, instituições e fundações estatais, no estado de Baden-Württemberg. Os cursos em nível de Mestrado (*Master*) também estão abertos para interessados de outras áreas. Os egressos dos cursos em nível de Mestrado (*Master*) também são especialmente formados para posições de liderança. Por meio desta qualificação eles também são empregáveis internacionalmente.

A seguir será brevemente apresentado o curso mais importante da Escola Superior de Kehl, o Curso em nível de Bacharelado (*Bachelor*) em Gestão Pública (*Public Management*) e em seguida o percurso de formação em Gestão Tributária.

O Curso de Bacharelado em Gestão Pública (*Bachelor Public Management*) é um curso em nível universitário que segue alguns princípios básicos:

1. Trata-se de um curso de formação dual que, conseqüentemente, combina o estudo superior com a prática, ou seja, a teoria com a aplicação.
2. Trata-se de uma formação generalista que habilita os profissionais a trabalharem em quase todos os campos de atuação da Gestão Municipal. Os egressos não são especialistas numa determinada área, mas conhecem todos os temas da administração municipal como, por exemplo, finanças, gestão de pessoal, direito, psicologia, entre outros.
3. Não são cobradas taxas, mas, em vez disso, os estudantes recebem um “salário de formação”, ou seja, vencimentos salariais para aspirantes ao funcionalismo público, tendo em vista que já possuem vínculo por terem prestado concurso.
4. O número de vagas para os estudos superiores é estabelecido pelo estado de Baden-Württemberg. Para Escola Superior de Kehl, isto representa, anualmente, cerca de 450 vagas que são preenchidas por meio de um processo de seleção e admissão. Para tanto as notas do “*Abitur*” (exame ao final do ensino médio), bem como, um teste de admissão, desempenham um papel central na triagem dos alunos. Disto resulta um “ranking” dos candidatos. Estes precisam se candidatar, paralelamente, a uma vaga de estágio probatório num Município (*Gemeinde*) ou Cidade (*Stadt*).

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO CURSO EM NÍVEL DE BACHARELADO

O curso em nível de bacharelado (*Bachelor in Public Management*), com a duração de seis semestres, está organizado em módulos e compõe-se, após um curso e um estágio introdutórios, de:

- Um curso básico de três semestres, com oito módulos temáticos;
- Uma fase prática de dois semestres, com a produção final de um trabalho em nível de bacharelado;
- Curso de aprofundamento de um semestre, no qual os estudantes podem escolher um foco principal de aprofundamento dentre nove áreas.

Bacharelado em Gestão Pública
(Bachelor in Public Management) – Visão Geral

Primeiro Ano		
01 Mês	05 Meses	06 Meses
Curso Introdutório	Estágio introdutório (Prática I)	Curso Básico (Curso I)
Segundo Ano		
06 Meses	06 Meses	01 Mês
Curso Básico (Curso II)	Curso Básico (Curso III)	Formação Prática (Prática II)
Terceiro Ano		
06 Meses	06 Meses	
Formação Prática (Prática II)	Formação Prática (Prática III)	
Quarto Ano		
01 Mês	05 Meses	
Formação Prática (Prática III)	Curso de Aprofundamento (Curso IV)	
Trabalho Bacharelado - 1 mês	Trabalho Bacharelado - 2 meses	

Ilustração 3: Bacharelado em Gestão Pública (Kegelmann)

O objetivo do Bacharelado é formar pessoas que, ao lado da competência profissional, especialmente nos campos Direito, Finanças, Economia, Gestão e Recursos Humanos, desenvolvam também competências metodológicas e pessoais que as habilitem a assumir responsabilidades de liderança e execução na gestão pública.

Aqui, a “condução de processos” também desempenha um papel central pois a função da gestão pública se transforma, cada vez mais, passando de uma gestão de demandas para uma gestão da eficiência e da prestação de serviços, que nem sempre serão supridos pelo poder público, mas que passam por processos participativos que valorizam os recursos e os potenciais da própria sociedade civil. Precisamente nos últimos

anos o desenvolvimento do Estado e do Município (discussão da “governança”) voltou-se fortemente em direção ao Estado prestador de serviços (palavra-chave “New Public Management”) e à gestão de redes (cf. Kegelmann 2019, p. 133).

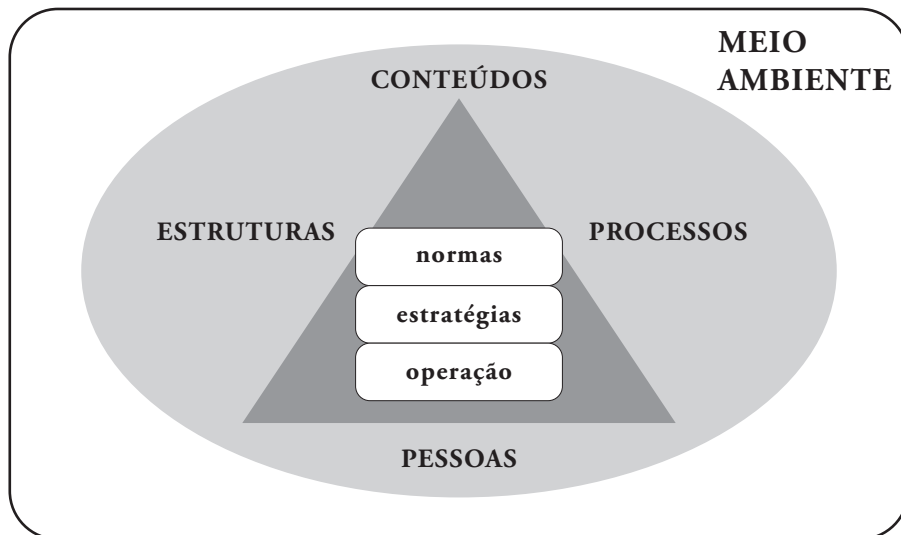
Até o momento, os conteúdos do curso continuam desenvolvendo-se regularmente e de acordo com estas transformações no desenvolvimento do Estado e do Município. Assim, mais recentemente, os temas da participação cidadã, da digitalização e das mudanças demográficas também passaram a desempenhar um papel importante.

Da mesma forma, a própria Escola Superior de Kehl se desenvolve continuamente. Nesse aspecto ela adota uma visão de gestão e controle que concebe a Escola como “sistema que aprende” e que segue uma abordagem estratégica de condução que, partindo de um fundamento normativo claro, define campos de atuação e objetivos estratégicos que, em seguida, são transformados em medidas de formação concretas. Por isso é de grande importância para a Escola Superior de Kehl a diferenciação entre a condução normativa, estratégica e operacional. Outra diferenciação importante é aquela entre meio ambiente, conteúdos, estruturas, processos e pessoas.

Por trás disto está a seguinte reflexão: a Escola Superior de Kehl não é um sistema autônomo, mas uma instituição que se movimenta num ambiente que se modifica constantemente. Por isso é importante que a Escola Superior de Kehl esteja alerta com relação a desenvolvimentos externos e às consequências que daí advêm para ela. Por um lado, isso pressupõe que a Escola esteja consciente de sua identidade e competências essenciais (estabilidade) e, ao mesmo tempo, questiona continuamente onde devem ser feitas mudanças e adaptações necessárias (transformação).

Isso também pressupõe que os conteúdos nos campos temáticos de curso superior, pesquisa e educação suplementar, bem como, as estruturas e processos que estão por detrás, sejam criticamente explorados e adaptados onde for necessário. Porém, em última análise, são pessoas que garantem a vitalidade da Escola Superior, razão pela qual sua cultura intrínseca de comportamento, bem como, as atitudes e os valores das pessoas na Escola Superior (estudantes, professores com e sem vínculo empregatício, corpo administrativo) são de importância decisiva.

A Escola Superior enquanto Sistema Multidimensional



Com ajuda desse quadro que ilustra o sistema de controle, a seguir, podem ser conhecidas as linhas estruturais e de desenvolvimento da Escola Superior.

FUNDAMENTO NORMATIVO

Mesmo que a Escola Superior de Kehl já tenha, há muito tempo, um modelo próprio de funcionamento, no ano de 2015 foi iniciado um processo de desenvolvimento extenso, com o objetivo de apurar seu fundamento normativo. Num processo de desenvolvimento participativo, integrando todos os *stakeholders* e distintas áreas da Escola Superior de Kehl, com o apoio de uma consultoria externa, foi elaborado um novo perfil essencial que é, ao mesmo tempo, uma exigência e também uma promessa. Compõe-se de dez proposições essenciais que são concretamente descritas e formuladas, uma a uma, a seguir:

Preâmbulo

A Escola Superior de Gestão Pública de Kehl construiu um perfil essencial, num processo conjunto e participativo, que é, ao mesmo tempo, uma promessa e uma exigência. É o fundamento normativo da Escola Superior e deve determinar a orientação a longo prazo, bem como a atuação cotidiana da mesma, no sentido de um convívio respeitoso e de parceria entre seus docentes, estudantes e também do corpo administrativo. O objetivo é formar pessoas para a gestão, que estejam em condições de assumir e continuar desenvolvendo as múltiplas funções da gestão Municipal e do Estado, com um fundamento claro e ético, com alta motivação e competência.

Para isso servem, como fundamento e visão, as dez seguintes proposições essenciais:

1. Conhecemos e ensinamos a gestão do Estado de Direito em todas as disciplinas.
2. Defendemos a formação de generalistas com competências abrangentes, flexivelmente empregáveis, e nos deixamos avaliar pela qualidade dos nossos egressos e egressas.
3. Mostramos onde e como a gestão pode constituir-se e se desenvolver.
4. Abrimos caminhos rápidos para a responsabilidade e liderança.
5. Unimos direito, finanças e gestão com política e competência social, orientando-nos pelas exigências da prática.
6. Trabalhamos no ensino e na pesquisa, orientados para a aplicação.
7. Aconselhamos e somos parceiros em pesquisa e educação suplementar e continuada.
8. Possibilitamos caminhos correntes de qualificação por meio de nossos programas de *Master* orientados para o futuro.
9. Utilizamos nossa localização, no coração da Europa, para a cooperação internacional que ultrapassa fronteiras.
10. Fortalecemos a interconexão entre gestão, economia e sociedade civil.

(www.hs-kehl.de)

A esse modelo estão também ligados claros objetivos de conteúdo, que desembocam em medidas estratégicas e operacionais.

Com isso, os objetivos gerais, citados no plano estrutural e de desenvolvimento, foram normativamente embasados e desdobrados em objetivos específicos, a saber:

- Aumentar a atratividade da Escola Superior de Kehl em nível nacional e supra regional;
- Oferecer, reformar e otimizar uma excelente qualidade de formação na área da Gestão Pública;
- Intensificar um posicionamento institucional em pesquisa aplicada;
- Motivar os alunos a serem orientados por objetivos e a alcançarem os mesmos com iniciativa própria e trabalho árduo;
- Intensificar a gestão de qualidade em cooperação com a Escola Superior de Ludwigsburg e estabelecer processos enxutos, orientados para a prestação de serviços e boas soluções,
- Fomentar e melhorar a cooperação interna e fortalecer a identificação, também dos familiares dos alunos, com a Escola Superior;
- Apoiar a gestão pública (no âmbito Municipal e do Estado), com ofertas de educação continuada e cooperações em pesquisa aplicada;
- Continuar desenvolvendo a cooperação com outras Escolas Superiores tendo como pano de fundo o significado crescente da Gestão Pública na Europa e, neste sentido, fomentar o intercâmbio internacional;
- Alargar e intensificar as formas e os campos de cooperação da Escola Superior, por exemplo, tendo em vista modelos futuros de “governar e gerir” (governança), tendo sempre como base as normas legais.

Tendo em vista os seus objetivos, o perfil essencial da Escola é atualmente discutido no “retiro de gestão” da Escola Superior de Kehl, com a participação da Reitoria, Vice-reitores, Decanos, Diretores, Vice-diretores, encarregados de ensino e da equidade de gêneros, bem como, dos responsáveis pelos Programas de Mestrado e pelo Diretor do Instituto de Pesquisa. Com isso se deve assegurar que o modelo de gestão ganhe vida e seja posto em prática.

CAMPOS ESTRATÉGICOS DE ATUAÇÃO

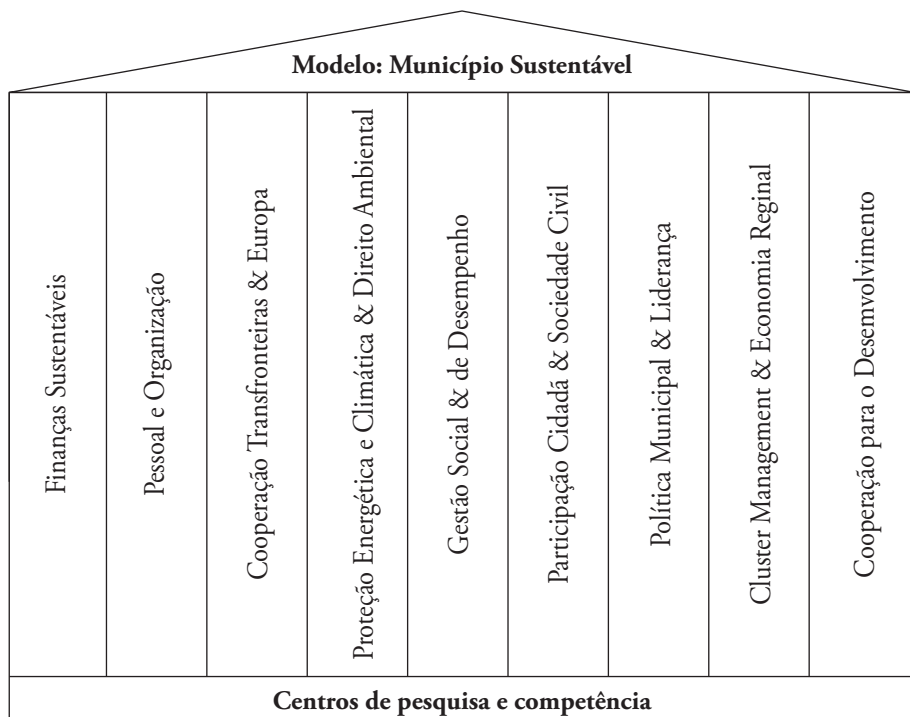
A seguir são apresentados os campos estratégicos de ação que derivam da visão normativa:

- *Curso Superior*, na forma de um curso universitário em nível de Bacharelado em Gestão Pública (*Bachelor Public Management*), bem como, nos três cursos em nível de Mestrado, a saber, Mestrado em Gestão Pública, Gestão Pública Europeia e Gestão de Clusters e Redes Regionais;
- *Educação Suplementar e Continuada*;
- *Pesquisa*;
- Apoio aos Municípios e à Gestão Pública por meio de *Consultoria*.

A gestão interna, vista como outro campo estratégico de atuação, tem a função de assegurar, conduzindo e apoiando, o alcance dos objetivos pragmáticos e de conteúdo.

Todos os campos de ação e, em particular, as áreas de pesquisa e treinamento, foram assumidos com comprometimento e com estruturas apropriadas. Neste sentido foram criados o Instituto Kehler de Pesquisa Aplicada (KIAF) e o Instituto Kehler de Educação Continuada (KIFO), que promovem suas áreas temáticas de atuação de forma sustentável (ver diagrama acima), segundo objetivos específicos e medidas próprias de ação. Ao mesmo tempo, os diversos campos de atuação estão interligados entre e se apoiam mutuamente. Nos currículos dos cursos de bacharelado e mestrado, além do ensino fundamentado de competências especializadas, as competências metodológicas para o trabalho científico estão teoricamente bem ancoradas de forma que a pesquisa e o ensino possam caminhar de maneira vinculada. Outra importante articulação é feita, por exemplo, através dos “projetos especializados”, nos quais as administrações dos municípios são diretamente acompanhadas e orientadas pelos alunos, tendo como base sólidos conhecimentos de gestão de projetos e mudança organizacional. As disciplinas de ensino, pesquisa e consultoria baseiam-se em temas atuais da administração que seguem o paradigma da Sustentabilidade da Gestão e dos Municípios.

*Centros de Pesquisa e competência do KIAF com base no
Modelo de Município Sustentável*



MEDIDAS OPERACIONAIS

Os objetivos anuais são discutidos no contexto da Reunião Anual Conjunta de Avaliação, assim como, são priorizados e derivados os projetos e medidas necessários para a sua implementação. No ano seguinte realiza-se uma reflexão conjunta sobre o plano de ação e o estado da implementação é criticamente discutido. Neste ponto, o ciclo clássico de gestão – planejamento/decisão/execução/controle/avaliação – é sistematicamente efetivado. As diretrizes de referência e eficiência da Escola Superior de Kehl orientam-se segundo os objetivos estratégicos e as prioridades definidas. É exatamente esta abordagem de condução que torna possível reconhecer constantemente os desafios atuais da gestão pública e implementá-los na própria Escola Superior.

5. Locais de formação para a gestão pública em nível superior

5.1. UNIVERSIDADE ALEMÃ DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS DE SPEYER

A Universidade Alemã de Ciências Administrativas de Speyer é custeada, e financeiramente apoiada, conjuntamente, pelos Estados Federados e pela União. Ao contrário de outras universidades com cursos em Ciências da Administração (por exemplo, as Universidades de Konstanz, Potsdam etc.), a Universidade de Administração de Speyer é uma instituição educacional com caráter pós-universitário: aqui, os executivos nas diversas áreas da administração pública são treinados e formados.

A oferta de cursos da Universidade de Speyer é muito variada como, por exemplo, o Curso Complementar de Ciências da Administração que é creditado na carreira como disciplina optativa de gestão, ou de direito, no contexto da formação para o 2º Exame Jurídico de Estado. Como cursos universitários em nível de Mestrado, são oferecidos Ciências da Administração, Economia do Setor Público e o Curso Universitário de Acompanhamento Profissional e Gestão Científica. Além disso, fazem parte do programa diversas ofertas de Educação Continuada para funcionários públicos do Serviço Superior.

Speyer oferece ainda um Curso de Pós-graduação em Ciências da Administração com foco em liderança para profissionais que atuam em qualquer da área da gestão pública. Este curso é ofertado para egressos de cursos universitários de ciências econômicas, sociais e jurídicas, com aprovação acima da média.

5.1.1 O Instituto Alemão de Pesquisa em Gestão Pública (Speyer)

Junto à Escola Superior Alemã de Ciências Administrativas de Speyer foi instalado, em 1976, o Instituto Alemão de Pesquisa em Gestão Pública. O Instituto é também financiado conjuntamente pela União e pelos Estados federados. O Instituto realiza pesquisas e análises sobre a gestão pública em todos os níveis, desde as unidades municipais até o nível internacional, e indica possibilidades para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.

5.2. ACADEMIA DE LIDERANÇA DE BADEN-WÜRTTEMBERG

A Academia de Liderança de Baden-Württemberg foi fundada como instituição estatal para preparar funcionários públicos especialmente qualificados para funções de liderança na administração dos governos estaduais. O programa orientado para prática profissional, com duração de 24 meses abrange, ao lado dos cursos e das disciplinas de treinamento, dois estágios, um em uma empresa privada e um segundo no exterior. A Academia está sempre em busca de novos desenvolvimentos na gestão e procura construir soluções inovadoras para o serviço público ocupando-se especialmente:

1. Do desenvolvimento e da atualização de conceitos para o desenvolvimento organizacional e da gestão de pessoal; da certificação e da mediação de ofertas de qualificação; e ainda, do controle de qualidade da qualificação profissional.
2. Da formação das novas gerações de lideranças.
3. Do desenvolvimento de lideranças e colaboradores.
4. Da consultoria para a gestão estadual.

A Academia de Liderança cobre seus custos com taxas e subvenções estaduais.

6. Desenvolvimentos futuros na formação do serviço público

Os centros de formação para o serviço público não são estáticos. Eles buscam desenvolver-se constantemente de modo a responder às mudanças da sociedade e do Estado. No momento atual merecem destaque os campos temáticos da digitalização, participação cidadã, europeização e internacionalização. Os programas também estão sendo impactados pela questão da transformação demográfica e, é claro, da crise decorrente do coronavírus que, em grande medida, definem os rumos para futuros desenvolvimentos.

Neste sentido, iniciou-se na Escola Superior de Kehl, no semestre de inverno de 2020/2021, o curso de Bacharelado em Gestão Digital e, em conjunto com a Academia de Liderança de Baden-Württemberg, foi concebido um programa de Educação Continuada com foco na participação

cidadã, sendo que todos os cursos passaram a ser, cada vez mais, internacionalizados. Pois o que vale, também para a formação no serviço público, é que a única estabilidade é a mudança e a transformação. Porém, esta é, e seguirá sendo, a missão do serviço público e de seus centros de formação: trabalhar conjuntamente para o futuro da sociedade e, com isso, contribuir para um desenvolvimento econômico, ecológico e social sustentável.

7. O papel das fundações políticas alemãs

As fundações políticas na Alemanha são um importante instrumento de trabalho voltado à formação social e democrática.¹³ Suas ofertas de cursos, seminários, eventos etc. estão abertas a todos os cidadãos e cidadãs. Elas desempenham suas funções de forma independente e responsável. As fundações são juridicamente, e de fato, autônomas em relação aos partidos aos quais se afiliam do ponto de vista da visão de mundo ou ideologia. Seu trabalho educativo visa transmitir conhecimento, orientação, encorajamento e habilitação para o engajamento da sociedade civil e para a atuação política.

Por meio de pesquisa e assessoria política estas fundações desenvolvem as bases para atuação política, bem como, aprofundam o diálogo e a transferência de conhecimento entre os setores acadêmico, político, estatal e econômico. Da mesma forma, a *Academia Municipal* da Fundação Konrad Adenauer se vê como um centro de instrução, reflexão e debates para políticos municipais e, igualmente, para cidadãs e cidadãos engajados. Além disso, a Academia organiza simpósios, conferências especializadas e um Congresso Municipal.

¹³ São as seguintes as fundações políticas alemãs: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) afiliada ao partido SPD – Partido Social Democrata da Alemanha, a Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) afiliada ao CDU – Partido da União Democrata Cristã, a Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) afiliada ao CSU – Partido Social Cristão da Bavária, a Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS) afiliada ao FDP – Partido Democrático Liberal, a Fundação Heinrich Böll (HBS), afiliada ao partido Aliança 90 / Verdes, a Fundação Rosa Luxemburgo (RLS), afiliada ao Partido Die Linke – A Esquerda, e a Desiderius-Erasmus-Stiftung, filiada ao Partido AfD – Alternativa para Alemanha (NRT).

A Fundação Konrad Adenauer oferece ainda um Programa de Bolsa de Estudos que busca proporcionar uma sólida formação em nível superior para jovens engajados e prepará-los para funções de Estado, bem como, para atuação em organismos da sociedade civil, especialmente voltados à economia, política, gestão, comunicação, cultura e organismos internacionais. As bolsas de estudos são concedidas com recursos do Ministério Federal para Educação e Pesquisa. O valor da bolsa pode chegar, conforme a situação econômica, a até 597 Euros por mês. Além disso, cada bolsista recebe uma quantia mensal de 300 Euros para livros. Existem ainda fundos para cobrir estadias para realização cursos superiores no exterior por até dois semestres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Kegelmann, Jürgen: **Fortalecer a inovação da gestão com a participação cidadã**, in: Frech, Siegfried / Weber, Reinhold / Wehling, Hans-Georg / Witt, Paul (editores): *Manual de Política Municipal: Central Estadual para Educação Política de Baden-Württemberg*, 2019
- Kegelmann, Jürgen: **Diretrizes para o Desenvolvimento das Escolas Superiores de Gestão Pública – no exemplo da Escola Superior de Kehl em Baden-Württemberg**, in: Beck, Joachim / Stember, Jürgen (editores): *Perspectivas da Pesquisa Aplicada de Gestão na Alemanha*, Editora Nomos, 2018
- Campus Adenauer da Fundação Konrad Adenauer e Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke (editores): “Municípios fortes em países eficientes”, Editora da Universidade de Potsdam, 2013, p. 138
- Homepage da Escola Superior Alemã de Ciências Administrativas de Speyer
Homepage da Academia de Liderança de Baden-Württemberg
Ministério Federal do Interior, para Obras e para a Pátria
Enciclopédia da Federação Alemã dos Funcionários Públicos
Central Federal para Educação Política

OS AUTORES

Jürgen Kegelmann é professor de “*Organization & Change Management*”, “*Public and Human Resource Management*” na University of Applied Sciences for Public Administration Kehl; Entre os anos de 2012 e 2019 foi o vice-presidente da Kehl University; Seus principais tópicos de trabalho são: inovação no setor público, participação civil e mudanças organizacionais no setor público.

Gerhard Lauth foi Prefeito de Waldenburg, município alemão (1978-1990) e Prefeito Regional no Landkreis de Mosbach, governo regional alemão no período (1990-2006). É formado em Administração Pública pela State University of Applied Sciences of Kehl (Alemanha). Possui vasta experiência com políticas públicas internacionais, tendo trabalhado durante mais de quarenta anos em dez países com a introdução de mecanismos de *accountability* para realidades locais, elaboração de planos de desenvolvimento econômico regional e de prevenção à corrupção de governos. É Presidente da German Red Cross Regional Association Mosbach e membro do *Economic and Financial Committee of the German Red Cross Association Baden*. Atualmente, atua como consultor independente de governos, com ênfase em políticas públicas locais e cooperação intermunicipal.

PANORAMA DAS ESCOLAS DE GOVERNO MUNICIPAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Milena de Senne Ranzini

A capacitação de servidores públicos ganhou expressividade no Brasil após a Reforma do Estado, ocorrida na década de 1990 que, ao demandar uma melhor qualidade na prestação de serviços, gerou pressão para a qualificação de servidores públicos. Conforme o texto da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi prevista a obrigatoriedade da criação de “escolas de governo” aos entes federativos, exceto para os municípios, que poderiam estabelecer parcerias e convênios com escolas de governo estaduais e federais. Apesar disso, muitos municípios optaram por instituir suas próprias escolas de governo, buscando atender tanto aos requisitos constitucionais de desenvolvimento de servidores vinculados às carreiras, quanto às necessidades específicas de profissionalização da gestão local.

Para compreender o panorama atual das escolas municipais no Estado de São Paulo, revisito os dados da **Rede Nacional de Escolas de Governo**. Em 2012, a Rede indicava que, das 35 escolas de governo municipais participantes da Rede no país, 14 estavam situadas no Estado de São Paulo. Desde então o número de escolas municipais paulistas ampliou-se significativamente, conforme pesquisa realizada pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM¹, em 2015.

Com o objetivo de identificar as especificidades de formação, capacitação, treinamento e desenvolvimento nas escolas de governo municipais,

¹ A Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Cepam, criada em 1967, foi uma fundação do governo do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão, cujo objetivo era apoiar os municípios no aprimoramento da gestão e no desenvolvimento de políticas públicas. O órgão foi extinto através do Decreto Estadual (São Paulo) nº 61.573, de 23 de outubro de 2015.

o CEPAM encaminhou, por meio eletrônico, um questionário aos gestores das 40 escolas de governo municipais cadastradas em sua base de dados. O conteúdo do questionário, composto por 26 questões, buscou conhecer a institucionalização e atuação das escolas e abrangia como dimensões de análise o perfil institucional, o público-alvo, as atividades realizadas, a infraestrutura da escola, a participação em redes de escolas e os pressupostos de uma escola de governo. O resultado desta pesquisa foi apresentado no **3º Encontro Paulista de Escolas de Governo Municipais**, ocorrido em 10 de junho de 2015, em Caraguatatuba. Responderam ao questionário 34 escolas de governo e constatou-se que a maior parte das escolas paulistas encontrava-se no Poder Executivo (70,6%) e o restante (29,4%), vinculada ao Poder Legislativo. Baseando-se no **ano de criação** das unidades, percebeu-se uma expressiva expansão, principalmente a partir de 2011, aumentando-se consideravelmente o número de escolas existentes até então.

Com o objetivo de atualizar os dados, realizei um levantamento das escolas de governo municipais existentes no Estado de São Paulo até o ano de 2019. Consultei inicialmente as escolas de governo participantes da Rede Nacional de Escolas de Governo, cujos dados estavam atualizados somente até abril de 2016². Portanto, incluí também uma consulta na página eletrônica da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas (ABEL)³, entrei em contato com a coordenação da Rede Paulista de Escolas de Governo e busquei contato com algum representante da Rede Paulista de Escolas do Legislativo e de Contas (APEL). Considerando que muitas escolas de governo municipais não participam de redes de escolas, realizei um levantamento em diversos sítios eletrônicos municipais e em sites de busca.

O levantamento inicial indicou que **66 municípios** no Estado de São Paulo dispõem de unidades consideradas “escolas de governo”, sendo que 20 municípios têm escolas de governo somente no poder executivo, 26 municípios possuem somente escolas legislativas e 10 municípios têm

² Endereço Eletrônico da Rede Nacional de Escolas de Governo: <https://redeescolas.enap.gov.br/>

³ O endereço eletrônico da ABEL – Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e de Contas: <https://www.portalabel.org.br/escolas/escolas-de-camaras-municipais>.

unidades em ambos os poderes. Portanto, deste total, 55% são escolas legislativas e 45% estão vinculadas ao poder executivo. Os dados relativos ao ano de criação e respectivos instrumentos jurídicos foram levantados, parcialmente, em **53 escolas de governo** (Tabela 1), permitindo-nos conhecer a evolução da criação de escolas municipais no Estado de São Paulo.

TABELA 1: Evolução das escolas de governo municipais no Estado de São Paulo

Ano de criação	Quantidade de escolas (%)
Até 2005	04 (8%)
2006 a 2010	08 (15%)
2011 a 2015	30 (57%)
2016 a 2019	11 (20%)
Total	53 (100%)

Fonte: elaborado pela autora.

Redes de escolas de governo

A expansão de escolas de governo nos diversos âmbitos federativos e poderes governamentais impulsionou o estabelecimento de redes de escolas de governo, que, por sua vez, atuaram como propulsoras para o estabelecimento de novas escolas pelo país. Uma rede de políticas públicas é uma articulação informal entre organizações públicas, não havendo, necessariamente, mecanismos legais que regulem seu funcionamento. Redes de Escolas de Governo apresentam limitações relativas, entre outras, ao financiamento, à autonomia decisória, à descontinuidade das ações (pela troca dos dirigentes das escolas de governo), às dificuldades de articulação entre as unidades pertencentes e ao desenvolvimento de ações comuns, e à insuficiente oferta compartilhada de cursos e instrutores e/ou docentes.

Em âmbito nacional, a expansão das escolas de governo impulsionou a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP para a criação da **Rede Nacional de Escolas de Governo**, em 2003 com a participação de

49 instituições. Ampliou-se gradativamente, atingindo, em 2016⁴, a inclusão de 262 instituições (96 pertencentes à União, 104 estaduais e 62 em âmbito municipal, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas e Ministério Público). A partir da iniciativa promovida pela ENAP, diversas redes setoriais foram formadas, agregando instituições com interesses comuns, áreas de atuação similares (escolas de governo setoriais) e tipos de vinculação (determinados âmbitos e poderes governamentais). São reconhecidas como subconjuntos da Rede, mesmo que o retrato seja bem heterogêneo.

A participação em uma rede de âmbito nacional foi fundamental para o envolvimento das escolas de governo municipais na **Rede Paulista de Escolas de Governo**, pois aquele foi o primeiro espaço em que as unidades puderam intercambiar informações, dilemas e interesses em comum. A Rede Paulista foi inicialmente fomentada pelo CEPAM em parceria com as escolas de governo municipais. Em seu início, foi criado um grupo virtual (Rede CIM⁵) para estimular a participação na Rede e impulsionar a troca de informações. As atividades presenciais foram iniciadas com a realização de um encontro regional, em 2013. Desde então, vêm sendo realizados diversos encontros, sem uma periodicidade rígida, podendo ocorrer diversos encontros por ano. Além das escolas de governo, os encontros também contam com a presença de áreas de gestão de pessoas de diversos municípios, através do incentivo da própria Rede de articular esforços de capacitação municipal junto aos entes locais que não tenham escolas formalizadas.

A Rede dispõe de um Regimento Interno, elaborado em 2015, estabelecendo regras para a constituição do Comitê Gestor, composto por até onze escolas de governo paulistas, tanto do Legislativo quanto do Executivo, e

⁴ A página da Rede na internet é acessível pelo endereço: <<http://redeescolas.enap.gov.br>>. Último acesso em 20/06/2020.

⁵ A Rede CIM – Célula de Inovação do Município foi uma rede social na Internet cujo grupo “rede paulista de escolas de governo municipais” objetivava conectar pessoas e instituições envolvidas no desenvolvimento da gestão pública; motivar o diálogo e o compartilhamento nos processos de aprendizagem; divulgar documentos e notícias e facilitar o intercâmbio de experiências e opiniões entre os membros.

também orientando a escolha e eleição de seus representantes. O Comitê é responsável por organizar as reuniões e encontros e também propor a discussão das pautas de interesse das escolas da Rede. Sua estrutura é formada pela Coordenação Geral e sua Secretaria, e unidades específicas como: Jurídica, Projetos Pedagógicos, Comunicação e Administrativo-Financeiro. A Rede busca explorar como potencialidades: a aprendizagem em rede; a integração de serviços de capacitação; a permuta de conhecimentos; a troca de instrutores; o debate sobre o modelo de gestão pública que melhor atenda os anseios da sociedade; a realização de ações formativas em conjunto; o desenvolvimento da competência dos gestores das escolas para atuação em redes; o surgimento de demandas de conhecimento sobre redes de políticas públicas para outras ações; e a aprendizagem ativa.

Estudo de Caso sobre as experiências de Campinas, Guarulhos e Sorocaba

Afinal, por que os municípios optam por instituir suas próprias escolas de governo levando em consideração que estão desobrigados constitucionalmente desta tarefa? Como organizam e planejam as suas unidades? Para compreender estes aspectos, apresento a análise de algumas experiências municipais, identificando pontos comuns que façam referência a uma tipologia de escolas semelhantes, mas também considerando a multiplicidade de escolhas que um município pode adotar para instituir seus próprios espaços de capacitação. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, através de uma abordagem qualitativa, permitindo aprofundar alguns aspectos de um número reduzido de escolas de governo escolhidas. O objetivo foi compreender a estruturação das escolas de governo municipais por meio da investigação dos principais fatores que influenciaram em sua institucionalização.

A decisão de quais escolas de governo escolher considerou as seguintes variáveis: escolas de governo situadas em municípios (1), que estes municípios fossem do Estado de São Paulo (2), de porte similar (3), vinculadas ao Poder Executivo (4), fizessem parte da Rede Nacional de Escola

de Governo (5) e, finalmente, pela abrangência temporal, fossem unidades instituídas há mais tempo e que permitiriam uma análise sobre o desenvolvimento da maturidade institucional e dos impactos das mudanças político-administrativas na gestão destas unidades desde sua criação até o momento da pesquisa (6). Para o estudo de casos múltiplos deste artigo⁶ foram selecionadas três escolas de governo: de **Campinas** – Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor (EGDS); de **Guarulhos** – Escola de Administração Pública Municipal – ESAP; e de **Sorocaba** – Escola de Gestão Pública Municipal “Dr. José Caetano Graziosi – EGP.

A coleta de dados utilizou a pesquisa bibliográfica como forma de situar o objeto de estudo em seu contexto, a pesquisa documental (leis, decretos e outros relatórios institucionais), a entrevista semiestruturada e o questionário padronizado, junto aos gestores de cada escola. Partiu-se do pressuposto de que o processo de institucionalização de uma escola de governo envolve aspectos **administrativos**, (ex: recursos financeiros, equipe e infraestrutura), **políticos** (políticas de capacitação, gestão de pessoal e planejamento) e **ideológicos** (concepções pedagógicas, de Estado, de gestão e de servidor público). Assim, adotou-se como categorias de análise:

- a. **arcabouço jurídico:** aspectos legais de formalização e institucionalização da escola de governo, envolvendo a data de criação da unidade e demais instrumentos jurídicos correlatos;
- b. **posição da escola de governo no organograma municipal:** análise da vinculação administrativa, graus de subordinação e sua inserção no aparato estatal;
- c. **destinatários:** a que tipos de agentes públicos⁷ destinam-se as ações formativas;

⁶ Este artigo tem como base a dissertação de Mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, defendida em 2016 pela própria autora. Os dados foram atualizados e o estudo do caso da EMASP – Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo “Álvaro Liberato Alonso Guerra”, presente na Dissertação, foi substituído pelo caso de Campinas.

⁷ A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) conceitua agente público como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. Englobam-se nesta

- d. **planejamento:** vinculação entre planejamento governamental e as ações da escola de governo (projeto político-pedagógico, identificação das demandas de capacitação, elaboração do programa de cursos etc), políticas de gestão de pessoal e de profissionalização de servidores públicos;
- e. **carreira:** vinculação entre as atividades formativas e os processos de evolução funcional dos servidores públicos municipais;
- f. **financiamento das atividades:** análise dos tipos de gastos e fontes de financiamento das escolas de governo;
- g. **equipe:** composição e tamanho da equipe administrativa, cargos componentes e formação dos profissionais, composição e perfil do corpo docente;.
- h. **infraestrutura:** instalações da escola de governo, local de oferta formativa (centralizada, descentralizada e virtual), equipamentos e demais materiais.

ESCOLA DE GOVERNO E DESENVOLVIMENTO DO SERVIDOR DE CAMPINAS – EGDS

A Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor de Campinas – EGDS iniciou suas atividades em 2003 quando inaugurou sua sede administrativa em um prédio alugado e lançou o projeto “Aprender não tem Idade”, voltado à escolarização dos servidores para a alfabetização e ensino fundamental. A EGDS fortaleceu sua marca como escola de governo através da sua atuação prática, tendo em vista que ainda segue sem formalização. Está inserida no organograma municipal como Coordenadoria Setorial de Integração e Capacitação do Servidor, subordinada ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Recursos Humanos. Apesar das mudanças político-administrativas, sua atuação não sofreu interferências substanciais em seu funcionamento, seu grau de autonomia e sua estrutura, adequando-se, porém, às mudanças de direcionamento ideológico sobre as atividades formativas. O município de Campinas dispõe, além da EGDS, áreas de formação setoriais nas Secretarias de Educação, Saúde e Segurança Pública.

definição: agentes políticos, servidores públicos, empregados públicos, agentes administrativos, honoríficos, delegados e credenciados.

Equipe. A equipe é composta por servidores efetivos, cargos comissionados, estagiários e menores aprendizes. A formação da equipe é interdisciplinar, contando também com psicólogos, administrador, médico do trabalho, enfermeiro, os quais atuam de maneiras variadas como docentes e/ou parte da equipe administrativa. A composição (quantitativa e qualitativa) variou bastante ao longo do tempo, tendo primordialmente sido composta por analistas de gestão de pessoas e cargos técnicos da área administrativa. Segundo dados da Escola (EGDS, 2019), 68% das ações de capacitação são derivadas da atuação de um grupo de servidores públicos municipais que atuam voluntariamente como instrutores parceiros. Não há pagamento de encargo de cursos e nem capacitação pedagógica específica, porém, para qualificar seus parceiros, a escola prioriza seus instrutores na oferta de vagas de alguns cursos. A identificação dos servidores que podem atuar como instrutores parte da busca ativa realizada pela escola e da inscrição dos próprios servidores no sítio eletrônico da EGDS.

Destinatários. Os principais destinatários são os servidores públicos efetivos da administração direta (cerca de 15 mil). O atendimento aos órgãos da administração indireta não faz parte do escopo da escola, mas podem ser disponibilizadas vagas para seus representantes ou estabelecidas parcerias para ofertar turmas exclusivas.

Cursos. Os cursos são inseridos em **linhas de desenvolvimento** (instrumentos para organizar e sistematizar as atividades de capacitação). São quatro linhas: **gerencial** (específica para atividade gerencial); **profissional** (na área de atuação específica do servidor); **global** (voltada para desenvolver a consciência do papel social do servidor público); e **práticas integrativas** (estimulando uma visão ampliada do processo saúde-doença e a promoção global do cuidado humano e autocuidado). A oferta de cursos é aberta a todos os servidores, respeitando-se alguns requisitos, quando necessário. São também formadas turmas exclusivas, atendendo às demandas das Secretarias. Dentre os variados tipos de formação, as palestras destacam-se como estratégia para despertar sobre a importância da capacitação, apresentando profissionais renomados. Os cursos acontecem em horário de trabalho na própria sede da EGDS, nos locais de trabalho dos servidores ou através de cursos de Educação a Distância. A oferta de cursos on-line, em horários à

disposição do servidor, ocorre em plataforma própria, através de parcerias e pela indicação de outras plataformas.

Planejamento. A EGDS estabeleceu como missão: “desenvolver e estimular agentes públicos no exercício do seu papel, de forma integral” e tem como visão “ser referência no desenvolvimento dos agentes públicos para a qualificação do serviço público”. O planejamento de cursos é orientado pelo levantamento de demandas, realizado ativamente junto aos órgãos, ou através da indicação das necessidades pelas próprias Secretarias, considerando ainda o pedido e participação dos próprios servidores na realização dos cursos.

Carreira. Uma legislação específica abrangendo todos os servidores permite que haja evolução funcional organizada em níveis e graus. Há duas formas de progressão: **progressão horizontal**, baseando-se na avaliação de desempenho, cujas capacitações são utilizadas para compor uma parcela da nota dos servidores; e **progressão vertical**, promovendo a mudança de nível aos servidores que apresentem títulos de educação formal, conforme requisitos do cargo. A EGDS emite certificação digital de todos os seus cursos para que os servidores possam requerer a progressão.

Orçamento. O município de Campinas possui o Fundo de Capacitação e Desenvolvimento do Servidor – FCDS⁸, de natureza exclusivamente contábil, não possuindo estrutura própria, e é destinado ao custeio dos programas de capacitação profissional de toda a Administração Direta. Entre os objetivos do Fundo estão a contratação de profissionais para ministrarem cursos, pagamento de aluguel da sede administrativa, compra de móveis e equipamentos, entre outros. O Fundo é administrado por um Conselho (Diretor e Consultivo) composto por servidores e gestores de diversas Secretarias. Os recursos são provenientes de recursos orçamentários, arrecadação da inscrição de concursos públicos, convênios, entre outros.

Infraestrutura. A sede administrativa da EGDS está situada em um prédio na região central do município. São três salas com capacidade para

⁸ Criado pela Lei nº 8.008, de 15 de agosto de 1994 e posteriormente alterado pela Lei nº 9.317, de 30 de junho de 1997 e pela Lei nº 11.237, de 12 de junho de 2002.

40 alunos cada e um miniauditório para até cem pessoas. Além disso, a EGDS utiliza salas descentralizadas de outras Secretarias, e ainda leva suas capacitações para o local de trabalho da área demandante.

Escola de Administração Pública Municipal de Guarulhos – ESAP

Em Guarulhos foram inicialmente criados dois órgãos oficiais atuando na promoção de ações formativas para todos os servidores públicos: a **ESAP – Escola de Administração Pública Municipal**⁹ e a **Divisão Técnica de Desenvolvimento de Pessoas**. Na prática, sempre houve integração na atuação de ambos os órgãos e, a partir de 2017, a Divisão assumiu a coordenação da ESAP, e se subordinam à Secretaria de Gestão. As ações de capacitação no município foram impulsionadas, a partir de 2001, pelos esforços de modernização administrativa, através do “Programa de Modernização Administrativa”. Ao longo do tempo, o programa de capacitação da Divisão Técnica de Desenvolvimento de Pessoas envidou esforços além das ações já realizadas pela ESAP. Tendo em vista que a ESAP foi criada sem uma estrutura administrativa, a Divisão atuou, em vários períodos, como órgão que operacionalizava suas ações, até que, em 2017, passaram a estar vinculadas institucionalmente. Suas principais atribuições são as ações formativas, como cursos e treinamentos, e apoio técnico às unidades de recursos humanos dos órgãos da administração.

⁹ A ESAP foi instituída pelo Decreto nº 23.537, de 05 de dezembro de 2005 junto ao gabinete da Secretaria de Governo Municipal. A estrutura básica e suas atribuições foram avocadas, em 2009, pelo gabinete do prefeito e delegadas para a Secretaria de Administração e Modernização através do Decreto Municipal nº 26.801, de 03 de setembro de 2009. Em 2013, houve uma reestruturação dos órgãos da administração direta de Guarulhos, através da Lei nº 7.119, de 18 de abril de 2013, que dispôs sobre a estrutura das unidades das Secretarias Municipais. A ESAP não apareceu na estrutura organizacional, enquanto a Divisão Técnica de Desenvolvimento de Pessoas manteve a subordinação precedente e ampliou sua estrutura interna. Logo depois, o Decreto Municipal nº 31.657, de 24 de fevereiro de 2014 apresentou as atribuições conjuntas entre a ESAP e a Divisão Técnica de Gestão de Pessoas. Em 2017, o Decreto nº 34.653 alterou o Decreto nº 23.537 de 2005, vinculando então a ESAP à Secretaria de Gestão.

Equipe: a ESAP é gerida por um coordenador executivo, nomeado pelo(a) titular da Secretaria de Gestão, e é auxiliado por um Conselho Gestor, composto por representantes das diversas Secretarias Municipais e voltado a assuntos como a fixação de Diretrizes Bienais das ações de capacitação, aprovação do Plano Anual de Capacitação, entre outras atribuições. A equipe da Divisão Técnica de Gestão de Pessoas divide-se na Seção Técnica de Capacitação de Pessoal e Seção Técnica de Programas e Projetos de Formação, e na Seção Administrativa de Apoio Logístico que contém um Setor de Apoio Logístico. Além dos servidores da equipe administrativa, a ESAP conta com servidores que atuam como instrutores e recruta, também, servidores para atuarem como docentes voluntários, selecionados através de um edital baseado nas demandas de capacitação. Para compor o **Banco de Colaboradores**, a ESAP identifica servidores que já promovem a multiplicação de seus saberes ou, ainda, aqueles que gostariam de compartilhá-los e encontram-se dispersos nas Secretarias. São analisadas a formação acadêmica e a experiência profissional. A ESAP mantém também parceria com outras instituições governamentais que disponibilizam professores ou cursos presenciais e à distância.

Destinatários: a ESAP atende a todos os funcionários, servidores e empregados públicos da administração direta e indireta do município e aos membros dos conselhos setoriais da administração municipal, assim como aos servidores da Câmara Municipal¹⁰. O número de destinatários é em torno de 25 mil servidores.

Planejamento: A ESAP tem entre seus propósitos ser um centro de referência na geração, difusão e gestão do conhecimento em políticas públicas. As ações de capacitação baseiam-se em instrumentos referenciais (ex: as Diretrizes Bienais e o Plano Anual de Capacitação – PAC), que são orientados pela identificação das necessidades de capacitação junto ao planejamento municipal, aos projetos de modernização e também provenientes das investigações junto a servidores e gestores. Como

¹⁰ O atendimento aos servidores da Câmara Municipal foi determinado pelo Decreto nº 24.579, de 5 de julho de 2007 que alterou e incluiu dispositivos no Decreto nº 23.537, de 5 de dezembro de 2005.

exemplo, o PAC para 2019 foi elaborado com a participação ampla de 70% das chefias de quase todas as áreas da administração municipal, durante o ano de 2018. A identificação resulta na definição das metas, em consonância com os resultados institucionais esperados. Incluem-se os **Relatórios de Execução dos Planos Anuais** e o **Sistema de Acompanhamento e Informações Gerenciais**. Cabe à ESAP o recebimento e a integração das propostas de capacitação dos órgãos da administração direta e indireta do município, para a economicidade e o melhor aproveitamento dos recursos.

Cursos: A ação formativa foi estabelecida em torno de dois Eixos: da **Formação**, voltado para a ampliação da escolaridade do servidor, desde a conclusão do ensino fundamental até cursos de pós-graduação; e da **Informação**, focado na formação de novas competências e atualização dos conhecimentos e habilidades. São propostos cursos instrumentais, gerenciais, comportamentais, de gestão pública, entre outros. Os cursos são realizados tanto presencialmente quanto à distância, desenvolvendo capacitações on-line pela própria escola de governo ou através de parcerias com plataformas de cursos de Educação a Distância. Os dois focos resultaram no aumento da escolarização formal dos servidores, cuja oferta de cursos de ensino fundamental atingiu quase a totalidade dos servidores que eram seu público-alvo, e aumento do número de servidores capacitados e melhoria na prestação dos serviços públicos. A Universidade Aberta do Brasil – UAB e a Universidade Virtual do Estado de São Paulo – UNIVESP, colaboram com a ESAP, oferecendo cursos de graduação e pós-graduação em parceria com instituições públicas estaduais e federal.

Carreira. Somente existe carreira para os servidores estatutários das áreas de saúde, integrantes do quadro do magistério e de segurança pública (Guardas Civis Metropolitanos). Para estes casos, a titulação pode ser utilizada nos processos de evolução funcional.

Infraestrutura. A ESAP está instalada em um prédio cedido pela Secretaria de Educação, contabilizando o total de seis salas, entre espaço administrativo e salas de aula e três laboratórios de informática com o total de cem computadores. O centro ainda possui outros espaços, como auditórios e salas de aula, cedidos quando há mais demanda pela ESAP.

Orçamento: as verbas são exclusivamente de origem orçamentária, com uma dotação específica para capacitação. Os gastos são voltados à locação de imóveis e salas, contratação de instrutores, consultorias e para o pagamento de despesas correntes.

Não há previsão orçamentária de capacitação específica para a ESAP, pois as áreas podem planejar suas demandas de capacitação quando há necessidade de formação externa, adquirirem o curso e a ESAP é somente informada. O orçamento reduzido foi indicado como um dos desafios da ESAP para o atendimento do grande número de demandas, além da pouca autonomia orçamentária para destinar os recursos adequados para os objetivos pedagogicamente prioritários.

Escola de Gestão Pública Municipal “Dr. José Caetano Graziosi” de Sorocaba – EGP

Instituída no ano de 2009, a **Escola de Gestão Pública Municipal “Dr. José Caetano Graziosi” – EGP**¹¹ está subordinada à Secretaria de Recursos Humanos. A decisão de criar uma escola de governo no município remonta ao surgimento da Seção de Treinamento, da necessidade de capacitação de pessoal e da realização de um curso de Administração Pública. Este curso, então realizado nas instalações da Faculdade de Tecnologia de Sorocaba – FATEC, indicou a necessidade de a gestão municipal ampliar o desenvolvimento de pessoal e ter um local próprio para estas atividades, optando por construir o prédio da Escola de Gestão Pública, próximo ao Paço Municipal. Mesmo depois da criação da EGP, manteve-se na estrutura organizacional a Seção de Treinamento, vinculada à Divisão de Desenvolvimento de Pessoas, subordinada à Secretaria de Recursos Humanos.

¹¹ Instituída pela Lei Municipal nº 8.775, de 10 de junho de 2009 e regulamentada através do Decreto nº 17.937, de 19 de novembro de 2009 esteve inicialmente subordinada à Secretaria de Recursos Humanos – SERH a qual foi absorvida pela Secretaria de Administração conforme a Lei nº 10.589, de 03 de outubro de 2013. Em 2017, o município passou por nova reorganização administrativa, através da Lei Municipal nº 11.488, de 19 de janeiro de 2017, vinculando a EGP à Secretaria de Recursos Humanos.

O chefe da Seção de Treinamento encarrega-se, na prática, pela atuação da Escola. Ambas as áreas (EGP e Seção de Treinamento) atuam de forma conjunta na oferta das ações formativas do município, promovendo, entre suas atribuições, capacitações diretas nas Secretarias Municipais e/ou mediante intercâmbios, convênios ou parcerias com entidades públicas ou privadas e também ações descentralizadas.

Planejamento: a **missão** da EGP é ser um centro de formação e desenvolvimento para promover a gestão do conhecimento e das pessoas, através do aprimoramento permanente das competências e valorização dos servidores na direção da prestação de serviços com qualidade. O levantamento das demandas de capacitação é realizado através de reuniões com servidores e gestores, de sugestões de servidores, das necessidades informadas pelas Secretarias Municipais e de levantamento de dados do planejamento municipal. O processo de Avaliação de Desempenho dos servidores em estágio probatório também serve de indicativo de demandas de cursos, tanto para melhor orientação aos servidores quanto às chefias.

Equipe. Devido ao arranjo organizacional, a equipe da EGP está vinculada formalmente à Seção de Treinamento e é composta pelos servidores em cargos administrativos e da área de psicologia, sendo, todos eles, servidores efetivos e de carreira. A Escola conta com instrutores próprios e de outras áreas que atuam como docentes, de forma voluntária, não recebendo nenhuma remuneração, gratificação ou outro benefício para atuação nos cursos.

Cursos. A EGP orienta-se pelo Sistema de Capacitação Profissional – SICAPRO públicos pautada pelo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais e regulamentada por Decreto, em 2015¹². O Sistema indica a existência de uma Trilha de Desenvolvimento na Carreira composta por cursos que vão desde a integração ao serviço público até a especialização dos servidores. São promovidos quatro programas: de **capacitação básica** (voltada ao exercício das atribuições do cargo); de atualização dos

¹² Lei nº 3.800, de 02 de dezembro de 1991 que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba e dá outras providências regulamentada pelo Decreto nº 22.119, de 28 de dezembro de 2015 que dispôs sobre a regulamentação do Sistema de Capacitação Profissional – SICAPRO.

conhecimentos de **aperfeiçoamento e especialização** (curso específico de nível superior) e **desenvolvimento pessoal**, abrangendo a condição de cidadão além de agente público. Os cursos promovidos são presenciais e a Escola possui plataforma de EAD, porém, até o momento, a utiliza para compartilhar os materiais dos cursos e já está em fase de planejamento para aplicação de cursos em formato online. Orienta os servidores a também se inscreverem em cursos à distância em outras plataformas. A Escola atua orientada pela **perspectiva temporal**, considerando-se desde o ingresso do servidor até o momento de sua aposentadoria, e pela **perspectiva educativa**, realizando a transição entre cursos básicos, capacitações e educação formal. A **Grade Inicial** perpassa o treinamento de integração, capacitações relativas à gestão pública, cursos de tecnologia em Administração Pública e especializações. A **Grade Transversal** caracteriza-se por cursos de curta duração, voltados à responsabilidade social (atendimento, institucional, pessoal, ambiente) e que se desenvolvem até o curso pré-aposentadoria. Por fim, a **Liderança Servidora** abrange um mapa de potencial, gerência, oficinas e liderança servidora.

Carreira: todos os cursos ofertados pela EGP recebem certificação, que pode ser apresentada e utilizada para a desenvolvimento do servidor conforme as regras estabelecidas pelo Sistema de Evolução Funcional¹³.

Destinatários: A EGP atende aos servidores públicos municipais da Administração Direta, os quais somam 10.579 (dez mil, quinhentos e setenta e nove) servidores, incluindo a participação esporádica de representantes da administração indireta. Não são contemplados estagiários e terceirizados.

Infraestrutura. A EGP está instalada em um prédio próprio com duas salas para cursos (25 pessoas), um miniauditório (60 pessoas) e uma sala de informática, todas com recursos multimídia.

Orcamento. Os recursos financiam a contratação de consultorias e instrutores, a compra de equipamentos e material permanente e o pagamento

¹³ O desenvolvimento funcional dos servidores públicos municipais de Sorocaba foi desenhado pela Lei nº 8.346/07, baseando-se nas regras estabelecidas para a Evolução Funcional pela Lei que instituiu o Plano de Carreira da Prefeitura Municipal de Sorocaba (Lei nº 3.801/91).

de despesas correntes da Escola. Os recursos são provenientes da dotação orçamentária da Secretaria de Recursos Humanos e, quando alguns cursos acontecem em parceria, são custeados em forma de rateio, utilizando-se as dotações orçamentárias das diversas Secretarias Municipais. A captação de maiores recursos financeiros para dar suporte às ações formativas foi indicado como um desafio pela Escola.

Análise Final

Nos municípios, as escolas de governo investigadas não foram criadas para iniciar um projeto inovador voltado à profissionalização de servidores públicos municipais, e sim para consolidar e ampliar um projeto que havia sido iniciado ou pensado anteriormente através das antigas áreas de capacitação de servidores. Em sua criação, as escolas de governo são subordinadas à Secretaria responsável pela gestão de pessoas, com o objetivo principal de lidar com a temática de qualificação de servidores. Porém, percebe-se que, ao ocorrer a transição de áreas de capacitação para escolas de governo, estas unidades alcançam maiores graus de maturidade institucional, através da adoção de algumas práticas, como: ampliação da oferta formativa (diversificação dos conteúdos, ampliação das modalidades de ensino, ampliação dos destinatários, aumento da carga horária); estabelecimento de parcerias com órgãos internos e externos (docentes colaboradores e voluntários, parcerias com plataformas de EaD, parcerias com outros órgãos e outros entes); participação em redes de escolas de governo; valorização do servidor através do atrelamento dos cursos com as carreiras, efetivando processos de evolução funcional; melhoria da prestação dos serviços públicos; e aumento da capacidade de governo, em grande parte, pela exponencial vinculação de suas ações ao planejamento governamental.

A estrutura das escolas de governo foi determinante na capacidade de atendimento das demandas dos municípios investigados. Fatores como infraestrutura, perfil da equipe e orçamento, são influenciados e influenciam na condução das escolas e em seu processo de planejamento. Assim, os programas de cursos são uma mescla entre o atendimento às demandas

identificadas e a capacidade da escola em se organizar para ofertar os cursos. A realização de parcerias parece ser o caminho a ser trilhado para a superação do isolamento institucional das organizações que atuam promovendo a capacitação para o setor público. A atuação das diferentes escolas de governo está cada vez mais se interpenetrando e, além disso, vem sendo realizada muitas vezes de forma conjunta. Aos agentes públicos, ampliam-se as possibilidades de capacitação, tendo em vista que a formação para a atuação no setor público não se restringe somente a uma única organização.

Diante de vantajosas possibilidades também se encontram alguns desafios. Uma melhor capacidade de gestão não substitui a necessária existência de planejamento e o estabelecimento de projetos, de onde serão provenientes as demandas de capacitação a serem tratadas. As dificuldades relativas às fontes de financiamento, formação de equipe gestora e infraestrutura adequada podem ser superadas com o estabelecimento de cooperação entre as unidades promotoras dos cursos e a elaboração de políticas públicas de capacitação em redes de escolas de governo.

A escola de governo não é necessariamente um local físico, mas uma instituição voltada ao conhecimento, transformando-se em uma organização de aprendizagem. O conhecimento pode ser compartilhado entre as escolas participantes de redes de escolas de governo, sem que seja necessário despendar grande soma de recursos na compra de conteúdos e contratação de instrutores no mercado. Mais do que nunca, as possibilidades de compartilhar informações superam os limites de quaisquer fronteiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIRES, Renan Felinto de Farias. et al. Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, 48 (4), p. 1007-1027, jul./ago. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121689>>. Acesso em: 13 set. 2014.
- ARAÚJO, Lucimar Almeida de. **A escola de administração pública municipal de guarulhos: uma obra em construção**. 2007. 74p. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica Pública) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Guarulhos, 2007.
- BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- _____. Escola Nacional de Administração Pública. **ENAP 20 anos: caminhos de uma escola de governo**. Brasília: ENAP, Cadernos ENAP, 2006b. Edição especial. 104p.
- CAMPINAS. Escola de Governo e Desenvolvimento do Servidor. **Relatório de apresentação 2019**. Campinas: EGDS, 2019.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense; AMORIM, Alexandre (Org) (2003). **Escolas de Governo e Gestão Municipal**. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. 231p.
- GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 7. ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.
- RANZINI, Milena de Senne. **Escolas de Governo Municipais Paulistas: Estudo de casos dos municípios de Guarulhos, São Paulo e Sorocaba**. 2016. 190p. Dissertação (Mestrado em Educação) da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2016.
- _____. BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escolas de governo no Brasil. **RSP – Revista do Serviço Público**. Brasília: Enap, ano 68, n. 2, p. 417-438, abr-jun, 2017.
- SÃO PAULO. CEPAM. Escola Cepam de Gestão Municipal – ECGM. Fundação Prefeito Faria Lima. Relatório do 3º Encontro Paulista de Escolas de Governo Municipais. In: ENCONTRO PAULISTA DE ESCOLAS DE GOVERNO MUNICIPAIS, 3., 2015. **Relatório**. Caragatatuba: CEPAM, 2015.

A AUTORA

Milena de Senne Ranzini é mestre em Educação na UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas (2016). Possui Especialização em Gestão Estratégica Pública pela UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas (2005). Possui MBA em Gestão de Pessoas pela FGV – Campinas (2011). Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001). Atualmente é analista de gestão de pessoas da Prefeitura Municipal de Campinas. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas, Administração e Sistemas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão de pessoas, gestão pública, capacitação de servidores públicos, recursos humanos e formação de gestores. Tem experiência em Escola de Governo.

INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA DE JUNDIAÍ: APRENDIZAGENS INTERSETORIAIS

José Antonio Parimoschi

Concepção de uma proposta de governança inovadora

Um dos caminhos que poderia trilhar para discorrer sobre o tema em questão poderia ser o conceitual. Porém, acredito que traçar uma narrativa do ponto de vista histórico da construção desta jornada possibilitará ao leitor uma fruição mais compreensível de todo o processo, além de trazer para análise e discussão o quanto é possível replicar tal modelagem, independentemente do território, sendo necessário para os envolvidos a decisão de efetivamente transformar o modelo de gestão pública local.

Para o início desta narrativa, resgato minha trajetória como gestor público, que conta 25 anos de experiência, com passagens nas esferas municipal, estadual e federal, no campo dos poderes Legislativo e Executivo. Neste caminho, minha atuação se concentrou, na maior parte do tempo, no campo da gestão financeira, seja em passagens como Secretário de Finanças do Município de Jundiaí (1995/1996, 2005/2012 e 2017/atu-al), ou como Subsecretário de Orçamento e depois Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (2013/20616). E dessa trajetória emergiu a não aceitação da forma amadora como os recursos públicos são aplicados, nem da maneira como tais recursos são considerados infundáveis conforme, infelizmente, demonstram muitos gestores públicos.

Como inspiração da proposta em questão, ressalto os aprendizados colhidos a partir das perspectivas de cidades descritas pelo urbanista

dinamarquês Jan Gehl¹ em seu livro **Cidades para as Pessoas** (2013). Segundo o autor, “(...) uma preocupação crescente com a dimensão humana no planejamento urbano reflete uma exigência distinta e forte por melhor qualidade de vida urbana.”² A provocação proferida pelo urbanista nos leva a pensar em cidades que dialogam com as pessoas. Esta primeira inspiração agregou um valor substancial ao desenho até então pensado para Jundiáí.

Outra importante inspiração considera as diretrizes da Conferência para o Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Barcelona, em 2016, que igualmente contribuíram para a solidificação da proposta em questão. Assim, a certeza de que esse horizonte era factível, inspirou-me a tornar claro para os cidadãos de Jundiáí o caminho que a candidatura do atual prefeito Luiz Fernando Machado³ iria seguir. No artigo “Cidades mais Humanas”,⁴ a concepção foi apresentada, deixando explícito que o desafio para sua concretude envolveria significativa demanda de esforços e de compromisso coletivo.

Antecedentes

Tudo se inicia com a realização de um diagnóstico quantitativo e qualitativo do município, para subsidiar a elaboração do plano de governo do então candidato Luiz Fernando Machado, precedendo as eleições de 2016. Os dados foram obtidos a partir de indicadores demográficos, fiscais, de desempenho e de resultados das políticas públicas municipais e de

¹ Jan Gehl, Arquiteto e ex-professor da Real Academias Dinamarquesa de Belas-Artes. Sócio fundador da *Gehl Architects* – Consultoria de Qualidade Urbana e autor de *Life Between Buildings; New Cities Space; Public Spaces – Public Life e New City Life*. Responsável por projetos de desenvolvimento urbano em Copenhague, Estocolmo, Roterdã, Londres, Amã, Muscat, Melbourne, Sydney, São Francisco, Seattle e Nova York. Professor honorário da RIBA, AIA, RAIC e PIA.

² Gehl, Jan. *Cidades para Pessoas*. Tradução Anita Di Marco. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

³ Luiz Fernando Arantes Machado. Advogado, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Foi vereador em Jundiáí, vice-prefeito, deputado federal, deputado estadual. Atualmente exerce o cargo de prefeito de Jundiáí/SP.

⁴ Parimoschi, José Antonio. *Cidades mais humanas*. Jornal de Jundiáí. 2016.

pesquisas realizadas com grupos focais a partir de amostras da representação espacial, social e econômica da população.

Após a definição dos objetivos centrais do plano de governo e de suas diretrizes estratégicas para o período 2017/2020, foram priorizadas as iniciativas mais relevantes por área de governo, em correspondência aos anseios mais emergentes da população e em consonância com o processo de desenvolvimento do município, para não haver descontinuidade.

O paradigma de governança para resultados foi selecionado para ancorar a nova arquitetura de planejamento desejada para a administração municipal. Trata-se de modelo assertivo para definição de prioridades, otimização de recursos e potencialização de entregas à população, a exemplo das evidências de sucesso registradas em diversos países desenvolvidos que compõem a OCDE⁵ e que dispõem de elevados indicadores de qualidade de vida.

Reforma Administrativa para institucionalizar a governança para resultados

Confirmada a vitória nos dois turnos do pleito eleitoral da eleição municipal de 2016, o prefeito eleito Luiz Fernando Machado constituiu sua equipe de transição, reafirmando os compromissos assumidos durante a campanha, sendo o principal deles fazer funcionar o que já existia, em referência aos serviços públicos, e utilizando uma estratégia até então não vivenciada, as plataformas de serviços.

O desenho pretendido fundamentou-se nos valores da austeridade, inovação, transparência, fortalecimento dos vínculos, otimização dos processos, eficiência, eficácia e efetividade, visão colaborativa e sistêmica. E regidos pelos princípios da governança para resultados, quais sejam:

- Assegurar uma gestão profissional dotada de instrumentos de planejamento e acompanhamento das políticas e programas de governo;

⁵ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE é composta por 37 países.

- Aproveitar o desenvolvimento tecnológico para inovar os serviços ao cidadão e atribuir maior eficiência aos processos da administração municipal;
- Colocar o cotidiano das pessoas como tema prioritário do governo municipal;
- Promover a integração entre as políticas públicas municipais, estaduais e federais.
- Valorizar, desenvolver e motivar o capital humano da Prefeitura;
- Garantir que os serviços públicos prestados pela Prefeitura tenham o mesmo padrão de qualidade em todos os bairros da cidade;
- Otimizar os recursos disponíveis, eliminar desperdícios e ser transparente;
- Usar a criatividade para empreender soluções de baixo custo para melhorar a cidade;
- Captar recursos para financiar projetos especiais que estruturam a cidade para as próximas gerações;
- Potencializar a capacidade de investimento da Prefeitura através de parcerias com o setor privado e outras esferas de governo.

Para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do trabalho que mudaria o modelo de gestão da cidade de Jundiaí, a administração realizou uma ampla reforma administrativa, com assessoramento técnico *pro bono*⁶ viabilizado pelo Movimento Brasil Competitivo – MBC, organização da sociedade civil de interesse público, cuja missão é “promover a competitividade sustentável do Brasil elevando a qualidade de vida da população.”

Contando, conjuntamente, com esforços de profissionais comissionados e de carreira da Prefeitura de Jundiaí, a conclusão dos trabalhos efetivou-se em 60 dias, por meio da promulgação da Lei nº 8.763, de 03 de março de 2017, gerando os seguintes resultados:

- Redução de 28% do total dos cargos comissionados, passando de 451 para 324 cargos;
- Destinação de 20% do total de cargos comissionados a serem preenchidos por profissionais de carreira;

⁶ Pro bono: Expressão que significa “pelo bem”. No caso em questão, “pelo bem público”. Trabalho voluntário que demanda capacidade profissional, a despeito de não ser remunerado.

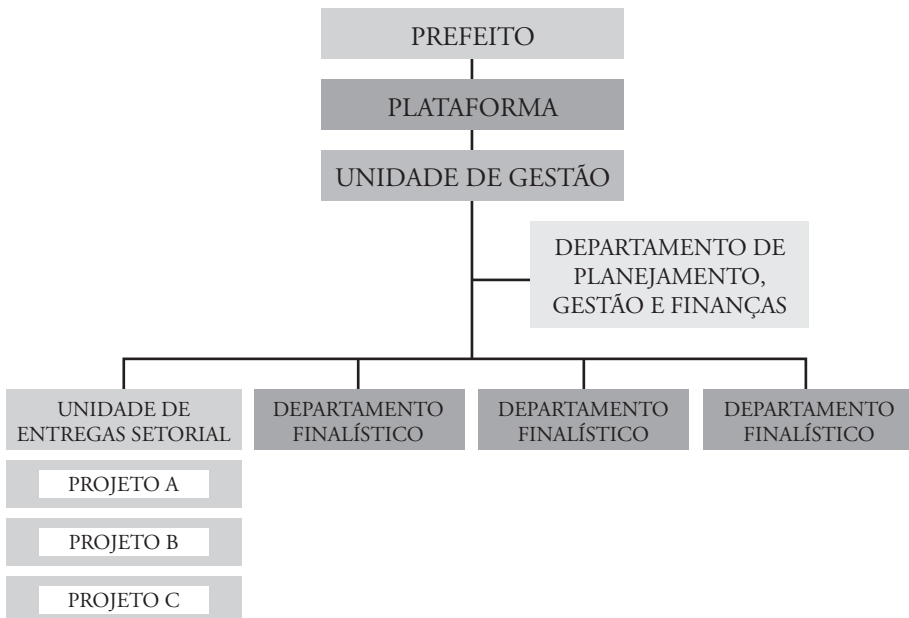
- Economia estimada de R\$ 40 milhões em 4 anos de gestão, destinados para a reorganização dos serviços nas áreas de saúde e educação;
- Redução da máquina pública para apenas 16 unidades de gestão/secretarias, no lugar de mais de 40 órgãos espalhados e sem coordenação.

A organização de todas as Unidades de Gestão, em substituição às antigas secretarias, seguiu uma nova estrutura, padronizada, ou seja:

- Estrutura Organizacional:
 - Funcional: A organização é departamentalizada, tendo um órgão administrativo e demais departamentos funcionais por especialidades.
- Departamentalização:
 - Matricial: A interdependência departamental possibilita a obtenção de maior efetividade nos processos.
 - Projetos: Estrutura que permite a alocação de profissionais, de acordo com os projetos a serem desenvolvidos.

Apresentando como organograma padrão o retratado abaixo:

Figura 1 – Organograma Padrão/Estrutura Organizacional



Um novo modelo sistêmico de gestão organizado em plataformas⁷

Foi adotado um novo modelo sistêmico de gestão, organizado em plataformas, inédito em nosso país, que pode ser definido como um novo arranjo das estruturas administrativas de prestação de serviços, que planeja as políticas públicas de forma intersetorial e interinstitucional, assim como elabora os programas e projetos com a participação das diversas áreas envolvidas e sob a coordenação da área de Governo, com foco na obtenção de maior racionalidade, eficiência, eficácia e efetividade nas entregas à população.

A arquitetura do sistema de plataformas foi pautada nas seguintes premissas:

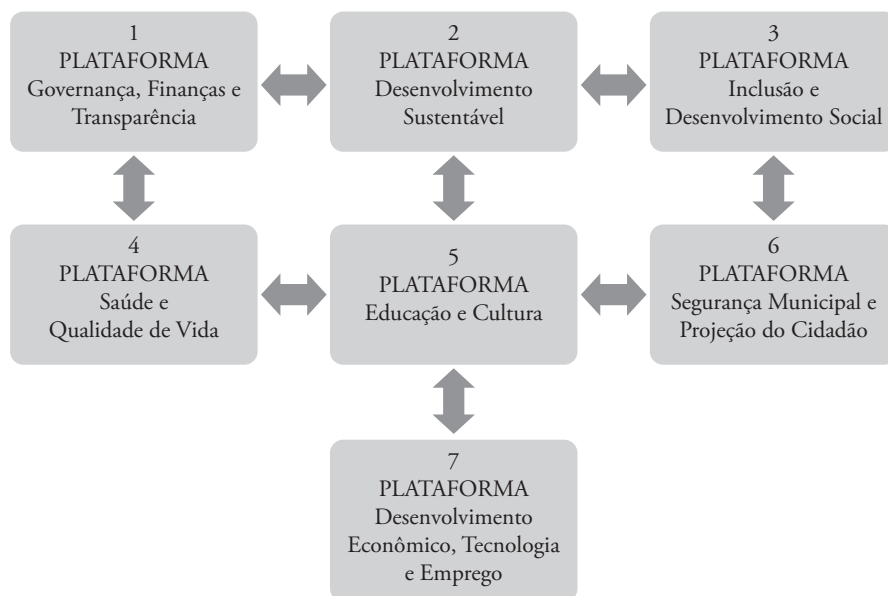
- Modelo de gestão transversal de desenvolvimento;
- Diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental;
- Transparência administrativa;
- Qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão;
- Melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas para o Município de Jundiáí.

Abrangendo do mesmo modo as autarquias, fundações e empresas públicas, sete plataformas foram constituídas em Jundiáí, conforme figura a seguir:

Desde o início de 2017, 67 reuniões de trabalho foram realizadas entre todas as plataformas e, centenas de ações nas mais diversas áreas foram executadas seguindo suas diretrizes. Em 2020, o destaque desse método de trabalho foram as táticas empreendidas para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus nos campos da saúde, social e econômico.

⁷ As Plataformas de Serviços foram instituídas pelo Decreto municipal nº 26.796, de 31 de janeiro de 2017.

Figura 2 – Plataformas de Serviços.



A diversidade dos atos praticados e as rápidas respostas edificadas diante do complexo cenário pandêmico – aumento da oferta de UTIs públicas, instalação de hospital de campanha, de unidades sentinelas, ampla testagem da população e a realização de inquéritos epidemiológicos, resultaram em um sentimento de segurança para a população da cidade e segmentos da sociedade civil organizada, bem como serviu de referência para as gestões municipais que compreendem o Aglomerado Urbano de Jundiaí – AUJ⁸. Essa postura foi confirmada pela mídia nacional, o que fez de Jundiaí uma referência de atuação no país.

É importante registrar que a concepção dessa nova arquitetura na gestão dos serviços municipais inspirou a reprodução da sua versão no modelo digital, por meio de um aplicativo (App) desenvolvido, o CiJun⁹ para uso do cidadão, que atualmente conta com mais de 140 serviços e

⁸ O Aglomerado Urbano de Jundiaí é uma região do estado de São Paulo constituída pelos municípios de Jundiaí, Várzea Paulista, Campo Limpo Paulista, Jarinu, Louveira, Itupeva e Cabreúva, apresentando urbanização contínua entre suas áreas e fluxos de serviços e integração econômica entre si.

⁹ CiJun – Companhia de Informática de Jundiaí é uma sociedade de economia mista controlada pela Prefeitura de Jundiaí.

funcionalidades disponíveis. Com milhares de acessos remotos, o cidadão tem o governo na palma da mão, com poucos cliques.

A nova área de Governo, moldada para coordenar as políticas públicas e potencializar a entrega de resultados para o cidadão

A área de Governo não era um ambiente presente nas estruturas da Prefeitura de Jundiá. Ela foi concebida com o firme propósito de conduzir as estratégias de modernização pensadas para a administração municipal, bem como para a cidade. Desde sua idealização, a comunhão com a área de finanças foi de fundamental importância para a consolidação das metas almejadas.

A reforma inovou com a criação da área de Governo, moldada junto à área de Finanças, resultando na Unidade de Gestão de Governo e Finanças, com o propósito de coordenar as ações governamentais estratégicas e, ao mesmo tempo, gestar a política fiscal, alocando os recursos nas prioridades estabelecidas no planejamento plurianual e monitorando de forma permanente os avanços e resultados.

Foram criados nesta nova área, três escritórios de gestão, para promover a coordenação e a integração das estratégias governamentais, fortalecendo a atuação em plataformas. São eles: a Unidade Central de Planejamento e Governança – UCPG, a Unidade Central de Entregas – UCE e a Unidade de Parcerias Estratégicas – UCPE.

A Unidade de Planejamento e Governança é responsável pela coordenação do planejamento estratégico do governo e pela implementação dos mecanismos de governança na gestão. Foram desenvolvidos módulos sistêmicos de gestão das ações, programas e do plano de metas do PPA, em conexão com a execução orçamentária (LOA).

A Unidade de Entregas adotou o *PMO (Project Management Office)* como ferramenta de gerenciamento dos projetos prioritários do governo, para escalar ganhos desde a concepção até a entrega desses produtos à população. A padronização dos processos de governança de projetos trouxe

ganhos significativos para a administração municipal. A UCE assumiu o papel de promover orientações, métodos e ferramentas para os gerentes de projetos conduzirem os projetos setoriais em cada unidade de gestão, aumentando o potencial de entregas de produtos para a sociedade.

A Unidade de Parcerias Estratégicas cumpre um papel extremamente importante nesta nova modelagem de governança pública, pois ela conseguiu estruturar marcos legais fundamentais para amparar a doação de bens e serviços para a administração municipal, possibilitando a construção de parcerias extremamente profícuas com a iniciativa privada e ampliando os ganhos sociais para os municípios.

Outro ganho de qualidade trazido por essa nova arquitetura organizacional, veio da padronização da área administrativa de planejamento, gestão e finanças das unidades de gestão, para facilitar a correspondência e coordenação da área central de Governo e Finanças, criando mais sinergia na atuação dos gestores e das equipes responsáveis pela execução e monitoramento dos planos de ações.

Um importante desafio foi a montagem da equipe dessas áreas. O organograma materializado para a área de Governo configurou-se em um primeiro momento somente por funcionários comissionados, mas foi incorporando, ao longo do tempo, profissionais de carreira da Prefeitura, visando perenizar a continuidade dos trabalhos executados.

A formação do time que iria abrir o caminho para a atuação da área de Governo seguiu premissas anteriormente estabelecidas, ou seja, as indicações passaram por uma etapa rigorosa de seleção de currículos e entrevistas. O intento era formar um corpo de profissionais dos mais diferentes campos de atuação para o estabelecimento do novo paradigma de gestão pública, que deveria alcançar todas as pastas existentes na Prefeitura de Jundiáí.

Aliado a isso, a gestão inovou, firmando um acordo de cooperação com a Vetor Brasil, organização da sociedade civil sem fins lucrativos para a implementação de um programa de *trainees* de gestão pública. O resultado dessa parceria possibilitou a chegada de sete jovens profissionais de várias regiões do país, selecionados e preparados para transformar a administração pública de Jundiáí, juntamente com os demais profissionais contratados, a partir do estabelecimento de iniciativas inovadoras de governança e convergentes com os princípios de eficiência, eficácia e efetividade.

Utilizando o conceito do OpR para elaboração do planejamento plurianual

A elaboração do Plano Plurianual – PPA 2018-2021¹⁰ foi precedida de definição estratégica das dimensões transformadoras e dos programas, com base nas prioridades definidas pela sociedade no plano de governo e observou a nova estrutura orgânica da Administração Municipal, aprovada pela Lei nº 8.763/2017, posteriormente alterada pela Lei nº 8.948/2018.

Foi adotado o conceito do Orçamento por Resultados – OpR¹¹ – utilizado por diversos países como EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Canadá, que possibilita maior transparência da administração pública frente aos contribuintes e órgãos de controle, trazendo ganhos de governabilidade e credibilidade à administração municipal. O OpR trabalha com ferramentas que auxiliam os gestores nas diferentes etapas do ciclo de implementação de um programa (resposta a um problema), desde a sua elaboração ao monitoramento e avaliação, que são medidos por indicadores de desempenho dos resultados a serem alcançados.

Conduzido pela Unidade Adjunta de Governo por meio da Unidade Central de Planejamento e Governança – UCPG, o processo utilizou várias outras metodologias de diálogo, constituindo um modelo de conexão qualificada de informações, com a participação de mais de 500 pessoas, sendo elas do ambiente interno ou externo da administração pública.

A trajetória foi alicerçada em três pilares: o olhar multissetorial das políticas públicas; observância do Plano de Governo, Plano Diretor, Planos Setoriais, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, entre outros, e o reequilíbrio das condições financeiras e econômicas do município. Na sequência, foi realizada a oficina de Planejamento de Cenários com a participação dos gestores das unidades de gestão, das autarquias, fundações e empresas públicas. Orientados pela metodologia desenvolvida por Adam Kahane¹², os participantes analisaram, dialogaram e propuseram, de forma

¹⁰ PPA 2018-2021. Decreto municipal nº 26.993, de 20 de junho de 2017.

¹¹ Parimoschi, José Antonio. Orçamento por Resultados. Jornal de Jundiá. 2016.

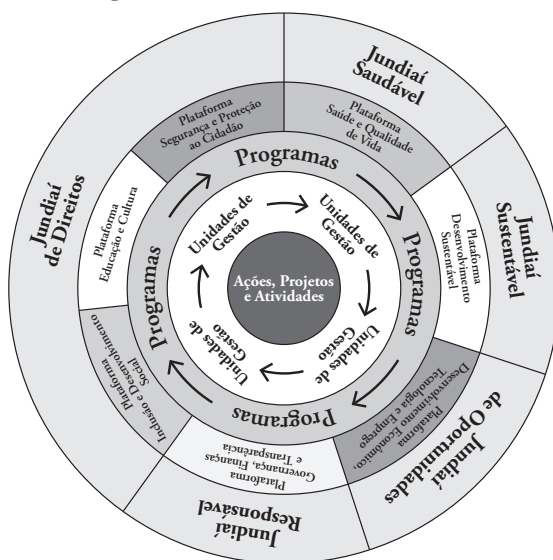
¹² Adam Kahane. Professor de Planejamento de Cenário da Universidade de Oxford. Formado em Física pela Universidade McGill, Montreal. Mestre na área de Recursos Energéticos pela

dialógica e colaborativa, quatro possíveis cenários de consolidação na cidade, sendo, ao final, escolhido o cenário que transformaria Jundiáí.

Para ampliar a escuta sobre dados coletados, cinco grupos focais foram executados, contando com a participação de lideranças comunitárias, usuários do sistema de transporte, representantes do conselho municipal de saúde, servidores municipais de carreira e guardas municipais, alocados em oficinas temáticas para diretores das escolas municipais, gestores setoriais de saúde, diretores e professores de esporte e lazer, com profissionais atuantes na área de assistência social e com os gestores orçamentários e de planejamento, acrescida das audiências públicas regulares.

A consolidação dos diálogos estabelecidos constituiu-se em um documento contendo 361 ações, divididas em cinco dimensões transformadoras: Jundiáí Saudável, Jundiáí Sustentável, Jundiáí de Oportunidades, Jundiáí de Direitos e Jundiáí Responsável, e em 19 programas monitorados por 40 indicadores. A síntese de todo esse esforço, fica mais compreensível ao analisarmos a cadeia de resultados expressa na figura abaixo:

Figura 3 – Cadeia de Resultados



Universidade da Califórnia e em Ciências Comportamentais Aplicadas pela Universidade Bastyr, ambas nos EUA. É membro da Global Business Network e da World Academy of Art and Science.

Observa-se no infográfico um núcleo central formado pelas ações, projetos e atividades, circundados pelas cinco dimensões transformadoras e pelas plataformas de serviços responsáveis por elas. No formato original, os círculos *programas* e *unidades de gestão* giram conforme indicados pelas setas, destacando o olhar sistêmico e o pertencimento de todos ao instrumento elaborado.

Avaliação e monitoramento permanentes

A avaliação e o monitoramento também foram questões essenciais para a efetivação dos resultados transformadores. Para tanto, o município passou a atuar com assertividade na melhor estruturação dos diagnósticos que embasaram toda a proposta. A etapa inicial foi constituir o portfólio de projetos prioritários da Prefeitura de Jundiaí, em cooperação com a Unidade Central de Entregas. A segunda etapa considerou a identificação de profissionais e a sua capacitação para exercerem a função de gerentes desses projetos em suas respectivas pastas.

No princípio, a gestão era realizada por meio de planilhas compartilhadas. Mas, hoje, aliados à Companhia de Informática de Jundiaí – CiJun, passamos a monitorar todas as fases dos programas, projetos e ações das mais variadas áreas utilizando os sistemas e aplicativos de gerenciamento de projetos denominado *GW (Governança Web)* e por meio de ferramentas de *BI – Business Intelligence*. Os resultados disponibilizados para uso dos gestores são abertos ao público por meio do Observatório Jundiaí.

A propósito, o Observatório, criado em 2017, apresenta uma seleção de indicadores, de diversas fontes, consolidados por plataformas de serviços ou por unidade de gestão, que permitem ao cidadão acompanhar os avanços das políticas públicas municipais. Além disso, é possível conhecer o mapa dos principais equipamentos públicos agrupados por bairro e o GeoJundiaí, que reúne um conjunto de mapas temáticos de planejamento urbano.

Atualmente, neste portal, estão disponíveis 184 indicadores primários e 26 secundários. Além, das informações de 173 entregas realizadas e 77 em andamento, assim como, as 138 iniciativas oriundas do plano de

governo apresentado nas eleições de 2016, e as 361 ações e 19 programas estabelecidos no PPA. Compreende, ainda, nosso processo avaliativo, as doações obtidas via Rede Jundiáí de Cooperação¹³ e pelas ações empreendidas para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, especificamente as destinadas para a segurança alimentar e de retomada da economia.

Escola de Gestão Pública com foco na profissionalização do serviço público

A Escola de Gestão Pública de Jundiáí – EGP foi constituída no ano de 2011, com o objetivo de viabilizar a formação, capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores públicos do município. Inspirada no modelo de Curitiba – PR, sua missão é “desenvolver, aprimorar e disseminar conhecimentos em gestão pública, gerando resultados efetivos e contínuos para o governo municipal, para a cidade e para as pessoas.” E, tem como horizonte ser referência na profissionalização do serviço público e contribuir com a inovação da administração local.

Convergente a seus princípios, a EGP torna-se de fundamental importância para o estabelecimento do novo padrão que vislumbramos para a cidade de Jundiáí. Como a prática de gerenciamento de projetos não era presente nas prestações de serviços existentes na administração municipal, possibilitar o desenvolvimento de uma trilha de aprendizagem com esta finalidade é o atual desafio da Escola.

Com a recorrente escassez de recursos, não há mais espaço para gestão amadora, tampouco temerária. Cada vez mais o planejamento estratégico será de enorme valia para a formulação das políticas públicas. Caberá a EGP conceber e aplicar os ensinamentos de práticas inovadoras e de metodologias de trabalhos cada vez mais condizentes com o momento atual e com as evoluções propiciadas pela governança para resultados.

¹³ Rede Jundiáí de Cooperação é uma estratégia de relacionamento estruturada pela Unidade Central de Parcerias Estratégicas visando o fortalecimento de vínculos com os diferentes segmentos da sociedade para o estabelecimento de projetos cooperados. A Rede foi instituída pelo Decreto Municipal nº 27.146, de 09 nov. 2017.

Será de responsabilidade da EGP a apresentação da diversificação de ferramentas de diálogo com os diversos segmentos da sociedade, principalmente para as pastas que atuam na frente de relacionamento com o cidadão. Ela terá que formatar possibilidades de saberes para os entendimentos à diversidade e intergeracionais, necessários para aprimorar as relações interpessoais dos milhares de funcionários da administração pública de Jundiaí.

Com esse modelo de atuação, não há dúvidas de que a EGP contribuirá para a profissionalização e valorização do quadro funcional da administração municipal de Jundiaí e do país, consequentemente, assim como para torná-lo mais responsivo à sociedade.

Conclusão

Os paradigmas da administração pública no Brasil têm evoluído ao longo dos tempos, partindo da administração patrimonial, passando pela Nova Gestão Pública (*New Public Management*)¹⁴ até chegar aos dias atuais da Governança Pública, com foco na obtenção de resultados, na colaboração e na coordenação dos entes públicos e destes com a sociedade. Certamente que cada etapa seguinte foi influenciada pela anterior, contribuindo para a melhoria da curva de aprendizado e abrindo novas oportunidades no processo de modernização da administração pública em nosso país.

O modelo escolhido pela administração municipal de Jundiaí (2017-2020), seguiu as principais tendências mundiais de reformas orientadas para potencialização de resultados, comprovados por evidências registradas por países e regiões com altos níveis de bem-estar e desenvolvimento.

A adoção dos modelos de gestão e de organização orientados para resultados ancorou-se em princípios e diretrizes da administração pública contemporânea, onde a escassez de recursos exige assertividade nas alocações

¹⁴ O Plano Diretor de Reforma do Estado que foi coordenado pelo MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, no período de 1995 a 1998, é um modelo exemplar de programa completo e ordenado da reforma administrativa, segundo os princípios da Nova Gestão Pública (NGP).

orçamentárias, racionalidade na definição de prioridades, assiduidade no monitoramento dos resultados e comprometimento com processos de melhorias contínuas, todos eles voltados aos interesses do cidadão.

Não obstante os avanços, um grande obstáculo ainda, para a adoção integral de um modelo de governança de alta performance, está arraigado nas práticas ainda persistentes da administração burocrática, muito apegada a regulamentos inadequados e excesso de formalismos que provocam fragmentações indesejadas de estruturas e resistências às mudanças desejadas pela sociedade.

Jundiaí persegue os paradigmas de uma governança pública que seja sustentável, a exemplo dos modelos que estão em constante desenvolvimento em países como Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Canadá¹⁵, cujos princípios básicos de integração, articulação e colaboração são comuns a todos, assim como o foco em resultados.

O desenvolvimento do projeto Observatório Jundiaí¹⁶ pode ser considerado um avanço neste novo modelo de governança instituído para que a gestão pública seja mais transparente e acessível aos seus cidadãos, disponibilizando dados, informações e indicadores utilizados para estabelecer os principais marcos e metas do seu planejamento plurianual. Espera-se, dessa forma, ampliar o conhecimento do cidadão, a despeito dos múltiplos programas e ações governamentais, dos resultados obtidos pela cidade ao longo do tempo.

No entanto, sob a ótica do federalismo fiscal brasileiro, cujo pacto federativo acirra os conflitos distributivos dos recursos destinados à saúde, educação e outros programas sociais, é necessário reformar a estrutura orçamentária do país (de 1964), apesar dos avanços obtidos com a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷.

¹⁵ O Reino Unido criou o *joined-up government*; a Nova Zelândia criou a governança integral e colaborativa; a Austrália foi o país que mais avançou neste novo modelo de governança, criando o *whole-of-government*; e o Canadá estabeleceu o governo horizontal.

¹⁶ Observatório de Jundiaí. Disponível em <<https://observatorio.jundiai.sp.gov.br/>>. Acesso em 15 de ago.2020.

¹⁷ LRF – Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 25 de ago. 2020

No mundo todo, governos já atentaram para isso e trabalham para tornar suas administrações mais eficazes, responsáveis e transparentes. No Brasil, a metodologia do OpR foi introduzida no estado de São Paulo em 2012, por iniciativa da Secretaria de Planejamento e Gestão, e, sob minha coordenação, em 2015, foi adotada como ferramenta para auxiliar o governo paulista a implementar o seu Plano Plurianual para o quadriênio 2016/2019.

A experiência positiva constatada pelo uso desta ferramenta foi repetida em âmbito municipal, na estruturação do Plano Plurianual de Jundiaí para o período 2018/2021. As informações geradas pelo OpR representam um ganho para a gestão pública na medida em que oferecem subsídios para a tomada de decisão sobre a alocação mais eficiente do orçamento público e mudanças de rumo da atuação governamental. Além disso, é possível medir os resultados em qualquer tempo e aprender tanto com os processos bem sucedidos, quanto com eventuais falhas, e, consequentemente, empregar maior eficiência no uso dos recursos disponíveis e combater desperdícios.

Porém, ainda é uma mudança de cultura que requer determinação política, capacitação técnica dos profissionais do setor público e ajustes na estrutura das instituições que trará benefícios para a administração pública brasileira e para o contribuinte.

Nesse sentido, as escolas de gestão pública podem contribuir de forma objetiva com esta importante tarefa em nosso país.

Concluindo, de fato, em Jundiaí, após todas as inovações promovidas na gestão do município, os resultados obtidos em 44 meses de governo são positivos, apesar das fragilidades econômicas e sociais do nosso país, como pode ser comprovado em alguns *rankings*, estudos e publicações a seguir:

- na Educação: o último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB registrado, de 7,1, superou a meta prevista para 2021;
- na Saúde: o município registrou, em 2018, o menor índice da Taxa de Mortalidade Infantil, com 7,23 mortes para cada mil nascidos vivos. Uma redução de 31,5% contra a taxa registrada em 2017, de 10,55;
- na Economia: o município ocupa a 7ª posição no ranking do Produto Interno Bruto – PIB dos municípios paulistas e a 17ª no ranking nacional;

- **Ambiente econômico favorável:** segundo publicação especializada, de 2019, do *Financial Times – FDI American Cities of the Future*, Jundiaí é a 1ª cidade do país para atração de investimentos e a 3ª melhor das Américas, com porte de 350 mil habitantes, considerando os fatores que compõem a relação custo-benefício;
- no **Desenvolvimento Humano:** medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, Jundiaí é a 4ª melhor cidade do estado de São Paulo e a 11ª do país;
- na **Segurança:** segundo o Atlas da Violência Humana (edição 2018), elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, o município aparece na 1ª posição entre as cidades com mais de 300 mil habitantes e na 6ª colocação no ranking geral do país;
- na área de **Saneamento:** pelo quarto ano consecutivo, Jundiaí está entre os 10 melhores municípios – considerando cidades com mais de 300 mil habitantes, no ranking “Universalização do Saneamento”, promovido pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES. A cidade subiu uma posição em relação a 2019 e ocupa o 8º lugar no Brasil e o 5º no estado de São Paulo;
- na área de **Cidades Inteligentes:** Jundiaí passou a integrar o ranking *Connected Smart Cities & Mobility*, em 2019, promovido pela *Urban Systems*, como uma das dez cidades mais inteligentes e conectadas do país;
- **Selo de bom pagador:** a agência de classificação de riscos Austin Rating elevou a nota de longo prazo de Jundiaí, em escala nacional, para brAA (duplo A, atribuída em 28/07/2020), que indica que o município possui forte capacidade de honrar suas obrigações fiscais e financeiras com a folha de salários, fornecedores e os compromissos contratuais com instituições bancárias.

Encerro agradecendo o convite feito pela Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, para participar deste livro, a toda equipe de gestores do município, especialmente o meu time, e a confiança do prefeito Luiz Fernando Machado, que ficará marcado na história ao liderar este importante projeto de transformação de Jundiaí, que, atualmente, ocupa o topo dos diversos *rankings* mostrados acima.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- BOJER, Marianne Mille (et al). **Mapeando diálogos: ferramentas essenciais para a mudança social**. Tradução de Leonora Corsini. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2010.
- BOHM, David. **Diálogo: comunicação e redes de convivência**. Tradução de Humberto Mariotti. São Paulo: Palas Athena, 2005.
- GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas**. Tradução Anita Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2013.
- KAHANE, Adam. **Planejamento de Cenários Transformadores: trabalhando juntos para mudar o mundo**. Tradução de Marcelo Michelsohn. São Paulo: Editora Senac, 2013.
- PARIMOSCHI, José Antonio. **Cidades mais Humanas**. *Jornal de Jundiaí* (2016). Disponível em <<https://www.jj.com.br/tag/acervo/>> Acesso em 18 de ago.2020.
- PARIMOSCHI, José Antonio. **Orçamento por Resultados**. *Jornal de Jundiaí* (2016). Disponível em <<https://www.jj.com.br/tag/acervo/>> Acesso em 18 set.2020
- Escola de Gestão Pública de Jundiaí**. Disponível em <<https://egp.jundiai.sp.gov.br/>>. Acesso em 24 de ago.2020.
- Observatório Jundiaí**. Disponível em <<https://observatorio.jundiai.sp.gov.br/>>. Acesso em 25 de ago.2020.
- Plano Plurianual**. Disponível em <<https://jundiai.sp.gov.br/ppa-2018-2021/>>. Acesso em 24 de ago. 2020.
- Rede Jundiaí de Cooperação**. Disponível em <https://jundiai.sp.gov.br/redecooperacao/>. Acesso em 15 de ago.2020.

O AUTOR

José Antonio Parimoschi é administrador com especialização em Gerente de Cidade pela FAAP (Fundação Armando Alvares Penteado). Foi Secretário de Finanças do Município de Jundiaí nos períodos 1995/96 e 2005/2012. Exerceu também a função de Secretário Adjunto de Planejamento e Gestão no Estado de São Paulo. É Gestor de Governo e Finanças de Jundiaí desde 2017.

ESCOLA DE GOVERNO EM ARARAQUARA: PARCERIA ENTRE PREFEITURA E UNIVERSIDADE

Valdemir Pires

Introdução

A Escola de Governo do Município de Araraquara (EGMA)¹, prevista no artigo 48-B, inciso I, item 2, da Lei Municipal n. 8.867, de 6 de janeiro de 2017, foi criada pela Lei Municipal n. 9.450, de 30 de janeiro de 2019. O Decreto n. 11.958, de 20 de maio de 2019, estabeleceu seu regimento interno. Iniciou suas atividades em maio de 2019, orientada pelo “Plano de Implementação” apresentado pelo seu primeiro Diretor Acadêmico-Científico (autor deste relato), nomeado em 22 de maio de 2019 (Portaria n. 26.269), depois de ter atuado, a partir do Departamento de Administração Pública da UNESP (Universidade Estadual Paulista), desde finais de 2018, no processo inicial de concepção da Escola.

Trata-se, portanto, de uma experiência recente, ainda desprovida de um rol significativo de realizações a serem relatadas e analisadas, mas cujo conhecimento, pelos interessados na temática e nas tentativas a ela relacionadas, vale pela singularidade que a caracteriza: é uma escola de governo municipal implantada e conduzida com base numa parceria entre a Prefeitura e a UNESP, e que evitou o tradicional procedimento de replicar casos anteriores, visando total adaptação à realidade em que está inserida.

¹ Informações detalhadas sobre a Escola estão disponíveis em <http://www.araraquara.sp.gov.br/escoladegoverno>.

1. A ideia de uma escola de governo a partir de uma parceria prefeitura-universidade

A vontade de criar e implementar a EGMA surgiu antes de 2017, no bojo das tentativas similares em outras municipalidades, no âmbito de um movimento nacional pró-qualificação do funcionalismo municipal, resultando em sua previsão na Lei Municipal n. 8.867, de 6 de janeiro de 2017. O Prefeito Edinho Silva vinha sustentando que:

O funcionalismo público é a maior riqueza da Prefeitura. A ele se deve serem ou não bem elaboradas e implementadas as políticas públicas, serem ou não de qualidade os bens e serviços públicos, serem ou não bem atendidos os munícipes. Não há bom governo municipal sem um funcionalismo à altura das necessidades organizativas e operacionais dos diversos órgãos e entes do Poder Público Municipal.

Por isso o investimento no funcionalismo é fundamental. Além da dimensão salarial, da carreira e das condições de trabalho, esse investimento tem também uma dimensão de qualificação, no sentido de preparo para as responsabilidades e fazeres. É preciso que exista uma política municipal explícita e permanente de qualificação dos servidores, a fim de que possam bem desempenhar suas funções e também acompanhem os avanços tecnológicos e institucionais que não cessam.

A ideia de uma escola de governo em parceria com a UNESP, porém, surgiu em reunião de 12 de setembro de 2018, entre o Diretor da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCL-Ar) da UNESP, Professor-Doutor Cláudio César de Paiva, o professor-doutor Valdemir Pires, do Departamento de Administração Pública da UNESP, e o Prefeito Edinho Silva e sua equipe². Na ocasião, os presentes convergiram para a

² Participaram desta reunião, além dos já mencionados: Juliana Picoli Agate (Secretária de Gestão e Finanças), Maria José Scardua (então Secretária de Planejamento e Participação Popular), Alan Ferreira Silva (Chefe do Gabinete do Prefeito), Marina Ribeiro da Silva (então Coordenadora Executiva de Justiça e Cidadania), Ernesto Gomes Esteves Neto (então Secretário de Justiça e Cidadania).

importância, tanto para a Prefeitura como para a UNESP, mas sobretudo para a melhoria dos serviços públicos, de se criar uma escola de governo aproveitando todo o potencial de relacionamento do poder público local com o departamento e o curso de graduação em Administração Pública da UNESP, um dos mais antigos e conceituados do país³.

A partir de então, teve início o processo de articulação interinstitucional entre a prefeitura e a universidade (no âmbito do Departamento de Administração Pública, então chefiado pela Professora-Doutora Soraya Regina Gasparetto Lunardi, tendo por vice-chefe o Prof. Dr. Antonio Roberto Bono Olenski⁴), para criação da EGMA.

2. A singularidade da parceria viabilizadora da EGMA

A principal singularidade da EGMA está no fato de ter sido criada e ser conduzida a partir de uma parceria entre o poder executivo municipal e um departamento universitário **de administração pública localizado na cidade**.

A parceria contempla, além da cessão, por solicitação do prefeito e mediante aprovação departamental, da Congregação da FCL-Ar e da Reitoria⁵, de um professor do Departamento de Administração Pública, para atuar como Diretor Acadêmico-Científico da EGMA, a cessão de um

³ Interessante notar que o Curso de Administração Pública existe na UNESP de Araraquara há três décadas e somente agora percebe-se que pode usufruir do “laboratório” que é a cidade em que está inserido; e que também somente agora a Prefeitura note um potencial a explorar nas pesquisas, no ensino e nas oportunidades extensionistas existentes no Departamento de Administração Pública. É algo para os estudiosos das organizações e da mudança/inação institucional pensarem.

⁴ A atuação da chefia e da vice-chefia do Departamento de Administração Pública foi fundamental não só para viabilizar a parceria da UNESP com a Prefeitura, visando à criação da Escola de Governo, mas também para dirimir dúvidas e solucionar problemas posteriores de encaminhamento das relações interinstitucionais.

⁵ O aspecto inusitado da experiência gerou vários problemas na tramitação do processo referente a esta cessão de pessoal (assim como com relação à cessão de um prédio em comodato), que não serão aqui relatados. Destaca-se esta informação apenas para que se registre que por mais interessantes e promissoras que possam ser as ideias e propostas inovadoras na gestão pública e também na gestão universitária, há um longo caminho a percorrer para formalizá-las, mormente quando estão em pauta parcerias e convênios entre organizações que têm objetivos,

prédio da universidade para abrigar a escola, após obras de reforma e adaptação custeadas pela prefeitura⁶.

Como se trata de um prédio dentro do *campus* universitário, o funcionamento da escola ali pode propiciar uma convivência quotidiana intensa entre servidores públicos municipais e professores, pesquisadores e estudantes de administração pública, gerando debates e trocas de maneira inédita, reduzindo a tradicional distância entre teoria e prática e entre ensino e aplicação de conhecimento, em benefício tanto do aprendizado dos alunos do curso (colocados diante de problemas e situações práticas de gestão pública municipal), como dos agentes da administração municipal (mais diretamente envolvidos com a reflexão acadêmica e científica sobre seus fazeres), na linha da desejada indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no ensino superior.

A ocupação do prédio foi pensada de forma tal que a convivência entre professores, pesquisadores, estudantes, funcionários e gestores públicos é viável não somente nas salas de aulas, mas também em espaços de uso comum, como biblioteca, laboratório, cantina, área de trânsito e exposições, havendo livre circulação entre o prédio da escola e as instalações do *campus* universitário.

3. Diagnóstico (Censo do Funcionalismo) e planejamento (PBQF) como procedimento

A criação da EGMA foi antecedida pela realização de um censo do funcionalismo público, que captou informações relevantes para sua concepção e planejamento.

O **Censo dos Funcionalismo Público Municipal**, de preenchimento obrigatório, previsto na Lei 9.450, de 30/01/2019 (a mesma da criação da Escola), foi instituído pelo Decreto 11.976, de 12 de junho de 2019, para

missões, metas e modos e ritmos de operação que são muito distintos, marcados por muitas especificidades.

⁶ Até o momento em que foi escrito este relato, ainda tramitava na universidade o processo de cessão do prédio mencionado, que se pensava estar disponível, no máximo, no final de 2019.

que a Prefeitura Municipal de Araraquara conhecesse melhor e valorizasse, individualmente e no conjunto, seus colaboradores permanentes, com a finalidade de aproveitar ao máximo suas potencialidades para melhor servir à população da cidade, através da prestação de serviços e da implementação de políticas públicas de qualidade superior. Foi aplicado de 17 de junho a 19 de julho de 2019, com prorrogação até 2 de agosto, com base em formulário online. Sua concepção foi auxiliada pelo diretor acadêmico-científico e sua aplicação apoiada pelos estagiários da EGMA, sob liderança da Coordenadoria de Recursos Humanos (encabeçada pela funcionária Flávia Grecco Dótoli e com apoio técnico da Coordenadoria de Tecnologia da Informação, nas pessoas da coordenadora da pasta, Juliana Zoch e do servidor Ricardo D. Fodra). Participaram 5.488 servidores (74,4%) de um universo de 7.380. Algumas constatações relevantes para o planejamento da EGMA foram as seguintes:

PERFIL GERAL E FUNCIONAL

O funcionalismo municipal é jovem, em Araraquara: quase 40% situa-se na faixa de 40 a 50 anos. As fatias de idade superior e inferior a 50 anos são de tamanhos muito próximos a 1/3.

Destaca-se, em termos de perfil do funcionalismo, a grande predominância de funcionários naturais do Estado de São Paulo (89,9%). Outras origens: Paraná (2,6%), Minas Gerais (1,8%), Bahia (1,3%), Pernambuco (1,0%), outros Estados (3,4%).

Predominam brancos (73,7%), mas são numerosos os pretos e pardos (25,2%). Entretanto, destes, apenas 2,4% ingressaram no serviço público fazendo uso do sistema de quotas. Quotas por deficiência beneficiaram menos pessoas ainda: 0,56%.

Em termos de gênero, constata-se que o funcionalismo municipal em Araraquara é predominantemente feminino: 70,1% são mulheres. Assumem-se heterossexuais 64,7% e homossexuais 1,5% (sendo que 33,5 dos respondentes não assinalaram opção nesta questão).

Casados são 55,6%, sendo solteiros 28,7%; divorciados e separados totalizam 13,8%.

14,8% são aposentados que seguem trabalhando. 12,8% têm duplo vínculo empregatício. 9,6% são funcionários de carreira que estão em cargos em comissão/função de confiança ou função-atividade.

O índice de sindicalização é elevado: 63%.

72% dos servidores trabalham diretamente com o público, sendo que há sazonalidade no volume de atendimentos: a demanda pelos serviços varia em 32% dos casos, ao longo do ano e em 23% dos casos ao longo de cada mês.

PERFIL SOCIOECONÔMICO

78,1% dos servidores possuem casa própria (52,5%) ou financiada (25,5%). Apenas 12,6% pagam aluguel e 9,2% estão em imóveis cedidos. Além disso, 23,9% possuem imóvel(is) além do que habitam.

80,7% têm veículo próprio (carro ou moto), enquanto 12,9% usam o transporte coletivo (10,7% sendo usuário do vale-transporte). Locomovem-se a pé ou com caronas 13,6%. 2,4% utilizam bicicleta no transporte diário.

84,1% têm plano de saúde, 31,5% sendo o oferecido pela Prefeitura. Plano odontológico é utilizado por 23,3% dos servidores.

Somente 1,8% são beneficiários de algum programa social.

10,4% têm pessoa com deficiência na família.

QUALIFICAÇÃO ATUAL E PROPENSÃO À PARTICIPAÇÃO EM SUA ELEVAÇÃO

Educação formal elevada: 1,51% com doutorado, 3,26% com mestrado, 25,24% com especialização (mestrado *lato-sensu*), 31,5% com graduação, 32,4% com ensino médio. Somente 5,41% com apenas ensino fundamental; apenas 3,3 declararam necessitar de bolsa para conclusão da educação básica.

Exíguos 3,5 se comunicam em LIBRAS.

35,7% têm cadastro ou são usuários da Biblioteca Municipal. Somente outros 15,4% desejam providenciar este tipo de cadastro.

68,3% desconhecem a existência de cursos de educação a distância gratuitos e certificados e 81,4% nunca cursou um. 70,4% não conhece servidor que tenha cursado.

Desejam participar de programas, projetos e atividades da Escola de Governo: 56%. Outros 22% não desejam e igual percentual não sabe se deseja ou não.

66,2% aceitaram que seu protocolo de resposta ao Censo seja considerado cadastro de interessado nas atividades da Escola de Governo, 65,5% aceitam receber informações por e-mail ou *whatsapp* (sendo que 59,4% o aceitam para informações gerais da Prefeitura).

DISPOSIÇÃO PARA ATUAR EM PROCESSOS FORMATIVOS

Dominam conhecimentos e/ou habilidades que podem disseminar na Escola de Governo: 30,5%. Gostariam de fazê-lo: 13,3%, acrescidos de outros 30,6% a depender das condições. Oferecer-se-iam como voluntários caso a atividade fosse pontuada para progressão funcional: 49,2%.

PERFIL FAVORÁVEL AOS OBJETIVOS DA EGMA

Os dados colhidos revelaram um funcionalismo com características favoráveis à formação a ser oferecida pela Escola, principalmente nos seguintes aspectos: faixas etárias que não resultarão em perda do investimento formativo por aposentadoria; com bom nível de educação formal prévio; mais da metade com desejo de participar de atividades formativas e alta disposição de um segmento para atuar como formadores, tendo condições para isso. Desfavoravelmente aparece principalmente a pouca familiaridade com cursos de educação a distância. A partir do censo, 66% do funcionalismo entrou para o cadastro de interessados nas atividades da EGMA.

PLANO BIENAL DE QUALIFICAÇÃO DO FUNCIONALISMO (PBQF)

O planejamento das atividades formativas da EGMA considerou reuniões com cada uma das secretarias e órgãos da administração indireta, nas quais foram levantadas suas prioridades. As reuniões foram conduzidas pelo diretor acadêmico-científico e pela então coordenadora executiva da EGMA, Marina Ribeiro da Silva, com a participação dos titulares das pastas ou representantes por eles indicados e suas equipes.

O PBQF Setembro/2019-Agosto/2021 foi, então, instituído pelo Decreto n. 12.068, de 3 de setembro de 2019. Dele constam as ações e atividades prioritárias da Escola para o biênio, devendo o próximo (09/2021-08/2023) ser elaborado, de modo dialogado, até julho-agosto de 2021. De acordo com o decreto, “As atividades listadas [no PBQF] serão realizadas de acordo com a disponibilidade de pessoal, locais, recursos e agenda, conforme cronograma negociado entre a Escola de Governo e os demais setores da Administração Pública Municipal envolvidos” (art. 2º., parágrafo 1º.). A realização de toda atividade deve ser precedida de projeto, aprovado pela Diretoria Acadêmico-Científica e sucedida por avaliação circunstanciada, para a posterior emissão de certificados.

O PBQF 2019-2021 contempla os seguintes grupos de atividades e atividades isoladas (todos discriminados ao longo do decreto): cursos presenciais de curta duração de oferta permanente, cursos de curta duração ofertados sob demanda, cursos de especialização e de mestrado profissional (em sendo possível parceria com instituição de ensino superior), eventos recorrentes (previstos dois ciclos anuais: Palestras “Luzes para o Amanhã” e “Diálogos Tecnopolíticos”), eventos esporádicos, atividades de pesquisa, publicações, premiações, visitas técnicas, biblioteca, atividades culturais, apoio a atividades que envolvem qualificação educacional e profissional.

4. Características básicas da EGMA

“A Escola de Governo do Município de Araraquara é órgão auxiliar e permanente que tem por objetivo promover a formação, o aperfeiçoamento e a capacitação de servidores

públicos, agentes políticos, membros de poder, membros de conselhos temáticos e usuários dos serviços prestados pelo Município, mediante a execução ou o incentivo à promoção de programa de treinamento e qualificação profissional, voltados à modernização e ao fortalecimento da gestão pública” (Lei n. 9.450, art. 1º., parágrafo único), e “tem por atribuição elaborar e implementar a política bienal de qualificação do funcionalismo público municipal, dos agentes políticos do governo, de membros de poder e de agentes dos conselhos temáticos e usuários de serviços públicos” (Lei n. 9450, art. 2º.). É auxiliar do órgão responsável pelos recursos humanos enquanto gerenciador do Sistema de Avaliação de Desempenho previsto no Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV, Lei n. 9.800, de 27 de novembro de 2019), utilizado para a Avaliação Periódica de Desempenho, que é um processo trienal e sistemático de aferição do desempenho do servidor, utilizada para fins de programação de ações de capacitação e qualificação e como critério para a evolução funcional. Na avaliação periódica são considerados, para a progressão por titulação e merecimento, os cursos ofertados e certificados, assim como os validados, pela Escola de Governo.

A EGMA está formalmente vinculada à Secretaria de Justiça e Cidadania⁷, embora seus objetivos e fazeres não se relacionem diretamente aos dessa pasta. Sua interação cotidiana mais direta e intensa é com a Secretaria de Gestão e Finanças, onde se localizam a Coordenadoria de Recursos Humanos e a Coordenadoria de Tecnologia da Informação.

Sua estrutura administrativa prevê uma Diretoria Acadêmico-Científica (ocupada por professor-pesquisador da UNESP/FCL-Ar), uma Coordenadoria Executiva (ocupada inicialmente por Marina Ribeiro da Silva⁸ e, em seguida, por Mauro Bianco) e um corpo administrativo, ainda inexistente. Por meio do Programa “Jovens Cidadãos”, que oferece bolsas-auxílio a estudantes que necessitam desse apoio, a Escola conta com seis estagiários de cursos de graduação da UNESP/FCL-Ar, cada qual responsabilizando-se

⁷ Ocupada, sucessivamente, no período de implantação da EGMA, por Ernesto Gomes Esteves Neto, Vinícius Manaia Nunes e Mariamália de Vasconcellos Augusto, todos entusiastas e incentivadores da Escola de Governo, oferecendo contribuições ao processo de sua criação e funcionamento.

⁸ Que exercia, concomitantemente, a Coordenadoria Executiva de Justiça e Cidadania.

por tarefas específicas de apoio às atividades⁹. Mediante solicitação, cada órgão do governo municipal indicou um funcionário para manter comunicação permanente com a Escola, a fim de facilitar o relacionamento necessário à viabilização da política municipal de qualificação do funcionalismo.

A Escola contará, futuramente, para o desenvolvimento de suas atividades formativas, com colaboradores remunerados (de acordo com a disponibilidade de recursos e mediante regulamentação específica), mas no momento faz uso apenas de colaboradores voluntários internos (conforme previsto no Decreto n. 12.144, de 5 de dezembro de 2019) e externos eventuais, principalmente da UNESP/FCL-Ar, no desenvolvimento de palestras e atividades junto a alunos de graduação. No ano de 2019 recebeu ajuda dos estudantes e egressos do curso de Administração Pública da UNESP, por meio do Centro Acadêmico “Murilo Rosendo da Silva” (sob a presidência de Júlia Giansante) e da Associação de Administradores Públicos da UNESP (AAPU, presidida por Felipe Andrade Blanco), para a realização do primeiro Ciclo de Palestras “Luzes para o Amanhã”, estando em andamento termo de cooperação com essas entidades, assim como com a Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Araraquara, também parceira no mencionado ciclo (quando sob a presidência da Vereadora Thainara Karoline Faria), para a continuidade da parceria em atividades futuras.

A EGMA dispõe de um site no portal da Prefeitura, no endereço <http://www.araraquara.sp.gov.br/escoladegoverno>¹⁰. Nele podem ser obtidas todas as informações relevantes a respeito da escola, organizadas nas abas “Institucional”, “Atividades”, “Biblioteca” e “Laboratório”. No link “Fazendo Escola” são encontrados artigos motivacionais produzidos pelo Diretor Acadêmico-Científico. Formulários e tutoriais necessários à organização das ações da Escola também estão disponíveis. Também constam do site notícias recentes sobre a Escola e suas

⁹ Os primeiros estagiários foram: Marcelo Rodrigues Motta e Isabela Monteiro Acheampong (Economia); Tirza Melo Machado, Emerson Santos Cruz e Felipe Rolim Ramos (Administração Pública); Quézia Crispim de Araújo (Ciências Sociais).

¹⁰ O site foi criado pelo servidor da Secretaria de Comunicação, Felipe Ramos Botelho do Amaral (também criador da identidade visual da Escola), e passou a ser mantido pelo estagiário Felipe Rolim Ramos, sob supervisão do Diretor Acadêmico-Científico.

ações, veiculadas pela Secretaria de Comunicação, importante parceira interna, sob a liderança de Priscila Luiz.

CONCEPÇÃO ESTRUTURAL DA AÇÃO PEDAGÓGICA

A EGMA buscará a **qualificação** do funcionalismo municipal, com base em prioridades estabelecidas no Política Bial de Qualificação do Funcionalismo Público Municipal (PBQF). Entende-se por qualificação funcional ações e atividades que proporcionam **formação** (mediante conclusão de cursos formais, certificados, como os dos níveis básico, médio, superior e de pós-graduação), **capacitação** (específica para a obtenção de habilidades e conhecimentos aplicados, através das mais variadas formas presenciais ou a distância) e **treinamento** (entendido como uma modalidade rápida e pontual de capacitação para a realização de tarefas).

A qualificação profissional se dará por meio do constante **aperfeiçoamento** profissional (ou educação continuada), viabilizado através do envolvimento do funcionário público em oportunidades de formação, capacitação e treinamento.

A qualificação funcional compreenderá, conforme o nível e tipo de atividade demandado ou ofertado, os aspectos **operacional** (saber fazer), **gerencial** (saber conduzir e liderar, planejando, dirigindo, controlando e avaliando), institucional (conhecer a estrutura, as normas, as atribuições, missões e objetivos do *locus* de atuação) e **comportamental** (entender o sentido, as potencialidades e limitações da ação governamental, em contexto democrático e sob valores republicanos, visando o bem-estar social e o bem comum).

A competência almejada em todas as atividades da EGMA, variando em grau conforme se evolui do operacional para o institucional e comportamental, passando pelo gerencial, será de **natureza tecnopolítica**, ou seja, considerará o manejo simultâneo do saber fazer/

solucionar (competência técnica) e da percepção das relações de poder envolvidas pela governança (relações internas ao governo, necessárias ao funcionamento da máquina pública na direção de suas finalidades, objetivos e metas, considerando-se os diferentes papéis de governantes eleitos e nomeados e da burocracia pública de carreira) e pela governabilidade (relações entre os poderes e destes com a sociedade). A competência tecnopolítica é necessária na administração pública porque as decisões e ações governamentais sempre tiveram e terão uma densidade política que jamais pode ser desconsiderada e, cada dia mais, requerem um grau de competência técnica decorrente da sofisticação das tecnologias, metodologias e instrumentos de gestão; ela impõe a multidisciplinaridade aos processos de investigação e de formação no espaço acadêmico, assim como a torna necessária nos processos decisórios governamentais; viabiliza o diálogo construtivo entre os governantes eleitos (e sua equipe de livre nomeação) e os funcionários recrutados por concurso público.

Será mantido pela EGMA um Laboratório de Soluções em Gestão Municipal e Políticas Públicas Locais, onde se pretende que professores, pesquisadores, estudantes de graduação e pós-graduação, funcionários públicos, agentes políticos e lideranças atuantes nos conselhos municipais dialoguem em torno de problemas e dilemas da gestão municipal, sempre que possível chegando a projetos de pesquisa com potencial para levar a descobertas relevantes. Essa faceta de pesquisa, como forma de produzir novos conhecimentos, oportunizará uma relação entre a prefeitura e a comunidade acadêmica, que deverá resultar em mobilização de saberes e conhecimentos para melhoria da administração pública e, por outro lado, em oferecimento de temas, problemas e hipóteses aos pesquisadores, com a característica desejável de ajudar a universidade a colocar seus talentos e habilidades a serviço do desenvolvimento local.

Uma Biblioteca sobre Gestão Pública e Políticas Públicas será constituída, ao longo do tempo, nas instalações da EGMA (ou na Biblioteca Municipal, em seção especializada), com obras a serem adquiridas

na medida das necessidades para os cursos e também com doações de autores, sendo estas solicitadas aos que vierem a participar de eventos a convite da EGMA.

A EGMA procurará desenvolver publicações destinadas à capacitação e treinamento do funcionalismo, visando um acervo de materiais para utilização permanente, principalmente na capacitação de ingressantes, quanto a temas transversais, como ética na administração pública, estrutura e organização da Prefeitura, finanças públicas, compras públicas, planejamento urbano, políticas públicas, transparência e participação popular, redação oficial, atendimento ao público etc.

A EGMA manterá regularmente eventos, como palestras e debates, semanas e ciclos, abertos ao público, sobre temas relevantes da conjuntura e que afetam a gestão pública municipal, trazendo para expor suas ideias representantes das diversas correntes de pensamento, contribuindo assim para a explicitação das diferentes abordagens, percepções, estratégias a respeito de cada tema. O fundamento dessa iniciativa é a busca do diálogo, para a convivência pacífica e construtiva respeitando-se as diferenças. Trimestralmente realizará o evento Diálogos Tecnopolíticos: mesa temática mediada de que participarão um agente político (eleito ou auxiliar direto), um agente político-administrativo de carreira e um estudioso ou pesquisador do tema em debate, visando a apreciação dos assuntos a partir do cruzamento dos olhares de quem decide (político), de quem encaminha e faz (burocrata ou tecnocrata) e de quem analisa em busca de compreensão técnica e científica (estudioso, acadêmico). Manterá também, regularmente, o Ciclo de Palestras Luzes para o Futuro, em que convidados proferirão palestras e conferências sobre temas emergentes ou urgentes para a administração pública e para o desenvolvimento socioeconômico.

A EGMA, de acordo com as demandas, oportunidades e condições, em parceria com instituições de ensino superior, viabilizará cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) e *stricto sensu* (mestrado profissional), para atender necessidades estratégicas de qualificação.

A EGMA procurará contribuir no processo de realização dos estágios obrigatórios supervisionados de estudantes de nível superior na Prefeitura, qualificando a supervisão que deve ser oferecida no seu desenvolvimento e interessando-se pelos relatórios finais e TCCs, para que sejam úteis à gestão quotidiana. Nesse sentido, oferecerá temas para os trabalhos, aos estagiários e orientadores, partindo da observação de áreas e atividades em que são detectados problemas que poderão ter melhores soluções se amparadas em estudos formais. Imagina-se que o Laboratório de Soluções em Gestão Municipal e Políticas Públicas Locais seja o local adequado para abrigar esse tipo de ação.

Sempre que possível e desejável, a EGMA desenvolverá ou fomentará a realização de atividades culturais tendo como público-alvo o funcionalismo, por considerar-se relevante atuar, complementarmente a outros órgãos municipais (como a Secretaria de Cultura, por exemplo) e instituições públicas e privadas presentes em Araraquara, nesta esfera em que a sensibilidade se transforma e se aprofunda, contribuindo para que a percepção humanista e solidária influencie as decisões, as ações e as relações entre os funcionários públicos e destes com os cidadãos a quem servem.

(...)

Visando economia de recursos e valorização das competências atuais do funcionalismo, as atividades a serem inicialmente desenvolvidas priorizarão a oferta voluntária de cursos e palestras por funcionários que se disponham a disseminar seus conhecimentos, sendo essas atividades devidamente certificadas e valorizadas nos respectivos prontuários, para eventual aproveitamento na progressão funcional. Em seguida serão priorizados os cursos a distância certificados, oferecidos gratuitamente por outras instituições, validados pela EGMA. Por fim, nesta ordem, serão oferecidas atividades mediante convênios e sob contratação, até o limite dos recursos orçamentários disponíveis. (ESCOLA DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA, 2019, p. 6-11)

5. Atividades desenvolvidas

Além das atividades necessárias à criação, formalização, estruturação, organização e planejamento da EGMA, já foram desenvolvidas algumas atividades-fins iniciais, a maioria a custos mínimos, graças à colaboração voluntária de servidores da Prefeitura e da UNESP/FCL-Ar e de alunos e egressos do Curso de Administração Pública:

- Palestra 1 do Ciclo¹¹ “Luzes para o Amanhã” – “O futuro do trabalho” – Prof. Dr. Fernando Ramalho Martins (UNESP/FCL-Ar);
- Palestra 2 do Ciclo “Luzes para o Amanhã” – “Políticas Públicas para Inclusão Socioeconômica no Século XXI: O Papel da Economia Social e Solidária” – Prof. Dr. Leandro Pereira Moraes (UNESP/FCL-Ar);
- Palestra 3 do Ciclo “Luzes para o Amanhã” – “Estado e mudanças institucionais: que instituições queremos para o futuro?” – Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes (UNESP/FCL-Ar);
- Seminário de Propostas da Disciplina “Gestão de Projetos” do Curso de Administração Pública da Unesp ao Laboratório de Soluções em Gestão Pública e Políticas Públicas Municipais da Escola de Governo, seguido da elaboração dos projetos pelos alunos envolvidos, como trabalhos da disciplina, disponibilizados para a Prefeitura – Coord. Prof. Dr. Antonio Roberto Bono Olenscki (UNESP/FCL-Ar);
- Curso “Formação em Direitos Humanos”;
- Curso “Controle Interno Municipal”, com participação da Oficina Municipal e aula introdutória do Prof. Dr. Valdemir Pires;
- Apoio ao Curso “Pregão Eletrônico – Decreto Federal nº 10.024/19”;
- Apoio à III Mostra da Atenção Primária no município de Araraquara e I Mostra Regional da Atenção Primária à Saúde;
- Concepção, montagem e alimentação da “Biblioteca Virtual Sobre Gestão Pública e Políticas Públicas Municipais”, disponível em <https://bibliotecaegma.wordpress.com/>;

¹¹ As palestras deste ciclo foram gravadas e disponibilizadas no site da Escola de Governo, para utilização de todos os interessados.

- Organização e alimentação do “Repositório de Informações sobre o Coronavírus”, disponível em <https://bibliotecaagma.wordpress.com/repositorio-coronavirus/>.

Além disso, foram levantados dezenas de cursos no formato EaD, gratuitos, de qualidade, fornecidos por diversas instituições, de interesse para a qualificação do funcionalismo, que poderão ser cursados e posteriormente validados pela EGMA, com base no Decreto n. 12.103, de 14 de outubro de 2019, baixado para esta finalidade. Tais cursos são considerados de oferta permanente pela Escola, podendo ser cursados a qualquer tempo.

6. Obstáculos e adversidades

Como toda experiência inovadora em ambiente organizacional consolidado e parametrizado por normas rígidas, além de marcado por posicionamentos políticos diversificados e muitas vezes conflitantes, a Escola de Governo do Município de Araraquara enfrenta, neste momento inicial de sua implantação, uma série de obstáculos e algumas adversidades, que precisam ser devidamente trabalhados para que seja possível atingir, paulatinamente, o objetivo de instaurar um processo de aprendizado contínuo e oportuno entre os servidores públicos municipais de Araraquara. Entre esses obstáculos e adversidades estão, principalmente:

- a baixa disponibilidade de recursos financeiros para sustentar iniciativas mais ousadas, de maior impacto (conforme evidências orçamentárias);
- a dificuldade para montar e bancar financeiramente a equipe necessária ao funcionamento da escola a um ritmo mais envolvente (obstáculos legais e financeiros à contratação);
- o grau heterogêneo de compreensão da importância da qualificação do funcionalismo entre as lideranças políticas do governo (captado ao longo do processo de elaboração dialogada do PBQF);
- a existência, na estrutura administrativas da prefeitura, de outros centros de formação, ainda não articulados numa visão única e uníssona em torno da política de qualificação do funcionalismo;

- a presença de expectativas exacerbadas sobre o potencial da Escola: pensa-se, muitas vezes, que a simples criação da Escola resolve os graves problemas de insuficiência de conhecimentos e habilidades existentes no conjunto do funcionalismo;
- uma dose de desconfiança, no público-alvo da escola, quanto à validade e oportunidade da iniciativa de criação da Escola (captada pelo censo);
- a existência de expectativas, no público-alvo, não coincidentes com as de qualificação profissional para fins que não tragam vantagens pecuniárias imediatas;
- algumas dificuldades nos encaminhamentos no âmbito do convênio entre a universidade e a prefeitura, por conta de incompreensões decorrentes, provavelmente, da novidade da experiência, mormente nas instâncias universitárias.

A falta de uma sede para a EGMA (enquanto se aguarda o processo de cessão do prédio pela UNESP e sua reforma e adequação) provoca uma dispersão desorganizadora de seus agentes e desaceleradora de suas ações, além de dificultar, primeiro, a percepção de que a escola existe e está em funcionamento, recebendo os servidores e, segundo, a almejada interação, num local apropriado, de agentes da academia com agentes da administração municipal. Caso não aconteça a cessão, será preciso definir outro local para a sede.

De todas as dificuldades identificadas, a maior, entretanto, foi a decorrente do impacto da Covid-19 sobre a capacidade de ação da EGMA, a partir de abril-maio de 2020. Não apenas pela inviabilização da oferta de atividades formativas presenciais, mas, antes disso, pelo fato de a maior parte da capacidade instalada da Prefeitura ter se voltado para as ações de combate à pandemia e de socorro às vítimas (inclusive os estagiários da Escola foram colocados à disposição das secretarias). Tornou-se impeditivo demandar recursos e atenção de agentes do governo e de funcionários para ações não diretamente voltadas ao enfrentamento da pandemia (felizmente um dos mais bem-sucedidos no Estado de São Paulo, não obstante a insuficiência frente à enormidade do problema). No momento em que eclodiu a doença, impondo o isolamento social, a EGMA estava preparando as seguintes atividades, enquanto montava a sua rede de contatos nos órgãos da administração direta e indireta:

- Curso “Orçamentação sob o enfoque econômico-gerencial”, para gestores, servidores e membros de conselhos e do orçamento participativo, a partir de textos em elaboração pelo Diretor Acadêmico-Científico;
- Curso básico em Organização e Tramitação de Processos Administrativos;
- Curso de 7 ferramentas para a Gestão de Tempo e Produtividade;
- Curso de Formação Posterior à Contratação para Guardas Civas Municipais;
- Estágio de Atualização Profissional – EAP para agentes de fiscalização de trânsito e de gestão de multas.

Com vistas a oferecer sua contribuição ao combate à pandemia, a Escola se dedicou à montagem e alimentação do já mencionado “Repositório de Informações sobre o Coronavírus”, cujo objetivo é auxiliar na redução da desinformação sobre o assunto, desinformação essa que dificulta a interlocução do governo com a sociedade para o enfrentamento da pandemia e, não raro, é letal.

Conclusão

Fruto de uma parceria entre a Universidade Estadual Paulista (UNESP), por meio da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCL-Ar) e com a participação do Departamento de Administração Pública, e a Prefeitura Municipal de Araraquara, foi concebida e criada a Escola de Governo do Município de Araraquara (EGMA), com características singulares e um arrojado plano de trabalho, para a materialização de uma política de qualificação do funcionalismo, com a pretensão de inserir a lógica das organizações aprendentes nos órgãos da administração direta e indireta municipais.

Leis e decretos normatizam a estrutura e o modo de funcionamento da EGMA, assegurando-lhe condições jurídicas de funcionamento. Resta dotá-la de um corpo administrativo (ao longo do tempo e de acordo com os recursos disponíveis), de uma sede e de recursos orçamentários (compatíveis com os planos de trabalho anuais).

Enquanto não dispuser das condições básicas ideais de funcionamento, a EGMA deve (rumo à sua paulatina institucionalização e capacitação

operacional para implementar a política municipal de qualificação do funcionalismo) atuar de maneira criativa e co-operativa, articulando atores políticos e institucionais e agentes do governo e da administração pública para desenvolver atividades formativas de custo baixo ou nulo (à base de voluntariado e de cooperações interinstitucionais) que contribuam para a materialização de seus objetivos e metas bienais. Embora este caminho imponha limitações ao escopo e à intensidade das ações da Escola, ele é o único disponível no cenário de absoluta escassez de recursos e, por sua vez, implica uma oportunidade de articulação de energias e talentos disponíveis nos quadros funcionais da própria prefeitura e a necessidade de diálogo, mais intenso e focado em cooperação mútua, com a universidade, principalmente a pública, e com outros centros formativos dedicados à melhoria da gestão pública.

A sobrevivência, assim como a funcionalidade e a utilidade futuras da EGMA dependerão, em grande medida, da capacidade de seus agentes de enfrentar, em parceria com o conjunto do governo municipal e com o apoio possível de parceiros externos, as adversidades e os obstáculos listados neste relato, enquanto vai, por um lado, viabilizando a oferta de atividades formativas relevantes e, por outro lado, articulando a demanda por essa oferta (já que as necessidades formativas, ainda que flagrantes, não se apresentam espontaneamente, dependendo de que seus portadores sejam incentivados a delas participar). Além disso, se a Escola não for capaz de evitar que apenas os incentivos pecuniários (e não, também, a busca genuína de capacitação para melhor operar e servir) motivem o funcionalismo a aderir às atividades formativas oferecidas, ela poderá ter o destino, muito comum nas organizações, de se tornar apenas um *locus* viabilizador de eventos e avaliações que são requisitos para a ascensão funcional e melhoria salarial por mérito, desvirtuando a própria noção de mérito.

- ESCOLA DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA. **Diretrizes Gerais para o Projeto Pedagógico**, 2019. Disponível em: < <http://www.araraquara.sp.gov.br/egma/3.ApresProjPolPedag2.pdf>>. Acesso em: 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Decreto n. 11.958, de 20 de maio de 2019**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Escola de Governo do Município de Araraquara. Disponível em: < <http://www.araraquara.sp.gov.br/egma/arquivos/regimento-interno-decreto-11958.pdf>>. Acesso em: 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Decreto 11.976, de 12 de junho de 2019**. Institui o Censo do Funcionalismo Público Municipal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.araraquara.sp.gov.br/governo/atos-oficiais/atos-oficiais-22_06_2019.pdf>. Acesso em: 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Decreto n. 12.068, de 3 de setembro de 2019**. Institui o Plano Bienal de Qualificação do Funcionalismo (PBQF) e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.araraquara.sp.gov.br/egma/PBQFAtualizado20092019.pdf>>. Acesso em 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Decreto n. 12.103, de 14 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a validação, pela Escola de Governo do Município de Araraquara, dos certificados obtidos por empregados públicos municipais dos órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta em cursos a distância, gratuitos e certificados, oferecidos por instituições que constem em lista prévia de cursos válidos, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.araraquara.sp.gov.br/egma/copy_of_12103.14out19CURSOSEADEGMAValidaodeCertificadospelaEscoladeGovernoRevogaDecreton12036de05ago191.pdf>. Acesso em: 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Decreto n. 12.144, de 5 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a atuação voluntária de empregados públicos da Administração e Indireta em atividades formativas promovidas ou oferecidas pela Escola de Governo do Município de Araraquara. Disponível em: < <http://www.araraquara.sp.gov.br/egma/DecretoVoluntariosPublicado.pdf>>. Acesso em: 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Lei Municipal n. 8.867, de 6 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a organização da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/a/araraquara/lei-ordinaria/2017/886/8867/lei-ordinaria-n-8867-2017-dispoe-sobre-a-organizacao-da-estrutura-administrativa-do-poder-executivo-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 25 ago 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. **Lei Municipal n. 9.450, de 30 de janeiro de 2019**. Institui a Escola de Governo do Município de Araraquara e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.araraquara.sp.gov.br/egma/arquivos/leiodinaria9450egma.pdf>>. Acesso em: 25 ago 2020.

O AUTOR

Valdemir Pires é professor-assistente doutor do Departamento de Administração Pública da UNESP/FCL-Araraquara, primeiro Diretor Acadêmico-Científico da Escola de Governo do Município de Araraquara. Com mestrado em Economia e doutorado em Educação (tese em Economia da Educação), tem experiência na gestão pública municipal e foi avaliador de escolas de governo pelo INEP.

ESCOLAS DO LEGISLATIVO: A EXPERIÊNCIA NOS MUNICÍPIOS

William Maximiliano Carvalho de Melo, Fernando de Souza Coelho,
Roberto Eduardo Lamari e Nancy Thame

Em um mesmo dia da semana, um café filosófico sobre a ‘Ética no Serviço Público’ é promovido em uma Câmara Municipal. Enquanto isso, em uma cidade próxima, servidores do legislativo local atendem em um curso de ‘Gestão de Documentos Públicos’. Na mesma semana, a Câmara receberá os alunos do curso de ‘Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS)’ para dar prosseguimento à formação, ao mesmo tempo em que novos alunos de outra cidade se preparam para a primeira aula do ‘Curso de Iniciação Política’. O que iniciativas¹ tão diferentes de ações educativas, espalhadas por diferentes municípios, têm em comum é que todas elas ocorrem sob a estrutura de uma Escola do Legislativo.

As Escolas do Legislativo são os “órgãos educacionais do Parlamento brasileiro” (COSSON, 2008, p. 6). Na atualidade, estas estruturas podem ser encontradas em funcionamento nas duas Casas do Congresso Nacional, na quase totalidade das Assembleias Legislativas Estaduais e Tribunais de Contas, e estão a difundir-se gradualmente nas Câmaras Municipais. Em uma perspectiva de ordenamento cronológico, é possível organizar a gênese e o desenvolvimento das Escolas do Legislativo em três gerações distintas.

A primeira geração destas escolas surge na década de 1990, com as iniciativas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 1993, seguida pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ambas em 1997. O que caracteriza esta primeira geração de escolas do legislativo é uma busca

¹ Exemplos extraídos de Seino e Lopes (2017).

por estabelecer estruturas educacionais nos respectivos parlamentos antes mesmo da previsão da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que, no contexto das reformas gerenciais do Estado, estabeleceu a existência de escolas de governo nas organizações públicas para formar e aperfeiçoar o quadro de servidores.

Estas primeiras organizações legislativas desenvolveram os primeiros modelos de escolas juntamente com outras inovações administrativas, tais como as TVs e rádios legislativas, as tribunas abertas, entre outros, para responder diretamente ao novo cenário da redemocratização no Brasil e seu impacto direto nas organizações legislativas. MELO E COELHO (2020) destacam três desafios deste novo cenário para os parlamentos.

O primeiro desafio apresenta raízes no processo histórico de insulamento burocrático das organizações parlamentares, em relação ao fortalecimento de um Poder Executivo pautado pelas narrativas da racionalidade técnica e pela dicotomia que polariza política e administração (DENHERDT e BAKER, 2007). Esta trajetória contribuiu para um descasamento entre as demandas da sociedade e a ação dos Poderes Legislativos, o que foi sinalizado pelas três primeiras eleições legislativas pós-redemocratização com índices de renovação dos quadros políticos acima dos 50%. Este cenário criou a oportunidade para o desenvolvimento de novos canais de contato entre o Poder Legislativo e a sociedade, entre os portais de Internet e as transmissões das sessões plenárias pela TV e rádio, surgiram também as propostas das primeiras escolas.

O segundo desafio é a adequação dos parlamentos às competências e diretrizes do texto da Carta Constitucional de 1988. Por um lado, o novo texto ampliou significativamente as capacidades e competências de intervenção dos Parlamentos em diferentes áreas das políticas públicas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995), ao mesmo tempo, a Carta Magna instituiu o concurso público como mecanismo de ingresso para cargos efetivos, criando a necessidade das organizações legislativas elaborarem seus regulamentos e mapas de cargos e carreiras. Para isso, os parlamentos passaram a ter áreas dedicadas ao desenvolvimento de concursos públicos e à formação dos novos servidores. Tais estruturas deram origem aos primeiros modelos de escolas do legislativo.

Por fim, o terceiro desafio pós-redemocratização se refere ao modo como os parlamentos respondem a uma crescente cultura de participação de diferentes atores e grupos de interesse da sociedade em seus processos. O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, seguido pelas experiências com as Constituições Estaduais, fomentou um intenso processo de participação cidadã (VERSIANI, 2010). Muitas organizações legislativas passaram a realizar eventos e abrir canais de participação popular para desenvolver uma reaproximação com a sociedade. Estas experiências introduziram no ‘DNA’ das escolas do legislativo uma abertura para a sociedade que complementa o escopo de profissionalização dos servidores, próprio das escolas de governo.

As Escolas do Legislativo da primeira geração buscaram inspiração em outras experiências educacionais fora do Poder Legislativo, tais como a Fundação João Pinheiro ou a Escola Nacional de Administração Pública. Ao mesmo tempo, elas próprias tornaram-se modelos para outras organizações legislativas. Cabe destacar que, embora classificadas em uma mesma geração, as três Escolas do Legislativo pioneiras – Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais; o Instituto do Legislativo Brasileiro; e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – apresentam estruturas e trajetórias de desenvolvimento muito distintas² que se refletem em diferentes modelos para as gerações seguintes.

Ainda no contexto desta primeira geração foi criado pelo Senado Federal, em 1995, o programa Interlegis, a partir da experiência com formações nas áreas de tecnologia que advinham do Centro de Informática e Processamento de Dados (PRODASEN) criado nos anos 70. Este programa, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, visa a modernização e integração do sistema parlamentar brasileiro, tendo como um dos seus pilares a capacitação presencial e posteriormente o ensino a distância para formação dos corpos técnico-administrativos das Casas Legislativas (VENTURELLI e MARQUES, 2004).

² Para uma caracterização mais aprofundada da trajetória das primeiras Escolas do Legislativo no Brasil, ver Melo (2015).

A segunda geração de Escolas do Legislativo surge, sobretudo, após os anos 2000 com a eclosão das Escolas do Legislativo nas Assembleias Legislativas Estaduais³. Esta difusão decorre principalmente como uma resposta destas organizações a dois estímulos distintos. Por um lado, se trata do cumprimento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, sendo o modelo de Escola do Legislativo a resposta dos parlamentos à necessidade de criação de suas Escolas de Governo.

Ao mesmo tempo, a criação das escolas nas Assembleias Estaduais passou a ser fomentada pelas Escolas já existentes, um projeto que tomou forma a partir do primeiro Encontro das Escolas do Legislativo do Brasil na Escola do Legislativo de Pernambuco em 2001 (COSSON, 2008). Contudo, um novo impulso na difusão deste projeto seria dado em 2003, quando representantes das Assembleias Estaduais, juntamente com membros das Escolas do Legislativo do Congresso Nacional, criaram a Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (ABEL).

Nas palavras do presidente da organização e ex-presidente do Instituto do Legislativo Brasileiro do Senado Federal: “[A ABEL] foi o ponto de encontro para desencadear, País afora, esse sentimento de mudança no Legislativo visando ao aprimoramento dos quadros funcionais das Casas Legislativas e maior aproximação com os diversos segmentos da sociedade organizada” (MADRUGA, 2008, p.32). O desenvolvimento da segunda geração das Escolas do Legislativo foi diretamente influenciado pela atuação da ABEL em estabelecer, instrumentalizar e padronizar as Escolas do Legislativo, além de facilitar a transferência e emulação de programas e ações educacionais entre as diferentes Escolas (COSSON, 2008).

Assim, uma das características que emerge na segunda geração de Escolas é a atuação em rede, coordenada e estimulada pelos encontros e intermediações da ABEL. Contudo, diferente de outras redes de Escolas de Governo, a ABEL não se constitui como um órgão da administração pública e sim como uma associação. Esta característica confere total autonomia aos associados sobre suas decisões nas matérias de suas Escolas do

³ Para um caso de exemplo do desenvolvimento das Escolas na segunda geração ver Araújo (2019) sobre a Escola da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte.

Legislativo, respectivas atividades e *modus operandi* e coloca a ABEL como um influenciador destes processos (BUTORI, 2016).

Em parceria com a ABEL, o programa Inerlegis, administrado pelo Senado Federal, atuou no suporte de transferência de tecnologias e ações de formação que ajudaram a moldar as Escolas desta segunda geração⁴ e a formar uma primeira rede para sua atuação.

As Escolas do Legislativo de terceira geração surgem após 2005 com a emergência das primeiras Escolas do Legislativo nas Câmaras Municipais. Tais Escolas representam uma inovação no contexto dos municípios, promovendo um *locus* de partilha e difusão de conhecimentos sobre e para o Poder Legislativo (RIBEIRO, 2010).

O processo de instalação destas Escolas locais decorre concomitantemente com a implementação das últimas Escolas da segunda geração. Por um lado, esta é a geração de Escolas com o maior acesso a informações e suporte para a constituição de suas Escolas. A cada nova eleição municipal, a ABEL e o programa Interlegis encaminham aos vereadores empossados informações sobre o papel das Escolas do Legislativo, bem como a estrutura e os documentos necessários para constituí-la⁵ (BUTORI, 2016). Além disso, as Escolas das Assembleias Estaduais podem atuar tanto como *benchmark* para suas contrapartes locais, quanto como promotoras e condutoras de uma sub-rede de Escolas no interior de cada Estado.

Contudo, o cenário de difusão das Escolas do Legislativo nos municípios brasileiros apresenta, ao longo dos anos, uma tendência incremental e heterogênea. Conforme identifica CARVALHO (2014), a maior parte dos Estados brasileiros possuem apenas uma Escolas do Legislativo implementada em Câmara Municipal. Ao se considerar o cenário dos 5.568 municípios brasileiros, com suas realidades peculiares, percebe-se que ainda está em processo o desenvolvimento desta terceira geração de Escolas.

⁴ Para um panorama detalhado das Escolas do Legislativo nas Assembleias Legislativas Estaduais ver Cosson (2008).

⁵ Os modelos de documentos necessários para a constituição de uma Escola do Legislativo podem ser acessados diretamente por meio do portal: <https://www.portalabel.org.br/escolas/como-criar-uma-escola>.

Alguns dos apontamentos recentes da literatura acerca das dificuldades e entraves para que as Câmaras Municipais adotem o modelo da Escola do Legislativo dão conta de, ao menos, quatro pontos que ajudam a explicar a lentidão no processo de difusão das Escolas desta terceira geração.

O primeiro ponto diz respeito à estrutura para criação e manutenção da Escola. Embora a ABEL, o Programa Interlegis e algumas Escolas Estaduais suportem apoios documentais e alguns recursos, tais como professores convidados ou tecnologia da informação para o desenvolvimento de cursos, a maioria das Escolas em nível municipal dependem prioritariamente de suas capacidades de infraestrutura, orçamento e de corpo de formadores e administrativos para desenvolver e coordenar as ações da Escola.

Por mais que existam os apoios e incentivos das instituições citadas anteriormente em criar e manter as Escolas em nível local, tal como aponta Butori (2014), nenhum ator exterior pode obrigar ou condicionar uma Câmara Municipal a criar sua Escola. O projeto de uma Escola do Legislativo está contido em uma *garbage can*⁶ (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972), no qual disputa a atenção da instituição com outras atividades e inovações possíveis ao Poder Legislativo local. Neste sentido, a criação da Escola na Casa Legislativa depende da existência de um ou mais empreendedores políticos⁷ (KINGDON, 1984) que patrocinem a proposta.

O terceiro desafio para as Escolas locais do Poder Legislativo são as constantes mudanças que ocorrem na organização. A cada quatro anos, eleições legislativas podem alterar significativamente o quadro de vereadores na organização, para além disso, a Mesa Diretora da Casa pode mudar em dois anos, e cargos de livre provimento, como os assessores legislativos podem ser trocados em qualquer instante. Este ambiente

⁶ O *garbage can model* ou modelo da lata de lixo aplica uma perspectiva de escolha dos decisores públicos em relação a um número limitado de soluções alternativas disponíveis em suas latas de lixo.

⁷ O empreendedor político (*policy entrepreneur* no original) é o indivíduo que explora as janelas de oportunidade disponíveis para mudanças, advogando seus interesses e investindo seus recursos para obter resultados de políticas públicas que atendam seus interesses.

dinâmico pode fazer, por exemplo, com que vereadores que patrocinavam um projeto de Escola como empreendedores não sejam reconduzidos pelo processo eleitoral, ou que projetos de educação legislativa sejam abandonados pela saída repentina de servidores comissionados ou mudanças de direção da organização pela chegada de uma nova Mesa Diretora.

Por fim, existe o grande desafio de compatibilizar a criação de uma Escola do Legislativo com o funcionamento institucional deste Poder. Conforme expressa RIBEIRO (2010) o desenvolvimento de ações educativas no interior do parlamento deve ocorrer *pari passu* com o bom funcionamento das funções representativa, fiscalizadora e legislativa inerentes ao Poder. A Escola do Legislativo é entendida pelos seus defensores como uma ferramenta que contribui para a melhoria das ações do Parlamento local, seja pela aproximação em ações com a sociedade civil, ou pela profissionalização de seus servidores. Ao mesmo tempo, opositores desta solução podem argumentar que a existência de uma Escola e suas ações enfatizam as fragilidades do Poder Legislativo e do exercício de suas competências no jogo político.

Apesar dos desafios expostos, dois Estados, São Paulo e Minas Gerais, apresentam cenários com mais de uma dezena de Escolas implementadas. Estes dois polos das Escolas do Legislativo municipal merecem atenção para que se compreenda as ações e dinâmicas que incentivam algumas Câmaras Municipais à implementarem suas Escolas do Legislativo.

As Escolas do Legislativo em Minas Gerais

Tal como descrevem MELO E COELHO (2019), durante o decurso da 12ª legislatura da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, um grupo de servidores administrativos aproveitou a janela de oportunidade⁸ promo-

⁸ O conceito de janela de oportunidade (*policy window* no original) descreve um cenário de abertura da instituição para a proposta de novas soluções que podem trazer inovações. Para mais detalhes ver Kingdon (1984).

vida pelos debates em torno da modernização do Poder Legislativo para formular e implementar a estrutura pioneira de uma Escola do Legislativo em 1993. A partir daí, a Escola se desenvolveu, dirigida por um corpo de servidores administrativos, para oferecer conhecimento especializado nas competências do Poder Legislativo, programas de educação para a cidadania com a aproximação da sociedade, e, ao mesmo tempo, aproximar-se das Câmaras Municipais mineiras.

Conforme destaca RIBEIRO (2010), muitas Câmaras Municipais desenvolvem, ao longo do tempo, ações de apresentação do Poder Legislativo à sociedade, sobretudo aos jovens estudantes, dentro de uma proposta de educação para cidadania, sem, contudo, constituírem a estrutura de uma Escola. O autor aponta que as primeiras criações de Escolas locais ocorrem a partir de 2005 na Câmara Municipal de Viçosa, seguida pela capital mineira e pelo Parlamento de Montes Claros, ambas em 2007.

O caso da Câmara Municipal de Montes Claros é particularmente emblemático, conforme o retratam MENEZES E RIBEIRO (2007). Os autores descrevem o cenário de fragilidade das relações de representatividade entre a Câmara, os servidores administrativos e os munícipes, após a prisão de oito vereadores e alguns funcionários próximos como resultado da Operação Pombo Correio da Polícia Federal.

Neste contexto é criada a Câmara-Escola, em conjunto com um pacote de medidas e instrumentos de modernização administrativa que visavam recuperar sua capacidade institucional de prover a representação político-parlamentar. A nova organização surge do convênio da Câmara com a Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais e com a Universidade Estadual de Montes Claros, para a provisão de capacitação aos servidores e vereadores, bem como ações de educação para a cidadania desenvolvidas com a sociedade civil.

Como o caso acima evidencia, as Escolas do Legislativo representam para as Câmaras Municipais, assim como para as demais estruturas parlamentares, um instrumento de modernização administrativa e de conexão com a sociedade. Contudo, grande parte das Câmaras Municipais apresentam maior restrição de recursos humanos e materiais para empregar em suas Escolas do que suas contrapartes na esfera Estadual

ou Nacional. Tal como descreve BUTORI (2016: 254): “(...) a maioria das escolas [municipais] possui estrutura administrativa mínima, espaço físico reduzido, falta de orçamento próprio, servidor com atribuições além da exigida e sem remuneração adequada e uma legislação incompatível com a realidade”.

Para contornar as limitações estruturais dos municípios mineiros, a Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais tem atuado como uma estrutura de catalisação e difusão das Escolas do Legislativo para os municípios em um modelo de rede, que possui como marco o ‘Encontro com as Escolas de Legislativos Municipais Mineiros’ promovido em 2008 e a formação da Rede Mineira de Educação Legislativa.

Conforme destaca FREITAS (2017), a Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais possui dois mecanismos para potencializar a difusão das Escolas locais. O primeiro mecanismo é a abrangência das Câmaras Municipais, com seus parlamentares e servidores, no escopo das ações e programas educacionais da Escola Estadual. Neste sentido, a Escola do Legislativo da Assembleia é um referencial para as demais Câmaras mineiras (BUTORI, 2016), com a oferta cursos de formação e especialização que contemplam os públicos internos das organizações legislativas locais, ao mesmo tempo em que as convida a tomar parte em programas de educação para cidadania de abrangência estadual, dos quais cabe destacar um programa de referência.

O Programa Parlamento Jovem de Minas foi concebido a partir de uma experiência piloto desenvolvida no município de Belo Horizonte em 2004 como uma parceria entre a Escola do Legislativo da Assembleia e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, com o objetivo de prover uma formação política e de cidadania aos estudantes que transcendesse a simples visita às instalações do Poder Legislativo (TEIXEIRA e BARBOSA, 2017). A extensão do Programa levou ao crescente envolvimento de diversas Câmaras Municipais mineiras, muitas sem a estrutura de uma Escola, mas que realizavam etapas locais de formação e simulação das sessões em seus plenários, estimulando o interesse local pelas ações do Parlamento e incentivando a formação de novas Escolas para dar continuidade aos projetos de educação para a cidadania (FREITAS, 2017).

O segundo mecanismo para difusão das Escolas locais é a rede informal de empreendedores políticos que promovem um *advocacy*⁹ pelas Escolas do Legislativo. No caso mineiro, nomes como Ruth Castro, Gerente-Geral da Escola do Legislativo da Assembleia, ou Guilherme Wagner Ribeiro, da equipe de gestão da Escola, estão presentes em eventos e publicações de promoção das Escolas do Legislativo não apenas no próprio Estado, mas também no contexto nacional. As atuações destes empreendedores fortalecem redes locais para a troca de experiências e criam ambientes mais férteis ao desenvolvimento de novas Escolas.

Em síntese, a difusão de Escolas do Legislativo nos municípios mineiros pode ser atribuída ao pioneirismo e empenho do corpo diretivo da Escola do Legislativo da Assembleia Estadual em desenvolver um portfólio de ações de formação e de educação para cidadania que envolva e engaje a atuação dos Parlamentos locais, ao mesmo tempo em que redes e sub-redes, formais e informais, emergem para compartilhar experiências educacionais e buscar soluções conjuntas para sobrepujar os desafios estruturais e fomentar os projetos locais de modernização administrativa e fortalecimento do diálogo com a sociedade.

As Escolas do Legislativo em São Paulo

A experiência pioneira de uma Escola do Legislativo no Estado de São Paulo ocorreu durante o período da segunda geração de Escolas com a criação do Instituto do Legislativo Paulista (ILP) na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em 2001, por meio da Resolução 821/2001 com objetivos internos à organização, como profissionalizar o corpo de servidores e apoiar os trabalhos da instituição, mas também com a abertura para cursos e eventos voltados à sociedade.

Contudo, antes mesmo da criação do ILP, em 1999, os então Deputados Estaduais César Callegari e Célia Leão apresentaram os projetos

⁹ Expressão que designa a mobilização de atores sociais para influenciar a formulação ou implementação de uma determinada política pública.

de lei que geraram a Resolução nº798/1999 que instituiu o programa ‘Parlamento Jovem Paulista’ (SOUZA, 2018). A cada edição anual, 94 alunos, representando os acentos dos Deputados Estaduais do parlamento paulista, são selecionados para assumir, por um dia, o papel de Deputado Estadual, com a apresentação, debate e deliberação de projetos propostos pelos próprios alunos (COSSON, 2010). Tal como aponta SOUZA (2018), embora seja um modelo de aproximação dos jovens com a estrutura do legislativo estadual, não há uma vinculação do programa com o ILP, sendo que a Mesa Diretora da ALESP estabelece, a cada ano, a equipe para a gestão do programa. Embora distinto de sua contraparte mineira¹⁰ e mais independente da estrutura de uma Escola do Legislativo, o programa Parlamento Jovem Paulista promove a aproximação dos jovens com a realidade do Poder Legislativo e contribui no conhecimento de suas estruturas e competências.

Pouco tempo após a criação da nova Escola, um grupo de cientistas políticos da Universidade de São Paulo procurou a nova organização em 2003 com a proposta de um curso de ‘formação política’ composto por módulos e aberto aos servidores da Casa Legislativa e à sociedade. Conforme descrevem DANTAS E SCHIAMI (2015) após o decurso de duas trocas de presidente, assume como Diretor-Presidente do ILP o advogado e servidor comissionado da ALESP, Roberto Lamari, que imprimiu mudanças significativas ao modelo da Escola.

Em um primeiro momento, moldou-se um curso de Ciência Política com perfil mais acadêmico para atender às necessidades da Casa e de seus grupos de interesse. Ao mesmo tempo, os cursos de iniciação política ganharam duas novas frentes, conforme descreve LAMARI (2010): Por um lado foi desenvolvido um curso de iniciação política em formato digital, permitindo que jovens com acesso à Internet pudessem realizar o curso, por outro lado, foram desenvolvidos cursos presenciais de iniciação política nas áreas mais periféricas da capital sob coordenação do cientista político Humberto Dantas. Este projeto de levar a educação política para

¹⁰ Para um comparativo detalhado entre os modelos de Parlamento Jovem em Minas Gerais e São Paulo, ver Cosson (2010).

além das limitações físicas da Assembleia Legislativa demandou novos parceiros, levando o ILP a estabelecer uma aliança com organizações como a Fundação Mário Covas, que tinha entre seus objetivos contar a história da democracia no Brasil (SOARES et al., 2010) e a Fundação Konrad Adenauer, que “tem o compromisso de promover a democracia, o Estado de Direito, a economia social de mercado e a unificação europeia” (SOARES et al, 2010: 84)¹¹.

Tendo como referência as ações desenvolvidas pelo ILP e com o apoio provido pela ABEL e pelo Programa Interlegis, as Escolas do Legislativo começaram a emergir nos municípios paulistas após 2011, duas experiências pioneiras marcam este período: Por um lado, a Câmara municipal de Taubaté instituiu sua Escola por meio da Lei Complementar nº 244/2011. A equipe desta Escola contribuiu para o desenvolvimento de outras experiências locais, até que problemas políticos e de alocação de servidores levaram à suspensão das atividades da Escola em 2016 e a sua extinção na reforma administrativa de 2019.

Ao mesmo tempo, tal como descrevem COMARELLA E OLIVEIRA (2018), é eleito para a Presidência da Câmara Municipal de São Paulo o vereador José Police Neto, chefe de gabinete da Presidência da ALESP em 2001, quando da implementação do ILP, e que é acompanhado pelo ex-Presidente do ILP, Roberto Lamari. A transferência de expertise da Assembleia para a Câmara Municipal deu início à nova Escola por meio do Ato 1.131/2011, seguida pela institucionalização, pela Lei 15.506/2011 da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. Nos anos que se seguem, a Escola se desenvolve oscilando entre duas inclinações, consoante seu comando político: ora tende a focar o diálogo entre a instituição Poder Legislativo e a sociedade, promovendo ações abertas e fomentando o debate das políticas públicas com os diversos públicos de interesse e, em outros momentos, centra-se na dimensão organizacional, ao profissionalizar e especializar o corpo administrativo e de apoio parlamentar.

¹¹ A descrição das parcerias e resultados do programa de iniciação política nas comunidades mais periféricas do município de São Paulo pode ser encontrado em Soares et al. (2010).

A terceira geração de Escolas do Legislativo se difundiu no Estado de São Paulo após 2011 patrocinada por alguns mandatos de vereadores nas Câmaras Municipais. As iniciativas contavam com o *benchmark* do ILP e da Escola do Parlamento da Câmara de São Paulo, além do suporte direto do Programa Interlegis e da ABEL, cuja vice-presidência fora assumida por Roberto Lamari, o que contribuiu para seu papel como um dos principais empreendedores políticos do modelo de Escola do Legislativo junto aos municípios paulistas.

Conforme descrevem SEINO E LOPES (2017), o perfil das Escolas do Legislativo de terceira geração implementadas no Estado de São Paulo é bem heterogêneo: apenas algumas Escolas dispõem de orçamento próprio e estrutura física para o desenvolvimento de suas atividades. Algumas Escolas possuem servidores ou comissionados em dedicação exclusiva, enquanto outras equipes precisam dividir a atenção entre a Escola e outras áreas da organização. O nível de participação dos vereadores nas Escolas é igualmente variável: enquanto algumas Escolas contam com a participação direta de um ou mais parlamentares em sua estrutura administrativa, outras apresentam formas indiretas de participação, como a recomendação ou a divulgação das ações de cada Escola. A estrutura de cada Escola, juntamente com a orientação política de cada parlamento e a disponibilidade de parceiros externos para as ações formativas vão influenciar o desenvolvimento do perfil de cada Escola no espectro entre concentrar-se na profissionalização da organização ou em desenvolver ações externas de educação para a cidadania ou democracia com o foco no fortalecimento das relações institucionais do Poder Legislativo com os diferentes setores da sociedade.

A necessidade de congregar experiências e partilhar os desafios no desenvolvimento das Escolas no Estado levou à fundação, em fevereiro de 2017, de uma rede formal entre estas Escolas. Nascia assim a Associação Paulista de Escolas do Legislativo (APEL), sob a presidência de Roberto Lamari. Para além dos encontros presenciais, a rede articula as ações das Escolas e cria um espaço comum para a partilha de inovações e dificuldades decorrentes do cotidiano de cada Escola. Abaixo apresenta-se uma tabela resumo dos encontros promovidos por esta rede.

Encontros da APEL

Edição	Ano	Anfitrião	Cidade	Ano de Criação da Escola
I	2017	ILP	São Paulo	2001
II	2017	Escola do Parlamento	São Paulo	2011
III	2018	Escola do Legislativo de Louveira	Louveira	2012
IV	2018	Escola do Legislativo do Guarujá	Guarujá	2015
V	2019	Escola do Legislativo de Campinas	Campinas	2014
VI	2019	Escola do Legislativo de Piracicaba	Piracicaba	2014
VII	2020	Oficina Municipal	Encontro on-line	¹²

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir do Encontro Estadual em Piracicaba, em 2019, a APEL passou a contar com a parceria da Oficina Municipal¹³ e da Fundação Konrad Adenauer, para estruturar seus encontros e produzir conteúdos a partir dos eventos. Na ocasião, foi elaborada uma sistematização das ‘Boas Práticas em Escolas do Legislativo e Contas’. Por meio da rede de parceiros, a APEL busca ampliar o suporte às Escolas no Estado, bem como, fomentar e qualificar o ambiente de partilha para estas organizações.

Em síntese, a difusão das Escolas de terceira geração no Estado de São Paulo ocorreu a partir de uma leitura de alguns atores políticos em relação ao desenvolvimento do ILP e de suas ações. Após a consolidação de uma década a investir na disseminação dos cursos de Iniciação Política e de especialização do corpo administrativo em Ciência Política, as primeiras iniciativas locais emergiram com o desafio de realizar seus projetos educacionais em cenários com maior escassez de recursos humanos e materiais.

¹² O VII encontro da APEL era previsto acontecer na Escola do Legislativo de Santos, criada em 2019, mas foi cancelado devido à pandemia de Covid-19.

¹³ Organização da Sociedade Civil de interesse público voltada à formação humana e capacitação técnica de pessoas dedicadas à gestão de políticas públicas municipais. Informações em <https://www.oficinamunicipal.org.br/>

Para contrapor esta barreira, o suporte de atores como a ABEL, APEL e o Programa Interlegis têm promovido o desenvolvimento incremental das Escolas existentes e criado oportunidades para sensibilizar novas Câmaras Municipais à relevância deste projeto.

Fortalecimento das Escolas do Legislativo nas Câmaras Municipais

O presente capítulo explorou a trajetória do desenvolvimento da terceira geração de Escolas do Legislativo nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. A pluralidade de experiências locais indica que há diferentes caminhos para a criação e o desenvolvimento de uma Escola do Poder Legislativo, resultando em estruturas com identidades singulares. Contudo, ao menos quatro fatores podem ser destacados como contribuições para o maior êxito nas experiências municipais.

O primeiro fator é a existência de empreendedores políticos que fomentam, do nível nacional ao local, as Escolas do Legislativos e suas dimensões, seja enquanto parte de um programa de modernização do Poder Legislativo, seja enquanto fontes institucionais de uma educação para a democracia. Estes empreendedores, que compuseram as equipes de direção de Escolas de gerações anteriores, contribuem para dirimir riscos e dúvidas, bem como, para que a Escola desenvolva sua base de conhecimentos para começar a operar.

O segundo fator é a formação de parcerias locais. Para a maioria das Escolas municipais, a escassez de recursos humanos e materiais é um inibidor para a execução de projetos educacionais mais robustos ou ambiciosos. Universidades, organizações que buscam a educação cívica e política, outras Escolas de Governo, são apenas os exemplos mais recorrentes de parceiros que podem potencializar o programa educacional de uma Escola do Legislativo.

O terceiro fator a contribuir para o desenvolvimento das Escolas em nível local é a formação e atuação em estruturas de redes. Uma rede nacional, como a estabelecida pela ABEL, permite o contato das Escolas com

a realidade de outras localidades, além do *benchmark* derivado da atuação mais experiente das Escolas de primeira e algumas da segunda geração. Ao mesmo tempo, redes ao nível estadual, como a Rede Mineira de Educação Legislativa ou a APEL em São Paulo, permitem a partilha de experiências entre pares com maior proximidade sociocultural. Mesmo redes informais, em menor escala podem ser formadas entre Câmaras Municipais de localidades próximas para potencializar suas ações. O desafio consiste em transformar a rede não apenas em uma vitrine dos resultados da Escola, mas em uma parceira potencial, articulando ações conjuntas ou complementares para potencializar os recursos educacionais das Escolas.

Por fim, ao assumir que os três fatores anteriores constituem apenas apoio para a realização do propósito das Escolas do Legislativo, cabe destacar que o último fator que contribui para o desenvolvimento das experiências locais é a capacidade de servidores e parlamentares em inovar nas organizações legislativas. Lembra-se que as Escolas da primeira geração surgiram da necessidade de modernizar o Poder Legislativo para responder aos novos anseios da sociedade. Há que se assumir que, em uma sociedade cada vez mais dinâmica, esta tarefa nunca estará completamente concluída.

- ARAÚJO, L. dos S. **Proposta de ampliação da visibilidade e do acesso à produção acadêmica da Escola de Governo da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte.** 225f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação e do Conhecimento) – Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. 2019.
- BUTORI, M. M. R. **Educação legislativa: as Escolas do Legislativo nas câmaras municipais de Minas Gerais.** Revista Estudos Legislativos, 8, 2016.
- CARVALHO, V. N. de. **Escolas do Legislativo e a Educação para a Democracia.** E-legis, Brasília, n. 15, p. 46-61, set./dez. 2014.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **A garbage can model of organizational choice.** Administrative science quarterly, 1972, 1-25.
- COMARELLA, C. B.; OLIVEIRA, R. F. de. **A Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo: diagnóstico sobre retenção de alunos e gestão das atividades.** 64 f. Dissertação (MPGPP) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2018.
- COSSON, R. **Escolas do Legislativo, escolas de democracia.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.
- _____. **Dois modelos de parlamento jovem: uma leitura de seu funcionamento como letramento político.** Revista Estudos Legislativos, 3. 2010.
- DANTAS, H.; SCHIAVI, I. **O ILP e a Educação Política – Percepções com base em atividades de formação.** Revista do ILP. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Nº1, Ano 1, Outubro de 2015.
- DENHARDT, R. B.; BAKER, D. L. **Five Great Issues in Organization Theory.** In: RABIN, J.; HILDRETH, W. B.; MILLER, G. Handbook of public administration. 3ª ed. Taylor & Francis Group, 2007.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, pp. 175-200, 1995.
- FREITAS, F. M. **Escolas do Legislativo e possibilidades para a educação legislativa em Minas Gerais.** In: RESENDE, A. J. C. de; BERNARDES JÚNIOR, J. A. (coord.). Estudos sobre Poder Legislativo municipal. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017. p 355-377.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies.** Boston: Little, Brown, 1984.
- LAMARI, R. **Reforma do Legislativo.** In: DANTAS, H. et al. Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios. Cadernos Adenauer XI (2010), nº 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2010.
- MADRUGA, Florian. **Escolas do Legislativo – A Nova Visão do Parlamento Brasileiro.** Senatus: Brasília, v. 6, n.1, p. 31-34, maio, 2008.

- MELO, W. M. C. **As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: Um Estudo de Casos Múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS**. 2015. 218 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- _____; COELHO, F. de S. **Gênese das escolas do Legislativo no Brasil: apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG**. Revista do Serviço Público, 2019, 70 (especial): 192-217.
- _____; COELHO, F. de S. **The professional training policy in the Brazilian federal legislative body: the path of corporate education in the modernization narrative of the parliament**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, [S.l.], p. 130-149, fev. 2020.
- MENEZES, D. S. M.; RIBEIRO, G. W. **A crise da representação política e a comunicação nos legislativos municipais: Experiências inovadoras da Câmara Municipal de Montes Claros**. Anais do II Encontro da Compólitica, Universidade Federal de Belo Horizonte, 2007.
- RIBEIRO, G. W. **Informação, aprendizagem e inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. 2010. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Belo Horizonte, 2010.
- SEINO, E.; LOPES, M. G. **As Escolas do Legislativo nos municípios paulistas**. Cadernos Adenauer xviii, nº2, 2017.
- SOARES, A. B.; DANTAS, H.; SOARES, M. I.; LAMARI, R. **Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações**. Cadernos Adenauer XI (2010), nº 3, Educação política: reflexões e práticas democráticas. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ago. 2010.
- SOUZA, L. A. de. **Escola e política: um estudo sobre o Parlamento Jovem Paulista**. 2018. 94 páginas. Monografia (Lato Sensu em Gestão de Políticas Públicas no Poder Legislativo) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- TEIXEIRA, A. E.; BARBOSA, K. J. **Desafios para a formação política de jovens no projeto “Parlamento Jovem de Minas” a partir de uma metodologia em rede**. Conecte-se! Revista Interdisciplinar de Extensão, 2017, 1.1: 33-43.
- VERSIANI, M. H. **Uma República na Constituinte (1985-1988)**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252, 2010.
- VENTURELLI, T. A.; MARQUES, J. R. **Da evolução da educação na Sociedade para a educação no Legislativo**. Senatus, Brasília, v. 3, n. 1, p. 48-52, abr. 2004.

OS AUTORES

William Maximiliano Carvalho de Melo possui graduação em Marketing e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (2009). Foi Servidor Público Federal no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), posteriormente cedido à Prefeitura Municipal de São José dos Campos, na qual ocupou o cargo de Assessor de Políticas para Pessoas com Deficiência. Tem experiência na área de Marketing e Gestão Pública, com ênfase em Política e Planejamento Governamentais e Modernização Administrativa de Organizações Públicas. Atua principalmente nos seguintes temas: Previdência Social, Pessoas com Deficiência, Escolas de Governo e Modernização do Parlamento.

Fernando de Souza Coelho é professor do Curso de Graduação e do Programa de Pós-Graduação – em nível de mestrado acadêmico – em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP). Doutor e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e bacharel em Economia pela USP. Foi visiting professor, em estágio de pós-doutorado, na London School of Economics and Political Science (LSE), em 2019, bem como foi presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) no período 2016-2018 e coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD no triênio 2018-2020. Coordenador do Lab.Gov da EACH-USP. Em atividades de extensão universitária, atua como instrutor, assessor técnico e conselheiro de diversas escolas de governo e do legislativo.

Roberto Eduardo Lamari é advogado com especialização em Gestão Pública pela USP e Direito Público pela Unesp, Diretor Geral da Escola do Parlamento de Itapevi, Consultor Jurídico de Câmaras e Prefeituras, Diretor da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo e Contas, Foi Diretor Presidente do ILP- Alesp e Escola do Parlamento da CMSP.

Nancy Thame é filha e neta de agricultores e comerciantes, Nancy é natural de Lucélia-SP. Fez colégio em Campinas e veio a Piracicaba para fazer cursinho e, posteriormente, engenharia agrônoma na Esalq-USP, uma paixão à primeira vista. Compartilha o carinho pela cidade com seu marido, Antonio Carlos de Mendes Thame, cuja trajetória política é também permeada por ampla dedicação a Piracicaba. É mãe de três filhos (Natália, Gustavo e Sofia) e avó de uma neta (Gabriela). Também é graduada em Direito, pós graduada em gestão ambiental e ciência política. Foi docente e coordenadora do curso de Agronomia, encarregada de treinamentos no Ministério da Agricultura, empresária e diretora de Horto Florestal. Foi vereadora e contribui muito para a Escola do Legislativo de Piracicaba.

A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA EM NÍVEL DE PÓS-GRADUAÇÃO

Any Marise Ortega, Camila Dobner Pereira, Paula Virginia Schneider Pereira,
Stanley Plácido da Rosa Silva e Vinicius Schurgelies

1. Escolas do legislativo e o caminho para construção da cidadania

Nos diferentes ciclos de reforma e modernização administrativa da gestão pública brasileira, a preocupação com a profissionalização da força de trabalho tem sido tema recorrente. Os paradigmas formativos e de gestão de recursos humanos têm se modificado e aperfeiçoado desde a década de 1930 até os tempos atuais, na tentativa de atender às exigências e expectativas tanto das agendas reformistas de cada período quanto da sociedade ao longo do tempo. A criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), na década de 1930, o Decreto-Lei 200/1967 e a Reforma do Estado na década de 1990 são exemplos clássicos desses movimentos reformistas que, em maior ou menor grau, reverberam nos demais Poderes do Estado e nos entes federados (COSTA, 2008).

Sem demora, as reformas com ênfase na profissionalização iniciadas dentro do âmbito do Poder Executivo alcançaram também o Judiciário e o Legislativo, como parte desse movimento de transformação (COSSON, 2010). Após a Constituição de 1988 e, especialmente, com a reforma gerencial de 1995, esse processo de fortalecimento do corpo funcional ganhou impulso no Poder Legislativo. (MADRUGA, 2008)

Criadas no bojo do processo de modernização das Casas Legislativas, as escolas do legislativo foram uma das estruturas concebidas para

dar conta da necessidade de ampliação do investimento na força de trabalho (MELO, 2015). Isso porque, em função das particularidades das atividades parlamentares, o perfil de profissional dos servidores do Poder Legislativo exige competências, habilidades e formações em temas específicos. Nesse contexto, as escolas foram o caminho encontrado pelos parlamentos para exercer esse papel de capacitação (MADRUGA, 2008). De igual maneira, é por essa razão que elas “cresceram enquanto Instituições Acadêmicas e [...] se tornaram polos de educação política para a sociedade” (MELO, 2015, p. 19).

A oferta de cursos de curta duração sobre assuntos variados, ainda que enfocando temáticas referentes ao processo e às técnicas legislativas, além de temas afeitos ao Direito e à Administração Pública, acompanhada da expansão do oferecimento de cursos de pós-graduação lato sensu, por meio de parcerias com instituições de ensino superior, explica, em grande parte, o contínuo processo observado de transformação das escolas do legislativo em polos de educação política para a sociedade (COSSON, 2010).

De acordo com Melo (2015, p. 80), “este processo de ampliação e diversificação da oferta pedagógica das Escolas de Governo para abarcar segmentos da sociedade civil está inserido em um contexto de mudança mais amplo na administração pública brasileira”. Essa mudança vem ao encontro da concepção de que a participação política concreta e o controle social efetivo que decorrem da aproximação da sociedade dos espaços de poder constituídos são fundamentais para o fortalecimento da democracia.

1.1. O INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA (ILP)

Criado em 2001 pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), o Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo (ILP) se insere como parte do movimento de modernização das Casas Legislativas. Em sua legislação de funcionamento, observa-se que o ILP tem como finalidade:

Estudar, pesquisar e dar subsídios para os trabalhos parlamentares e ações legislativas na área de políticas públicas; buscar a integração da sociedade com o Poder Legislativo e **propiciar a capacitação e o aprimoramento profissional de seus servidores**”. (ALESP, 2019, s/p., grifo nosso)

No que tange ao objetivo de propiciar a capacitação e o aprimoramento profissional dos servidores, a legislação que organiza o ILP indica a necessidade de atuação conjunta do Instituto com o Departamento de Recursos Humanos da ALESP e, quando necessário, mediante convênios com instituições nas áreas e temas de interesse do Poder Legislativo. No caso específico da oferta de cursos de especialização, segue a indicação de que esses convênios sejam firmados entre o Instituto e instituições universitárias. (ALESP, 2019).

O Instituto está perto de completar vinte anos, e por isso seus servidores promovem um estudo descritivo do tipo relato de experiência, com o objetivo de registrar os ciclos de pós-graduação promovidos pelo ILP, durante o período de 2003 a 2018, considerando: (i) as motivações e justificativas para oferta dos cursos; (ii) as especificidades dos processos e modelos de contratação dos parceiros; (iii) os currículos oferecidos; (iv) o perfil dos alunos. Esse trabalho serve como registro histórico consolidado das atividades de especialização do Instituto, bem como fonte para compartilhamento das práticas e procedimentos utilizados no campo da administração parlamentar, colaborando com a experiência e o aprendizado das escolas do legislativo na oferta de cursos de especialização, agregando elementos ao debate da gestão legislativa.

Para a Associação Paulista de Escolas do Legislativo e Contas (APEL), iniciativas de promoção de cursos de pós-graduação são responsáveis por gerar ganhos significativos para as Escolas do Legislativo. Dentre os benefícios, destacam-se: (i) formação, capacitação e atualização de corpo técnico para a casa legislativa e conseqüente melhoria na produção legislativa; (ii) formação de massa crítica e construção de potencial corpo docente para a própria escola; (iii) incentivo à criação da produção científica voltada ao estudo do próprio legislativo; (iv) estímulo à pesquisa e a difusão conhecimento; (v) criação de ambientes de discussão e fomento à inovação.

2. A Oferta de Pós-Graduações no Âmbito do ILP

2.1 POR QUE UMA ESPECIALIZAÇÃO LATO SENSU?

No Brasil, os cursos de pós-graduação em nível de especialização são referenciados pelo Artigo 44, III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e normatizados pela Resolução 1/2007 CNE/CES (BRASIL, 2007).¹ Tendo como pré-requisito a conclusão prévia de um curso superior, possuem duração mínima de 360 horas, além da carga destinada à elaboração de trabalho de conclusão, e oferecem aos concluintes a certificação correspondente (BRASIL, 2020a).

A regulamentação citada permite que os cursos sejam ministrados de forma presencial ou à distância, sendo o certificado o mesmo. Os cursos de especialização em nível de pós-graduação independem de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento, permitindo assim, conforme o MEC, manter as características de flexibilidade, dinamicidade e agilidade, desde que oferecidos por instituições de ensino superior credenciadas, nas áreas em que possuem competência, experiência e capacidade instalada. (BRASIL, 2020b).

O ILP vem, desde sua fundação, investindo no oferecimento de cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) por meio de parcerias com instituições de excelência do Estado de São Paulo, que são as responsáveis acadêmicas pelas respectivas ofertas. Historicamente, os cursos de extensão universitária e de especialização oferecidos têm por objetivo ampliar a capacidade de compreensão e reflexão crítica do mundo contemporâneo e estimular a autonomia dos participantes, bem como subsidiar as análises das mais diversas situações e cenários que se apresentem no âmbito de atuação dos servidores do Poder Legislativo, entendendo que tal formação contribuirá para um desempenho ativo de

¹ A normatização foi atualizada, especificamente para os cursos oferecidos pelo Sistema Federal de Educação Superior – o que não tem sido o caso daqueles oferecidos pelo ILP –, pela Resolução 1/2018 CNE/CES (BRASIL, 2018).

seus participantes, visando ao constante aprimoramento das atividades exercidas pela Assembleia. Inspirado em experiências exitosas de outros órgãos como Senado Federal, Procuradoria Geral da República, Magistratura, Procuradoria Geral do Estado e Tribunal de Contas da União, o Instituto procurou se alinhar à visão mais moderna de valorização dos seus recursos humanos (ALESP, 2007), ofertando desde 2003, os cursos elencados no Quadro 1

Quadro 1 – Cursos de Pós-Graduação (especialização) oferecidos pelo ILP: 2003-1017

Ano	IES	Título	Vagas(1)	CH
2003	UNESP	Governo e Poder Legislativo	50	420h
2008	UNESP	Governo e Poder Legislativo	50	420h
2008	USP	Gestão Pública Legislativa	50	400h
2010	USP	Gestão Pública Legislativa	60	400h
2012	FESPSP	Assessoria Parlamentar e Capacitação Política	100	480
2017	USP	Gestão de Políticas Públicas no Poder Legislativo	60	400h

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Alesp (2003b; 2008a; 2008b; 2010; 2012a; 2012b; 2017b).

(1) Nas edições de 2003 e 2008, foram contemplados, também, candidatos externos à Alesp, na seguinte proporção: 50% (2003); 30% (2008). Na edição de 2012, por sua vez, 40% das vagas foram ofertadas na modalidade EaD.

De fato, para que o Poder Legislativo desempenhe seu papel com excelência é necessário que o corpo de servidores que o compõe esteja qualificado, isto é, para que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo consiga atingir seus objetivos faz-se imprescindível que seu quadro funcional compreenda, reflita, critique, aprimore e desenvolva com qualidade todas as atividades inerentes ao Parlamento paulista. Para isso, a pós-graduação *lato sensu* proporciona, pelo tempo de sua duração, um debate e um estudo mais extensos, tendo como resultado reflexões com o condão efetivo de incrementar as atividades legislativas.

Note-se, ainda, que o cuidado com a escolha das instituições de ensino e com o currículo dos cursos, este último descrito no próximo tópico, deixa evidente a preocupação com o fortalecimento institucional. O programa dos cursos, inclusive, adquiriu diferentes enfoques a cada versão da pós-graduação, já que o Instituto dispensou especial atenção às atualizações e aos temas que requerem maior elaboração por parte do Parlamento e de seus servidores. O fortalecimento da ALESP, por meio da qualificação de seus servidores, representa, em última análise, a consolidação do próprio processo democrático.

2.2 OS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

Havendo interesses comuns, a primeira instituição que ministrou o curso de pós-graduação celebrou com a ALESP um convênio, repartindo, inclusive, os custos envolvidos para o desenvolvimento das atividades. Em todas as demais turmas de pós-graduação, as instituições de ensino escolhidas formalizaram um termo de contrato com o Parlamento Paulista, tendo sido contratadas diretamente, mediante dispensa de licitação, forma prevista no artigo 24, XIII, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações (BRASIL, 1993):

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; [grifo nosso]

A contratação direta das entidades educacionais foi precedida de avaliação pelos setores competentes do Parlamento, em especial pela Procuradoria da ALESP, que examinou o cumprimento dos requisitos dispostos em lei. Em primeiro plano, verificou-se, em todos os casos, tratar-se de instituição brasileira sem fins lucrativos, com objetivos condizentes com

aqueles registrados no dispositivo legal acima transcrito e com o objeto da contratação. Em seguida, muito embora as instituições contratadas sejam amplamente conhecidas, a reputação ético-profissional também foi pesquisada, com a análise do conceito que elas possuem junto à sociedade.

Por fim, para atender outras exigências legais da Lei de Licitações, sobretudo o disposto no artigo 26, foram registradas as razões de escolha das contratadas (caráter técnico) e constatada a compatibilidade dos preços propostos pelas instituições quando comparados com aqueles praticados pelo mercado. De fato, embora no caso em questão não seja buscado, em sentido estrito, o “melhor negócio” para a Administração, é certo que o valor ajustado não pode ser incompatível com aquele verificado no mercado.

Atendidos todos os requisitos legais, apresentada toda a documentação necessária, ouvidos todos os setores envolvidos nas contratações, os ajustes firmados entre a ALESP e as instituições de ensino não apresentaram empecilhos, tendo como resultado a oferta de seis cursos de pós-graduação em nível de especialização até a presente data.

3. O Currículo dos Cursos de Pós-Graduação *Lato-Sensu* no ILP

O termo currículo é polissêmico, refletindo assim diferentes concepções acerca do conceito, desde o de organização do ensino, como em uma disciplina – uma concepção restrita, portanto –, até a de um projeto de formação no âmbito de uma dada organização – em uma concepção mais ampla. No primeiro sentido – de currículo como programa – definem-se planos formais, com a formulação de objetivos, conteúdos e planos de ação pedagógica; já no segundo – o currículo entendido como projeto – trata-se de trabalhar com um todo organizado em função de propósitos educativos e construído no contexto de experiências e processos de aprendizagem, em uma estrutura organizacional (PACHECO, 2005, p.29 e ss.).

Conquanto os cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização, realizados em parceria com instituições universitárias tradicionais, tenham sua definição curricular específica pautada na primeira concepção,

se inserem como elementos formadores do próprio currículo amplo do ILP como escola de parlamento. Tendo isto em vista, a seguir abordaremos cada um dos planos curriculares particulares, para em seguida inseri-los na trajetória de construção do projeto curricular institucional.

A experiência se iniciou em 2003, com o curso de especialização em “Governo e Poder Legislativo”, oferecido pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP (ALESP, 2003, p. 15). O curso foi realizado no contexto de convênio firmado entre a ALESP e a UNESP, em 2002, já como uma das primeiras ações relacionadas à estruturação do ILP, com o escopo de implantação de uma “Academia do Parlamento”, cujo objetivo era “proporcionar aos servidores da Assembleia paulista formação permanente, em diferentes níveis, voltada ao desenvolvimento profissional e cultural, e ainda a formação de agentes políticos e sociais da sociedade”.

Quadro 2 – Disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação de 2003 – UNESP

Disciplina	CH
Estado, Política e Governo no Contexto da Globalização	30
Teoria da Democracia e Democracia Representativa	30
Teoria do Partido Político	30
Instituições Políticas Brasileiras	30
Organização e Funções do Poder Legislativo	30
Mídia, Internet e Novas Tecnologias da Informação	30
Teoria das Relações Internacionais	30
Economia Brasileira	30
Direito Constitucional	30
Metodologia Científica e Introdução ao Trabalho Intelectual	30
Seminário I – Problemas de Organização do Governo Democrático	30
Seminário II – Problemas do Poder legislativo e da Atividade Parlamentar	30
Trabalho de Conclusão de Curso	60

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Alesp (2003b).

O projeto foi apresentado em seminário realizado na ALESP, já prevendo uma sequência de atividades de extensão, pós-graduação e cursos livres. (ALESP, 2002a; 2002b; 2003a). Os conteúdos desse primeiro curso (quadro 2) foram estruturados em dez disciplinas de 30 horas e dois seminários temáticos, totalizando 420 horas. O público-alvo desta primeira experiência foi interno (parlamentares e servidores efetivos da ALESP) e externo (vinculado a partidos políticos, ONGs e câmaras de vereadores).

A partir da constatação de que a demanda pelo curso anterior não havia sido plenamente atendida, bem como as boas avaliações recebidas (ALESP, 2007), em 2008 houve a inovação do oferecimento concomitante de dois cursos, sendo um deles proposto pela própria UNESP, sob o mesmo título do anterior, e o outro estando a cargo da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), e denominado “Gestão Pública Legislativa”. (ALESP, 2008a; 2008b).

O curso da UNESP colocava-se como objetivo a complementação da formação dos profissionais do Poder Legislativo, em termos de conhecimento teórico e capacidade analítica aplicada aos problemas do parlamento, do governo democrático e das instituições políticas em geral. O encadeamento de conteúdos foi organizado basicamente da mesma forma daquele de 2003, mas com oito disciplinas e três seminários temáticos, também com carga de 420 horas. Da grade anterior não constaram as disciplinas sobre Mídia e Direito Constitucional, tendo sido incluído o seminário Temas Contemporâneos de Política, Gestão e Governo (quadro 3).

Quadro 3 – Disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação de 2008 – UNESP

Disciplina	CH
Estado, Política e Governo no Contexto da Globalização	32
Teoria da Democracia e Democracia Representativa	32
Teoria do Partido Político	32
Instituições Políticas Brasileiras	32
Organização e Funções do Poder Legislativo	32
Teoria das Relações Internacionais	32

Economia Brasileira	32
Metodologia Científica e Introdução ao Trabalho Intelectual	32
Seminário I – Problemas de Organização do Governo Democrático	32
Seminário II – Problemas do Poder legislativo e da Atividade Parlamentar	36
Seminário III – Temas Contemporâneos de Política, Gestão e Governo	36
Monografia de Final de Curso	60

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Alesp (2008b).

Com uma perspectiva diferenciada dessa proposta, ancorada fundamentalmente na Ciência Política, o curso oferecido pela USP, embora objetivando também a ampliação da qualificação acadêmica e profissional dos servidores e agentes públicos, abordou as atividades exercidas pelo poder Legislativo e suas interfaces com uma preocupação centrada em aspectos instrumentais. O enfoque no tema da gestão foi traduzido em um plano curricular com diversificação de disciplinas de menor carga horária, organizado de forma modular, com carga total de 400 horas (quadro 4).

Em ambos os cursos foram oferecidas 50 vagas, sendo 35 internas e 15 para um público externo formado por servidores de outros órgãos públicos ou indicados por entidades parceiras, com o requisito de atuação no serviço público. Os processos seletivos basearam-se na análise curricular e de um projeto de pesquisa. O processo de avaliação dos cursos foi semelhante, envolvendo as disciplinas e a apresentação do Trabalho de Conclusão.

Quadro 4 – Disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação de 2008 – USP

Núcleo	Disciplina	CH
Básico	Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Trabalhos Acadêmicos	40
	Interações e Postura Profissional e Liderança	16
	Métodos Quantitativos	24
	Técnicas de Redação	16
	Criatividade em Gestão	16
	Gestão de Pessoas	16
	Estrutura Geral e Funcionamento da Assembleia	12
	Ética	08

Gestão de Políticas Públicas	Introdução ao Estudo de Políticas Públicas	12
	Teorias da Democracia	08
	Sistema Político Brasileiro	08
	Sociedade, Estado e Políticas Públicas	08
	Formulação, Implementação e Análise de Políticas Públicas	08
	Indicadores de Políticas Públicas	12
	Políticas Públicas Setoriais no Brasil Contemporâneo	44
Gestão de Relações com os Públicos	Avaliação de Stakeholders envolvidos no âmbito Legislativo	04
	Processos de Negociação	16
	Processos e Sistemas de Comunicação	08
Gestão de Sistemas de Informação	Fundamentos dos Sistemas de Informação	08
	Evolução da Tecnologia de Informação	08
	Os Instrumentos do Processamento e Divulgação da Informação	16
Gestão Administrativa e Financeira	Aplicação dos Conceitos de Economia	12
	Aplicação dos Conceitos Administrativos e Contábeis	12
	Aplicação dos Conceitos de Matemática Financeira	08
	Aplicação dos Conceitos de Finanças Públicas	12
	Gestão de Marketing Público	08
TCC	Orientação, Desenv. e Apres. do Trabalho de Conclusão de Curso	40

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Alesp (2008a).

O próximo curso foi oferecido em 2010, também a cargo da EACH-USP, sob o mesmo título e com organização semelhante do plano curricular, com carga total de 400 horas. Foi dividido nas mesmas cinco áreas principais descritas anteriormente, tendo sido o caráter instrumental enfatizado nos objetivos propostos, que se realizariam por meio do entendimento de atividades, papéis e responsabilidades dos servidores, bem como da potencialização de interações com os pares e os públicos envolvidos com a entidade. (ALESP, 2010). Em termos da sequência de conteúdos, conquanto tenha sido mantida a base da proposta anterior, aparecem novas disciplinas, ora inéditas ora caudatárias de outras que foram excluídas, como podemos observar no Quadro 5.

Quadro 5 – Disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação de 2010 – USP⁽¹⁾

Metodologia de Pesquisa e elaboração de trabalhos acadêmicos	Sistemas de Informação e Evolução Tecnológica
Liderança e Motivação	Pensamento Econômico, Macroeconomia e Economia Brasileira e Formação Econômica e Social no Brasil
Estatística	Aplicação dos conceitos Administrativos e Contábeis
Criatividade e Inovação	Aplicação dos Conceitos de Matemática Financeira
Gestão de Pessoas no Setor Público	Finanças Públicas e Orçamento
História da ALESP	Gestão de Marketing Público
Ética e Transparência no Setor Público	Gestão de Projetos e Projetos de Infra Estrutura
Introdução ao Estudo de Políticas Públicas	Gestão do Conhecimento
Teorias da Democracia	Logística e Suprimentos
Partidos Políticos no Brasil e as Instituições Políticas	Processo e Poder Legislativo
Sociedade, Estado e Políticas Públicas	Desenvolvimento Local
Formulação, Implementação e Análise de Políticas Públicas	Direito Administrativo
Indicadores de Políticas Públicas (Indicadores ALESP)	Direito Constitucional
Processos de Negociação	Políticas Públicas Setoriais no Brasil Contemporâneo
Processos e Sistemas de Comunicação	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Alesp (2010).

(1) Não foi possível determinar o Núcleo temático a que cada disciplina pertence com base na documentação disponível e optamos, nesse caso, em listá-las como aparecem no Programa do curso nos arquivos do ILP. Do mesmo modo, a carga horária individual de cada uma delas não foi localizada.

Já com o curso de especialização de 2012 (quadro 6) foram introduzidas modificações importantes de enfoque. Proposto pela Fundação Escola

de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), com o título “Assessoria Parlamentar e Capacitação Política” (ALESP, 2012a; 2012b), teve objetivos algo mais específicos, voltados para a qualificação de profissionais atuantes em equipes técnicas e na assessoria parlamentar, envolvendo o domínio do processo legislativo e o assessoramento político. O plano curricular teve organização modular, com 480 horas de carga total, sendo que cada módulo teve disciplinas de 20 ou 30 horas. Outra novidade do curso foi o oferecimento das modalidades presencial (com 60% das vagas) e a distância (com 40%), sendo que na segunda modalidade foram previstas 310 horas de conteúdo trabalhado por meio eletrônico.

Quadro 6 – Disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação de 2012–FESPSP

Módulo	Disciplina	CH
Teoria do Estado e O Estado e a Globalização	Pensamento Político e Conceitos Básicos da Ciência Política	20
	Estado-Nação e Globalização	20
Direito Constitucional e Administrativo	Perspectiva Contemporânea do Direito Público	20
	Direito Público Administrativo	20
	Metodologia de Elaboração de Projetos	20
Legislativo e o Sistema Político Brasileiro	O Parlamento	20
	A Formação Política do Brasil	20
	O Legislativo	20
	O Sistema Político e Partidário	20
Processo Legislativo	Organização Interna das Casas Legislativas	30
	Procedimento Legislativo	30
	Fiscalização e Controle do Poder Legislativo	20
	Assessoria Técnico-Parlamentar	20
Opinião Pública e Atuação Parlamentar	Estratégia de Atuação Parlamentar	30
	Gestão da Informação no Gabinete Parlamentar	20
	Negociação Aplicada à Política	20
TCC	Elaboração de Trabalhos Finais	130

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Alesp (2012a; 2012b).

O curso seguinte, iniciado em 2017, voltou a ser oferecido pela EA-CH-USP, agora sob o título “Políticas Públicas no Poder Legislativo” (ALESP, 2017a), com os objetivos de capacitação e ampliação do conhecimento dos participantes, pertencentes ao quadro de recursos humanos do Poder Legislativo, sobre gestão pública. O enfoque recaiu nas políticas públicas e nos problemas de gestão do setor público, especialmente nos temas que têm ganhado importância nos últimos anos, de forma a potencializar a atuação com os pares, o público e os parlamentares, por meio da construção de mecanismos de interação entre a ALESP, o Poder Executivo e a sociedade.

O conjunto de disciplinas (quadro 7) enfocou as áreas de “economia, política e sociedade”, “gestão legislativa”, “políticas públicas” e “metodologia de pesquisa”, bem como um módulo sobre “políticas públicas setoriais” (com 144 horas), o que se constituiu inovação em relação aos cursos anteriores. Oferecido somente na modalidade presencial, o curso teve carga horária total de 400 horas, contando com a apresentação de monografia como TCC.

Quadro 7 – Disciplinas ofertadas no curso de pós-graduação de 2017– USP

Disciplina	Carga horária
Políticas Públicas Setoriais	144
Conceitos Básicos de Metodologia Qualitativa	12
Conceitos Básicos de Metodologia Quantitativa	12
Controle Social do Poder Legislativo	8
Direito Financeiro e Controladoria	12
Estudos de Políticas Públicas	12
Ética e Reflexões Contemporâneas	12
Formulação, Implementação e Análise de Políticas Públicas	16
Gestão de Pessoas e Negociação	12
Gestão de Tecnologias de Informação	12
Gestão do Conhecimento e Inovação no Poder Legislativo	12

Gestão Financeira e Orçamentária do Poder Legislativo	12
Indicadores de Políticas Públicas	12
Instituições Políticas Brasileiras	12
Introdução ao Direito Constitucional e Administrativo	12
Lei de Acesso à Informação e Transparência no Setor Público	8
Lei de Licitações	8
Lei de Responsabilidade Fiscal	8
Macroeconomia e Formação Econômica e Social do Brasil	12
Teorias da Democracia	12
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)	40

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Alesp (2017a; 2017b).

Vistas as particularidades curriculares dos seis cursos ofertados, podemos agora considerá-los, em conjunto, no currículo – entendido como projeto – do ILP, no contexto de sua atribuição relativa ao aperfeiçoamento e à capacitação profissional dos servidores, mediante convênios com instituições que atuam nas áreas de estudos, pesquisas e ensino de políticas públicas e outros temas de interesse do Poder Legislativo. Para tanto, levamos em conta os componentes básicos do projeto curricular, ou seja: as intenções educacionais, que respondem à pergunta “o que ensinar?”; a organização e sequenciação das intenções educativas, que correspondem ao “quando ensinar?”; a metodologia de ensino a ser adotada, relacionada à pergunta “como ensinar?”; e a avaliação, a qual diz respeito ao “o que, quando e como avaliar?” (COLL, 2002, p.65 e ss.). Incluiríamos, em nosso caso, um quinto elemento: o público, respondendo à questão: “para quem ensinar?”.

Nesse sentido, a mudança no enfoque das intenções educacionais pode ser percebida como um privilegiamento cada vez maior dos tópicos aplicados de gestão e de análise de políticas públicas, e menor nas questões de teoria política tradicional.

A organização dos planos curriculares, embora enquadrada nas referências básicas dos cursos de especialização, tem apresentado a tendência de abranger cada vez mais aspectos diversificados dessas temáticas, resultando

no crescimento do número de disciplinas e de docentes especializados nesses assuntos específicos. Quanto à metodologia, tem sido predominante a abordagem presencial, por meio de aulas expositivas dialogadas, seguindo o modelo predominante no ensino superior e de pós-graduação.

Já a avaliação, em função da diversificação de disciplinas, tem recaído cada vez mais sobre o próprio Trabalho de Conclusão.² Por fim, no que se refere ao público, este tem se constituído basicamente, em função das particularidades do ILP como escola de parlamento, dos próprios quadros da casa legislativa, com abertura variável para membros externos ou ainda alguma especificação em termos de funções desempenhadas.

A análise da experiência dessa dimensão curricular, acumulada nesses anos, constitui uma excelente base para a análise de novas propostas, especificamente sobre a questão da organização ou mais ou menos fragmentada do conteúdo – as vantagens e desvantagens da diversidade temática –, bem como da ênfase em aspectos, ou relativos aos fundamentos da política, ou a aspectos mais práticos de gestão, ou ainda ao problema das formas de avaliação e, por fim, mas não menos importante, da elaboração do Trabalho de Conclusão e sua orientação, um aspecto de manejo reconhecidamente complexo no âmbito de qualquer curso de pós-graduação *lato-sensu*.

4. Considerações Finais e Perspectivas de Futuro

Desde sua criação em 2001, o ILP tem se consolidado pela oferta de cursos, eventos e atividades abertas e gratuitas aos cidadãos, servindo como importante instrumento de integração entre parlamento e sociedade. Dentre as frentes de atuação, destaca-se a realização de programas de aperfeiçoamento de seu quadro de servidores em nível de pós-graduação desde 2003.

² Até a publicação da Resolução n.º 1, de 6 de abril de 2018, do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2018), o Trabalho de Conclusão de Curso era um requisito obrigatório nos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Desde então, sua inclusão ou não nos Projetos Pedagógicos dos Cursos é opção da instituição ofertante.

Todas as edições dos cursos de pós-graduação foram realizadas em parceria com instituições de ensino superior. Com o objetivo de aproveitar a experiência e aprendizados acumulados na oferta das seis edições, abre-se espaço para construção de um projeto pedagógico de pós-graduação concebido exclusivamente pelo ILP, a fim de promover ofertas regulares, com capacidade de prosperar sem parcerias e aclarar a intencionalidade formativa do Instituto. Além disso, devemos lembrar que, na dinâmica institucional, os cursos de pós-graduação abrem caminhos para a programação de cursos de extensão, seminários temáticos e outras atividades formativas e de pesquisa, desdobrando reflexões lá germinadas.

A ampliação da oferta de vagas para o público externo à ALESP também é um ativo a ser perseguido. Entende-se que a participação da sociedade nos cursos permite o reconhecimento do ILP como mais um polo formativo de referência no Estado de São Paulo, possibilitando também a ampliação do intercâmbio de conhecimento e experiências, a qualificação de lideranças e aproximação de diferentes segmentos da sociedade à casa legislativa.

Por fim, à medida que as necessidades formativas de seus servidores evoluírem, nada impede, desde que observada a legislação vigente, que as Escolas do Legislativo em geral e o Instituto do Legislativo Paulista em particular ampliem seu leque de cursos de longa duração – para além da própria especialização –, seja em nível de graduação, por meio de convênios específicos, seja na oferta de mestrados profissionais a servidores já pós-graduados em nível *lato sensu* ou mesmo em cargos ou funções que demandem a complexificação de suas habilidades e competências. Os recursos direcionados à formação, capacitação e aperfeiçoamento dos servidores devem, sempre, serem vistos como investimento – e nunca como gasto – haja vista o retorno que trazem à organização e, fundamentalmente, aos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Resolução nº 821, de 14 de dezembro de 2001.** Cria o Instituto do Legislativo Paulista. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2001/resolucao.alesp-821-14.12.2001.html>>. Acesso em: 19 jun 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Seminário discutirá papel do Legislativo nas transformações da democracia. **Diário Oficial do Estado.** Poder Legislativo, São Paulo, 112 (148), 7 ago. 2002a.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Assembléia cria Academia do Parlamento. **Diário Oficial do Estado.** Poder Legislativo, São Paulo, 112 (149): 3, 8 ago. 2002b.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Assembléia cria e regulamenta o Instituto do Legislativo Paulista. **Diário Oficial do Estado.** Poder Legislativo, São Paulo, 113 (20): 5, 29 jan. 2003a.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. Curso de especialização em Governo e Poder Legislativo. **Diário Oficial do Estado.** Poder Legislativo, São Paulo, 113 (146): 15, 6 ago. 2003b.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do legislativo Paulista. Plano de Trabalho 2007-2008. **Diário Oficial do Estado.** Poder Legislativo, São Paulo, 117 (155): 17, 18 ago. 2007.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. **Curso de especialização em Gestão Pública Legislativa.** 2008a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/edital_usp.html. Acesso em: 30 ago. 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. **Curso de Especialização em Governo e Poder Legislativo.** 2008b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/inicial_unesp.html>. Acesso em 30 ago. 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. **Curso de pós-graduação em Gestão Pública Legislativa.** 2010. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/inicial_usp_2010.html. Acesso em: 30 ago. 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. **Pós-Graduação *Lato Sensu* em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política – curso presencial.** 2012a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/ilp/detalheAtividade.jsp?id=1060>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. **Pós-Graduação *Lato Sensu* em Assessoria Parlamentar e Capacitação Política – curso a distância.** 2012b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/ilp/detalheAtividade.jsp?id=1061>. Acesso em: 16 jul. 2020.

- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. Edital nº 01, de 17 de janeiro de 2017. **Diário Oficial do Estado**. Poder Legislativo 127(16): 5, 24 jan. 2017a.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Instituto do Legislativo Paulista. **Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão de Políticas Públicas no Poder Legislativo**. 2017b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/ilp/detalheAtividade.jsp?id=2966>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ato de Mesa nº 11 de 16 de Abril de 2019**. Regulamento que define as normas relativas à organização administrativa, procedimentos internos, licitações e contratos administrativos, gabinetes e área parlamentar, premiações e respectivos temas conexos, no âmbito da ALESP. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/ato.da.mesa/2019/ato.da.mesa-11-16.04.2019.html>. Acesso em: 20 jun 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 set. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 02 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007**. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces001_07.pdf. Acesso em: 02 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CES nº 1, de 6 de abril de 2018**. Estabelece diretrizes e normas para a oferta dos cursos de pós-graduação *lato sensu* denominados cursos de especialização no âmbito do Sistema Federal de Educação Superior, conforme prevê o Art. 39, § 3º, da Lei nº 9.394/1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/85591-rces001-18/file>. Acesso em: 02 set. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Diferença entre pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu***. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=13072:qual-a-diferenca-entre-pos-graduacao-lato-sensu-e-stricto-sensu>. Acesso em: 23 jun 2020a.
- BRASIL. Ministério da Educação. ***Lato-Sensu – Saiba Mais***. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pos-graduacao/pos-lato-sensu>. Acesso em: 23 jun 2020b.
- COLL, C. **Psicologia e Currículo: uma aproximação psicopedagógica à elaboração do currículo escolar**. 5.ed. São Paulo: Ática, 2000.
- COSSON, R. A Profissionalização dos Servidores do Legislativo e o Curso Superior de Administração Legislativa da UNISUL. **E-Legis**, n.05, p.95-111, 2º semestre, 2010.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, out. 2008.

- MADRUGA, F. Escolas do legislativo: a nova visão do Parlamento Brasileiro. *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 31-34, maio, 2008.
- MELO, W. M. C. *As Escolas do Legislativo no Contexto de Modernização do Parlamento Brasileiro: um estudo de casos múltiplos: EL-ALMG, CEFOR, ILB-INTERLEGIS*. 2015. 218 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- PACHECO, José Augusto. *Escritos Curriculares*. São Paulo: Cortez, 2005.

OS AUTORES

Any Marise Ortega é graduada em História (bacharelado e licenciatura) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991), com mestrado e doutorado em Ciências Sociais (Política) também pela PUC-SP (1999 e 2003). É pós-graduada em Sociologia e História do Trabalho, em Sócio-Psicologia, em Arqueologia, História e Sociedade e em Educação Artística. Pedagoga com aperfeiçoamento em Psicopedagogia. Psicanalista formada pelo CEP (SP). Pós-graduada em Administração Pública pela Universidade de São Paulo (2018). Atualmente é Analista Legislativa / Consultora Técnica da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, atuando no Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo (Instituto do Legislativo Paulista – ILP). Tem experiência nas áreas de Educação/Pedagogia, História do Brasil, Teoria da História e Arqueologia, Política Brasileira e Política Internacional, Sociologia Geral e da Educação e Educação Infantil. Atuou no ensino nas áreas de Teoria e Metodologia da História e Historiografia, Educação Infantil e Currículo, Sociologia e Filosofia da Educação e Cultura Brasileira e História da Arte.

Camila Dobner Pereira Graduada em Direito (PUC – Campinas). Especializada em Gestão de Políticas Públicas no Poder Legislativo (Universidade de São Paulo – EACH). Analista Legislativa na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, com experiência em elaboração de pareceres de projetos de lei, trabalhando atualmente no Instituto do Legislativo Paulista. Tem interesse em processo legislativo, Direito Constitucional e Direito Administrativo.

Paula Virginia Schneider Pereira é formada em Pedagogia, pela PUC/SP e Processamento de dados pela Universidade Presbiterana Mackenzie, com mestrado em Psicologia da Educação, pela PUC/SP. Possui experiência em coordenação, acompanhamento e mediação pedagógica do desenvolvimento de cursos a distância para educadores e funcionários das 40 escolas da Fundação Bradesco, que atendem a população carente do Brasil. Docência no curso de Pedagogia, Biologia, História e Geografia.

Stanley Plácido da Rosa Silva é doutor em História Econômica (USP). Mestre em História Social (UERJ). Especialista em História do Brasil Pós-1930 (UFF) e em Gestão Pública pela (UTFPR). Graduado em História e em Pedagogia. Pesquisador vinculado ao grupo de Pesquisa ‘Organizações e Sociedade’ da Escola Paulista de Política e Negócios da UNIFESP e ao Núcleo de Economia Política do Centro Universitário FMU. Atualmente trabalha na coordenação acadêmica do Instituto do Legislativo Paulista (ILP-ALESP) e é Executivo Público (afastado) do Arquivo Público do Estado de São Paulo. Entre suas áreas de estudo e atuação destacam-se História, Educação e Administração Pública.

Vinicius Schurgelies é doutorando em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP); Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-EAESP); Pós-Graduado em Gestão Pública (UTFPR); Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância (UFF) e Auditoria Contábil Fiscal (FAMA); Graduado em Administração Pública (FGV-EAESP). Possui mais de 14 anos de experiência profissional como gestor público, consultor governamental e mais de 5 anos de experiência como professor universitário. Atualmente é servidor de carreira do Governo do Estado de São Paulo e exerce suas atividades como Diretor-Presidente do Instituto do Legislativo Paulista (ILP) da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). Também foi coordenador e é professor do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) e coordenador pedagógico Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública EAD da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS DE GOVERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Carlos Maldonado

Escolas de governo são organismos historicamente recentes na realidade brasileira, que passam por uma ampliação de presença no cenário nacional desde o último quarto do século XX. Encontramos estas instituições destinadas a conhecer, estudar e prover formação nas áreas de governo e gestão pública, tanto no terceiro setor como nos próprios governos.

Este artigo dedica-se às instituições públicas de formação no interior da porção municipal do Estado brasileiro, conhecidas como Escolas de Governo ou de Gestão, em especial, ao papel essencial das garantias de funcionamento destas imprescindíveis unidades da institucionalidade municipal.

O caso que passamos a estudar é o da Escola de Gestão Pública do Município de Hortolândia, bem como os impactos – a nosso ver positivos – da existência de fundo específico destinado ao financiamento das suas ações.

Contexto Local do Estudo – O Município de Hortolândia

O Município de Hortolândia, fundado a 19 de maio de 1991, ocupa uma área territorial de 62,276 km², possui uma população de 230.851 pessoas (IBGE: 2019),¹ resultando numa alta densidade demográfica (3.706,9

¹ População oficialmente estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2019. No censo de 2010 a população era de 192.692 pessoas.

hab/km²). Compõe o rol dos municípios com alto desenvolvimento humano (IDHM/2010: 0,756) e um PIB *per capita*, em 2017, de R\$ 58.188,31.

A localização privilegiada, várias das principais rodovias o cortam e ligam o território paulista (Anhanguera, Bandeirantes e Dom Pedro I), e a proximidade com grandes polos industriais fizeram com que o município passasse a ter uma importante vantagem logística que implicou em rápido desenvolvimento demográfico e industrial. Esse contexto o incluiu entre os 80 maiores Produtos Internos Brutos Municipais (PIB) do País.²

O orçamento municipal de 2020 prevê uma receita total de R\$ 945,94 milhões e receita corrente de R\$ 742,29 milhões, o que implica uma receita corrente anual *per capita* de R\$ 3.215,46.³ Havia, em julho de 2020, 4.211 servidores efetivos e 235 temporários. A receita corrente líquida anualizada, apurada no 1º quadrimestre de 2020, foi de R\$ 738.966.190,26 e as despesas com pessoal foram de R\$ 364.904.879,74 equivalendo a 49,38% de comprometimento na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴

A ESCOLA DE GESTÃO PÚBLICA DE HORTOLÂNDIA – EGPH

A Escola de Gestão Pública Municipal (EGPH) foi criada em 29 de março de 2006, como projeto, pelo Dec. nº 1.494/2006. Esta iniciativa, ainda que inicialmente à margem da estrutura formal, mostrou-se um sucesso, uma vez que possibilitou efetivar as ações coordenadas de capacitação na rede municipal, com foco na valorização das equipes e busca dos serviços públicos de qualidade. Ao mesmo tempo demonstrou-se um potente instrumento de racionalização e efetividade das despesas com capacitação.

² Segundo a medição realizada pelo IBGE em 2019, Hortolândia teve em 2017 o 76º PIB (Produto Interno Bruto) municipal do País, qual seja, R\$ 12.928.628.000,00.

³ Tendo em vista o agravamento da crise econômica em razão da pandemia de coronavírus que atinge o País desde março de 2020 é bastante provável que essa previsão não se realize, implicando uma diminuição da receita municipal, em um contexto socioeconômico de aumento de demanda dos serviços municipais, em especial, nas políticas públicas de saúde, assistência social e, no próximo exercício, de educação.

⁴ Este contingente de pessoal corresponde a 86,29% do total de pessoal ativo, a saber: 4.880. Completam a folha de pagamentos 70 estagiários e 5 conselheiros tutelares.

Os 14 anos de história de vida da EGPH são exemplos de que o fato social relevante e o protagonismo dos gestores e atores institucionais, podem produzir a norma e garantir-lhe perenidade. No quadro 01, destacamos os 10 fatos e normas relevantes que compõem a história da escola. Três deles serão objetos diretos do presente estudo, e dizem respeito ao financiamento das atividades de capacitação e desenvolvimento.

Quadro 01: Linha do tempo da EGPH

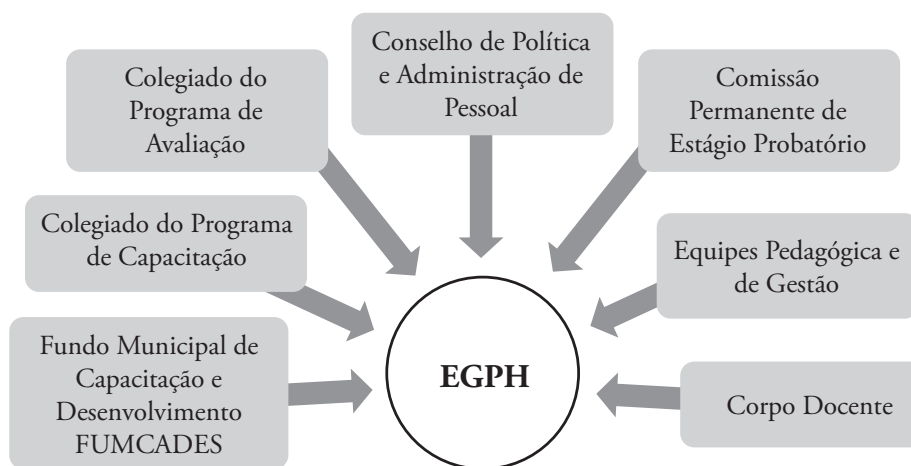
Ano	Fato e Norma Relevante
2006	(01) criação da Escola de Gestão Pública Municipal de Hortolândia (EGPH) como “projeto” – Decreto nº 1.494 de 29/03/2006
	(02) criação do Fundo de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor – FDC – (Lei Municipal nº 1.678 de 03/05/2006)
2008	(03) alteração do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais – Lei nº 2004, de 07/02/2008 que no art. 97 cria a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, essencial para remuneração dos instrutores da EGPH
2010	(04) a EGPH passou a compor a estrutura formal em 09/09/2010, pelo Dec. nº 2.356, como Divisão de Escola de Gestão, vinculada ao Departamento de Gestão de Pessoal da Secretaria Municipal de Administração
	(05) reestruturação do Plano de Carreira das servidoras e servidores municipais – Lei Complementar nº 12, de 30/04/2010 que por meio dos arts. 58 a 64 institucionalizou o programa de capacitação e aperfeiçoamento
	(06) as novas formas de progressão na carreira (arts. 41 a 57 da LC nº 12/2010) passam a valorizar a formação continuada e obtenção de melhores níveis de formação profissional e educação formal.
2015	(07) extinção do Fundo de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor – FDC – Lei nº 3.161 de 30/09/2015
2018	(08) criação do Fundo Municipal de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores Públicos de Hortolândia – FUMCADES (Lei nº 3.548 de 26/09/2018)
2019	(09) com a Lei nº 3.599, de 27/02/2019 a EGPH passa à condição de Departamento – órgão de 2º escalão – vinculado à Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoal.
	(10) Novo Marco Legal da EGPH – Decreto nº 4.146 de 08/03/2019 que a institui como gestora técnica de diversos programas e atividades, regulamenta o programa de capacitação e aperfeiçoamento, os afastamentos que dele decorrem e a gratificação por encargo de curso e concurso.

Atualmente, a EGPH é gestora dos seguintes programas e atividades: programa de capacitação e aperfeiçoamento; centro de documentação, informação e pesquisa – CEDIP/EGPH; programa de avaliação de servidores em estágio probatório; programa de avaliação de desempenho de servidores estáveis; gestão das formas de desenvolvimento na carreira [progressões funcional, por titulação e por mérito, bem como o incentivo à titulação]; e suporte técnico aos órgãos colegiados do sistema de gestão de pessoal.

Trata-se de conjunto de atribuições atípico, quando analisado à luz da tradição organizativa desta área no setor público, segundo a qual a garantia da oferta contínua de programas de capacitação e formação é razão primária que justifica existência e desenvolvimento de escolas de governo ou gestão.

Entretanto, o modelo de gestão e a composição dos programas e instrumentos de gestão de pessoal contidos na Lei Complementar nº 12/2010, que os institucionalizou e relacionou com as carreiras, propiciaram a agregação destes no mesmo espaço institucional. Ademais o tamanho da estrutura estatal local e do seu quadro de pessoal não impuseram a separação funcional da administração dos programas de avaliação e capacitação, bem como da gestão do sistema de progressões, o que julgamos importante para a efetividade das desejáveis relações de troca e consequências que deles derivam.

Figura 01: Diagrama de gestão



Na figura 01, encontramos diagrama contendo os órgãos colegiados que integram o sistema de gestão de pessoal, o fundo de financiamento e as equipes que tornam suas atividades efetivas. A presença da representação de servidores e dos usuários (municípios não servidores) no conselho e nos colegiados, permite o controle social, a legitimação das ações e decisões e a efetividade dos programas geridos no âmbito da escola.

Fruto da articulação de programas e do processo organizativo das carreiras municipais, o programa de capacitação e aperfeiçoamento é conduzido por meio de 7 linhas de desenvolvimento⁵ constantes do quadro 02:

*Quadro 02: Linhas de desenvolvimento de capacitação e formação
continuada*

Linha de Desenvolvimento	Definição de campo e objetivos formativos específicos
I – Global	capacitação para a consciência do papel social, da cidadania, e da formulação, planejamento, execução e controle das metas institucionais estratégicas
II – Educação Formal	propiciar educação formal aos servidores públicos municipais, desde o ensino fundamental até a pós-graduação
III – Gerencial	ações formativas específicas voltadas para a preparação para a atividade gerencial e para o exercício de assessoramento e direção
IV – na Carreira	preparação para desenvolvimento na carreira, por meio de capacitação funcional e da estruturação dos bancos de capacitados
V – Profissional	capacitação destinada à superação de dificuldades detectadas na avaliação de desempenho, no plano individual ou coletivo, nas unidades de trabalho
VI – por Ambiente Organizacional	capacitação de acordo com as áreas de atuação e ações de preparação para remoção de um ambiente organizacional para outro
VII – Intersetorial	projetos e ações de capacitação que envolvam dois ou mais ambientes organizacionais

⁵ O marco legal da EGPH define linhas de desenvolvimento como sendo “campos específicos de formação que sistematizam e determinam os espaços formativos e atividades a serem desenvolvidas no programa de capacitação” (art. 2º, IX do Decreto nº 4.146/2019) [grifos nossos]

Escolas de Governo ou Gestão são unidades de público amplo e diverso e contêm múltiplas complexidades no seu fazer cotidiano. Assim sendo, é evidente que precisam de garantia de mecanismos de financiamento e provimento de suas necessidades estruturais, bem como aquelas decorrentes do seu fazer cotidiano.

Escolas de Governo e sua Sustentação

(...) duas características principais diferenciam as escolas de governo de outros órgãos que promovem capacitação para o setor público. Primeiramente, a unidade deve estar vinculada ao aparelho estatal, mesmo que seja parte da administração indireta, como uma autarquia ou fundação. Em segundo lugar, demandam o recebimento de recursos orçamentários para seu funcionamento, sendo financiadas ou mantidas pelo setor público. Como consequência, as escolas devem servir aos interesses públicos, colocando o foco nas prioridades de governo e na melhoria do desempenho dos agentes e das organizações públicas. [grifos nossos]

Milena de Senne Ranzini e Newton Antonio Paciulli Bryan (Unicamp) in Rev. Serv. Público Brasília 68 (2) 417-438 abr/jun 2017

As escolas de governo estatais podem estar situadas tanto na administração direta como na indireta. No primeiro caso, há escolas que são projetos não institucionalizados e outras que estão formalizadas como estruturas governamentais de primeiro escalão, ou vinculadas a secretarias municipais em escalões diversos, normalmente nas pastas responsáveis pela gestão de pessoal.

Em apertada caracterização, as unidades vinculadas à administração direta dos poderes – executivo, legislativo ou judiciário – são estruturas sem autonomia administrativa, que dependem de aporte orçamentário direto, mais ou menos estruturado. Sua capacidade de ação depende da regulação do órgão a que estiver vinculada e, dependendo da situação, pode ser responsável por política de Estado e de governo ou apenas de governo. Neste caso, podem ser financiadas por fundo público específico.

Na administração indireta, as escolas podem adotar o regime jurídico de autarquia – entidade autônoma de direito público – ou de fundação – entidade autônoma estatal de direito privado. São estruturas que possuem orçamento próprio e autonomia administrativa e, dependendo da forma, maior ou menor capacidade de captação de recursos.

São responsáveis por política de Estado e, quando demandadas, pela de governo. A possibilidade de acesso complementar a aportes de fundo público é matéria controversa que tem sido resolvida, por segurança jurídica, por termos de execução descentralizada ou outras avenças formais similares, tendo em vista tratarem-se de estruturas orçamentárias diversas.

Em suma, autarquias e fundações têm a vantagem da perenidade e da autonomia, entretanto dependerão de viabilidade orçamentária própria, pois, ainda que teoricamente possível, é mais improvável a existência de fundo ou de aportes regulares oriundos da administração direta, salvo nos casos de cooperação ou ações e eventos que impliquem avença de execução orçamentária descentralizada.

Noutros termos, na ausência de instrumentos e ação de captação de recursos próprios de origem predominantemente externa à escola, estas unidades seguirão economicamente dependentes, sem a possibilidade de acesso a fundos públicos que garantam a regularidade do seu funcionamento.

PROBLEMAS RELEVANTES DE ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS

As escolas de governo ou gestão, independentemente do seu porte, demandam o uso intensivo de equipamentos, sistemas ou programas de informática e materiais permanentes ou de consumo, sem os quais a capacidade de atendimento da demanda fica comprometida.

A existência de espaço físico próprio e adequadamente dimensionado é desejável, mas a experiência tem demonstrado que a ausência de salas de aulas próprias não tem o condão de inviabilizar a realização das atividades de formulação e aplicação das capacitações, tendo em vista a possibilidade de uso compartilhado de equipamentos sociais já existentes em outras unidades públicas.

Há que registrar que o aumento – agravado pela pandemia em curso – das atividades de educação a distância (EAD) e de aulas remotas introduz nova demanda por equipamentos, programas de informática e plataformas de comunicação e de gestão educacional, necessários à preparação e aplicação das atividades de capacitação e formação continuada.

Para seu funcionamento regular, as escolas de governo ou gestão dependem cada vez mais de recursos regulares destinados ao seu funcionamento, sem os quais estas tendem à inviabilização. São demandas reais que podem afetar sobremaneira o funcionamento das escolas: a aquisição ou locação e a manutenção de equipamentos, plataformas, programas e materiais, permanentes e de consumo, para a efetividade das atividades e cursos; a manutenção da sede da escola; contratação de cursos e de instrutores externos; a remuneração das parcerias institucionais; e, a remuneração do corpo docente e de multiplicadores de capacitação e formação continuada, em particular se estes forem servidoras ou servidores efetivos.

REMUNERAÇÃO DO CORPO DOCENTE E MULTIPLICADORES DOS ENTES PÚBLICOS

As escolas de governo ou gestão, dada a sua característica, multiplicidade temática e amplitude de atuação, via de regra não possuem corpo docente próprio e dedicado. Professores são ou devem ser recrutados mediante demanda. Assim, a alocação de docentes às atividades podem ser efetivadas, por meio de contratação externa ou seleção de servidoras ou servidores efetivos de outras unidades da administração, para atuar nos cursos ou atividades programadas, sem prejuízo das suas atribuições cotidianas.

Há que reconhecer que nos diversos quadros de pessoal há um vasto conhecimento acumulado por servidoras e servidores públicos. No caso dos executivos municipais, que são sistemas organizacionais complexos que perpassam a maioria das áreas de atuação e conhecimento, esse ativo é ainda mais importante.

Seria, portanto, contraproducente não reconhecer esse ativo de conhecimento e buscar, apenas no setor privado ou nas instituições estranhas ao

sistema, docentes e instrutores para os cursos e atividades de capacitação e formação continuada. Em diversas escolas esta captação interna de instrutores é realizada por meio da atividade voluntária, o que julgamos inadequado, seja porque não valoriza a atividade docente deste contingente, seja porque limita a possibilidade de engajamento dos mesmos.

Os fundos públicos não se prestam a esta função, pois não podem subsidiar despesa pública de pessoal. Entretanto, prover a remuneração desse pessoal depende de norma legal efetiva que a admita na forma de gratificação ou adicional. Quando esta é viabilizada, o corpo docente e as possibilidades de oferta de capacitação se ampliam.

A GRATIFICAÇÃO DE ENCARGO DE CURSO E CONCURSO E O PROGRAMA INSTRUTOR SERVIDOR

Visando solucionar a lacuna legal que impedia a valorização de servidoras e servidores nos corpos docentes das unidades de capacitação e formação continuada da União, foi editada a Lei Federal nº 11.314, de 3 de julho de 2006, que inseriu no regime jurídico dos servidores públicos civis da União (Lei Federal nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990) a gratificação de encargo de curso ou concurso. Esta é devida ao servidor que, em caráter eventual, atuar como instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de capacitação regularmente instituído no âmbito da administração pública. Diga-se que, dada a sua característica estatutária, onera a verba orçamentária de pessoal.

A Lei Municipal nº 2.004, de 07 de fevereiro de 2008, por meio do seu art. 97, recepcionou a matéria e a partir de então Hortolândia passou a poder captar docentes e instrutores junto ao quadro de pessoal efetivo e remunerá-los. Com a edição do marco legal da EGPH – Decreto Municipal nº 4.416/2019, foi possível retomar este instrumento e com a devida segurança jurídica reestruturar o Programa Instrutor Servidor.⁶

⁶ A regulamentação do programa instrutor servidor e a concessão da gratificação de encargo de curso e concurso estão regulamentados nos arts. 5º a 20º. do Decreto Municipal nº 4.416 de 08 de março de 2019.

O Programa Instrutor Servidor permite: que as ações e as atividades referentes ao programa de capacitação sejam aplicadas pelo corpo docente da EGPH, composto preferencialmente por servidoras e servidores públicos municipais, sem prejuízo das suas atividades regulares; valorizar o amplo e rico conhecimento existente no quadro de pessoal e viabilizar a gratificação daquelas pessoas que se dispuserem a compartilhá-lo por meio das atividades de capacitação geridas pela escola.

O edital de chamada de 2019 recrutou inicialmente 90 servidoras e servidores para integrar o programa e, mais recentemente, este número cresceu aproximando-se de uma centena de docentes e instrutores cadastrados no programa. No quadro 03 encontramos os níveis de complexidade, os requisitos e o valor por hora de encargo praticado.

Quadro 03: Valor hora da gratificação de encargo de curso e concurso

Níveis	Requisitos do nível específico ⁷	Valor Hora ⁸
I	experiência prática comprovada e curso específico, ensino médio ou técnico;	R\$ 41,61
II	graduação, bacharelado ou licenciatura, normal superior, tecnólogo	R\$ 52,01
III	pós-graduação lato sensu ou MBA	R\$ 62,41
IV	mestrado acadêmico ou profissional	R\$ 83,21
V	doutorado e pós-doutorado	R\$ 104,01

Os valores constantes deste quadro são os vigentes desde novembro de 2019.

Resolvida a demanda de remuneração do corpo docente interno, passamos à solução das demais carências, que podem ser objetos de fundo municipal específico.

⁷ Na forma do art. 13 §§ 1º a 3º do Decreto Municipal nº 4.416/2019, o nível de complexidade requerido para ser instrutor em programas de capacitação será classificado pelo órgão que organizar o curso, baseado no objetivo do curso, público-alvo, assuntos abordados, dificuldade e complexidade dos seus temas.

⁸ Os valores, reajustados em conformidade com o reajuste geral dos servidores, têm como origem a competência de janeiro de 2011, quando eram respectivamente: 20,00; 25,00; 30,00; 40,00; e, 50,00 reais.

Fundos Municipais de Capacitação e Desenvolvimento

A escola de governo ou gestão é unidade fundamental para a gestão de pessoal e, portanto, o planejamento das suas ações deve ocorrer em razão das definições institucionais. Quando organiza as suas atividades tendo em vista demanda oriunda dos usuários e servidores, amplia a sua abrangência, visto que usa o conceito de formação ampla e continuada, bem como enfrenta o grave problema do trabalho alienado. Assim sendo, o seu financiamento é matéria de caráter estratégico que não deve ficar ao sabor das variações conjunturais ou de intenções – ou falta destas – de cada governo.

QUATRO RAZÕES FUNDAMENTAIS PARA A CRIAÇÃO DE FUNDOS ESPECÍFICOS

A primeira e talvez a mais importante das razões para a existência de um fundo municipal de capacitação e desenvolvimento é a da racionalidade com efetividade das atividades, investimento e custeio em capacitação. Claro está que esta razão decorre da compreensão do papel estratégico da educação permanente e da qualificação profissional na busca do cumprimento do papel da administração pública, com qualidade social. A instância de aplicação – a escola de governo ou gestão – e a fonte estável de recursos – o fundo – são complementares e essenciais à obtenção deste objetivo estratégico.

Não possuir tais instrumentos implica dispersão de atividades e conseqüentemente de recursos públicos, cada vez mais escassos. Desta forma, mais que politicamente acertado, trata-se de decisão gerencial recomendável, seja porque possibilita a existência de uma política de formação sintonizada com as necessidades – cotidianas e programáticas – do ente público, seja porque permite planejar, controlar e otimizar os recursos necessários às atividades de capacitação e desenvolvimento.

A segunda razão é a da previsibilidade com governabilidade, elemento central para a elaboração do planejamento anual e plurianual de atividades,

bem como para a garantia da execução exitosa das atividades nele previstas. Conhecer previamente os recursos disponíveis e poder decidir por utilizá-los no tempo adequado é de grande valia para a gestão desta parte da política de pessoal. Mesmo escassos, havendo recursos estáveis e disponíveis, diminui-se a possibilidade de decisões de natureza conjuntural que costumam implicar comprometimento das necessidades estruturais.

A terceira razão decorre das duas primeiras: trata-se da garantia de regularidade e perenidade das políticas de capacitação e de desenvolvimento. Planejar e executar uma política regular e perene exige fonte estável de recursos e previsibilidade com governabilidade. Quando estes pressupostos não se realizam, os programas de formação tendem a abusar de atividades de curtíssima ou curta duração, com o evidente impacto de baixos resultados na qualidade do trabalho, embora com aparentes bons resultados quantitativos. Ao contrário, se houver regularidade e perenidade, torna-se possível atuar com equilíbrio na programação de atividades, investindo-se mais na média e longa duração com resultados qualitativos mais expressivos.

A quarta razão diz respeito ao equilíbrio de tratamento dos diversos ramos de atividade do sistema complexo que é a Administração Municipal. Havendo fonte estável de recursos, previsibilidade com governabilidade e, ainda, regularidade e perenidade, torna-se possível planejar os processos e atividades para os diversos ambientes organizacionais e para as variadas atividades profissionais que os habitam.

Assim sendo, torna-se possível planejar e executar as atividades de capacitação e desenvolvimento que sustentem uma política e uma gestão de pessoal que devem considerar a singularidade e a diversidade profissionais e, ao mesmo tempo, a unidade coletiva que deriva da atuação por ramo de atividade, bem como a intrínseca necessidade do trabalho interdisciplinar e multiprofissional.

Em suma, havendo fonte estável de recursos, previsibilidade com governabilidade, regularidade e perenidade, chegamos a uma consequência desejável e necessária à política de pessoal comprometida com a qualidade social. Trata-se da efetividade da mesma materializada no aumento paulatino e constante dos níveis de capacitação e formação de servidoras

e servidores responsáveis pelos mais diversos papéis sociais da Administração Pública Municipal.

MARCO CONSTITUCIONAL E LEGAL PARA A CRIAÇÃO DOS FUNDOS ESPECÍFICOS

A Constituição da República em seu art. 39 disciplina o direito às carreiras e seus mecanismos de capacitação e desenvolvimento.⁹

CE, Art. 39, § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Esta determinação constitucional, talvez a mais relevante para a existência da capacitação e formação continuada no âmbito do Estado brasileiro, estimulou a proliferação de escolas de governo, mesmo nos municípios que não estão obrigados a tal.

A fundação da EGPH e a edição do estatuto dos servidores municipais (Lei Municipal nº 2.004/2008) e da carreira (Lei Complementar Municipal nº 12/2010) deram materialidade, em Hortolândia ao disposto no art. 39, §§ 1º e 2º da Carta Magna.

CE, Art. 39, § 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. [grifos nossos]

⁹ Compreensão obtida da redação original mantida em sede liminar da ADIN nº 2.135-4 que transita no STF e até o momento rejeitou a alteração promovida no caput pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

A previsão do art. 39, § 7º completa o complexo normativo gerando as bases jurídicas para a constituição de fundos específicos. No caso local, com a edição da LC nº 12/2010, o financiamento do programa de capacitação e o próprio fundo, então já existente, foram ressignificados na medida em que assim dispôs:

LC nº 12/2010,

Art. 62. Os recursos para financiamento do programa de capacitação e aperfeiçoamento deverão compor a proposta orçamentária de que trata esta lei, **tendo como referência o valor equivalente a 1% (um por cento) do dispêndio da folha de pagamento do pessoal ativo.** [grifos nossos]

§ 1º Caberá ao colegiado gestor de planejamento e gestão do programa de capacitação e aperfeiçoamento definir a alocação dos recursos, garantindo a efetividade das linhas de desenvolvimento, abrangendo todos os ambientes organizacionais definidos nesta lei.

§ 2º O montante orçamentário a que se refere o *caput* deste artigo deve ser composto a partir de diversas fontes de financiamento, tais como:

I – as fontes de arrecadação própria municipal; e,

II – as dedicadas, parcial ou integralmente, à capacitação em um ou mais ambientes organizacionais, que devem ser aditadas, apenas para efeito de cálculo do percentual previsto no *caput* deste artigo, ao apurado no inciso I deste parágrafo.

Noutros termos, tendo por referência o equivalente a 1% da folha de pessoal ativo e deduzidos deste os recursos orçamentários vinculados à capacitação em diversas áreas, tais como educação, saúde, desenvolvimento social e segurança pública, entre outras, obter-se-ia o que podemos chamar de Orçamento Desenvolvimento de Pessoal.¹⁰

¹⁰ Para uma folha de pagamento – excluídos os eventos episódicos e variáveis – da ordem de R\$ 15 milhões mensais, deduzidas as vinculações que podem chegar a 60% chega-se a um valor em torno 40% do limite. Pode-se afirmar sem risco de errar que resulta em dotação importante – algo em torno R\$ 1,1 milhão/ano – para fazer acontecer um amplo e ousado plano de capacitação e desenvolvimento de pessoal.

Ainda que seja compreensível que uma meta legal como a acima exposta venha a ser atingida paulatinamente e possa sofrer revezes ou contingenciamentos, em razão das dificuldades conjunturais, o esperado para garantir o desenvolvimento de pessoal e investir em qualidade social é que o fundo continue a receber aportes anuais, necessários à manutenção das atividades e siga acumulando recursos visando à sua estabilização em patamares cada vez mais próximos da sustentabilidade perene.

No caso local, como vimos no início deste artigo, o fundo criado em 2006 foi extinto em 2015 e em 2018 houve a recriação do mesmo com um marco legal dotado de maior segurança jurídica. A elaboração, que resultou no projeto de lei objeto deste estudo, observou o marco constitucional acima descrito, o modelo jurídico proposto que passamos a estudar e uma análise comparativa de seis leis específicas destinadas ao tema e editadas no território nacional (cinco municipais e uma estadual).¹¹

Modelo jurídico para a criação de fundos específicos

Há que desfazer confusão habitual propiciada pela legítima vontade de autonomia orçamentária e financeira. Está pacificado que entidades dotadas de personalidade jurídica própria não são fundos públicos – ainda que assim se denominem¹² – são, sim, entidades da administração indireta.

¹¹ Lei Complementar nº 221, de 25 de outubro de 2005, que o Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Pessoal – FUNDESP, e dá outras providências. Trata-se de legislação do **Estado de Mato Grosso**.

As 5 (cinco) Leis Municipais pesquisadas e utilizadas no estudo comparativo são:

Município de Hortolândia: Lei nº 1.678, de 3 maio de 2006, que dispõe sobre a criação do Fundo de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor – FDC e dá outras providências.

Município de Campinas: Lei nº 8.008, de 15 de agosto de 1994, que dispõe sobre a criação do fundo de desenvolvimento e capacitação do servidor – FDC e dá outras providências.

Município de Goiânia: Lei nº 9.086, de 04 de outubro de 2011, que cria o Fundo Municipal de Capacitação e Desenvolvimento do Servidor Público de Goiânia – FUMCADES, e institui o respectivo Conselho Deliberativo.

Município de Palmas: Lei nº 1704, de 22 de março de 2010, que cria o Fundo Municipal de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores Públicos e institui o Conselho Gestor.

Município de São Luís: Lei nº 3755 de 30 de dezembro de 1998, que Institui o Fundo de Capacitação e Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Prefeitura de São Luís e dá outras providências.

¹² Exemplo notório desta situação é o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – que é Autarquia Federal e, como tal, integrante da Administração Indireta da União.

A esse respeito o Tesouro Nacional, a Receita Federal e a Procuradoria da Fazenda Nacional realizaram na última década debate acerca de natureza jurídica dos fundos, do qual colhemos a citada lição de Marçal Justen Filho:

O “fundo” não se constitui em sujeito de direito autônomo. Trata-se de um conjunto de bens e recursos, de titularidade de um certo sujeito. Portanto, **o fundo é objeto de direito, não sujeito**. Eventualmente, poderá atribuir-se personalidade jurídica autônoma a um fundo. Nada impede que se mantenha a expressão “fundo” na denominação atribuída ao novo sujeito. Em tais hipóteses, **não será possível confundir “fundo-sujeito” com “fundo-objeto”**. Se o fundo vier a ser personificado, adotará uma das formas jurídicas conhecidas. Normalmente, corresponderá a uma autarquia, mas seria possível cogitar de fundação ou empresa pública.¹³ [grifos nossos]

Creemos que para ilustrar e definir a natureza jurídica de um fundo específico de capacitação e desenvolvimento este brevíssimo resumo nos basta. No mesmo sentido há a compreensão do Parecer PGFN/CAF nº 1.396/2011 que afirma:

(...) **fundo é instrumento de gestão financeira – logo, despersonalizado –, por meio do qual se afetam recursos a finalidades determinadas**. Eis sua natureza jurídica, a qual não se confunde com a natureza jurídica de ente político, pessoa jurídica de direito público interno. [grifos nossos]

A esse respeito reproduzimos a codificação da Comissão Nacional de Classificação – órgão dedicado à padronização de tabelas e classificações utilizadas em cadastros e registros públicos e que lastreia a obtenção do CNPJ dos fundos públicos.

120-1 – Fundo Público

Esta Natureza Jurídica compreende:

¹³ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 30.

Os **fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica**, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito (...) dos Municípios, (...). [grifos nossos]

(...)

Esta Natureza Jurídica não compreende:

Os **fundos especiais dotados de personalidade jurídica** como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (no caso do FNDE, ver código 110-4); (...) [grifos nossos]

Resulta dessa evidência que a natureza jurídica possível para o nosso objeto de estudo é a de **fundo público especial de natureza contábil**.

A Constituição da República determinou – CF/88, art.165, § 9º que as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos devem ser fixadas em lei complementar e está devidamente pacificado que a Lei nº 4.320, de 17/03/1964, foi recepcionada como tal. Sobre a matéria o Supremo Tribunal Federal, assim entendeu:

(...) a exigência de **prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos**, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, **está suprida pela Lei no 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com *status* de lei complementar**; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie.¹⁴ [grifos nossos]

Consolidada a escolha da natureza jurídica e observando-se a doutrina pesquisada, o fundo de capacitação e desenvolvimento deverá possuir as seguintes características:

1. prévia autorização legislativa; (CF/88, art.167, IX)
2. vinculação a órgão da administração direta, posto que sua natureza jurídica não lhe concede personalidade jurídica própria;

¹⁴ Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 1.726/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 16/09/1998.

3. vedação à vinculação de receita de impostos; (CF/88, art.167, IV e § 4º)
4. obediência às regras previstas na lei de responsabilidade fiscal; (base legal: Lei Complementar Federal nº 101/00, art.1º, § 3º, I, b)
5. receitas especificadas; (Lei Federal nº 4.320/64, art. 71)
6. vinculação à realização de determinados objetivos e serviços; (Lei Federal nº 4.320/64, art. 71)
7. programação em lei orçamentária anual; (CF, art. 165, § 5º e Lei Federal nº 4.320/64, art. 72)
8. identificação individualizada dos recursos; (LC nº 101/00, art.50, I)
9. demonstrações contábeis individualizadas; (LC nº 101/00, art.50, III)
10. normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas; (Lei Federal nº 4.320/64, arts. 71 e 74)
11. preservação do saldo patrimonial do exercício que será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. (LC nº 101/00, art.8º, § único e Lei nº 4.320/64, art. 73)

Completando o arcabouço jurídico a adotar, há que estabelecer um modelo de governança que inclua pelo menos uma estrutura colegiada superior de caráter deliberativo e a instância de gestão, ficando as atividades executivas a cargo das secretarias e órgãos da administração direta aos quais se vincula.

A Experiência Local dos Fundos de Capacitação

criação e extinção do fundo municipal de desenvolvimento e capacitação

Em maio de 2006, foi editada a Lei Municipal nº 1.678 que criou, na Secretaria Municipal de Administração, o Fundo de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor – FDC de Hortolândia. Os recursos do fundo¹⁵ eram destinados legalmente a: promover o custeio de concursos pú-

¹⁵ Lei Municipal nº 1.678, de 03 de maio de 2006 determinou em seu art. 2º que o FDC era constituído por recursos provenientes de: créditos especiais e dotações próprias incluídas no orçamento programa da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município;

blicos e processos seletivos; custear parcial ou integralmente, programas de capacitação profissional; e prover equipamentos, materiais e móveis, bem como contratar profissionais ou empresas para prestação de serviços e tudo o mais que se fizer necessário à concretização dos objetivos que lhe deram o nome.

O fundo recebeu um aporte inicial de R\$ 40 mil e durante a sua existência cumpriu importante papel na garantia do investimento necessário aos processos de desenvolvimento de pessoal. Chegou a acumular centenas de milhares de reais investidos em desenvolvimento, em especial, na capacitação dos servidores.

Com a edição da carreira em 2010, o programa de capacitação e aperfeiçoamento passa de política de governo para condição de política institucionalizada com reserva legal. As novas formas de progressão passam a valorizar a formação continuada e a obtenção de melhores níveis de formação profissional e educação formal e, ainda, a LC nº 12/2010 tratou de mudar o financiamento do programa de capacitação e o próprio fundo que foram ressignificados, como já analisado acima neste estudo.

A mesma gestão municipal, que a partir de 2013 paralisou paulatinamente as atividades da EGPH, resolveu extinguir a sua principal fonte de financiamento. Em agosto de 2015, o prefeito municipal toma a iniciativa de propor a extinção do FDC, o que de fato ocorreu com a edição da Lei nº 3.161 de 30 de setembro de 2015.

O que acertadamente foi construído em 2006 – a EGPH para planejar e executar a política de capacitação e o FDC para financiá-la – foi considerado como desnecessário e o fundo, que chegou a acumular um bom volume de recursos,¹⁶ quando da sua extinção tinha em seu favor R\$ 83.640,00 de créditos que foram transferidos para o Tesouro.

produto da arrecadação de inscrições em concursos públicos; convênios ou parcerias com entidades públicas ou privadas, com a finalidade de atender aos objetivos do Fundo; resultado da promoção de eventos; rendimentos e acréscimos resultantes da aplicação dos seus recursos; saldos dos exercícios anteriores; doações, subvenções, e contribuições particulares ou de entidades públicas e privadas; entre outros.

¹⁶ Em despacho da Secretaria de finanças, de 19/07/2010, o FDC possuía um saldo de R\$ 220.664,44 e as dotações para capacitação nas diversas secretarias era de R\$ 561.000,00 (valores da época).

A EGPH e seus programas passaram a definir e ficaram sem a sua mais importante fonte de custeio. Esta foi uma das principais deficiências encontradas no diagnóstico promovido em 2017, que foi devidamente sanada com a edição da Lei Municipal nº 3.548 de 26 de setembro de 2018, recriando a fonte perene de financiamento, com uma estrutura de governança e gestão destinada a evitar que a mesma sofra solução de continuidade. Trata-se do Fundo Municipal de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores Públicos de Hortolândia – FUMCADES – que passamos a estudar.

FUNDO MUNICIPAL DE CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DE HORTOLÂNDIA – FUMCADES

LEI Nº 3.548, DE 26 DE SETEMBRO DE 2018

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores Públicos de Hortolândia – FUMCADES, de acordo com os dispositivos constitucionais vigentes, Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei Complementar Municipal nº 12, de 30 de abril de 2010 e demais diplomas legais afins.

Passamos então a descrever o conteúdo da Lei nº 3.548/2018 que resultou do estudo técnico-jurídico apresentado neste artigo e da compreensão governamental de que se trata de matéria estratégica a ser provida com a devida segurança jurídica.

O FUMCADES é um fundo municipal de natureza exclusivamente contábil com duração indeterminada, sem estrutura própria, com serviços administrativos, inclusive os de movimentação e controle de recursos, de organização e encaminhamento de prestação de contas, executados por servidores municipais, criado no âmbito da Administração Direta e vinculado à secretaria responsável pela gestão de pessoal.

É constituído por recursos provenientes de até treze tipos de fontes previstas na lei de criação, dentre as quais se destacam: créditos especiais e

dotações próprias incluídas no orçamento municipal; receitas decorrentes dos custos operacionais das consignações facultativas em folha de pagamento; oriundos de concursos públicos ou processos seletivos; subvenções, transferências, parcerias e convênios; saldos dos exercícios anteriores; e os rendimentos e acréscimos resultantes da aplicação dos seus recursos.

A Lei nº 3.548/2018 disciplina as regras de que devem balizar o uso de suas disponibilidades conforme o resumo contido na figura 2 abaixo. Destacamos a evidente prioridade para o custeio das necessidades de custeio e manutenção da EGPH.

Figura 02: Regras de planejamento e uso das disponibilidades do FUMCADES

Reserva de pelo menos 60% para os programas, atividades e necessidades de custeio e manutenção da EGPH

Outras propostas de programas, projetos ou atividades deverão ter financiamento limitado a no máximo 15% total

Reserva de até 15% dos recursos, para investimento a ser acumulado ao longo dos anos, visando ao custeio do planejamento plurianual de investimento dos programas de capacitação, de avaliação de desempenho e, de desenvolvimento de pessoal

Os recursos do FUMCADES só podem ser usados para promover programas de capacitação e desenvolvimento organizacional e profissional dos servidores e, em especial, prover a operacionalização das atividades da EGPH, com quinze tipos possíveis de destinação autorizadas na lei, das quais se destacam o apoio e o custeio:

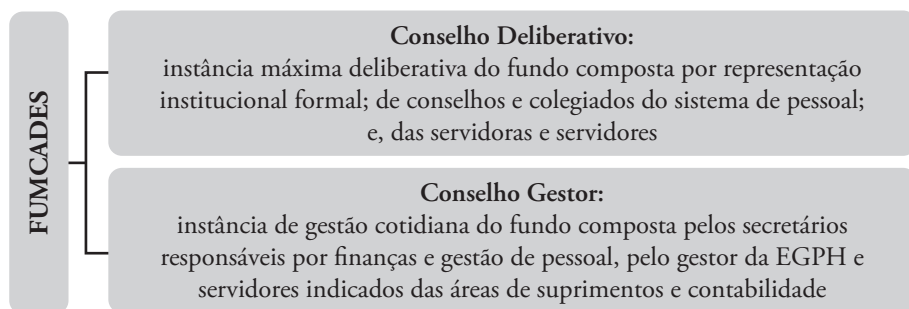
- do desenvolvimento e implantação de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas voltados ao aprimoramento da gestão pública; à modernização administrativa; ao desenvolvimento organizacional; à capacitação, aperfeiçoamento, formação e qualificação de pessoal, bem como, às carreiras e à valorização dos servidores públicos municipais;
- de programas, projetos e atividades que visem à melhoria tecnológica e pesquisas acerca do planejamento nas áreas de capacitação, avaliação e desenvolvimento institucional e de pessoal;

- a promoção, organização, apoio, participação ou realização de eventos, bem como a produção de materiais para fins de capacitação e aperfeiçoamento, atividades específicas dos programas de capacitação e de avaliação, incluídos cursos de educação formal nos diversos níveis;
- suporte da EGPH e das atividades de gestão de pessoal por meio da aquisição, manutenção, conservação, ou locação de bens móveis e imóveis, veículos, equipamentos, material permanente e de consumo, suprimentos, softwares, sistemas de informatização e outros instrumentos de modernização, em especial os destinados aos programas e projetos relacionados à política de capacitação, avaliação e desenvolvimento de pessoal;

É vedado o pagamento de despesas de pessoal do município com os recursos alocados no FUMCADES, entretanto pode-se realizar a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para prestação de serviços, palestrantes e instrutores de formação e capacitação, incluído o transporte destes e o deslocamento de alunos e profissionais de acompanhamento e supervisão, bem como o que se fizer necessário à concretização dos objetivos básicos e demandas da EGPH ou do próprio FUMCADES.

A Lei nº 3.548/2018 inovou ao disciplinar a estrutura colegiada de governança que apresentamos resumidamente na Figura 3. Destaca-se na regulamentação o papel do gestor da EGPH como responsável pela secretaria executiva do conselho gestor.

Figura 03: Estrutura de Governança.



Propositadamente o FUMCADES nasceu sem estrutura executiva própria e tem sido gerido com eficácia plena por integrantes do conselho

gestor. Atualmente, mesmo considerando os revezes financeiros municipais e as despesas não programadas mas necessárias à migração das atividades presenciais para o ambiente virtual, em razão da emergência sanitária, o fundo se mantém em conta corrente positiva (R\$ 135 mil no fim de julho) e com recursos reservados para o suporte das atividades da EGPH.

Conclusões do Estudo de Caso

Em que pese nas últimas três décadas haver um movimento crescente de criação ou institucionalização, no âmbito das municipalidades, de escolas de governo ou gestão pública, na maioria dos casos essas unidades seguem sem fontes exclusivas de financiamento, o que, em boa medida, lhes impõe uma dependência objetiva das intenções – ou falta delas – dos governantes e, portanto, na maioria das vezes as impede de exercer o papel de prover políticas de capacitação perenes que possam ir além dos mandatos.

A formalização das escolas de governo ou gestão como entidades da administração indireta – seja como autarquias ou fundações – se por um lado lhes proporciona orçamento próprio e autonomia administrativa e, dependendo da forma, maior ou menor capacidade de captação de recursos, por outro lado as impede de serem objetos ou gestoras de fundos públicos lastreados em receitas da administração direta, o que pode redundar em sufocamento financeiro ou empurrar as escolas para a prática de venda de serviços, o que as afasta dos seus objetivos primários e pode desfigurá-las.

Ainda que haja poucas experiências de criação e regulamentação de fundos públicos de financiamento da capacitação e formação continuada de servidoras e servidores públicos, restou demonstrado que é possível e desejável que existam. Ademais estes podem e devem destinar a maior parte desses recursos às escolas de governo e gestão promovendo fonte estável de recursos, previsibilidade com governabilidade, regularidade e perenidade, possibilitando a otimização dos mesmos e uma eficaz política de capacitação indutora da qualidade social necessária à realização de direitos dos munícipes.

Escolas de governo ou gestão pública podem ser responsáveis em sua área por políticas de Estado e de governo ou apenas de governo. Quando há fonte estável de recursos, estas se tornam instrumentos essenciais na tão brandida necessidade de qualidade e efetividade das políticas públicas. Assim, a existência de fundos públicos de financiamento permitem-lhes superar a dependência dos agentes políticos e ter reservas para enfrentar momentos conjunturais difíceis.

A exitosa trajetória da EGPH demonstra que a mesma foi capaz de passar por mais de três mandatos mantendo sua função essencial. Mesmo quando não foi objeto incentivado pelo governo, que chegou a extinguir o fundo que existia, já havia adquirido legitimidade, o que permitiu corrigir a lacuna e, apenas dois anos depois, recriar o fundo com nova regulamentação e maior segurança e estabilidade jurídica, dando concretude à tese que a norma é mais eficaz e perene quando surge de fato social legitimado.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil** de 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.
- BRASIL. Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>.
- BRASIL. Lei nº 11.314**, de 3 de julho de 2006. Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11314.htm>.
- CAMPINAS. Lei nº 8.008** de 15 de agosto de 1994. Dispõe sobre a criação do fundo de desenvolvimento e capacitação do servidor – FDC e dá outras providências. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/91286>>.
- GOIÂNIA. Lei nº 9.086** de 04 de outubro de 2011. Cria o Fundo Municipal de Capacitação e Desenvolvimento do Servidor Público de Goiânia – FUMCADES, (...). Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2011/lo_20111004_000009086.html>.
- HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 1.494** de 29 de março de 2006. Cria o projeto intitulado Escola de Gestão Pública Municipal de Hortolândia – EGPMH. Disponível em: <http://sapl.cmh.sp.gov.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>.
- HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 2.356** de 9 de setembro de 2010. Introduce alterações no Decreto nº 1.976, de 05 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://sapl.cmh.sp.gov.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>.
- HORTOLÂNDIA. Decreto Municipal nº 4.146** de 8 de março de 2019. Institui a Escola de Gestão Pública de Hortolândia – EGPH como gestora técnica dos programas e atividades que menciona, regulamenta o programa de capacitação e aperfeiçoamento, os afastamentos para capacitação, a gratificação por encargo de curso e concurso. Disponível em: <http://sapl.cmh.sp.gov.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0>.
- HORTOLÂNDIA. Lei Complementar Municipal nº 12** de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre a reestruturação dos planos de carreiras dos servidores públicos municipais, a criação e transformação de cargos na administração direta da prefeitura municipal de Hortolândia. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/camara/sp/hortolandia?o=&q=12%2F2010>>.
- HORTOLÂNDIA. Lei Municipal nº 1.678** de 3 de maio de 2006. Dispõe sobre a criação do Fundo de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor – FDC. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/camara/sp/hortolandia?o=&q=1678%2F2006>>.

- HORTOLÂNDIA. Lei Municipal nº 2.004** de 7 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos integrantes dos quadros de pessoal dos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, das autarquias e das fundações públicas, do Município de Hortolândia. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/camara/sp/hortolandia?o=&q=2004%2F2008>>.
- HORTOLÂNDIA. Lei Municipal nº 3.161** de 30 de maio de 2015. Extingue o Fundo de Desenvolvimento e Capacitação do Servidor – FDC. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/camara/sp/hortolandia?o=&q=3161%2F2015>>.
- HORTOLÂNDIA. Lei Municipal nº 3.548** de 26 de setembro de 2018. Cria o Fundo Municipal de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores Públicos de Hortolândia – FUMCADES. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/camara/sp/hortolandia?o=&q=3548%2F2018>>.
- HORTOLÂNDIA. Lei Municipal nº 3.599** de 27 de fevereiro de 2019. Altera a Lei nº 3.320, de 08 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Hortolândia, estabelece as atribuições dos órgãos da administração direta, extingue e cria cargos, altera as Leis nº 7, de 10 de janeiro de 1993 e nº 296, de 27 de abril de 1995. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/camara/sp/hortolandia?o=&q=3599%2F2019>>.
- JUSTEN FILHO**, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- MALDONADO**, Carlos. Uma nova gestão pública para um novo modelo de gestão do Estado. In: PEREIRA, Eduardo Tadeu (org.). Cidadania na Cidade. ed. Holambra (SP): Editora Setembro, 2013.
- MATO GROSSO. Lei Complementar nº 225** de 25 de outubro de 2005. Reestrutura o Fundo de Desenvolvimento do Sistema de Pessoal – FUNDESP, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=250047>>.
- RANZINI**, Milena de Senne. BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escolas de governo no Brasil. RSP – Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 68, n. 2, p. 417-438, abr-jun, 2017.
- PALMAS. Lei nº 1704, de 22 de março de 2010.** Cria o Fundo Municipal de Capacitação e Aperfeiçoamento dos Servidores Públicos e institui o Conselho Gestor. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/2010/170/1704/lei-ordinaria-n-1704-2010-cria-o-fundo-municipal-de-capacitacao-e-aperfeicoamento-dos-servidores-publicos-e-institui-o-conselho-gestor>>.
- SÃO LUÍS. Lei nº 3755 de 30 de dezembro de 1998.** Institui o Fundo de Capacitação e Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Prefeitura de São Luís e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/1998/375/3755/lei-ordinaria-n-3755-1998-institui-o-fundo-de-capacitacao-e-desenvolvimento-dos-recursos-humanos-da-prefeitura-de-sao-luis-e-da-outras-providencias>>.

O AUTOR

Carlos Fernando Bulhões Maldonado de Oliveira é servidor público federal aposentado, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (1982-2019). Cedido formalmente, atuou como Diretor e Secretário Municipal de Recursos Humanos em Campinas (2003-2004); Secretário Municipal de Gestão Pública em Várzea Paulista (2005-2012); Gerente Geral de Planejamento Estratégico no Município de Itupeva (2013-2016). Nestes municípios em que atuou como gestor, participou da fundação e do desenvolvimento das escolas de governo locais. Atualmente está Diretor da Escola de Gestão Pública de Hortolândia.

ASPECTOS JURÍDICOS E ADMINISTRATIVOS DAS ESCOLAS DE GOVERNO: DESAFIOS PARA CONTRATAÇÕES

Irene Patrícia Nohara e Rafael Sérgio Lima de Oliveira

Introdução

É com grande alegria que aceitamos ao convite para participar dessa relevante coletânea sobre Escolas de Governo e Gestão Pública Subnacional, sendo obra de muito interesse prático e contribuição de utilidade pública na promoção da troca de ricas experiências municipais, regionais e estaduais de treinamento, capacitação e formação.

O objetivo do presente escrito é fazer o alerta da necessária articulação da gestão com o Direito Administrativo e também enfocar os desafios que a Administração Pública enfrenta nos dias atuais no tocante ao excesso de responsabilização que se estabelecem em muitos casos, sem a devida individualização da pena e ponderação da justiça da sanção, o que gera o chamado *apagão das canetas*.

Assim, em face da insegurança derivada de uma multitude de órgãos de controle, que nem sempre atuam de forma articulada e clara, o gestor acaba muitas vezes ficando com receio de manejar com segurança as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de ser responsabilizado por aquilo que o órgão de controle reputa como melhor decisão, o que não seria equilibrado.

Tendo em vista esta situação, os autores do artigo se propõem a esclarecer alguns pontos relevantes da gestão das escolas de governo com foco nas contratações de corpo docente, bem como nas contratações gerais. Objetiva-se trazer o estado da arte, com a exposição de jurisprudência atualizada dos órgãos de controle, como forma de auxiliar o gestor da escola

de governo a realizar com mais segurança as suas contratações, seja de corpo docente, seja nos demais casos.

Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal são expressões que possuem interpretações abrangentes, englobando desenvolvimento, capacitação ou mesmo ensino. Neste sentido, podem ser contratados professores, instrutores, conferencistas, seja pela via direta (pessoa física) ou por pessoa jurídica, unilateral do profissional, ou mesmo empresa que ofereça o curso de extensão de curta ou longa duração, que podem ser ministrados *in company*, de forma presencial ou mesmo no sistema a distância.

Espera-se, portanto, a partir do conhecimento das regras de licitações e contratos, iluminar o tema com informações úteis e de aplicação prática, para que haja um leque de opções jurídicas passíveis de serem empregadas na gestão das atividades das escolas de governo.

1. Articulação entre a gestão pública e o Direito em Escolas de Governo

Como primeiro aspecto a ser enfatizado, devemos dizer que os servidores querem e precisam de capacitação (PNUD BRASIL, 2013, p. 22). Escolas de Governo são espaços que oferecem capacitação de servidores, sendo sua presença enunciada juridicamente na Constituição de 1988 a partir da Emenda Constitucional nº 19/98.

Gestores e profissionais do serviço público têm sua formação complementada em escolas de governo. De acordo com o art. 39, § 2º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19/98, a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para promoção na carreira.

A Constituição só fez menção às escolas de governo para União, Estados e o Distrito Federal, contudo, é evidente que também os Municípios deveriam ter suas escolas de governo. Todavia, como o Brasil conta com 5.570 municipalidades, nem todos os governos locais possuem recursos para estruturação da escola de governo, daí o motivo que

fez com que não houvesse a exigência desta presença como obrigatória no âmbito local.

As escolas de governo podem se estruturar em rede, buscando compartilhar conhecimentos e experiências por meio de parcerias ou convênios, conforme estabelece a Constituição. No âmbito federal, há a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cuja missão é desenvolver as competências dos servidores para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas.

Mesmo com a exigência de concurso público para preenchimento de cargos e empregos públicos, ainda assim a formação e o aperfeiçoamento dos servidores devem ser estimuladas nas carreiras públicas. Este é um dos permanentes desafios enfrentados, a frequente alteração legislativa e de orientação dos órgãos de controle na interpretação das regras de Direito Administrativo, o que demanda constantes capacitações dos servidores para que suas práticas estejam afinadas com os novos parâmetros legais e jurisprudenciais.

Note-se que a capacitação não se dá só na área jurídica, mas existem capacitações em distintas áreas (gestão, economia, georreferenciamento *etc.*), sendo que o peso da capacitação em Direito é grande, mesmo para servidores de áreas que não são tradicionalmente jurídicas, se os servidores não observarem os parâmetros legais de atuação, podem ser submetidos a diversas responsabilidades, conforme será exposto adiante.

Assim, percebe-se que tanto o Direito deve ser, na medida do necessário, funcional ao exercício da gestão, como também a gestão pública não pode ser estabelecida à margem do Direito. Contudo, como o Direito é mutável nas novas regras, nos novos atos normativos infralegais e também nas novas interpretações dos órgãos de controle, há a necessidade inquestionável da capacitação permanente por meio das escolas de governo.

2. Desafios do *apagão das canetas* diante do excesso de responsabilização

Discute-se na atualidade na área jurídica, principalmente após a positividade da Lei nº 13.655/2018, que inseriu critérios interpretativos próprios

ao Direito Público na Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro (LINDB), a Administração Pública do medo e o fenômeno associado do *apagão das canetas*.

Administração Pública do medo é a situação em que, diante da proliferação e do excesso de oportunidades de responsabilização do administrador, este começa a ficar com receio de manejar com segurança as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de lhe imputar uma responsabilidade e de ser condenado, mesmo quando agir da melhor forma ante os obstáculos e o contexto de realidade enfrentado.

Um agente público pode responder pelo mesmo ato na via administrativa por meio de processo administrativo disciplinar em sentido lato, civilmente e na via penal, sendo também possível a imputação da responsabilidade por improbidade administrativa, que não representa sanção de natureza criminal. São, portanto, inúmeras as oportunidades de responsabilização a que se sujeita um agente público.

Note-se que também o terceiro contratado com verbas públicas pode responder por ato de improbidade, pois é sujeito ativo também o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma (direta ou indireta), conforme redação do art. 3º da Lei nº 8.429/92. Assim, pode ocorrer de o particular se sujeitar às sanções de improbidade, ainda que não tenha percebido qualquer vantagem ou benefício próprio.

Diante deste estado de coisas, há a possibilidade de ocorrer o apelidado *apagão das canetas*, que designa a paralisação de decisões por causa do temor de responsabilização, perante a Administração Pública do medo, pois, em determinados casos, tendo em vista a imprevisibilidade do comportamento dos distintos órgãos de controle, os bons gestores acabam ficando com receio de decidir e futuramente serem responsabilizados por uma decisão justa, mas que iria de encontro às orientações cambiantes dos diversos órgãos de controle.

Para combater a possibilidade de disfunções e excessos há a tentativa de calibragem com os critérios enunciados na Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro, conforme inserção feita pela Lei nº 13.655/2018, sendo enfatizado o primado da realidade, isto é, que se considere as dificuldades

reais do gestor e as políticas públicas a seu cargo, com imposições, limitações e condicionamentos, tendendo a exigir do órgão de controle maior ponderação e visão consequencial mais bem motivada de suas decisões em função dos impactos jurídico e administrativo.

3. Aspectos Jurídicos da Contratação do Corpo Docente

Conforme visto, há um interesse genuíno dos agentes públicos para que haja a capacitação permanente dos quadros, a fim de se ganhar confiança diante do contato com os conteúdos cambiantes, o que pode gerar o aprimoramento da gestão com os ganhos de eficiência no desempenho das funções administrativas.

Quem oferta os cursos? Quando é a Administração, por suas escolas de governo, os desafios são: recursos materiais e profissionais para ministrar cursos customizados dentro das demandas mais atualizadas do estado da arte do assunto. Assim, apesar de ser frequente também aproveitar quadros internos, sobretudo em órgãos governamentais que contam com profissionais com capacitação, formação e didática, às vezes os cursos também exigem profissionais que se consolidaram naquele assunto e que não necessariamente compõem os quadros daquele órgão.

Pode ocorrer de a escola de governo contratar tanto os professores como também os próprios cursos de capacitação, caso advenham de centros de *expertise* na área. Daí a indagação: será necessária a licitação para tais contratações? Na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como nos entendimentos consolidados da Advocacia-Geral da União (AGU), entende-se que a licitação é exigível, mas que há a possibilidade de, a depender das circunstâncias, realizar-se uma contratação direta por inexigibilidade de licitação.

O serviço a ser contratado deve atender com o máximo de qualidade às necessidades administrativas, não sendo exatamente adequado, então, falar-se em menor preço, exceto se fosse um curso muito mediano e padronizado, como, por exemplo, são os cursos de línguas ou de informática.

O recrutamento e a seleção do pessoal que comporá o corpo docente, ainda que não permanente, nos cursos ofertados pela Escola de Governo são essenciais para o sucesso da capacitação ofertada por essas escolas. Diante da maior complexidade e especialização das atividades públicas na contemporaneidade, é muito comum que os servidores demandem cursos mais customizados e atualizados para que a Escola de Governo atinja suas finalidades precípuas de capacitação de seus quadros.

Note-se que menos comum é a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*, pois estes são programas de especialização com duração mínima de 360 horas, com obtenção de certificado ao final do curso, feitos por pessoas diplomadas em cursos superiores, mas ao ensejo do atendimento de exigências de instituições de ensino, conforme art. 44, III, da Lei nº 9.349/96.

Mais recentemente, o Ministério da Educação (MEC) determinou que os cursos de especialização só poderiam ser oferecidos por instituições de ensino superior já credenciadas. Assim, a instituição credenciada deve ser diretamente responsável pelo curso e pela elaboração de seu projeto pedagógico, indicação de corpo docente, metodologia, não se limitando mais, como era antigamente, a chancelar e validar os certificados emitidos por organizações diversas.

Geralmente muitas escolas voltadas à capacitação das carreiras ofertavam os cursos de especialização também abertos para pessoas de fora da carreira, sendo realizados de forma onerosa. Ocorre que os novos regramentos determinaram condicionantes mais rigorosas, além de mudarem o protagonismo do desenho dos cursos para as instituições de ensino superior. Assim, para a capacitação e treinamento dos servidores, há a possibilidade mais aberta de oferta de cursos livres, engendrados com mais customização em função das demandas das carreiras, conforme visto. Há então a necessidade de contratar corpo docente de excelência para compor tais cursos.

Nesse aspecto, as Escolas de Governo raramente contam com quadro próprio de professores. A verdade é que essas instituições de ensino lidam com o conhecimento aplicado, razão pela qual seus docentes são, preferencialmente, profissionais com atuação prática na área em que lecionam. No âmbito federal, muitos dos docentes da Enap são servidores públicos federais integrantes de carreiras de um dos poderes da República.

A relevância da atividade docente desses servidores federais pode ser observada na legislação, já que a Lei nº 8.112/90 prevê no seu art. 76-A a Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC), como uma verba destinada a remunerar o servidor público federal pela atividade, em caráter eventual, de “instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de treinamento regularmente instituído no âmbito da administração pública federal” (inciso I do art. 76-A).

Sabemos que nem todas as unidades da federação apresentem em sua legislação gratificação dessa natureza, mas se trata de um mecanismo importante para garantir a devida retribuição pelo exercício da atividade docente do servidor, assim como para estimular a prática do ensino por aqueles que lidam com o dia a dia da gestão pública.

Cabe dizer que a GECC trouxe um maior nível de profissionalização à atividade de professor de servidores federais, assim como evitou a criação de outros vínculos decorrentes de contratos administrativos com esses servidores. Notemos que se trata de uma gratificação cujo pagamento decorre do vínculo jurídico de servidor já estabelecido no momento da posse no cargo público (art. 13 da Lei nº 8.112/90).

Desse modo, a prática nas Escolas de Governo federais, assim como nos órgãos e entidades federais, é o pagamento de GECC para os servidores federais, tendo por base o vínculo da relação de trabalho já firmada no momento da posse, e a contratação onerosa daqueles docentes que não integram os quadros de cargos federais, sendo necessário para tanto a formação de um vínculo contratual com a observância das normas relativas à licitação ou o enquadramento em uma das hipóteses de contratação direta.

4. Contratações em geral das Escolas de Governo

Para as contratações em geral das Escolas de Governo que são órgãos públicos segue-se o sistema de contratação realizada pela Administração Pública Direta ou Autárquica, isto é, observa-se a licitação como procedimento prévio à contratação, exceto nas hipóteses de contratação direta autorizadas por lei, conforme determina o art. 37, XXI, da Constituição.

Aqui se refere às Escolas de Governo que são órgãos públicos, pois o termo *escola de governo* possui vários sentidos técnicos. Assim, apesar da denominação empregada pela Emenda Constitucional nº 19/98, muitas escolas integrantes da Administração Pública mantiveram suas denominações originais, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), da Academia Militar das Agulhas Negras, da Academia Nacional de Polícia e do Instituto Rio Branco.

Inclusive esta denominação *Escola de Governo* poderia gerar a confusão desses núcleos de formação e treinamento de servidores e de gestores, voltados a escolas de administração, como a proposta da Escola de Governo de São Paulo (NOHARA, 2019, p.191), mantida por entidade privada sem fins lucrativos e fundada, em 1991, por um grupo consagrado de professores universitários (Celso Lafer, Claudinei de Melo, Eros Grau, Fábio Konder Comparato, Goffredo da Silva Telles Júnior, Marco Antônio Rodrigues Barbosa e Maria Victoria de Mesquita Benevides).

Esta última, assim como outras excelentes iniciativas da sociedade civil organizada, não tinha por alvo exclusivo capacitar o corpo técnico do Estado, mas sim mobilizar forças sociais para uma cidadania comprometida com a transformação da sociedade. Segundo Comparato, a Escola de Governo de São Paulo objetiva “formar dirigentes políticos, que soubessem aplicar a Constituição e tivessem um domínio de certas técnicas administrativas, como política econômica, por exemplo”. Depois, ela foi se transformando também numa escola de cidadania, pela importância em formar educadores políticos.

Por conseguinte, para traçar o regime jurídico de contratação de Escola de Governo, importante delimitar o termo, pois os regimes jurídicos de contratação são distintos a se tratar de escola de governo acoplada à estrutura da Administração Pública Direta ou Autárquica, a que se refere o art. 39, § 2º, da Constituição, em comparação com as escolas de governo que advêm da sociedade civil organizada, as quais não integram a Administração, mas podem, eventualmente, ser contratadas para as demandas customizadas do Poder Público.

Como já dito, essas contratações devem obedecer à legislação relativa às licitações, em especial as regras previstas na Lei nº 8.666/93 e na legislação esparsa. Todavia, a contratação de docentes dificilmente se encaixa no modelo

de seleção mediante licitação. Ou seja, um certame concorrencial nem sempre é capaz de garantir a seleção do prestador de serviço mais adequado para lecionar a capacitação de que necessita o Poder Público. Nesse prumo, a licitação só exigível para essas contratações quando se trata de cursos básicos e padronizados. Isto é, ela só é cabível quando o treinamento já foi montado pela Administração (com apostilas, slides, plano de aula *etc*) e o docente a ser contratado irá apenas seguir o roteiro já delineado pela contratante.

Nas situações acima apontadas, não é necessária a contratação de um notório especialista, pois o docente não irá conceber a capacitação. Não há, nesse caso, o requisito da singularidade para se exigir um alto nível de preparação do docente. Ao contrário disso, o curso é padrão e pode ser ministrado por profissionais capacitados, mas sem necessidade de notoriedade do especialista docente.

De outro lado, a maioria dos cursos precisa ser ministrado por aqueles que são altamente capacitados nos temas enfrentados pela Administração Pública contemporânea. Aqui falamos de profissionais com autonomia intelectual em determinadas áreas. Tal autonomia torna esse docente único, embora existam outros equivalentes no mercado. A legislação autoriza a contratação do professor por inexigibilidade de licitação nesses casos.

5. Contratação direta por inexigibilidade

A Lei nº 8.666/93 estabelece a hipótese de contratação por inexigibilidade no art. 25, II, sendo esta voltada para contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 daquela Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade ou divulgação.

Então, para uma contratação direta por inexigibilidade nos termos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, há de haver um serviço técnico especializado, de natureza singular, que demande a prestação por empresa ou profissional de notória especialização. No âmbito da jurisprudência do TCU, há a súmula nº 252, que busca delinear os contornos dessa hipótese de inexigibilidade:

Súmula nº 252 do TCU

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Em relação ao primeiro requisito previsto no inciso II em comento, o do serviço técnico profissional especializado, não resta dúvida de que a docência se enquadra nessa categoria. O art. 13 da Lei nº 8.666/93 lista o que seria, para os fins da referida Lei, o serviço técnico profissional especializado, estando entre os listados o “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal” (inciso VI). Como o objeto de estudo aqui é a contratação de docentes, esse ponto não seria um problema para a situação em análise, já que a Lei faz cristalino o enquadramento da atividade docente como um serviço técnico profissional especializado.

O problema, então, seria saber se todo treinamento e aperfeiçoamento de pessoal seria um serviço singular a ponto de exigir uma contratação por inexigibilidade de um profissional ou de uma empresa com notória especialidade. A resposta é não. Como já dito, para ser uma contratação por inexigibilidade, o treinamento deve se caracterizar como um serviço singular, cuja prestação a contento demanda notória especialidade do contratado. Com isso, devemos analisar esses dois outros requisitos desse caso de inexigibilidade: a singularidade do serviço e a notória especialidade do contratado.

5.1 A SINGULARIDADE DO SERVIÇO TÉCNICO PROFISSIONAL ESPECIALIZADO

O requisito da singularidade previsto no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, do ponto de vista jurídico, não significa ausência de uma pluralidade de sujeitos capazes de executar o serviço, mas compreende, por outro lado, uma situação diferenciada e sofisticada que demanda segurança e cuidado especial (Acórdão 10.940/2018 – Primeira Câmara, Rel. Min.

Benjamin Zymler). Neste sentido, também Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 561) entende que é possível a presença de vários executores aptos, mas inviável a comparação objetiva de suas respectivas propostas, pois se trata de situação em que são bens desiguais. Nesta perspectiva, singularidade não é ineditismo, mas sim singularidade e especificidade.

Primeiramente, cabe mencionar que a singularidade a que alude a Lei não é a do profissional, mas a do serviço. Para além disso, o que se julga relevante notar é que, em linhas gerais, a natureza singular mencionada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, está atrelada à complexidade do serviço a ser prestado, tendo em conta a realidade geográfica e histórica vivida pela Administração Pública. Isso significa dizer que o serviço comum, passível de ser prestado pelo profissional padrão de mercado, não pode ser contratado por inexigibilidade de licitação com esteio no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993. Para isso alertam Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães:

Fato é que a singularidade pressupõe algo que não seja corriqueiro, rotineiro, e que possa ser desempenhado por qualquer prestador. Afasta-se de dados do cotidiano das respectivas profissões ou empreendimentos. Revela atividade específica, cujo resultado seja variável a depender da identidade do sujeito. (2012, p. 440)

Marçal Justen Filho apresenta ensinamento na mesma direção:

(...) Ou seja, a fórmula “natureza singular” destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional “especializado”. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado). (2016, p. 588)

Essas ponderações já foram consideradas diversas vezes pelo TCU, que enxerga no serviço de natureza singular uma complexidade capaz de demandar uma contratação de um notório especialista eleito pela sua capacidade elevada e pelo grau de confiança que a autoridade decisora deposita nesse profissional. Nesse sentido, inclusive, a Corte de Contas federal editou a seguinte súmula:

Súmula 39 do TCU

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Em relação a treinamentos e capacitações, há o entendimento de que, se não se trata de algo padrão, cujo delineamento do conteúdo e a didática exigem um tratamento que ressalte as qualidades individuais do notório especialista, é caso de inexigibilidade. A rigor, a ausência de padronização nas capacitações seria a regra, motivo pelo qual a inexigibilidade é bastante recorrente. No âmbito do TCU, é conhecida a Decisão nº 439/98 – Ata 27/98 – Rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi, Plenário, cujo sentido é o seguinte:

1. Considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93.

No mesmo prumo, a Advocacia-Geral da União editou a seguinte Orientação Normativa:

Orientação Normativa nº 18 da AGU

Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, DE 1993, conferencistas para ministrar

cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.

Devemos insistir no fato de que a Orientação Normativa transcrita apenas indica uma recorrência da contratação por inexigibilidade nessas ocasiões de cursos. Vejamos que a parte final do ato interpretativo do órgão da Advocacia Pública federal condiciona o enquadramento da inexigibilidade na existência da singularidade e de se tratar de notório especialista. Isto é, caso se constate uma situação em que a Administração contratante é quem desenha todo o formato da capacitação, restará descaracterizada a inexigibilidade, demandando-se a realização de um processo seletivo nos moldes do § 1º do art. 13 da Lei nº 8.666/93.

5.2 NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DE DOCENTES, CONFERENCISTAS E MONITORES

A singularidade deve ser interpretada com o conjunto de requisitos para a contratação direta prevista no art. 25, II. Isto é, falar de singularidade não é falar de um único profissional disponível para a prestação do serviço, mas sim de um objeto cujo grau de complexidade é tamanho que impede a objetividade na seleção do contratado. Por isso, a Lei nº 8.666/93 requer que o serviço seja técnico profissional de complexidade apta a torná-lo singular a ponto de ser necessário um profissional de notória especialização para satisfazer o interesse da Administração.

Como é importante que haja a notória especialização dos docentes e conferencistas que estão envolvidos com o treinamento, o pregão não se apresenta como recomendável para cursos de treinamento, pois esses cursos acabam, cada vez mais, atendendo à demanda específica da Administração.

Para uma contratação direta exige-se a notória especialização. Assim, os docentes, conferencistas e monitores (treinamento) devem ter: o domínio do assunto; a capacidade de comunicação, sendo muito relevante também a questão da didática e também a experiência. Neste sentido, determina o

art. 25, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos, que haja desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No tocante, portanto, à qualificação do docente, é importante que se verifique a ação do docente, seu refinamento metodológico, habilidade didática e domínio do conteúdo programático. Assim, tanto a pessoa física como a jurídica, empresa, vão ganhando reconhecimento em função do histórico das realizações, o que gera maior confiança no trabalho desenvolvido.

Importante a troca de informações entre as diversas Escolas de Governo para que se saiba se há empresas ou profissionais com boa ou má performance. Neste sentido, entende-se que há uma discricionariedade na escolha administrativa,¹ dado que se deve inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Inclusive no projeto que tramita para alterar a Lei Geral de Licitações e Contratos (PL 1292/95) procura-se substituir a palavra *indiscutivelmente*, pois é uma expressão exagerada, pelo termo *reconhecidamente*.

Aqui, é preciso insistir para se notar que no próprio texto da Lei nº 8.666/93 há a ideia de que não é preciso a unicidade do sujeito a ser contratado na inexigibilidade de serviço técnico de natureza singular, assim como que há discricionariedade para o gestor escolher o perfil do prestador do serviço. Segundo o inciso II do art. 25, o profissional ou a empresa apta a ser contratado diretamente para a prestação do serviço tem que ser

¹ Nesse sentido: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NÃO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA. 1. Os serviços descritos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. 2. Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público são importantes, mas não apresentam singularidade, porque afetos a ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados em relação aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação. 3. Recurso especial não-provido. (grifo nosso) (STJ, REsp nº 436869-SP, Rel. Min. José Otávio de Noronha, Segunda Turma, j. 6/12/2005).

dotado de notória especialização. Já o art. 25, § 1º, do mesmo diploma em comento, por sua vez, conceitua a notória especialização como a característica do profissional ou empresa “(...) cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o **mais adequado** à plena satisfação do objeto do contrato” (grifo nosso). A Lei fala em profissional **mais adequado**, o que indica que há mais de um com possibilidade de prestar o serviço, mas que o gestor, no exercício de sua discricionariedade, deve escolher entre todos o que ele entende se adequar melhor ao caso.

5.3 CREDENCIAMENTO

Uma das possibilidades de contratação de professores é o credenciamento (OLIVEIRA, 2020), que sempre foi muito empregado para serviços de tradução.

O credenciamento é um instituto cuja base é doutrinária (NIEBUHR, 2011, p. 100) e jurisprudencial², pois é utilizado na contratação pública brasileira sem que haja previsão legal³. No Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 15.608/2007, a lei de licitações e contratos administrativos do referido Estado, o prevê no seu art. 24. Em âmbito federal, há agora a IN nº 5/2017, que regulamenta o instituto para a contratação de serviços (item 3 do Anexo VII-B).

Apesar de não haver previsão legal, a utilização do credenciamento é possível porque ele é apenas uma maneira de se operacionalizar uma contratação por inexigibilidade de licitação. A sua base legal, portanto, é o próprio art. 25 da Lei nº 8.666/93. A rigor, trata-se de um procedimento auxiliar à contratação por inexigibilidade de licitação adequado às

² A título de exemplo mencionamos: Acórdão nº 408/2012 – TCU – Plenário; Acórdão nº 351/2010 – TCU – Plenário; Acórdão nº 5.178/2013 – TCU – 1ª Câmara.

³ O Projeto de Lei nº 1292/95, que institui uma nova lei de licitação e contrato administrativo no Brasil, prevê o credenciamento com um instrumento auxiliar ao processo de contratação.

hipóteses em que a Administração necessita de um número ilimitado de contratados para prestar o serviço ou fornecer o bem demandado.

Nessa hipótese, a Administração divulga um ato de chamamento público a fim de credenciar todos os interessados que preenchem os requisitos previstos no instrumento de convocação. Cada um dos credenciados será posteriormente contratado, obedecendo-se a uma ordem alternada de distribuição objetiva dos contratos e aos preços fixados pelo próprio contratante.

O inciso IV do Anexo I, da IN nº 5/2017, define credenciamento com as seguintes palavras:

IV – CREDENCIAMENTO: ato administrativo de chamamento público destinado à pré-qualificação de todos os interessados que preenchem os requisitos previamente determinados no ato convocatório, visando futura contratação, pelo preço definido pela Administração.

É importante dizer que não se trata de um mecanismo de seleção de propostas, motivo pelo qual não se caracteriza como uma modalidade de licitação e por isso não fere o art. 22, § 8º, da Lei nº 8.666/1993. O procedimento em estudo não comporta diferenciação de tratamento entre os credenciados. Todos os interessados que preenchem os requisitos exigidos no instrumento convocatório são credenciados em situação de igualdade, ainda que um deles apresente, em tese, um requisito que aponte para uma melhor qualificação.

De certa forma, é possível dizer que o credenciamento é um procedimento de seleção, uma vez que visa a selecionar aqueles que preenchem os requisitos previamente definidos no instrumento convocatório; porém, não se trata de um procedimento seletivo concorrencial, já que não há limites para o número de selecionados e que o atendimento das exigências contidas no instrumento de chamamento coloca todos os credenciados em situação de igualdade.

Esse instituto é plenamente cabível no caso de inexigibilidade previsto no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93. Nesse sentido, cabe citar o Parecer nº 08/2016/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Licitação e Contrato da Procuradoria-Geral Federal, órgão da AGU, cujas conclusões indicam:

(...)

c) apesar de o credenciamento ser conceitualmente destinado às ocasiões nas quais a inexigibilidade se enquadra no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, é possível também aplicar o instituto aos casos de contratação direta de serviço técnico profissional de natureza singular, cuja inexigibilidade é prevista no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993;

d) em que pese se tratar de um serviço raro, é possível que em alguns entes da Administração Pública a demanda por determinados serviços de natureza singular seja constante. Nessas hipóteses, recomenda-se a utilização do credenciamento com a fixação em um instrumento convocatório de critérios condizentes com os constantes no § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/1993;

e) o procedimento de credenciamento deverá observar as orientações contidas no Parecer nº 7/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU.⁴

A rigor, o uso do credenciamento em situações em que há mais de um docente apto e que goze da confiança do gestor é bastante recomendável, sobretudo para a concretização do princípio constitucional republicano (art. 1º da Constituição). Porém, essa é uma decisão que cabe à Administração, não sendo imperativa a sua adoção.

⁴ O Parecer nº 7/2013/CPLC/DEPCONSUS/PGF/AGU, também da Câmara Permanente de Licitação e Contrato da PGF/AGU, coloca que estes são requisitos essenciais para a aplicação do credenciamento: (a) haja possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam as condições exigidas; (b) o preço de mercado seja razoavelmente uniforme e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração, devendo ficar demonstrada nos autos a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado; (c) seja dada ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, sem prejuízo do uso adicional de outros meios que se revelem mais adequados ao caso; (d) sejam fixados os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se; (e) seja fixada, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços; (f) sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento; (g) seja prevista a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo; (h) a possibilidade de credenciar-se fique aberta durante todo o período em que a Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica; (i) a possibilidade de os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços; (j) sejam fixados critérios objetivos de distribuição da demanda, por exemplo, sorteio público, excluindo-se os sorteados anteriormente, escolha pelo próprio usuário-interessado *etc.*

5.4 EMPRESAS QUE PRESTAM IN COMPANYY

Muitas contratações feitas pela Administração Pública para suas capacitações não se dão diretamente com os professores, para os casos em que os cursos já são customizados por empresas voltadas a prestar capacitação. Então, trata-se de um mercado fornecedor da Administração de cursos denominados modernamente por *in company*, isto é, no local, dado que a empresa se responsabiliza em enviar seu *staff*, o professor e o material didático ao local de prestação do serviço, que geralmente separa uma sala apropriada para realizar o treinamento.

Essas contratações também podem ocorrer por inexigibilidade, desde que preenchidos os requisitos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/93. No caso, a inexigibilidade, a depender do que o caso exigir, pode ser fundada na notória especialização da empresa contratada ou do docente apresentado pela empresa na sua proposta. Isso vai depender da singularidade do serviço e do que é exigido para a satisfação da necessidade da Administração. Cabe ressaltar que, nos casos em que a singularidade exige a notória especialização do docente, na qual se justifica a contratação por inexigibilidade, a empresa contratada fica obrigada a garantir que tal docente será o prestador do serviço de treinamento, sob pena de descaracterização da inexigibilidade (art. 13, § 3º, da Lei nº 8.666/93).

Ressaltamos que em algumas situações a contratada será uma Escola de Governo, demandada a prestar um serviço de capacitação a um órgão ou entidade pública. Nesse caso, essa Escola pode ser contratada por inexigibilidade, nos moldes já exposto anteriormente.

Conclusões

Objetivamos expor a necessária articulação entre gestão pública e Direito Administrativo no tocante à gestão das Escolas de Governo, em face dos desafios de promover uma gestão pública mais segura, evitando-se também o chamado *apagão das canetas*. Para tanto, houve a análise dos aspectos jurídicos tanto da contratação do corpo

docente como de empresas prestadoras de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

As contratações das Escolas de Governo relativas ao seu corpo docente podem ser feitas por licitação ou por inexigibilidade de licitação. Apesar de a contratação direta ser a exceção jurídica, do ponto de vista fático, a contratação de serviços de capacitação (docência) é quase sempre caso de inexigibilidade pela singularidade do serviço, que demanda um notório especialista, tudo nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Note-se que na atualidade a inexigibilidade de licitação pode ser, de acordo com a Decisão 439/98 – Plenário do TCU e com a Orientação Normativa AGU nº 18, aplicada a cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal que preencham os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, quais sejam: (a) a natureza singular do serviço; e (b) a característica de notório especialista do contratado. Esse fato pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado com o aperfeiçoamento das técnicas.

O importante é que as Escolas de Governo não deixem de cumprir sua missão pela oferta de capacitação de qualidade, contando com a colaboração de notórios especialistas, contratados mediante inexigibilidade para aqueles casos que demandem uma abordagem na qual se sobressaia as qualidades individuais do docente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BRASIL (PNUD). **Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública: Secretaria de Assuntos Legislativos**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha; MOREIRA, Egon Bockmann. **Licitação Pública: a Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Administração Pública: Capítulo VII da Constituição Federal**. In. NOHARA, Irene Patrícia; MOTTA, Fabrício; PRAXEDES, Marco (Coord.). *Coleção Soluções de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O que é e quando se aplica o credenciamento?** Disponível em: <<licitacaocontrato.com.br>>. Acesso em: 25/8/2020.
- OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **Quais os requisitos do credenciamento e como ele se operacionaliza?** Disponível em: <<licitacaocontrato.com.br>>. Acesso em: 25/8/2020.

OS AUTORES

Irene Patrícia Nohara é livre-docente em Direito Administrativo (2012, USP), Doutora (2006) e Mestre (2002) em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP, por onde se graduou (1999) pela área de direito público. Professora-Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Suas pesquisas concentram-se no direito público, englobando atos administrativos, razoabilidade, sob o enfoque da Nova Hermenêutica e da Teoria da Argumentação, processualização da atuação administrativa e complexidades da busca pela eficiência na gestão pública, a partir das novas modelagens de parcerias em infraestrutura e serviços, em face dos desafios da governança democrática (controle social da Administração Pública) e da pós-modernidade.

Rafael Sérgio Lima de Oliveira é Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (AGU) com exercício na Procuradoria Federal junto à Escola Nacional de Administração Pública (PF-Enap). Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas. Mestre em Direito. Pós-Graduado em Direito da Contratação Pública pela Universidade de Lisboa. Participou do Programa *Erasmus+* na Università degli Studi di Roma – *Tor Vergata*. Fundador do Portal L&C.

PANORAMA DA REDE DE ESCOLAS DE CONTAS NO BRASIL

Sandro Trescastro Bergue

Introdução

As Escolas de Contas são organismos instituídos pelos Tribunais de Contas e ocupam uma posição peculiar no cenário das Escolas de Governo. São estruturas de estímulo à produção e à disseminação de conhecimento orientada não somente para a formação e o aperfeiçoamento de membros e quadros técnicos destes Tribunais, mas estendendo suas ações para os entes e órgãos jurisdicionados e à sociedade; esta última com ênfase em ações de fomento à cidadania e ao controle social.

Entre os traços delineadores do perfil das Escolas de Contas no Brasil estão a sua configuração em *rede*, com peculiares elementos de identidade fortemente agregadores, e a sua *heterogeneidade*, que longe de ser algo negativo, bem revela a riqueza e contribuições que as diferentes representações dos estados e algumas capitais do país encerram.¹ Essa pluralidade de realidades e suas estruturas e processos resultantes, não somente refletem a diversidade inerente aos Tribunais de Contas, especialmente os estaduais (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018), como fazem emergir

¹ A configuração das Escolas de Contas em rede se dá no contexto do *Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX*, proposto pelo Ministério do Planejamento e financiado pelo *Banco Interamericano e Desenvolvimento – BID* mediante contrato firmado em 2005. O início das articulações em rede se processa, no entanto, em março de 2009, por ocasião do *III Encontro Técnico IRB/PROMOEX* no qual 27 dos 34 Tribunais de Contas (à época) estavam representados. O arranjo denominou-se originalmente *Grupo de Escolas de Contas – GEC*, passando a *Grupo de Educação Corporativa – GEC*, depois *Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas*. (CARVALHO, 2012).

soluções criativas para problemas com elementos tanto específicos quanto comuns, compartilhadas e aperfeiçoadas em um dinâmico ambiente de integração.

O objetivo deste capítulo é delinear alguns aspectos que definem as Escolas de Contas em seu contexto de criação e atuação, bem como sinalizar algumas tendências e desafios que a elas se impõem neste mesmo cenário de transformações experimentadas pela administração pública em sua crescente interação com a sociedade. Parte-se de dados colhidos pelo *Comitê Técnico de Aperfeiçoamento Profissional do Instituto Rui Barbosa*, organismo que congrega os Tribunais de Contas do Brasil e acolhe a rede de escolas, constituindo também um espaço de integração e formulação de estratégias de atuação articulada nacionalmente em termos de produção e disseminação de conhecimento em administração pública pelo estímulo à oferta de ações de educação, pesquisa e publicações.² Assinala-se desde já que as feições únicas do arranjo federativo brasileiro, que se estendem sobre um amplo e diverso território, produzem especificidades tantas que dificultam sobremaneira estabelecer marcos consistentes de comparação ou generalizações em relação a estruturas, processos e desempenho das diferentes Escolas de Contas no país.³

1. Percurso e contexto das Escolas de Contas no Brasil

A substantiva ampliação das competências institucionais dos Tribunais de Contas trazida pela Constituição Federal de 1988 – artigos 70 a 75 – e os movimentos de reorientação institucional subsequentes, em um contexto de transformações sociais mais amplas, com sensíveis reflexos

² Os dados foram colhidos mediante formulário eletrônico no período de fevereiro a abril de 2020.

³ É dever referir também que a análise aqui empreendida está fortemente temperada pelas percepções decorrentes do longo período de vivência do autor – de 2009 a 2015 e de 2018 a 2019 – atuando na direção de uma Escola de Contas e no contexto da Rede em cursos, encontros e reuniões técnicas realizadas no âmbito dos diferentes fóruns de integração e compartilhamento dos desafios e problemas enfrentados e das soluções coproduzidas.

sobre as relações entre administração pública e a sociedade, fizeram surgir, somando-se às ações *fiscalizadora e sancionadora*, a inclinação *orientadora* desses órgãos de controle (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORES, 2009; DA ROS, 2018; MILESKY, 2011; BERGUE 2020).⁴ Essa diretriz emergente de atuação se materializa no processo de criação das escolas no âmbito dos Tribunais de Contas, marcadamente na primeira década deste século, inclusive como reflexo da previsão positivada no texto constitucional pela EC nº 19/1998 incentivando a instituição de novas *escolas de governo* – art. 39, §2º da Constituição (ROUANET, 2005).

AA instituição Tribunal de Contas conforma no Brasil um sistema integrado por 33 Órgãos distribuídos nas três esferas federativas, e incidente sobre os três Poderes constituídos: um *Tribunal de Contas da União*; um *Tribunal de Contas do Distrito Federal*; 26 *Tribunais de Contas dos estados*, sendo que destes, 23 estendem sua competência, além da administração estadual, para a esfera municipal de governo; dois *Tribunais de Contas de municípios* – o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; e três *Tribunais de Contas dos Municípios*, órgãos estaduais cuja jurisdição administrativa tem como escopo de incidência somente os municípios do correspondente estado – sendo o caso dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Pará e de Goiás. O formato dominante de instituição no sistema é, portanto, o dos Tribunais de Contas estaduais com competência jurisdicional sobre a correspondente administração estadual e os municípios daquela unidade da federação. Esse aspecto torna os Órgãos de controle, em diferentes níveis de intensidade, atores presentes na dinâmica político-administrativa dos municípios, o que, em alguma medida, reflete-se também na inserção e legitimação das Escolas.

As Escolas de Contas operam, assim, em um cenário de ampla diversidade, representando na atualidade uma emergente *função orientadora e pedagógica* destes Órgãos de controle que estende suas raízes à década de

⁴ As raízes dos Tribunais de Contas estendem-se ao reinado de Dom João I (1385 – 1433) com a criação da *Casa dos Contos*, que tinha por finalidade a regulação orçamentária de uma burocracia incipiente em um contexto de comunicação das contas públicas com as do monarca (POMPEU; COSTA, 2014).

1990.⁵ Nesse percurso de desenvolvimento, pode-se dizer que as Escolas de Contas apresentam diferentes estágios de consolidação, variando conforme a realidade, o contexto e mesmo a perspectiva de análise que se tome (LEÃO; BARRETO, 2018; PEREIRA; OLIVEIRA; ZIVIANI, 2015).⁶

Essas estruturas de educação iniciaram também as ações de capacitação, há tempos em curso em muitos casos, dirigidas aos servidores e agentes políticos dos órgãos e entes jurisdicionados dos Tribunais. Na última década, tem alcançado crescente destaque as ações de educação orientadas para a sociedade visando fomentar o controle social em suas diferentes perspectivas e formas (FIGUEIREDO *et al*, 2014; CHAISE, 2018).⁷

⁵ Em alguns casos, inclusive antes. É um exemplo a prática dos *Encontros Regionais de Controle e Orientação – ERCO* – realizados periodicamente e de forma regionalizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul desde meados da década de 1980 dirigidos aos administradores e servidores públicos municipais do interior do Estado.

⁶ Desde sua instalação, o então *Grupo de Escolas de Contas* iniciou vigoroso processo de integração, passando a organizar-se em Rede, posteriormente, criando 9 células de representação regionais, cujas lideranças ocupavam assento nas reuniões. Ainda em 2009 foram implantadas as *listas de contatos*, o *conteúdo essencial das páginas das escolas* e *links nos portais institucionais* dos correspondentes Tribunais. Entre os principais avanços em termos colaborativos deu-se neste período a criação e disponibilização da *Sala Virtual de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas*, funcionando como um canal de integração das Escolas, hospedada na rede do *Instituto Serzedello Corrêa*, do Tribunal de Contas da União; e a estruturação do *Programa de Capacitação em Educação Corporativa*. Em 2010 ocorrem as primeiras ações de educação no âmbito da Rede, com oficinas para a elaboração do *Programa de Formação em Educação a Distância* e a realização do *1º Encontro de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas*, com a participação de 67 servidores de 28 Tribunais de Contas. Em 2011, entre outras atividades, ocorreu o 2º Encontro. O *Programa Nacional de Capacitação Compartilhada dos Tribunais de Contas* é implementado em 2012 com o objetivo de realizar ofertas em rede, além do estabelecimento de parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF para cursos nas modalidades de ensino presencial e ensino a distância. A configuração em rede permitiu a oportunidade a melhor definição das demandas e distribuição das ofertas de capacitação, bem como a representação na Rede Nacional de Escolas de Governo. (CARVALHO, 2012).

⁷ Desenvolvendo capacitações que se destinam ao cidadão em geral, até qualificações mais especializadas, tais como a de membros de conselhos municipais e estaduais de políticas públicas, passando por interações com universidades e escolas. Isso de múltiplas formas, desde a disponibilização de cursos livres e auto instrucionais em plataformas de educação a distância, até participação em palestras em diferentes oportunidades e espaços de disseminação da importância da assunção de uma condição de protagonismo por parte do cidadão em matéria de administração pública, em particular no controle.

Entre os traços característicos da atuação das Escolas de Contas desde suas origens está a *amplitude* e a *capilaridade* do seu alcance, em muito influenciada pela mesma penetração e incidência institucional que os Tribunais de Contas têm, em especial dos Estados com repercussão sobre as administrações municipais.⁸ No peculiar arranjo federativo brasileiro os municípios podem ser identificados como a mais frágil instância de poder em termos de capacidades administrativas e, por conseguinte, a que mais atenção requer. E nesse contexto, particularmente em relação às competências técnicas e gerenciais necessárias à boa e suficiente condução das burocracias locais, as Escolas de Contas têm preenchido uma significativa lacuna de oferta de capacitações, e crescentemente nos formatos regionalizados e na modalidade de educação a distância (ANDRADE; ANJOS; ANJOS, 2019).

Esta atuação em trajetória ascendente se assenta em três elementos diferenciadores, a saber: a *acessibilidade* das ações de educação, em especial pelo alcance e pela gratuidade das ofertas; a *consistência* de conteúdo proporcionada pela significativa identidade entre os conteúdos disseminados e as necessidades das administrações locais, bem como a qualidade técnica do corpo docente das Escolas, essencialmente composto por membros e servidores técnicos do Tribunal; e a *confiança* advinda da segurança e do prestígio simbólico que a instituição Tribunal de Contas confere.

Outro atributo característico das escolas de Contas no Brasil é a sua configuração em *rede*, arranjo este capaz de constituir um espaço de compartilhamento que repercute, fundamentalmente, em *estabilidade e alinhamento das ações* no âmbito do sistema. (CARVALHO, 2012). A rede de escolas de contas agrega atualmente 31 Escolas, sendo que 26 delas adotam a denominação de “*escola*” e as outras 5, de “*instituto*”.⁹ São dirigidas por servidores públicos em posição executiva com titulação acadêmica de *doutorado* em 10% dos casos, de *mestrado* em 40%, de *especialização* em 47% e com *graduação* como grau mais elevado de

⁸ Essa *capilaridade* é garantida também pela heterogeneidade desses *nós* da rede, mantendo elementos de *identidade* regional e local que potencializam o *significado* dos conteúdos, metodologias, formatos e abordagens das ações de educação levadas a efeito pelas Escolas.

⁹ Eram em número de 24 em 2011. (CARVALHO, 2012).

formação em 3% das situações.¹⁰ Estas formações concentram-se nas áreas de *ciências sociais aplicadas*, com 71% dos casos, de *ciências humanas* com 17% e na área das *engenharias* com 10%. Ocupando essas posições de direção estão servidores do Tribunal de Contas em 52% dos casos, todos integrantes da carreira de Auditor ou equivalente, com tempo de serviço dedicado ao Tribunal superior a 10 anos observados em aproximadamente 95% dos casos.

Uma análise de conteúdo realizada sobre os textos das *missões* formalmente estatuídas pelas Escolas de Contas, com foco nas categorias de *ações*, *objetivos* e *destinatários* declarados, revela redações que convergem em relação a expressões como “*capacitação*”, “*desenvolvimento*” e “*aperfeiçoamento*” como propósitos assumidos pelas Escolas. Os tipos de *ações* mais presentes sinalizam uma inclinação predominante para atividades de *ensino*, o que se processa por diferentes meios, tais como cursos, seminários, encontros, etc. A *pesquisa* aparece uma vez entre as missões pesquisadas. A *gestão do conhecimento* é também pouco presente. Em um caso somente, a *inovação* é explicitada como integrante da missão institucional da Escola.¹¹ Como *objetivo* de incidência da atuação das escolas tem-se com mais frequência o desenvolvimento de “*conhecimentos*” orientados para a qualificação do controle externo, tanto quanto “*habilidades*”. A gestão do conhecimento, ainda que pouco explicitada, constitui

¹⁰ As Escolas de Contas geralmente têm um magistrado de Contas designado como responsável. A este está subordinado um servidor que desempenha *funções executivas*, investido em cargo ou função gratificada com denominações que variam entre *Diretor*, *Superintendente* ou *Coordenador* da Escola. Os dados colhidos revelam que, salvo uma exceção, os magistrados responsáveis pela Escola são do sexo masculino, ao passo que nos cargos *executivos* esse número é de 35%.

¹¹ É importante assinalar, também, que as Escolas de Contas ocupam espaços de atuação relativamente bem definidos – ainda que amplos –, evitando sobreposições, especialmente atuação com a finalidade de substituição de outras instituições. Reconhecem e preservam os espaços de excelência de atuação em matéria de educação, tais como os que competem às Instituições de Ensino Superior – IES. Neste particular, a atuação das Escolas enfatiza o regime de cooperação, estabelecendo pontes entre as IES e os Tribunais de Contas, seus jurisdicionados e sociedade. E o faz pela colaboração na tradução e definição de necessidades, cooperação docente e disponibilização de campos de pesquisas e bases de dados. Em casos específicos de lacunas identificadas no nível de pós-graduação, algumas escolas dispõem de autorização do órgão competente que as habilitam para a oferta de cursos de especialização.

outra vertente importante nas Escolas de Contas e está intensamente relacionada com o desenho emergente e reposicionamento institucional das *bibliotecas* no âmbito dos Tribunais de Contas.¹²

Nessa linha, ainda em relação às suas *ações e objetivos*, destaca-se, na quase totalidade das declarações de missão, a presença das expressões *sociedade, social, controle social*, ou *cidadania* com a sinalização de atuação orientada para o *fomento do controle social*. Esse aspecto revela uma perspectiva de relacionamento entre os Tribunais de Contas e a sociedade mediada pela atuação das Escolas (BERGUE, 2019; REIS & CALDAS, 2019).

Relativamente aos *destinatários* visados pelas ações das Escolas, a análise das missões institucionais evidencia concentrarem-se em torno dos públicos de *servidores e corpo técnico do tribunal de contas, dos órgãos e entes jurisdicionados* – aqueles alcançados pela ação de controle externo exercido pelos Tribunais, e, finalmente, a *sociedade*. Essa distribuição de atenção em termos de incidência pode ser considerada equilibrada e explicitamente presente na sensível maioria das declarações de missão.

Refere-se que as ações de educação levadas a efeito pelas Escolas de Contas resultam das estratégias locais, conformadas pelas especificidades de cada Tribunal, mas alinhada a uma estratégia de alcance nacional desenvolvida pela *Rede de Escolas de Contas*, no âmbito do *Comitê Técnico de Aperfeiçoamento Profissional* do IRB.¹³ Neste espaço colaborativo são desenvolvidas, em encontros técnicos anuais, estratégias e ações que se estendem ao sistema de Escolas, tais como a manutenção de um *banco de talentos* composto pelos docentes das escolas da rede para fins de cooperação, *portal de divulgação de cursos* oferecidos pelas escolas para compartilhamento. Neste espaço de coprodução desenvolve-se também o *plano nacional de formação de auditores*, contemplando diretrizes de capacitação em competências técnicas, comportamentais e gerenciais alinhadas com

¹² As *Bibliotecas*, em geral unidades integrantes das Escolas, constituem organismos de pesquisa, informação e documentação que subsidiam a atuação do controle externo, têm sua relevância traduzida em um Fórum exclusivo mantido também junto ao Instituto Rui Barbosa – *Fórum Nacional dos Bibliotecários e Arquivistas dos Tribunais de Contas* – <https://irbcontas.org.br/bibliocontas/>

¹³ <https://irbcontas.org.br/>

os parâmetros das NBASP, da OLACEFS e da INTOSAI, balizadoras dos planos de educação de cada Escola.¹⁴

2. Tendências e desafios das Escolas de Contas

A inflexão experimentada neste início da segunda década do século XXI, em especial no que impacta os arranjos e significado do trabalho, tem sensíveis implicações sobre a administração pública e, por conseguinte, em relação à estratégia das escolas de contas. Um profundo repensar se impõe sobre as competências técnicas, comportamentais e gerenciais dos agentes públicos e as consequentes necessidades de capacitação advindas nesse cenário emergente.

Novas *abordagens didáticas e metodológicas* de ensino e aprendizagem assumem relevo em um ambiente de trabalho mais *flexível*.¹⁵ O próprio conceito de *educação profissional* merece atenção, partindo de um amplo e radical esforço de reflexão que alcance o *significado ético de ser servidor público*, e que tome o *interesse público* menos como uma finalidade, posto que impreciso como escopo, e mais como um parâmetro valorativo de juízo delineador das ações e decisões dos agentes. Educar para a administração pública estende-se, portanto, para muito além dos propósitos estritos de capacitar em uma perspectiva estritamente instrumental. Avança para a incursão em conteúdo de natureza mais *substantiva* e em formato que envolve uma *pluralidade de atores*.

A análise dos dados referentes às *expectativas, dificuldades e desafios* apontados pelas Escolas revela um especial destaque à *educação a distância* e tecnologias de informação e comunicação de suporte a esta atividade, evidenciando o reconhecimento desta modalidade como caminho para a expansão quantitativa e qualitativa das ações de educação, com impacto sobre a redução dos custos não somente da oferta em sentido estrito, mas o custo de

¹⁴ Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público – NBASP (10, 12, 20, 30, 40, 100, 200, 300 e 400); *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* – OLACEFS e *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI.

¹⁵ Conceitos como *andragogia* e *heutagogia* podem iluminar o caminho.

participação, que envolve gastos com deslocamentos pelo participante. Ainda que conste como um desafio, a educação a distância é uma realidade positiva no âmbito da rede. Experiências acumuladas (ANDRADE; ANJOS; ANJOS, 2019) indicam um qualificado percurso de aprendizados tanto quanto sinalizam novos desafios em termos de metodologias, competências dos docentes, produção de materiais de apoio, acessibilidade, e mesmo acesso à internet entre outros aspectos (MILL, RIBEIRO; OLIVEIRA, 2010).

O segundo aspecto mais referenciado diz respeito às *limitações de ordem orçamentária*, seguido em intensidade por demandas de *infraestrutura física* – prédios, salas de aula e tecnologia –, e pelo *alinhamento da atuação da escola* com as ações de controle externo, prioridades da administração ou estratégia do Tribunal de Contas. A necessidade de ampliação e qualificação das *equipes técnicas* e de suporte atuantes nas escolas figura também como desafio que se impõe. Com mais reduzida frequência de manifestações podem ser citados temas como *pós-graduação, inovação e docentes*. A figura do *docente*, no contexto das escolas de contas, reveste-se de central relevância. Trata-se, em geral, de servidor – auditor ou técnico –, ou ainda magistrado, que *acumula funções* de forma não remunerada. (KOSHINO, 2006).¹⁶ O quadro técnico-docente constitui o principal valor de uma escola de contas. Combinando, na maioria dos casos, boa formação acadêmica com profundo conhecimento técnico e capacidade didática, esses profissionais podem ser considerados esteios da função orientadora dos Tribunais de Contas.

Particularmente no diz respeito ao *alinhamento das ações da escola* em relação ao controle externo – este resultante da orientação estratégica do Tribunal e das prioridades da administração – tem-se que está bastante relacionado com o mais essencial dos desafios de uma Escola de Contas, qual seja, o *reposicionamento e estabelecimento dos enlaces estratégicos internos*.

¹⁶ As peculiaridades do *perfil profissional* requerido para composição de equipe, especialmente em educação a distância, assim como a sensibilização de servidores – *docentes* – para a *produção de materiais de apoio* foram desafios enfrentados pelo Instituto Serzedello Corrêa, do TCU, no início da sua trajetória de introdução da educação a distância: “*Para combater a baixa participação de servidores como autores, foram feitas reuniões para sensibilização, convites pessoais, estabeleceu-se remuneração compatível com o mercado e promoveu-se oficina para explicar o processo e o papel do especialista*”. (KOSHINO, 2006, p. 181).

Está associado não somente com a identificação e entrelaçamento com os *parceiros internos* – imediatamente relacionado com a *gestão de pessoas* (PEREIRA; OLIVEIRA; ZIVIANI, 2015) –, mas principalmente com uma imperiosa ressignificação do lugar da educação no contexto do trabalho, notadamente no interior da *atividade finalística de controle externo*. É imperativo ver a *educação* como um dos *componentes do trabalho* e, por conseguinte, como *função integrada ao controle externo*. Inarredável dele, mas não em *discurso*, senão em *significado*.

A aprendizagem contínua – educação, capacitação, pesquisa – na perspectiva de capacitação do quadro de auditores, deve ser reconhecida como uma função inerente ao *controle externo*. Intrinsecamente relacionada à atividade finalística, repise-se. Não se pode ver a Escola como uma “*área meio*” afastada da atividade de controle externo.¹⁷ Deve ser assim tanto quanto a gestão de pessoas não pode ser vista sob uma perspectiva estritamente departamental, pois todos os gestores em uma organização são gestores de pessoas.¹⁸ Envolver-se com a formulação, a execução e a avaliação das políticas de educação é compromisso de todos na organização, articulados pela Escola. Essa consciência é condição de legitimidade e tem potencial impacto sobre as reconfigurações de *prioridades* e *alinhamentos de ações* no âmbito do sistema. É importante reconhecer, também, que a resposta para isso não está exclusivamente na Escola, senão entre as demais áreas e instâncias da administração. A uma só expressão: o reconhecimento externo da Escola não deve ser maior que o interno.

Ainda nesta perspectiva de alinhamento e legitimação destaca-se a orientação de atuação estratégica das Escolas em relação aos destinatários das suas ações, posicionando-se como *articuladora de conhecimento* em uma *rede de controle externo* em matéria de *competências técnicas, comportamentais* e *gerenciais*. O recorte de incidência orienta-se para o *controle* e suas

¹⁷ Bem assim, as Escolas não podem ser percebidas como o “*setor encarregado de promover cursos e palestras para os servidores e para fora*”, sequer o “*lugar para onde são encaminhadas as solicitações de cursos*”. Devem, sim, ser reconhecidas como instrumentos estratégicos de uma emergente configuração do trabalho e de atuação dos órgãos de controle externo em interação com a sociedade.

¹⁸ A gestão de pessoas é uma função transversal a todas as áreas e alcança todas as pessoas de uma organização. Não é, portanto, assunto reservado aos servidores que atuam no departamento de gestão de pessoas (BERGUE, 2020).

conexões, admitindo aqui uma perspectiva mais ampla para acolher, para além do executivo e legislativo, também o cidadão, as organizações do terceiro setor e outros atores. Reconhecido este espaço mais alargado, as ações de educação poderiam envolver a definição de um campo de atuação com foco prioritário nestes organismos mais diretamente relacionados, em especial no plano local, a saber, os agentes de controle interno, as procuradorias e assessorias jurídicas, os parlamentares e suas assessorias, os conselhos municipais de saúde, de educação, de assistência social, de alimentação escolar, os observatórios sociais, conselhos profissionais *etc.* A articulação das instituições públicas com a sociedade adquire centralidade crescente.¹⁹

O direcionamento dos esforços de oferta de capacitação tende a contribuir para uma efetividade mais evidente para a atuação da própria área de controle externo, repercutindo em elementos argumentativos mais robustos a sustentarem decisões de alocação de mais recursos na função orientadora das Escolas. Trata-se, pois, de um ciclo virtuoso de *identificação de necessidades* (controle externo), *oferta de soluções* em educação (Escola e controle externo), *mudanças de comportamento* dos gestores²⁰ (jurisdicionados) e *percepção de aperfeiçoamento* da gestão (controle externo e sociedade), o que dá significado efetivo à *função orientadora*. Ressalta-se aqui o senso de que a *educação* (Escola) *está contida no controle externo*, não tendo significado fora dele.

3. Considerações finais

Em suma o panorama da rede de escolas de contas no Brasil revela um *arranjo heterogêneo e bem articulado*, seja pelos *elementos de identidade*

¹⁹ Evidência disso está no que dispõe o art. 193 da Constituição da República, com seu parágrafo único introduzido pela EC nº 108/2020: “*Art. 193. [...] Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.*” Nesse cenário, as Escolas de Governo, inclusive as Escolas de Contas, têm um papel relevante a desempenhar.

²⁰ Ou dos *auditores* se tomada a perspectiva de *capacitação para a qualificação do trabalho*, o que se reflete nas *mudanças de comportamento* (desempenho) no trabalho.

que aproximam as escolas, inclusive os constituídos no percurso descrito pela história de encontros e compartilhamento de desafios e soluções, seja pelo *suporte institucional* dado pelo Comitê Técnico de Aperfeiçoamento Profissional do Instituto Rui Barbosa. O estágio atual da trajetória de desenvolvimento da Rede pode ser tomado como de *relativa maturidade*, mas permeada por *desafios* tão significativos quanto são as *oportunidades* que se descortinam.

Em termos de desafios e perspectivas, assumem relevo dois grandes vetores: o *ser humano* e a *tecnologia*. A *tecnologia*, com suas repercussões potenciais sobre a integração e o mais intenso *fortalecimento da articulação* entre as escolas-membro da rede, mas especialmente sobre a modalidade de *educação a distância*, transforma as possibilidades de ampliar quantitativa e qualitativamente as ofertas. Nessa mesma vertente, *equipes técnicas* e principalmente *professores* – que acumulam funções – são destinatários de especial atenção.

A dimensão *humana* completa-se, ainda, com uma guinada para a valorização do *significado ético de ser servidor público* – tanto como *conteúdo* a ser desenvolvido e disseminado, como *prática* de vida a ser estimulada – em um contexto de relacionamentos de trabalho em que o *potencial criativo* das pessoas seja orientado para a *inovação*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ANDRADE, Maria Bressane Spinelli M. de; ANJOS, Rosana Abutakka V. dos; ANJOS, Alexandre Martins dos. **Cursos à Distância do Tribunal de Contas de Mato Grosso: dimensões técnica, pedagógica e instrucional**. In: COUTINHO, Doris de Miranda; GONÇALVES, André Luiz de Matos. **Contando saberes: algumas experiências das escolas de contas e gestão**. Palmas: Instituto de Contas – ISCON, 2019.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. Belo horizonte: Fórum, 2020.
- _____. **Inovação e Escola de Contas: experiência do laboratório de inovação para o controle externo no TCE RS**. In: COUTINHO, Doris de Miranda; GONÇALVES, André Luiz de Matos. **Contando saberes: algumas experiências das escolas de contas e gestão**. Palmas: Instituto de Contas – ISCON, 2019.
- CARVALHO, Paulo Sergio de. **Rede nacional de escolas de governo no Brasil: aprendizagens e desafios**. Anais. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. – 2 Nov. 2012.
- CHAISE, Rosa Maria. **Escolas dos tribunais de contas, avaliação e controle social: uma relação necessária**. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, Edição especial, p. 81-92, 2018.
- COUTINHO, Doris de Miranda; GONÇALVES, André Luiz de Matos. **Contando saberes: algumas experiências das escolas de contas e gestão**. Palmas: Instituto de Contas – ISCON, 2019.
- DA ROS, Luciano. **As instituições estaduais de controle externo das prefeituras municipais do Brasil**. In: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel (orgs.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo, 2018.
- FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. **Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais**. *Revista do Serviço Público*, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 123-150. Dez, 2018.
- FIGUEIREDO, Alexandre; LEÃO, Paulo Alcântara Saraiva; BARRETO, Maria Hilária de Sá; BEZERRA, Francisco Otávio de Miranda. **Capacitando e desenvolvendo servidores públicos para uma gestão pública de excelência: a experiência da Escola de Contas e Gestão Pública do TCE-CE**. *Revista Controle*, p. 13-28, 2014.
- KOSHINO, Pedro. **Tribunal de Contas da União – Instituto Serzedello Corrêa. Relato**. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Educação a distância em organizações públicas: mesa-redonda de pesquisa-ação**. Brasília: ENAP, 2006.
- LEÃO, Paulo Alcântara Saraiva; BARRETO, Maria Hilária de Sá. **O controle externo e suas estratégias de formação: o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e sua es-**

- cola de governo. IN: SIEBRA, Lucia Maria Gonçalves; SILVA Jr., Jairo Ferreira da. **Avanços da educação corporativa no Estado do Ceará: contribuições das escolas de governo e secretarias setoriais**. Fortaleza: Gráfica Pouchain Ramos, 2018.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORES, Tiago Cacique. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739-72, JUL./AGO. 2009.
- MILESKY, Helio Saul. **Controle da Gestão Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MILL, Daniel; RIBEIRO, Luis Roberto de Camargo; OLIVEIRA, Marcia Rozenfeld Gomes de. **Polidocência na educação a distância: múltiplos enfoques**. São Carlos: EdUFSCar, 2010.
- PEREIRA, Vanusa Batista; OLIVEIRA, Jasmária Lima Ribeiro de; ZIVIANI, Fabrício. **Educação corporativa nos tribunais de contas brasileiros**. *RRCF, Revista Razão Contábil & Finanças*, Fortaleza, v.6, n.2, Jul./Dez. 2015.
- POMPEU, Ana Carrollina Gutierrez; COSTA, Júlia Câmara da (coord.). **Histórico do controle de contas em Portugal e no Brasil: do século XIII ao XIX**. Brasília: TCU, 2014.
- REIS, Maria Laura Chaves dos; CALDAS, Hylka Walleska Barbosa de Lima. **Escola de Cidadania: formando agentes fiscalizadores nas EREM's para atuar de forma cidadã e crítica**. In: COUTINHO, Doris de Miranda; GONÇALVES, André Luiz de Matos. *Contando saberes: algumas experiências das escolas de contas e gestão*. Palmas: Instituto de Contas – ISCON, 2019.
- ROUANET, Sergio Paulo. **Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública**. Brasília: ENAP, 2005.

O AUTOR

Sandro Trecaastro Bergue é doutor em Administração – PPGA/UFRGS. Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do RS. Ex-Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCERS. Ex-Secretário Municipal de Transparência e Controladoria de Porto Alegre. Diretor-Geral da Escola Superior de Auditoria Pública, do Centro de Auditores Públicos Externos do TCE-RS.

ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: DA GRADUAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS

Kamila Pagel de Oliveira, Mônica Moreira Esteves Bernardi e
Maria Isabel Araújo Rodrigues

Introdução

A importância da atuação das Escolas de Governo na administração pública brasileira é incontestável. A Constituição da República de 1988, alterada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, reservou um parágrafo para tratar das Escolas de Governo, estabelecendo seu papel na formação e no aperfeiçoamento dos servidores públicos, o que em última instância representa um projeto de fomento à profissionalização da administração pública.

Segundo Bittencourt e Zouain (2010, p.4) tem-se um consenso internacional sobre a profissionalização da gestão pública constituir-se um dos requisitos mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país e para a melhoria da qualidade de sua administração pública. As autoras afirmam que “qualquer governo que pretenda ver suas decisões implementadas de maneira rápida e devidamente adequada não pode abrir mão de um aparato burocrático eficaz, ágil, disciplinado e tecnicamente preparado”. Abrucio (2007) afirma que a profissionalização da burocracia passa pela redefinição e fortalecimento das carreiras de Estado e o aumento do investimento em capacitação dos servidores públicos.

Apesar de o tema da profissionalização estar em pauta na administração brasileira pelo menos desde a década de 1930, as mudanças recentes pelas quais a área pública vem passando – no campo político, social, econômico e tecnológico – ampliam a importância de se alcançar um corpo

técnico e gerencial mais preparado para sua atuação. Questões como descentralização, agilidade na administração pública, desburocratização com vistas à eficiência e efetividade, democratização, transparência e maior controle social são alguns dos desafios presentes inclusive na Constituição da República de 1988. Além destes, a busca pela inovação sem perda de eficiência, a construção de narrativas que façam sentido para além do corpo burocrático, a construção de políticas públicas com base em evidências e a ciência de dados são alguns dos mais recentes desafios que ampliam a complexidade da atuação na área pública.

Tais desafios mostram que as efetivas mudanças na qualidade dos serviços públicos e da gestão pública somente podem ocorrer por meio de investimentos em profissionalização e desenvolvimento da força de trabalho (GAETANI, 1998; LONGO, 2007; RAMIÓ, 2008), sendo as Escolas de Governo instrumentos fundamentais nessa missão.

Garcia e Sales (1999, p. 84) argumentam que:

Nesse contexto, é de suma importância o papel da Escola de Governo, enquanto formadora racional de opinião e vontade públicas. Ela poderá orientar – enquanto órgão de Estado ou voltado para ele – as políticas públicas, a redefinição da cultura política e das formas de vida, articulando, estimulando e coordenando – de forma sistemática – os debates sobre público e privado, novos paradigmas gerenciais, compromisso ético e formação política do cidadão e do servidor público. É necessário investir na ampliação e qualificação da capacidade de participação dos representantes da população nas diferentes esferas, repassando conhecimentos e sistematizando suas experiências, fomentando a integração entre distintas áreas de atuação, potencializando o exercício da função de vigilância e das demais funções públicas.

Dessa forma, as Escolas de Governo precisam acompanhar as mudanças no cenário econômico, político e social para constituírem-se instrumentos de resistência às ultrapassadas técnicas administrativas, fomentando uma mudança cultural e gerencial no âmbito da Administração Pública brasileira. (RASO & ARAÚJO, 2012)

Pode-se dizer que estas têm sido as funções da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro que desde a sua criação, em 1992, vem buscando se reinventar, por meio da oferta de ações e projetos de qualificação de excelência, acompanhando as demandas e os desafios da área pública nacional.

Inserida na estrutura orgânica da Fundação João Pinheiro – instituição de planejamento mineiro destinada à pesquisa aplicada nos campos da economia, da administração e da tecnologia básica e social – a Escola de Governo de Minas Gerais possui a finalidade de constituir-se em um instrumento permanente de modernização e profissionalização da Administração Pública, por meio da formação e aperfeiçoamento de agentes públicos, difundindo novas práticas de gestão e desenvolvendo estudos e pesquisas no Campo de *políticas* públicas.

Instituição de ensino superior isolada, credenciada junto ao Ministério da Educação e ao Conselho Estadual de Educação, a Escola de Governo oferece o Curso de Graduação em Administração Pública (Csap), projeto que conta com mais de 30 anos e que permanece único e inovador, além de cursos de capacitação, especialização *lato sensu* e mestrado em administração pública.

Acompanhando os desafios contemporâneos da administração pública mineira e brasileira, a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP) vem atuando também em ações e projetos relacionados ao desenvolvimento de competências de liderança e gerenciais, abordando propostas que pretendem qualificar não somente aqueles que participam diretamente do funcionamento do Estado, mas também os que tomam as decisões e os que influenciam a formulação e implementação de políticas públicas, assim como orientam Bittencourt e Zouain (2010). Tais ações vêm se consolidando em torno de projetos de desenvolvimento de lideranças e desenvolvimento de gestores da área de gestão de pessoas, responsáveis pelo principal insumo das mudanças pretendidas para a área pública.

Tem-se, portanto, a atuação da Escola de Governo de Minas Gerais em prol do esforço de modernização do Estado, propondo de forma continuada novas concepções de gestão, formulação e implementação de políticas públicas, fomentando uma política de qualificação e formação permanente, em busca de uma administração pública mais eficiente, eficaz, democrática e republicana, conforme apresentado adiante.

1. Breve histórico da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

A EG/FJP foi criada pela Lei Estadual nº. 10.961/92 como uma Instituição de Ensino Superior (IES) isolada e *sui generis* no cenário acadêmico de Minas Gerais, posto que combina autonomia acadêmica dos seus programas de ensino, pesquisa e extensão com subordinação aos objetivos de modernização da gestão pública do Governo do Estado. A criação da EG/FJP foi, portanto, anterior à Emenda Constitucional nº 19/98, que dispôs sobre a manutenção de Escolas de Governo como instrumento de qualificação e formação de servidores públicos.

Desde 2004, passou a ser denominada como “Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho” (Lei Estadual nº. 15.352/04), em homenagem à memória do professor Paulo Neves, reconhecido por seus profundos conhecimentos jurídicos e por seu forte senso de responsabilidade cívica. Com este foco, a Escola de Governo pauta suas ações pelo compromisso de formar um núcleo de gestão e liderança governamental qualificado, de forma a viabilizar um modelo de gestão pública responsável.

Nesta missão, a EG/FJP promove a formação profissional em técnicas e competências demandadas na modernização administrativa do setor público, mediante a oferta de cursos presenciais e a distância – capacitação, pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* e programas de desenvolvimento de competências, além da graduação em administração pública que compõe uma etapa do Concurso Público para ingresso no cargo de Especialista em Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais.

O programa de mestrado, que atualmente possui conceito 3 junto à Capes, a cada ano recebe 20 alunos que buscam qualificação em Administração Pública, na área de concentração “Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas”. O Programa encontra-se vinculado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e mantém-se ainda articulado com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Em relação à especialização, tem-se o Curso de Especialização em Administração Pública: Planejamento e Gestão Governamental (CEA-PPGG), Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no

Setor Público (CEGFOSP) e Curso de Especialização em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Recentemente, foram ainda oferecidos dois cursos diretamente contratados: Curso de Especialização em Administração Pública: Planejamento e Gestão Governamental, contratado pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge); e Curso de Especialização em Gestão, Proteção e Defesa Civil, contratado pelo Corpo de Bombeiros de Minas Gerais. No caso dos cursos de capacitação, são realizados presencialmente ou a distância e, assim como os cursos de especialização, podem ser diretamente contratados por instituições públicas e organizações privadas ou oferecidos de forma aberta, contando com inscrições individuais de servidores públicos e cidadãos em geral.

Nesta trajetória, a Escola de Governo já formou mais de 25 mil profissionais em seus cursos livres de capacitação, mais de 2.500 especialistas e 370 mestres.

Outro projeto central para a profissionalização da gestão pública do Estado de Minas Gerais refere-se à formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado, iniciativa pioneira no país e que, apesar de ter mais de 30 anos, permanece única e inovadora, conforme analisado adiante.

2. A centralidade da Escola de Governo de Minas Gerais na formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado de Minas Gerais

Inserido na proposta de Reforma do Estado que começou a ocorrer no Brasil a partir da década de 1980, o governo federal criou em 1986 a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e em 1989 a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental no âmbito do Governo Federal.

Em Minas Gerais um esforço de profissionalização semelhante pode ser observado a partir da criação do Curso de Administração Pública (Csap),

em 1986, cujo objetivo é formar profissionais qualificados para atuar em gestão governamental e na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Estes profissionais ocupariam o cargo de Administrador Público, carreira criada também em 1986 (Lei Estadual nº 9.360/86) e que a partir de 2004 (Lei Estadual nº 15.304 de 11/08/2004) passou a ser denominada Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). As atribuições da carreira de EPPGG estão voltadas à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e também para a gestão governamental, em todas as áreas de atuação do Governo do Estado.

O Csap é, portanto, o responsável pela formação do EPPGG, cujo ingresso ocorre por meio de concurso público. Ao término do curso, os aprovados são nomeados para o cargo em questão e passam a atuar em algum dos órgãos da administração direta ou indireta do estado de Minas Gerais, em sua maioria, alocados em funções estratégicas e diretivas do estado (OLIVEIRA et al, 2013). Tratou-se à época de uma experiência pioneira e que ainda preserva seu caráter inovador, tendo em vista ser a única experiência no país que articula a formação em um curso de graduação com o ingresso em uma carreira pública. Regida pela Lei nº 18.974 de 2010, a carreira de EPPGG também possui um diferenciado sistema de progressão e promoção que valoriza diversas atividades realizadas por estes profissionais.

Além do ingresso automático em uma carreira pública, o Csap ainda oferece benefícios como: gratuidade do curso; recebimento pelos alunos de uma bolsa de estudos mensal no valor de um salário mínimo, ao longo dos quatro anos de estudo; e a qualidade do curso reconhecida pelas principais avaliações do Ministério da Educação, onde frequentemente se posiciona como um dos melhores cursos de administração do país. O Curso de Administração Pública é considerado o melhor do país, levando-se em conta o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), de 2015 e 2018, e possui uma boa avaliação no Índice Geral de Cursos (IGC), apresentando, desde a primeira edição, conceitos entre 4 e 5.

Para a manutenção da excelência na formação de servidores públicos para o Estado de Minas Gerais, a EG/FJP implementa constantes atualizações no currículo e na dinâmica do Csap que visam acompanhar as competências necessárias à resolução dos desafios mutáveis do setor público.

A última reforma curricular ocorreu no ano de 2012 por meio da revisão de ementas, disciplinas e grade curricular, além da busca pela manutenção do caráter inovador do curso, por meio da inserção de disciplinas optativas, valorização das atividades de extensão e introdução de atividades e metodologias inovadoras de ensino em Administração Pública, que consistem na aproximação do aprendizado com a prática e na valorização da prática profissional. Esta reforma buscou colocar os alunos em contato mais intensivo com atividades que permitam verificar o dia a dia do funcionamento do órgão ou entidade e ajudem a encontrar soluções para os desafios e problemas enfrentados, associando as experiências práticas aos conteúdos ministrados em sala de aula. Em última instância, buscou-se um maior desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica dos alunos, utilizando-se de perspectiva multidisciplinar.

Atualmente o curso está passando por um novo processo de reforma, para implementação no ano de 2021. Em consonância com os atuais desafios da administração pública, esta reforma foca também no aprimoramento da Matriz de competências do Curso, que estabelece um conjunto de capacidades esperadas dos EPPGG de Minas Gerais. Ênfase vem sendo dada às competências de liderança, inovação e ciência de dados, entendidas pela OCDE como essenciais para a inovação no setor público.

Além do aprimoramento constante do currículo do Curso, visando a formação de administradores públicos competentes, engajados e com visão crítica da área pública, a Escola de Governo promoveu mudanças importantes que vão em direção à maior democratização do acesso ao ensino superior e à diversidade na administração pública mineira. Isso se deu por meio de duas iniciativas: a adoção do Enem como etapa do Concurso, em uma tentativa de democratizar o acesso ao Csap; e a implementação de cotas sociais e raciais (Lei Estadual nº 22.929/18).

A adoção do Enem como etapa do Concurso Público do Csap ocorreu em 2015 para o concurso de 2016, substituindo-se as provas objetivas – até então realizadas pela Fundação João Pinheiro, por meio de empresa contratada para este fim – pelo Enem, mantendo-se as provas dissertativas realizadas por esta empresa. Para o Concurso Público 2017, as provas dissertativas foram suprimidas, passando a compor as etapas do Concurso,

apenas o Enem e o Curso de Administração Pública. Quanto à inserção das cotas sociais e raciais, a Lei Estadual nº 22.929, de 12/01/2018 instituiu a reserva de vagas para pessoas autodeclaradas negras (20%), para indígenas (3%) e para pessoas que comprovem baixa renda e sejam egressas de escola pública (17%), além da já destinada reserva a pessoas com deficiência física (10%). Esta iniciativa constituiu-se em uma importante medida de democratização do acesso não apenas ao ensino superior, mas também ao serviço público mineiro, dada a especificidade do Csap de conformar-se como uma etapa para a carreira de EPPGG.

Desde a criação do Curso de Administração Pública, a EG/FJP já formou 1.273 EPPGG, os quais atuam nos diversos órgãos/entidades do estado de Minas Gerais, desempenhando funções de gestão pública e também de formulação e implementação de políticas públicas. Os EPPGG são constantemente demandados pelas secretarias de Estado, por possuírem formação específica na área pública e, portanto, apresentarem, de forma geral, bons desempenhos em suas atuações e funções (OLIVEIRA et al. 2013). Muitos destes profissionais se encontram em posições estratégicas no Estado, liderando e apoiando políticas e projetos prioritários do Governo.

A articulação de uma seleção e formação de qualidade com uma gestão de carreira coerente com a importância estratégica desses profissionais, permite afirmar que a carreira de EPPGG em Minas Gerais constitui um significativo projeto de profissionalização da gestão pública do Estado que tem a Escola de Governo como um sólido pilar.

3. Novos desafios do setor público na formação de pessoas e no desenvolvimento de lideranças: a Escola de Governo na fronteira

Os movimentos das reformas administrativas do setor público que vem sendo implementadas mais destacadamente a partir da década 90, apesar de diferentes ambições e níveis de profundidade, apresentam consistente coincidência de conteúdo (Longo, 2007) e exigem a figura do dirigente

público (LONGO, 2003). A implementação das reformas demanda que esses atores tenham competências para tomar decisões complexas e para mobilizar os melhores instrumentos e técnicas de gestão, mesmo nos países onde a reforma é viável e os formuladores de políticas comprometidos com o movimento reformista. Por isso, a profissionalização de dirigentes tornou-se uma prioridade para os reformadores (Murray, 2000) e investir na formação de gestores públicos tornou-se uma prioridade para os sistemas de gestão de pessoas na Administração Pública.

Ademais, com base na retórica da necessidade de prover o Governo de efetiva capacidade de resposta e eficiência, a demanda por uma perspectiva de gestão de pessoas que permita maior flexibilidade para lidar com questões de pessoal tornou-se o eixo orientador das ações de recursos humanos implementadas nas reformas, criando processos e estruturas mais flexíveis e descentralizadas (Brown, 2004). No entanto, a resistência dos gestores de linha e das unidades de RH em assumir esses novos papéis influenciou fortemente a velocidade e a consolidação das reformas (Longo, 2007) que, apesar da clareza do discurso, em boa parte das experiências não foi institucionalizada. Logo, para desenvolver uma nova e efetiva gestão de pessoas era preciso desenvolver as competências dos dirigentes e mudar o *ethos* da gestão, no âmbito da Administração Pública (LONGO, 2007).

O movimento reformista do setor público evidenciou a necessidade que dirigentes públicos, gestores de linha e profissionais que atuam nas áreas de RH desenvolvessem competências que os habilitassem a implementar as reformas de forma efetiva. A gestão por competências foi adotada como ferramenta estratégica por vários países para alcançar um desempenho mais eficiente e um serviço civil mais ágil e, também, como uma aposta para facilitar a mudança cultural (Siugzdiniene, 2006) proposta pela *New Public Management*. Para além dos conhecimentos e habilidades, a gestão por competências está focada nas qualidades e características do indivíduo, que geram determinados comportamentos. A grande adesão ao modelo deve-se ao fato que, observado o contexto, a gestão de pessoas permitiria identificar quais comportamentos os funcionários deveriam ter para gerar os resultados esperados pela organização. E os contextos apresentados ao longo das reformas do setor público demandavam especialmente dos dirigentes

públicos uma mudança de valores e um conjunto de novos comportamentos que foram conformando o perfil desejado para esses dirigentes.

No contexto da Nova Gestão Pública, em momentos distintos desta fase do movimento reformista, evidencia-se a necessidade de competências diferentes por parte do gestor público. Na fase do gerencialismo puro, a orientação para resultados foi a competência fundamental que o dirigente público deveria apresentar para tornar mais eficientes as políticas públicas. A corrente da *Public Service Orientation – PSO* veio com o intuito de incorporar à discussão do modelo gerencial temas como republicanismo, democracia, transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça – questões praticamente ausentes, até então, do debate. A incorporação desses novos valores não pode prescindir de flexibilidade gerencial (Erasmus *et al.*, 2005), uma vez que prevê um deslocamento do poder gerencial para os níveis gerenciais mais baixos. A Administração Deliberativa, também conhecida como Pós-Nova Gestão Pública, vai exigir dos dirigentes atributos ainda mais diferenciados. Neste contexto, destaca-se “aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa” (TARRAGÓ, BRUGUÉ e CARDOSO Jr., 2015). Ao mesmo tempo, este dirigente deve ser capaz de atuar como grande articulador e concertador de arranjos intra e inter organizacionais, desenvolvendo habilidades relacionais que ativem o Estado-rede (Castells, 1998). A complexidade e a multidimensionalidade dos problemas do século XXI tornaram fundamental criar as cumplicidades necessárias entre os atores envolvidos para levar as políticas públicas a cabo conjuntamente (TARRAGÓ, BRUGUÉ e CARDOSO Jr., 2015), com acentuado enfoque na inovação e no diálogo como coluna vertebral de seu funcionamento. Ao mesmo tempo em que o dirigente público deve exercer uma função fragmentadora – ao definir as competências de cada um dos atores –, também deverá atuar de forma integradora, ao estabelecer as relações nas organizações, coordenando esforços para o alcance de um objetivo comum. Esta liderança relacional tem como atributos a habilidade de envolver as pessoas para trabalharem em um projeto comum, a partir da contribuição das partes, motivando-as pelas incertezas e estimulando-as a lidar com os riscos.

Por outro lado, ela precisa ser potente e responsável por gerar confiança, conduzir as deliberações e garantir que estas produzam resultados (TARRAGÓ, BRUGUÉ e CARDOSO Jr., 2015).

Na mesma linha, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomenda que os países criem no âmbito da Administração Pública uma cultura e uma liderança orientadas por valores, centrando-se na melhoria de resultados para a sociedade. O texto intitulado “Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública” destaca que o desenvolvimento da capacidade de liderança na função pública deve abranger as seguintes ações: *i*) tornar claras as expectativas em relação aos gestores públicos, a fim de que sejam líderes politicamente imparciais, confiáveis para realizarem as prioridades do governo e incorporarem e defenderem os mais elevados padrões de integridade, sem receio de represálias políticas; *ii*) trabalhar com critérios meritocráticos e procedimentos transparentes nos processos de nomeação de dirigentes públicos e responsabilizá-los pelo respectivo desempenho; *iii*) assegurar aos dirigentes públicos um mandato, competências e condições necessárias para oferecer assessoria imparcial baseada em evidências às autoridades políticas; e, *iv*) desenvolver as capacidades de liderança dos atuais e potenciais dirigentes públicos (OCDE, 2018).

Respaldados pelo consenso geral entre a comunidade de pesquisa acadêmica que uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, eficiência e produtividade (ORAZI, TURRINI E VALOTTI, 2013; VAN WART, 2013; FERNANDEZ, CHO E PERRY, 2010; PARK E RAINEY, 2008), vários países investiram e continuam se dedicando fortemente à formação de um sistema de altos dirigentes públicos. Países pioneiros nesse modelo foram: os Estados Unidos, com o *Senior Executive Service (SES)*, em 1978; a Austrália, também com a instituição do *SES*, em 1984; a Itália, criando o *Dirigenza Pubblica*, em 1993; a Holanda com o Alto Serviço Público, em 1995; e o Reino Unido com o *Senior Civil Service*, em 1996 (LONGO, 2003).

Estudo recente realizado pela OCDE com o objetivo de compreender o perfil desejado para as lideranças que trabalham com desafios complexos no setor público, em 8 países – Finlândia, Irlanda, França, Austrália,

Canadá, Israel, Holanda e Estônia –, identificou que, apesar da diversidade entre eles, há elementos comuns. Como resultado da pesquisa, a OCDE apresentou um modelo estruturado em 4 grandes capacidades, organizadas em círculos concêntricos, quais sejam, começando pelo núcleo: liderança baseada em valores; abertura para a inclusão por meio da escuta de diferentes perspectivas e gestão da diversidade; gestão organizacional com a capacidade de mobilização de diferentes competências, repensando toda a estrutura da organização e a colaboração por meio de redes (OCDE, 2018) que já reforçava este aspecto ao considerar o desenvolvimento dos servidores como tarefa central de gestão dos dirigentes públicos, encorajando-os a utilizar todas as suas competência, motivando-os a serem pró-ativos no seu desenvolvimento pessoal e estimulando a aprendizagem contínua, proporcionando-lhes as oportunidades para realmente o fazerem; além de valorizar diferentes abordagens e contextos de aprendizagem, em função do tipo de perfil de competências, ambição ou capacidade de cada servidor (OCDE, 2020).

O desenvolvimento das capacidades que têm sido requeridas para os dirigentes públicos demanda programas de desenvolvimento de lideranças mais sofisticados, que acionem 3 dimensões diferentes: *i*) conhecimentos e habilidades; *ii*) modificação de atitudes e valores (Longo, 2003); e, *iii*) construção e fortalecimento de redes de colaboração. A mobilização dessas dimensões possibilita incrementar as competências de direção disponíveis e, ao mesmo tempo, contribuir de maneira decisiva para a mudança cultural.

Assim, a inclinação lógica de criar um espaço próprio para os dirigentes públicos e de incorporar valores e modelos intelectuais diferentes que contrastam com a tradição burocrática (Longo, 2003) abriu espaço para programas de desenvolvimento de lideranças que demandam recursos e metodologias diferenciados e que contemplem ações que reconheçam a identidade coletiva dessas lideranças, por meio da formação e fortalecimento de redes. Longo (2003) ressalta a importância da existência de massa crítica suficiente de pessoas que se percebam como dirigentes públicos e que construam essa percepção a partir de funções diretivas comuns e de um conjunto de competências distintivas coerentes com o modelo de direção pública. Nesse sentido, além de ações voltadas para a transmissão

de conhecimento, desenvolvimento de habilidades e de vivências que proporcionem reflexões que contribuam para a mudança de atitude e da cultura, os programas de desenvolvimento de lideranças devem contemplar oportunidades de reconhecimento da identidade coletiva das lideranças públicas e que fortaleçam a rede de dirigentes públicos (Longo 2003).

Contudo, Longo (2003) acentua que a formação dessa massa crítica de gestores públicos competentes e capazes exigirá, além da implementação de robustos programas de desenvolvimento de dirigentes, também diferentes tipos de políticas de RH, que contemplem novas práticas de recrutamento, seleção, remuneração, carreira, avaliação e desenvolvimento. Observa-se, portanto, uma correlação positiva entre a necessidade de programas de desenvolvimento de dirigentes públicos e programas de formação e de desenvolvimento de profissionais de gestão de pessoas que sejam capazes de suportar um modelo de gestão de recursos humanos mais flexível e um modelo potente de altos dirigentes públicos.

A Escola de Governo da Fundação João Pinheiro tem buscado estar na fronteira destas tendências, por meio da oferta de ações e projetos de desenvolvimento de pessoas que, além de buscar fortalecer habilidades e atitudes que vão ao encontro das demandas contemporâneas da área pública, consideram a abordagem das competências como uma nova maneira de encarar a qualificação para o trabalho. Assim, a EG/FJP está consolidando uma frente de atuação de desenvolvimento de servidores públicos que visa mobilizar os recursos cognitivos (conhecimento, saberes, informações) dos participantes, combinando conhecimentos e experiências para solucionar situações complexas da administração pública, por meio da individualização do processo de ensino aprendizagem.

Para tanto, as ações de desenvolvimento de pessoas da EG/FJP contam com dois pontos centrais de planejamento: o primeiro deles refere-se ao fato de que cada demanda de projeto por instituições governamentais possui suas especificidades e são construídos de forma customizada. Isso, pois, conforme afirma Carvalho et al (2009, p.44)

qualquer iniciativa de aprendizagem que pretenda desenvolver competências individuais alinhadas às competências organizacionais deve

atentar para o dinamismo das competências no ambiente organizacional [...] Essa visão é relevante para que se possa entender as competências da própria organização.

Sendo assim, as ações de desenvolvimento de competências só fazem sentido se estiverem alinhadas às demandas de cada organização e às competências que estas necessitam desenvolver em seus servidores.

O segundo ponto refere-se ao entendimento de que cada aprendizado também é único e que este é estendido para além da sala de aula, utilizando-se também do ambiente de trabalho e do relacionamento interpessoal como estrutura de aprendizado. Dessa forma, as ações de desenvolvimento de pessoas da EG/FJP visam formar uma rede de profissionais que por meio da troca de experiências, vivências, aprendizado, sucessos e fracassos, aprendem uns com outros, fortalecendo a lógica de atuação dos servidores no setor público e caminhando em direção às orientações e às tendências discutidas anteriormente.

Duas importantes ações em desenvolvimento pela EG/FJP que coadunam com esta proposta são o Programa de Desenvolvimento de Lideranças (PDL) e o Programa de Formação em Gestão de Pessoas (PFGP), apresentados a seguir.

3.1. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS DE MINAS GERAIS (PDL/MG)

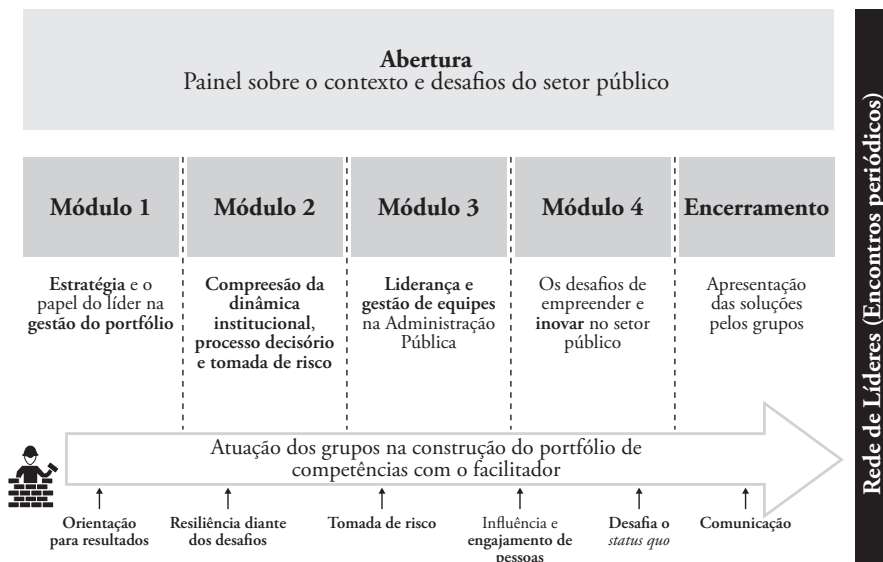
Compreendendo a importância da atuação das lideranças frente às transformações da administração pública, analisadas anteriormente, um Programa de Desenvolvimento de Lideranças tem como objetivo dotar a administração pública de dirigentes e gestores públicos com grande capacidade de gerenciamento e liderança para executar de forma eficiente e eficaz as políticas públicas.

O PDL/MG pretende desenvolver líderes para atuar de forma inovadora e estratégica no setor público e para que sejam capazes de articular ações e trabalhar em rede com o propósito de alcançarem os resultados

estratégicos do Governo de Minas. Além dos conteúdos discutidos em módulos com todos os participantes, há um conjunto de atividades práticas e vivenciais, além da construção e acompanhamento de um portfólio de competências individuais, que ocorrem em pequenos grupos.

O Portfólio de competências representa uma coletânea da produção pessoal com o registro das evidências de concretização do processo de aprendizagem e desenvolvimento de competências, durante o Programa, e constitui uma forma eficiente de o participante refletir mais profundamente sobre suas descobertas, *insights* e escolhas em relação à sua missão e sua liderança na administração pública.

A figura 1 apresenta a estrutura geral do PDL/MG



Fonte: elaboração própria

Ao final do Programa espera-se que os líderes e gestores tenham iniciado o desenvolvimento das seguintes competências (CHAVE – conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e noção de entregas):

- Alinhamento à estratégia e visão sistêmica dos projetos do governo;
- Compreensão do contexto e da dinâmica institucional;

- Atuação inovadora para o alcance e sustentabilidade de resultados;
- Liderança de equipes e engajamento de pessoas;
- Tomada de decisão assertiva com assunção de riscos; e
- Resiliência diante dos desafios.

Percebe-se que tais competências estão alinhadas às atuais exigências da administração pública e o Programa reforça o fato de que a mobilização e a integração de competências individuais deve estar alinhada às prioridades estratégicas da organização, de forma que o desenvolvimento individual promova o desenvolvimento das competências organizacionais. Sabe-se que o período total do PDL/MG – que gira em torno de 6 meses – não será suficiente para concretizar o ciclo de mudança de uma competência, mas é uma oportunidade de provocar novas formas de pensar e agir.

Todo o processo é acompanhado por um facilitador que atua em pequenos grupos de lideranças e que possui funções como: acompanhar o processo de construção do portfólio dos participantes, tendo ainda um olhar para o plano de entregas de cada um deles; verificar a qualidade dos portfólios de competências e plano de entregas dos participantes; provocar reflexões sobre alertas para o desenvolvimento de competências; ouvir e interpretar os anseios e as dores dos participantes e conduzir e mediar as interações em grupo, fomentando a identidade coletiva e a rede de dirigente públicos.

O impacto positivo do processo de grupo é o compartilhamento de narrativas de vida e resultados de feedback. É importante a criação e a manutenção de um senso de comunidade e apoio e uma abordagem de solução de problemas suportada pelo acompanhamento do grupo e do facilitador. A proposta é que mesmo após o término do Programa, os grupos permaneçam unidos como rede de cooperação e colaboração.

O Programa de Desenvolvimento de Lideranças de Minas Gerais (PDL-MG), em execução desde outubro de 2020, constitui a etapa de desenvolvimento do Programa Transforma Minas, implementado em 2019, e conduzido pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG). Este Programa conta com o apoio da Aliança, instituição

formada por quatro organizações sem fins lucrativos, sendo elas: Brava, Humanize, República.Org e Fundação Lemann. O Programa Transforma Minas tem como objetivo aperfeiçoar o modelo de atração, seleção e desenvolvimento de profissionais para a administração pública do Estado, garantindo que os quadros de alto escalão do Governo estejam aptos a enfrentar os desafios que o Estado de Minas Gerais impõe. Além de atrair e selecionar profissionais de alto desempenho, o Programa Transforma Minas busca também realizar o acompanhamento das lideranças selecionadas, bem como o desenvolvimento contínuo de suas competências, papel este desempenhado pelo PDL.

Participam do PDL/MG 55 subsecretários (ou cargos similares) do Poder Executivo Estadual Mineiro. Estas lideranças já tiveram oportunidade de discutir, com profissionais de referência, sobre as temáticas relacionadas aos quatro módulos – Estratégia e o papel do líder na gestão do portfólio; Compreensão da dinâmica institucional, processo decisório e tomada de risco; Liderança e gestão de equipes; e Inovação no setor público. Ainda no âmbito do PDL/MG ocorreu a construção do Portfólio de competências das lideranças, além da pactuação dos Planos de trabalho de 2020 de cada subsecretário. A etapa atual do PDL/MG conta com a realização de encontros bimestrais para o fortalecimento da rede e a troca de experiências e vivências entre os participantes.

Pretende-se, portanto, dotar a gestão pública mineira de líderes competentes e engajados, com forte capacidade de transformação, tal como necessário para superar os atuais desafios da administração pública.

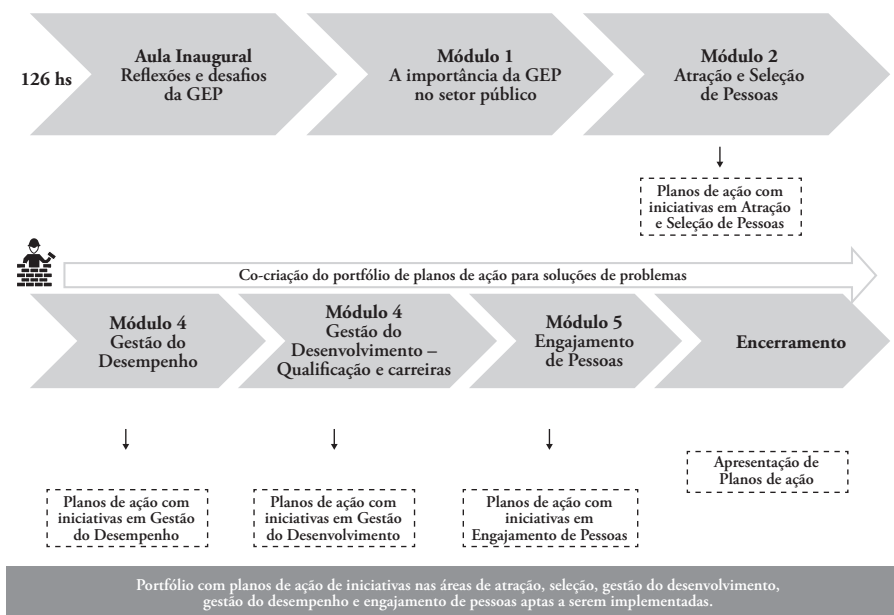
3.2. O PROGRAMA DE FORMAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS (PFGP)

O Programa de Formação em gestão de pessoas: desenvolvendo competências para liderar transformações estratégicas e inovadoras nas políticas de RH do setor público busca qualificar os profissionais da área de gestão de pessoas no setor público, já que, conforme analisado anteriormente, a área de gestão de pessoas é central para a implementação das mudanças necessárias à administração pública, tendo em vista que é a responsável

pela proposição e implantação de ações que de fato busquem a profissionalização do serviço público.

Sendo assim, pretende-se com o PFGP: fomentar nos gestores públicos da área de gestão de pessoas um pensamento estratégico e inovador; apresentar diferentes ferramentas e abordagens, de referência nacional e internacional, referentes à atração, seleção, desenvolvimento, gestão do desempenho e engajamento de talentos; desenvolver nos gestores públicos da área de gestão de pessoas competências necessárias para uma atuação estratégica, inovadora e flexível no setor público e formar uma rede de profissionais que atuam na gestão de pessoas, buscando uma transformação efetiva da área no setor público brasileiro.

A Figura 02 apresenta a estrutura do PFGP.



Fonte: elaboração própria

O Programa conta com a participação de times de 4 pessoas que atuam na área de gestão de pessoas de um mesmo Estado que possuem uma atuação diversificada em termos de área meio e fim e órgãos e entidades,

ampliando a capacidade de multiplicação e alcance das transformações pretendidas.

O PFGP adota estratégias e metodologias diversificadas de ensino, garantindo a qualidade da formação e a interação dos participantes, por meio de atividades voltadas à discussão teórica, à prática e vivência e à realização de planos de ação que representarão entregas efetivas dos participantes aos respectivos estados, tendo cada etapa os seguintes objetivos:

- Teórico: disponibilização e discussão de conteúdos relacionados a cada um dos módulos. O foco desta etapa é garantir o conhecimento e a compreensão das políticas e práticas possíveis de serem implementadas para o desenvolvimento de uma gestão estratégica de pessoas no setor público.
- Vivencial: possibilita que o participante tenha contato com as melhores práticas e ferramentas de gestão de pessoas, reflita sobre os principais desafios do reposicionamento estratégico da gestão de pessoas, a partir da temática de cada módulo, discuta *cases* nacionais e internacionais, além de realizar oficinas que priorizarão a aplicação dos conteúdos aprendidos no módulo.
- *Maker*: fase exclusivamente prática e voltada à realidade de cada time. Os times realizarão um trabalho para construir planos de ação que apresentem soluções para problemas concretos da realidade do seu órgão/ente federativo.

Em sua primeira edição, iniciada em Junho de 2020, o PFGP conta com o apoio da Aliança e possui a participação de 36 profissionais, de 9 Estados distintos. As equipes dos Estados foram selecionadas, a partir de Chamada divulgada em todo o Brasil, contando com 25 equipes inscritas e 94 candidatos. A seleção levou em consideração o potencial das equipes de transformar a atual realidade de gestão de pessoas dos respectivos estados. Os times selecionados são dos seguintes estados: Ceará, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo e Sergipe.

O Programa é estruturado para fomentar a troca de experiências e vivências entre os participantes, estabelecendo uma rede de profissionais

que atuam em prol do alcance de uma gestão de pessoas mais estratégica no setor público, conforme cenário analisado anteriormente.

4. Considerações finais

No serviço público, a capacitação de servidores não é uma preocupação recente, como se pode perceber pela data de criação de algumas escolas de governo no Brasil. Contudo, ao longo das décadas, a forma como tem sido feita e a definição dos conteúdos prioritários para o ensino sofrem alterações no sentido de buscar acompanhar as demandas em termos de competência e atuação dos servidores.

As Escolas de Governo constituem-se um importante instrumento para a profissionalização da gestão pública brasileira à medida que constroem com os servidores públicos um conjunto de competências e reflexões críticas necessárias à consecução do interesse público.

Percebe-se que a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro vem cumprindo sua missão de conceder à administração pública profissionais altamente capacitados para compor um corpo técnico e gerencial estável e competente. No sentido de se manter na fronteira do desenvolvimento de competências para a área pública, a EG/FJP oferece uma gama diversificada de ações e projetos de qualificação que vão desde cursos abertos de capacitação a projetos de desenvolvimento de competências customizados e individualizados, passando pela graduação de excelência, reconhecida nacionalmente.

Tem-se que o grande desafio das escolas de governo, o que inclui a EG/FJP, constitui a articulação entre a gestão da educação para o trabalho com o referencial de competências, o que abrange, conforme afirma Carvalho et al (2009), pensar como usar a ideia de competência como insumo para subsidiar a definição das necessidades de capacitação e desenvolvimento na área pública. Isso pois, ações que busquem o desenvolvimento de competências possuem uma relação direta com mudanças nos padrões de atuação e gestão, exigindo mudanças nos processos, formas de gestão e de pensamento.

Para tanto, da mesma forma que a Escola de Governo absorve as atuais demandas por desenvolvimento de competências, as organizações públicas também precisam estar alinhadas a estas demandas mutáveis do setor público.

A atualização e o aprimoramento dos processos de qualificação e desenvolvimento de competências são essenciais para o alcance de maior profissionalização da gestão pública e a melhoria na qualidade das políticas públicas. Sendo assim, espera-se que as ações de qualificação, sob o olhar do desenvolvimento de competências e com foco na formação das lideranças públicas, sejam responsáveis pela formação de novos profissionais que se engajem no processo de inovação e de mudança da administração pública.

- ABRUCIO, F.L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.
- BITTENCOURT, M.A. ZOUAIN, D.M. **Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público: Estudo dos Casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM.** Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.2, p.75-94, maio/setembro, 2010.
- BROWN, Kerry. **Human Resource Management in the Public Sector.** Public Management Review. Vol. 6, n.º 3: 303-309. 2004.
- CARVALHO et al. **Escolas de governo e gestão por competências: mesa-redonda de pesquisa-ação.** Brasília: ENAP, 2009.
- CASTELLS, Manuel. **Hacia el estado red? Globalización economica e instituciones políticas en la era de la información.** Ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado” organizado pelo Ministério de Administração federal e Reforma do Estado. República Federativa do Brasil. São Paulo: 1998.
- ERASMUS, B; SWANEPOEL, B.; SCHENK, H.; VAN DER WESTHUIZEN, E. J.; WELLELS, J. S. **South African Human Resource Management for the South Africa.** Juta Academic, 2005.
- FERNANDEZ, S., CHO, Y. e PERRY, J. **Exploring the link between integrated leadership and public sector performance.** Leadership Quarterly: 2010, Vol. 21/2, pp. 308-323. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.009>.
- GAETANI, F. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses.** Revista do Serviço Público, Brasília, ENAP, 1998.
- GARCIA, Maria Vileni e SALES, Ronaldo. **O Papel da Escola de Governo na Construção de uma Nova Relação entre Estado e Terceiro Setor: da desconfiança à parceria.** Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.96, p. 77-89, maio/ago. 1999.
- LONGO, F. **A consolidação institucional do cargo de dirigente público.** In: Revista do Serviço Público. Ano 54, n. 2, Abr-Jun 2003. São Paulo: Fundap, 2003.
- LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade. A gestão de pessoas no setor público.** São Paulo: FUNDAP, 2007.
- MINAS GERAIS, Lei 13.085, de 31 de dezembro de 1998. Cria as carreiras que menciona, institui a gratificação de desempenho e produtividade individual e institucional e dá outras providências. Assembleia Legislativa.
- MINAS GERAIS, Lei Estadual nº 9.360, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a criação da carreira de Administrador Público no Poder Executivo e dá outras providências. Assembleia Legislativa.
- MINAS GERAIS. Lei 18.974, de 29 de junho de 2010. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, altera as

- tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a Lei Complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências.
- MURRAY, M. **Human Resources Management in Swedish Central Government**. In: FaARNHAM, D. e HORTON, S. (comp.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services*. Mcmillan Business, 2000.
- OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Liderança e Competência na Função Pública**. Coletânea Instrumentos Jurídicos. OCDE, 2018.
- OECD, **Leadership for a High Performing Public Service**. Towards a Senior Civil Service Systems in OECD countries. OECD Working Papers on Public Governance n. 40, 2020.
- OLIVEIRA et al. **Gestão de Carreiras no Setor Público Mineiro: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 62, Jan./Jun. 2013.
- ORAZI, D., TURRINI, A. e VALOTTI, G.. **Public sector leadership: New perspectives for research and practice**, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0020852313489945>.
- PARK, S. e RAINEY, H. **Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies**. In: *International Public Management Journal*, 2008. Vol. 11/1, pp. 109-142. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10967490801887954>.
- PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha e ARAÚJO, Ana Luíza Gomes de. **As escolas de governo e o combate à corrupção: análise da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho do Estado de Minas Gerais**. Revista TCEMG|abr.|maio|jun. 2012.
- RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. **Instituciones y reforma del sector público: el impacto de los referentes institucionales en la gestión de recursos humanos de las administraciones públicas latinoamericanas**. In: Longo, F. Ramió, C. (ed). *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- SIUGZDINIENE, J. **Competency management in the context of public management reform**,. *Viešoji Politika ir administravimas*, Nr.18. 2006.
- TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO Jr., José Celso. **A Administração Pública Deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**. Texto para Discussão 2122. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: 2015.
- VAN WART, M. **Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years**. *Public Administration*, 2013, Vol. 91/3, pp. 521-543. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12017>.

OS AUTORES

Kamila Pagel de Oliveira é doutora em Administração pela UFMG, linha de pesquisa de Estudos Organizacionais e Sociedade. Mestre em Administração pela UFMG. Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2006). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) de Minas Gerais. Atuou no Escritório de Projetos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, participando do planejamento e gerenciamento dos Projetos Estratégicos do Governo. Foi sub-coordenadora e Coordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Atualmente é assessora em Projetos de Desenvolvimento de Pessoas da Fundação João Pinheiro. Exerce atividade de docência na área de administração.

Maria Isabel Araújo Rodrigues possui graduação em Direito pela Fundação Mineira de Educação e Cultura (1999), graduação em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (1998), especialização em Auditoria e Controle pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2001) e é mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, desde 1998. Atualmente é Diretora Geral da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo.

Mônica Moreira Esteves Bernardi possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos (1999), graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (1998), pós graduação em Direito da Economia e da Empresa (2001) e em Gestão Estratégica de Pessoas (2007), ambas pela Fundação Getúlio Vargas e mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2006), atuando principalmente nos seguintes temas: gestão estratégica, planejamento estratégico, gestão estratégica de pessoas, servidor público e administração e gestão pública. Foi professora nos cursos de Tecnólogo em Gestão Pública e em Segurança Pública do Centro Universitário Unibh de 2007 a 2013. Foi professora de disciplinas das áreas de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Gestão de Pessoas na Fundação João Pinheiro de 2006 a 2016. È Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (2017-2020). Foi Chefe de Gabinete do Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo de Minas Gerais de 2012 a 2014. Entre 2017 e 2019, ocupou o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente é a vice-presidente da Fundação João Pinheiro.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP): UM HUB DE FORMAÇÃO E SUA PÓS- GRADUAÇÃO DE ALCANCE NACIONAL

Humberto Dantas, Luana Tavares e Tadeu Barros

Introdução

O ano era 2008. A despeito das impugnações e processos, o portal de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral registrava mais de 380 mil nomes de brasileiros e brasileiras dispostos a conquistarem uma das quase 70 mil vagas de representação municipal no país. Para os cerca de 5.568 postos de prefeitos(as) eram 15.617, uma média de 2,8 postulantes por vaga.

Nota-se aqui algo curioso: onde estão aquelas ondas de candidaturas que assistimos nas capitais? Naquele ano, Belém teve sete postulantes, Manaus seis, Salvador cinco, Fortaleza nove, Recife sete, Goiânia quatro, Belo Horizonte e Porto Alegre nove cada, Rio de Janeiro e São Paulo 12 cada, e Curitiba oito. As capitais são mais atraentes para os partidos? A resposta está em parte correta. De acordo com DANTAS (2012) a média de partidos presentes nas eleições para prefeito de cidades com até 30 mil habitantes em 2008 era de 10, enquanto nas cidades com mais de 500 mil pessoas esse número subia para 25. Estratégico? Sim, e obviamente esperado.

Mas também é preciso lembrar que, em eleições realizadas em dois turnos, as estratégias são diferentes daquelas dos pleitos em turno único – e em 2008 somente 80 cidades atingiam o piso de 200 mil eleitores para a realização de pleitos majoritários locais em dupla rodada. É de Maurice Duverger, clássico autor de seminal obra sobre os partidos políticos, a ideia de que eleições majoritárias de turno único tendem a possuir características de bipolarização. A partir disso, as legendas se coligam de forma

quase aleatória aos olhos da lógica nacional de alinhamento das legendas, e chegamos ao total de candidatos apresentados. Salienta-se que, ainda de acordo com Dantas (2012), a média de candidatos em cidades com menos de 30 mil habitantes atinge menos de três, enquanto nas localidades onde supera 500 mil, registra pouco mais de cinco. Essas heterogeneidades associadas à lógica das eleições municipais traduzem um quadro de diversidade significativa nas realidades políticas municipais.

Diversas outras características contribuem com a percepção acerca das eleições municipais. Adicionalmente, em 2008, também foi possível assistir a uma elevação dos registros cinematográficos, na forma de documentários, das eleições municipais. Em termos da percepção cultural o material é demasiadamente rico. Três filmes merecem atenção: o retrato de Marcelo Brennand sobre o pleito de Gravatá-PE, denominado “Porta a Porta – a política em dois tempos”; e a percepção de Eliane Brum e Paschoal Samora sobre a frustrada campanha a Prefeitura da cantora Gretchen, em “Gretchen filme estrada”. Em 2004, José Joffily e Eduardo Escorel já haviam rodado “Vocação do Poder” sobre candidatos a vereador na cidade do Rio de Janeiro. Existem mais exemplos, mas o material aqui já oferece uma dimensão bastante intensa do que significa um pleito local no Brasil. Todo o restante são variações acerca de temas comuns.

Existe algo por detrás de toda essa análise. A despeito do sistema eleitoral e das características culturais que impactam tais pleitos, o fato é que milhões de brasileiros e brasileiras vão às urnas para escolherem, no primeiro domingo de outubro, seus representantes municipais a cada quatro anos desde 1988¹. Essas pessoas são eleitas, tomam posse e governam. Dificuldades políticas, jurídicas e administrativas se apresentam das mais diversas formas. Uma pesquisa interna da organização Oficina Municipal, realizada entre 2015 e 2016 com cerca de 15 ex-prefeitos em entrevistas realizadas em profundidade a partir de um

¹ A eleição de 1988, na verdade, ocorreu dia 15 de novembro em turno único – mesma data do pleito de 2020 em virtude da pandemia, o que foi alterado por meio de uma emenda constitucional de junho de 2020. É o texto da Constituição de 1988 que garante que o primeiro turno das eleições regulares ocorra sempre no primeiro domingo de outubro, e em caso de segunda rodada, onde a lei permite, a data fixada é o último domingo de outubro.

roteiro, mostrava uma única unanimidade em termos de discursos. Todos reclamavam das instabilidades administrativas e jurídicas trazidas pelos ímpetos ativistas do Ministério Público em nível local. Como unir a habilidade para levar adiante um governo municipal legitimado nas urnas por uma cultura, por vezes, pouco democrática? Como governar em alinhamento com o Poder Legislativo municipal sem cair em armadilhas associadas à forma de tais poderes se relacionarem? Como vencer os desafios administrativos caracterizado pela baixa arrecadação, dependência dos repasses federais e estaduais, e um cipoal de leis, normas e portarias que orientam as políticas públicas? Como lidar com os movimentos sociais, com a imprensa, com a justiça, com o crime organizado e tantos outros desafios? Como trabalhar com uma cultura política que nomeia equipes sem amparos técnicos e com máquinas públicas por vezes frágeis em conhecimento?

Pensando nisso, algo parecia absolutamente nítido em 2008: precisávamos de uma escola de lideranças públicas formadas a partir de métodos capazes de constituírem diferenciais na vida de agentes responsáveis pela realidade local. Nascia o CLP – Centro de Liderança Pública. A partir disso, esse texto se concentrará em outras cinco partes. Na próxima, buscaremos apresentar a narrativa inicial do CLP com base na chegada de seu fundador de um período de estudos na Harvard Kennedy School, a escola de política e governo da consagrada universidade de Massachusetts, nos Estados Unidos. Em seguida, concentraremos nossos esforços na construção de um programa de pós-graduação, a partir de 2014, que simboliza o compromisso maior do CLP com a educação de servidores públicos eleitos, indicados ou estatutários. Esse será o tema central desse artigo, ou seja: o caso da percepção do CLP enquanto centro formador do terceiro setor estará concentrado em um de seus principais produtos, a pós-graduação ofertada em parceria com o Instituto Singularidades e denominada MLG – Master em Liderança e Gestão Pública. Assim, ainda será apresentada a mudança conceitual do curso e a formação de uma rede de líderes em duas partes adicionais. Na conclusão, a mudança do CLP para um hub de *advocacy* e suas causas centrais, mas sem deixar de lado o compromisso com o desenvolvimento de pessoas para o setor público.

Nasce o CLP – Liderança Pública

Foi no final de 2008, num hotel em Campos do Jordão-SP, que o CLP deu os seus primeiros passos. Reuniu 18 prefeitos recém-eleitos, de 12 partidos diferentes e lhes ofertou um conjunto de palestras e atividades que, em um brinde ao final do encontro, fez com que um deles, com a voz embargada, fizesse tal depoimento: *“Eu estava completamente desmotivado. Durante a campanha por diversas vezes, eu pensei em desistir. O momento mais feliz desses meus 4 anos como Prefeito foi esse encontro. Porque eu começo a achar que vale a pena. A gente não pode bater em retirada. Temos que enfrentar, ir à luta. Fazer com que as cidades tenham orgulho de seus políticos. O país sentir orgulho dos seus políticos!”*

O Centro de Liderança Pública foi fundado em 29 de fevereiro de 2008 por Luiz Felipe d’Avila – Cientista Político brasileiro com mestrado em Administração Pública pela Harvard Kennedy School. Luiz Felipe, inquieto com os rumos da política no Brasil, inspirou-se durante o programa a retornar ao Brasil e criar uma organização que ajudasse líderes públicos a compreender e desempenhar seu papel de maneira mais efetiva, e assim melhorar o resultado das políticas públicas e fortalecer as instituições democráticas.

Como metodologia de desenvolvimento de lideranças, o principal conceito utilizado no CLP estava associado à lógica da Liderança Adaptativa, que tem como principais teóricos Ronald Heifetz e Marty Linsky, professores da escola de governo da Universidade de Harvard. Esta abordagem possui uma orientação pragmática e tem como objetivo analisar a melhor forma de engajar pessoas para enfrentar desafios complexos de mudança de cultura, comportamento e valores, levando um determinado ambiente a prosperar – metodologia esta que é especialmente útil e aplicada para produzir mudanças nos governos e institucionalizar políticas públicas na sociedade.

A atuação do Centro de Liderança Pública iniciou-se oficialmente com o mencionado workshop para 18 prefeitos brasileiros, que teve como objetivo desenvolver competências de liderança adaptativa, além de preparar também tais políticos para identificar e enfrentar os desafios técnicos na gestão de suas cidades. Após a conclusão deste programa, o CLP expandiu

suas formações para incluir os quadros de segundo escalão de governos estaduais e municipais – Secretários e Subsecretários. A grande proposta e o principal desafio estavam associados à garantia de que este grupo estivesse preparado para liderar as mudanças e iniciativas inovadoras que nasceriam a partir dos aprendizados de suas respectivas lideranças políticas, garantindo assim maior chance de sucesso na implementação. Neste sentido, uma série de programas de liderança e gestão foram realizados em diversas áreas da administração pública e concluiu-se que um dos grandes desafios deste público era a realização de um diagnóstico profundo e confiável para apoiar a definição de prioridades do governo – o primeiro passo de um bom planejamento.

Ao mesmo tempo, em 2011, o país dava sinais de baixo potencial de crescimento, tendo em vista o delicado cenário econômico e político, configurado em uma queda drástica no PIB do país especialmente entre 2013 e 2016². Portanto, seguindo o propósito de melhorar a efetividade da gestão pública, o CLP decidiu que era também necessário desenvolver estudos e ferramentas que ajudassem a acelerar o processo de priorização das grandes pautas de desenvolvimento do país por meio dos estados e dos municípios, além de influenciar de forma efetiva e pragmática a agenda de políticas estruturantes no Brasil. A partir destas reflexões, o CLP organizou sua atuação em dois eixos centrais: o desenvolvimento de lideranças e a mobilização por causas estruturantes do país. Tal decisão foi amparada, em especial, tendo como base as reflexões abaixo, presentes na primeira carta de crenças da organização:

1. O Brasil precisa de uma nova safra de estadistas. Os desafios políticos são cada vez mais complexos e exigem mais capacidade dos líderes públicos em resolvê-los com pensamento no longo prazo e visão republicana, ou seja, colocando os interesses do país acima de interesses pessoais ou eleitorais. Necessitamos de lideranças cientes que o seu papel primordial é preservar o bom funcionamento das instituições democráticas e promover mudanças de cultura, de crenças e de atitudes que ajudem a estancar

² Segundo o IBGE, o país registrou PIB de 3% em 2013, 0,5% em 2014, -3,5% em 2015 e -3,2% em 2016.

a proliferação de três grandes males que assolam o país: a corrupção, o populismo e a má qualidade da gestão pública.

2. A capacitação e valorização de servidores e gestores públicos é vital para melhorar a qualidade da gestão dos recursos e dos serviços públicos. O estado predador, ineficiente e corporativista, que consome 37% do PIB em impostos dos brasileiros e oferece em troca serviços públicos de péssima qualidade é o fator que mais contribui para afastar o cidadão do estado, e reduz a confiança do eleitor na democracia. Temos de institucionalizar a cultura de desempenho por resultado no setor público para transformar o estado em um verdadeiro provedor de serviços de qualidade para a população. A melhoria da gestão pública é vital para restaurarmos a confiança do cidadão no governo e nas nossas instituições democráticas.
3. Temos obrigação de deixar como legado um país melhor para as próximas gerações. Os bons exemplos de gestão e de liderança precisam ser difundidos pelo país para servir de inspiração para outros governantes e gestores, é essencial enriquecer a troca de experiências, observar erros e acertos, além de envolver os cidadãos no debate sobre ganhos e perdas das escolhas políticas. Assim, contribuímos para a formação de novos líderes, melhores gestores e também de cidadãos mais conscientes e preparados para fazer suas escolhas.

A partir de tais princípios foi possível notar que o desenvolvimento de lideranças públicas era essencial para que os interesses da sociedade fossem colocados em primeiro lugar. Esse era um dos principais caminhos para alcançar uma real mudança de cultura na gestão pública e na política. Entende-se também que a cultura é traduzida na junção de três componentes centrais: as pessoas, os processos e os valores de uma organização. Por isso, em meados de 2016, partiu-se da ideia de se escalar os programas de formação para todos os níveis de atuação dentro da administração pública, incluindo servidores públicos de carreira. O CLP atingiu a marca de 8 mil alunos desenvolvidos em 2019. Dentre os diversos programas realizados, o principal deles é o MLG – Master em Liderança e Gestão Pública, o qual será objeto de desdobramento no presente artigo.

Somada a essa lógica da liderança, para que haja mudança de cultura, compreendeu-se a necessidade de também rever a atual estrutura legal, financeira, social e política do país de modo a possibilitar a atuação de boas lideranças, e pavimentar o caminho para o surgimento de novas realidades. Notou-se ser preciso criar um ambiente onde a inovação, a eficiência e a meritocracia sejam valorizadas. Envolver a sociedade para que exerça seu papel de participar do debate, sugerir, cobrar, criticar, de forma a tornar a democracia mais forte em nosso país também era essencial. Mais adiante, esta atuação foi intensificada e veio a se tornar o centro da atuação a partir de 2020, o que também será discutido em mais detalhes neste artigo.

Com base em tais aspectos, foi possível entender que, ao congregiar tais fatores, seria possível imaginar um Brasil no qual o estado de direito se sobreponha ao voluntarismo populista e demagogo; uma nação capaz de aumentar a responsabilização dos políticos e o engajamento da sociedade em torno das mudanças essenciais que garantam a abertura da economia, a competitividade internacional do Brasil, a redução da desigualdade, e a segurança jurídica no cumprimento da leis; a existência de um estado eficiente na prestação de serviços aos cidadãos, no qual a política de resultados, a meritocracia e a valorização dos servidores públicos pautarão a implementação e avaliação de políticas públicas.

Não bastam os políticos, não bastam encontros curtos – o MLG

Os valores apontados até aqui são norteadores da lógica do CLP. Mas o grande desafio estava atrelado a como formar as lideranças desejadas de maneira pragmática com base em tais pontos. Não era possível imaginar isso apenas a partir de encontros com políticos eleitos para o Poder Executivo municipal, por mais relevante que seja esse universo e tal ação. Mesmo envolvendo servidores comissionados e estatutários, tal realidade não seria enfrentada de maneira eficiente se fosse concentrada em programas curtos, rápidos e pontuais. Era necessária a criação de uma atividade capaz de unir

as pessoas, e transmitir a elas um conjunto de valores que passasse a fazer sentido a partir da atuação de tais agentes em rede. Nascia o MLG.

Assim, no CLP, dentre os programas existentes, o Master em Liderança e Gestão Pública (MLG), foi desenhado em parceria com o Instituto Singularidades como uma pós-graduação *lato sensu* com duração de 15 meses e 360 horas de atividades. A primeira versão do programa carregava um enorme compromisso de pensar nos princípios norteadores da Liderança Adaptativa, atrelada a uma busca por parâmetros fundamentais da Gestão Pública no Brasil e por uma capacidade de fazer com que os participantes notassem a importância de se identificar problemas complexos e enfrentá-los com base em ferramentas e valores. Uma disciplina específica de Relações Internacionais buscava, inclusive, conectar o debate à realidade mundial, mas faltava algo.

Faltava a Política, a realidade nacional, os desafios culturais, os aspectos necessários à construção de uma nova realidade com base em parâmetros democráticos que o país já possuía e precisavam ser valorizados. Como vencer os desafios da realidade, caracterizado pela crise da representação que em 2013 se tornava tão absolutamente intensa no país, sem perder um conjunto relevante de instituições formais concebidas, principalmente, nos anos 80 do último século? Como deixar de lado as eleições diretas, a participação popular, o ativismo social, o pluripartidarismo, a extensão do sufrágio e o lastro cidadão da Constituição de 1988? Um conteúdo específico sobre instituições políticas e cultura brasileira foi adicionado e o corpo docente montado, mas era necessário se pensar nos participantes.

As aulas estavam agendadas para começarem em agosto de 2014. Como seria possível pensar em uma turma contendo secretários estaduais, por exemplo, em pleno processo eleitoral? Como imaginar que isso seria possível? Docentes do primeiro módulo de disciplinas chegaram a duvidar, mas os encontros mensais da primeira turma do MLG ocorreram a partir daquele agosto de 2014 para seguirem vivos até o presente.

Um dos grandes chamarizes do programa era um módulo de 40 horas realizado na Harvard Kennedy School, a escola de governo da famosa universidade norte-americana. Não parecia possível deixar de lado a possibilidade de apresentar diretamente aos participantes conteúdos e autores

essenciais aos parâmetros basilares do CLP. As três primeiras turmas do curso passaram uma semana, em 2015, 2016 e 2017, imersas na atividade de 40 horas por viagem. A experiência parecia capaz de unir ainda mais o grupo de participantes aos propósitos do CLP. Ao formar as primeiras turmas também foi possível notar a força que o convívio mensal trouxe para o coletivo. Reunir pessoas de mais de 10 estados mensalmente em torno de um programa de pós-graduação criava uma lógica de convívio, provavelmente, mais potente que o próprio conteúdo desenvolvido em sala de aula. A capacidade extraordinária desse ativo será explorada mais adiante, com base no valor da diversidade.

O ano de 2016 foi estratégico para a narrativa do CLP. A despeito do sucesso das duas primeiras turmas, parecia faltar algo ao programa. Redes de discentes são formadas, mas docentes também precisam se sentir pertencentes a algo. A capacidade de o MLG atender pessoas que podiam participar de atividades dessa natureza parecia estar próxima do limite. Formar a terceira turma foi um dos desafios mais sensíveis da história do curso. Poucas adesões, um processo seletivo com dificuldades de estruturação e um sentimento de que a rede do CLP havia se esgotado e atendido à demanda. Ademais, o programa dava sinais de fragilidade.

Nitidamente parte dos discentes parecia mais interessada em Harvard do que no curso como um todo. Ademais, ao programa faltava narrativa integrada, e os professores nunca haviam se encontrado para uma reflexão conjunta capaz de associar conteúdos. Além disso, a polêmica cultura acadêmica carecia de uma coordenação em que a linguagem da pós-graduação fosse falada. Uma coordenação puramente administrativa, com dificuldades políticas internas, não fazia o MLG parecer algo muito diferente de um ciclo de minicursos e palestras. Em nome da sobrevivência, algo precisava ser alterado, e com urgência.

Um novo MLG, para uma nova geração de lideranças

Em dezembro de 2016 um professor assumiu a coordenação do MLG com dois objetivos: finalizar a turma 3 arrefecendo algumas dificuldades

estruturais, e reorganizar o programa para um processo seletivo novo que seria lançado em março para a quarta turma, fortalecendo vínculos e reforçando o papel dos professores nessa trajetória. O primeiro desafio foi minimamente atingido, a despeito de dificuldades existentes em processos dessa natureza. Lições foram aprendidas, e a mais importante estava associada à forma de o curso atrair docentes. Formar uma rede de professores era mais importante do que buscar valores no mercado associados às suas competências individuais. Pertencer a algo, sentir-se responsável pelo todo, é sempre mais relevante do que atuar pontualmente em um conjunto de aulas. O curso precisava ganhar uma unidade.

Nesse sentido, o segundo desafio mostrou uma complexidade essencial. O grande ponto estava associado a alterar estruturalmente o MLG. As disciplinas estavam organizadas em trimestres, e mensalmente reuniam gente de todo o Brasil. Como é possível organizar um programa em três encontros que exigem complexidade logística se as leis do país permitem que um discente falte a 25% das aulas de uma dada disciplina ou módulo? Uma simples ausência, num dado encontro mensal, já representaria a perda do curso. Fechar os olhos? Ignorar a realidade? Flexibilizar? De forma alguma: reorganizar.

O MLG passou a ser dividido em disciplinas quadrimestrais. Cada encontro mensal continha aulas de quatro conteúdos disciplinares. Era o mínimo. Ademais, era necessário regular a carga horária das disciplinas. Alguns programas tinham 28 horas, outros 12 ou 16. Essa desigualdade prejudicava a montagem do curso e, a partir da organização em quadrimestres, cada disciplina passou a ter 20 horas. Mas ainda era possível aprimorar, sobretudo no que diz respeito à ordem dos conteúdos, avaliações e metodologias.

O curso foi então percebido com base em quatro trilhas de conhecimento, formação e desenvolvimento. E cada par de trilhas foi alocado em um eixo diferente. Assim, quatro trilhas e dois eixos passaram a caracterizar o programa de pós-graduação do Instituto Singularidades e do CLP. No primeiro deles o que se convencionou chamar de “Eixo Tractionador”, ou seja, o que dá força para o programa e caracteriza de maneira emblemática o que viria a se tornar o grande objetivo educacional do Centro de Liderança Pública. O desafio de formar lideranças para o universo público e

conceber desafios para a percepção, estruturação e enfrentamento de problemas complexos era o grande diferencial organizacional.

O segundo par de trilhas é tratado como “Eixo Direcional” e está representado por Gestão Pública e Política. Quando um aponta para uma determinada direção, o outro segue o mesmo caminho. Assim, essencialmente o CLP entende que gestão e política caminham de maneira absolutamente unida, sendo a organização responsável por perceber que não existe antítese alguma entre tais elementos.

Assim, cada trilha passaria a ter quatro disciplinas, e cada disciplina teria 20 horas de atividades. Somavam-se assim 320 horas em sala de aula, com professores selecionados com muita atenção. A partir de maio de 2017, foi realizado o primeiro encontro de docentes com o objetivo de pensar conjuntamente o MLG. Programas foram entregues com antecedência, narrativas foram concebidas a partir de cada trilha e de cada quadrimestre. O curso ganhou corpo, de tal forma que, em agosto daquele ano, foi possível entregar aos participantes que ingressavam no MLG um caderno com todos os programas e orientações elementares associadas ao curso.

O avanço foi rapidamente percebido e o interesse voltou à tona. Egressos perguntaram se podiam fazer o MLG novamente e isso foi um dos primeiros grandes sinais de progresso. Internamente, as mudanças foram aprovadas com extremo entusiasmo pela direção do CLP, o que mostrava que os novos parâmetros estavam na direção certa. Ademais, um sistema bastante trabalhoso foi criado exclusivamente para registrar as inscrições na pós-graduação. Repleto de perguntas e demandando um conjunto robusto de informações, a fase de adesão mostrava que o MLG era algo bastante trabalhoso. Adicionalmente, como ocorreu desde o início, o curso oferecia bolsas de estudos para os interessados. Nunca um estudante pagou 100% do valor da pós-graduação, mas construir essa narrativa para que o estudante valorizasse o esforço do CLP em buscar apoiadores era essencial. Com exceção de passagens aéreas e jantares, até mesmo o Módulo Internacional era financiado.

Em março de 2017, as inscrições foram abertas e, em maio, quando o sistema foi fechado para adesões, estavam registradas 264 pessoas que, ao

menos, haviam iniciado as inscrições. Ao todo, foram 72 processos finalizados, de onde foi possível montar uma turma com 35 participantes muito fortes. Para além das informações do sistema, um roteiro de entrevistas pessoais por vídeo foi consolidado com o apoio de egressos do MLG, professores e colaboradores do CLP. Se quantitativamente o resultado fora positivo, qualitativamente o programa e a nova turma mostraram sinais consistentes de acerto. Pessoas de anos anteriores comentavam: “não sei se eu passaria com tanta concorrência e sob esse novo modelo”. Não existe como avaliar algo desse tipo, mas parecia que o curso estava bem encaminhado.

Em 2018, novo resultado capaz de impressionar: 360 entradas no sistema, com 140 inscrições finalizadas, o que representava quase o dobro do ano anterior. A quinta turma mostrou uma potência relevante, mas novos recordes estavam no norte do MLG. Em 2019, o total de adesões para a turma 6 atingiu 640 ingressos, com 248 finalizações. E em 2020, mesmo sob o efeito da pandemia, foram atingidas 780 entradas individuais no sistema, com 134 finalizações do processo seletivo. A partir de 2018, um total de 100 entrevistas foi realizado com os candidatos, o que permitiu a seleção de níveis ainda mais elevados de participantes. O MLG atingia assim números consistentes e condizentes com os esforços para a formação de líderes com o perfil desejado pelo CLP em suas metas e valores.

Aspectos adicionais absolutamente essenciais precisam ser apontados para que se compreenda o que efetivamente é esse programa de pós-graduação. Primeiramente foi necessário entender a necessidade de se afastar de Harvard. Liderança Adaptativa e a ferramenta denominada *Problem Driven Iterative Adaptation* (PDIA) não podiam dar o direcionamento formativo de uma organização no Brasil. Primeiro porque não somos os proprietários intelectuais de tais princípios e instrumentos, segundo porque, a despeito de suas respectivas relevâncias, eles não respondem isoladamente por uma realidade mais ampla e repleta de alternativas a tais reflexões. Alterar tal percepção não foi algo simples. Para tanto, diversos pesquisadores foram ouvidos, mas o MLG se fortaleceu de forma intensa aqui quando tomou duas decisões: deixou de ir anualmente para Harvard e estabeleceu um conselho de líderes de suas trilhas de conhecimento, que a partir de 2020, passou, inclusive, a trabalhar de forma remunerada.

Métodos, Liderança, Gestão Pública e Política passaram a se encontrar mensalmente para debaterem o MLG. A experiência foi tão bem sucedida que a organização dos conteúdos se transformou no norte de todos os programas de educação do CLP. Ademais, o quarteto se responsabilizou por fortalecer o corpo docente de tal forma que praticamente todos os professores possuem sólida formação acadêmica – de preferência com doutoramento – e significativa experiência no mercado de trabalho, incluindo passagens pelo setor público.

Harvard foi substituída por Oxford, na Inglaterra. A recém criada *Blavatnik School of Government* marcou de maneira definitiva um novo olhar sobre o MLG.

A nova parceria representou duas importantes mudanças. A primeira delas está associada ao fato de que o investimento para a viagem é muito significativo no orçamento do CLP. Assim, nem todos os participantes estariam autorizados a viajar. Uma contrapartida essencial passou a ser obrigatória: reprovação por falta ou nota em disciplinas anteriores ao terceiro quadrimestre serviriam de impeditivo para a ida do participante, mas, para que isso ocorresse, a viagem não poderia estar contida nas 360 horas de formação, até porque o curso era presencial em São Paulo e obrigar a saída do Brasil para a obtenção de um título não parecia ser a melhor estratégia.

A viagem de 2019 dos ingressantes de 2018 mostrou que efetivamente era necessário organizar o curso desse modo. Realizada no final de junho, a agenda impediu que prefeitos do nordeste brasileiro fizessem parte da delegação por conta dos festejos de São João. Como desconsiderar o peso dessa festa em pleno ano de eleições? Alguns escolheram ficar, induzidos, inclusive, por desafios de ordem familiar e pessoal. Ainda assim, formaram-se com sua turma. As 40 horas restantes foram transformadas em atividades extraordinárias: debates, encontros, seminários *etc.* O MLG, hoje, tem 320 horas de disciplinas, 40 horas de atividades extras e um módulo internacional.

Mas não bastava. A segunda mudança relevante precisava ocorrer. A turma que viajou em 2019 avaliou a atividade estrangeira de forma muito positiva, mas o MLG atingiu uma maturidade que levou a conclusões do tipo: “o que temos aqui vocês fazem no Brasil”. Foi o que era necessário

para transformar a viagem da turma ingressante em 2020 em Missão, e não mais em um Módulo realizado formalmente em parceria com uma universidade de renome. A partir da turma 7, visitas técnicas em algum lugar do mundo serão realizadas, e a incerteza acerca da programação está absolutamente associada ao surto pandêmico vivido em 2020 – sobre ele não trataremos aqui.

Para a turma 8, sequer existirá missão na programação do MLG. A viagem passará a ser um produto de rede ao qual os egressos – chamados de Líderes MLG – e os atuais participantes poderão aderir dentro de um número limitado de vagas. E aqui está outro ponto essencial do MLG, talvez um de seus maiores segredos: as mudanças ocorrem de maneira simples, rápida e bem planejada, evitando amarras que na academia se dão de forma morosa, vaidosa e extremamente burocrática.

Uma rede de lideranças: administração pública em um mundo VUCA

Se antes da pandemia de Covid-19 já vivíamos no chamado mundo VUCA, certamente o momento potencializou a discussão sobre esse conceito na nossa sociedade. A expressão, que é acrônimo em inglês para Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo, caracteriza o contexto em que vivemos hoje, marcado por rápidas mudanças, complexa previsão de cenários e alta dinamicidade.

E como navegar neste cenário de extrema incerteza e encontrar soluções para um mundo VUCA? Um fator que se torna cada vez mais relevante para isso é a potencialização de redes e conexões que tenham como objetivo evidenciar soluções já apreendidas e compartilhar boas práticas já testadas.

Apesar de relacionarmos o cenário fortemente ao setor corporativo, a Administração Pública não foge a esse contexto. Para atender de forma mais efetiva às demandas sociais, para promover impacto e para acelerar a transformação, a utilização de redes é elemento preponderante na gestão pública.

Este tem sido, inclusive, um dos focos no Centro de Liderança Pública nos últimos 11 anos. Por meio de uma área educacional, uma rede de lideranças públicas é formada e alimentada, atingindo em 2020 mais de 400 pessoas que atuam em 23 estados e 150 municípios – incluindo aqui os egressos do MLG e de outras atividades consideradas estratégicas. Uma rede extremamente diversificada de acordo com diversas variáveis, comprometida em construir um Estado mais eficiente e focado na melhoria do cidadão. Dois importantes pilares dessa construção, assim, devem ser exaltados como a chave do sucesso: pluralidade e diversidade. Estamos em um país com inúmeras realidades distintas e peculiaridades. Assim, tais pilares são essenciais para que consigamos atingir o devido êxito ao atacar os problemas regionais com maior efetividade.

A rede de gestores públicos do CLP é fortalecida por meio da conexão para a solução de problemas complexos da Administração Pública e da construção colaborativa de ferramentas que podem ser escaladas e replicadas para maior impacto. E como isso acontece na prática?

Em tempos de pandemia, por exemplo, os membros da nossa rede com atuação na área da Saúde reuniram suas experiências em diferentes níveis da gestão pública e em diferentes regiões do Brasil para elaborar o Guia de Políticas Públicas de Saúde.

Voltado para a gestão pública municipal e estadual, o Guia foi tão importante para o combate ao novo coronavírus que gerou parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para adaptação de seu conteúdo para um curso EAD. Além disso, outros desdobramentos foram a construção de um material semelhante sobre a retomada da economia para gestores municipais. Tal fato tem tido tamanho sucesso que o CLP foi inclusive acionado por vários atores do ecossistema de saneamento para mobilizar sua rede de líderes e apoiar na elaboração de um guia para gestores públicos com foco no Novo Marco do Saneamento.

Em um país de imensas proporções e desafios para a gestão pública, a rede CLP, em especial a rede MLG, mobilizam-se e compartilham experiências em torno dos problemas mais urgentes do Brasil. É inspirador acompanhar a agilidade com que essas boas práticas são construídas e replicadas e o impacto positivo que isso traz para a vida dos nossos cidadãos.

Um novo Centro de Liderança Pública por causas que transformam o Brasil

O Centro de Liderança Pública nasceu há 12 anos com a missão de contribuir para um país melhor, com um Estado Democrático de Direito fortalecido, instituições mais eficientes no uso de seus recursos e constituído sobre princípios republicanos.

Ao longo desses anos, essa atuação se transformou. Entendemos que para chegar ao objetivo de colaborar a fim de que a população tenha acesso a melhores serviços públicos, precisávamos combinar a rica missão de desenvolver pessoas com a atuação direta em políticas públicas por meio de estratégias de *advocacy*. O DNA e o expertise de formação nos permitiu construir, conforme já salientado na seção anterior, uma das redes de líderes mais rica do país. Todavia, era necessário mais. Buscamos ganhar escalabilidade e ainda maior impacto.

Por esta razão, em 2020 foi assumido um novo posicionamento e passamos a atuar como um *hub de advocacy*, na defesa de causas que buscam resolver os problemas mais urgentes do Brasil – sem descuidar da mesma missão que deu origem à organização. Acreditamos, porém, que para ter sucesso na defesa dessas causas, como tivemos em pautas como a Reforma da Previdência e o Novo Marco do Saneamento, é preciso estruturar *advocacy* como uma estratégia pautada em alguns pilares essenciais.

O primeiro deles é articulação política, por isso temos uma equipe em Brasília, que dialoga com o Congresso Nacional e participa de sua dinâmica. Entretanto, apenas isso não é o suficiente. Acreditamos em política baseada em evidências, então contamos com uma equipe de Inteligência Técnica, que dá todo o suporte para que o time de articulação possa apresentar dados precisos sobre as causas nas interações com os parlamentares e demais agentes das causas enfrentadas.

Também acreditamos que é preciso adequar as narrativas e engajar os mais diversos atores em torno das causas, como Governo, servidores públicos, congressistas e sociedade civil. Narrativas, estas, que são alavancadas via conteúdo em redes sociais, um vetor importante de informação.

De forma conjunta, focamos em ações de mobilização, para levar a informação e os dados sobre as causas ao maior número possível de pessoas.

Por fim, de forma transversal e estruturante, os programas de educação fazem parte disso, de forma muito estratégica. No processo de *advocacy* enxergamos lacunas de capacitação para gestores públicos que buscamos contemplar pela nossa experiência e expertise na formação de lideranças.

Um exemplo é nossa causa de competitividade, da qual faz parte o Ranking de Competitividade, cujo objetivo é mensurar a performance de estados e municípios para incentivar a criação de políticas públicas mais eficientes. Dentro deste foco, nosso time está desenvolvendo um curso de pós-graduação para guiar os gestores públicos para que percebam, ou reforcem, a essencial noção de complexidade para o estabelecimento de diagnósticos e planos construídos com base em evidências capazes de associar a melhora na qualidade de vida das sociedades locais a um bom ambiente de negócios com base em parâmetros elementares da competitividade, entendida aqui sob o seu viés sustentável e compromissado com o longo prazo.

É assim que estamos cumprindo nosso papel para um Estado mais forte, mais eficiente e focado na melhoria de vida do cidadão³.

³ Essencial registrar, em nota, os agradecimentos a todas e todos os profissionais que indiretamente assinam esse capítulo e contribuem para a construção dessa história: colaboradores, dirigentes, conselheiros, professores, líderes formados e membros de comitês estratégicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- DANTAS, H. **O horário eleitoral gratuito na televisão e o padrão das coligações em eleições majoritárias municipais.** Revista Leviathan, USP, número 5, 2012.
- DUVERGER, M. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

OS AUTORES

Humberto Dantas Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com graduação em Ciências Sociais (USP). Pós-doutorando em Administração Pública pela FGV-SP. É Coordenador do Master em Liderança Pública – MLG, programa de pós-graduação oferecido pelo CLP – Liderança Pública. Coordena o curso de pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP e é docente em mais de dez programas de pós-graduação. Presidiu entre 2017 e 2018 a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

Luana Tavares é formada em Publicidade e Propaganda, pós-graduada em Administração de Empresas, possui duas certificações na Harvard Kennedy School of Government, uma em Desenvolvimento de Lideranças e outra em Gestão e Liderança para Líderes Públicos. Atualmente, é CEO do CLP e faz parte do Conselho de Governança e Gestão do programa Goiás Mais Competitivo e Inovador, Conselho Consultivo da Muove Brasil e do Conselho Executivo do O Poder do Voto. Atuou por 7 anos na Fundação BRAVA, onde reforçou sua paixão pelo Brasil e pelo desenvolvimento do setor público.

Tadeu Barros possui mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2013), graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2007). Foi Secretário de Planejamento, Gestão e Patrimônio do Alagoas. Atualmente é diretor do Centro de Liderança Pública.

EXPERIÊNCIAS DE ESCOLAS DE GOVERNO E DO LEGISLATIVO NO BRASIL

Este capítulo final do livro oferece ao leitor um conjunto de experiências educacionais de instituições responsáveis por transmitirem, em seus espaços de capacitação, conhecimentos de ordem técnica, gerencial e política. São onze diferentes organizações estatais das esferas estadual e municipal, cujas práticas ilustram muitos dos temas tratados no conjunto desta obra. As experiências relatadas dividem-se nos seguintes tipos:

- I. Escolas do Legislativo: unidades de desenvolvimento profissional que atendem servidores do legislativo, agentes políticos e todas as pessoas pertencentes a sociedade civil.¹
- II. Escolas de Governo: instituições públicas criadas com a finalidade de promover a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas.²

Os relatos, a seguir, foram escritos por pessoas designadas pelas escolas de governo e do legislativo convidadas para integrarem este capítulo. Logo, optou-se por compreender as autorias como institucionais, identificando as escolas e os centros de T&D (em vez dos seus representantes).

¹ Definição do Interlegis: braço do Senado Federal para modernização e integração do Legislativo brasileiro, criado em 1997 (<https://www.interlegis.leg.br/capacitacao/escolas-do-legislativo-abel>).

² Definição do INEP (inep.gov.br/escolas-de-governo)

Escola do Legislativo de Bálamo/SP

A Escola do Legislativo de Bálamo, instituída através da Resolução nº 05/2016, iniciou suas atividades efetivas no ano de 2017 e seus projetos básicos são:

- (i) Ponte;
- (ii) Capacitação Interna;
- (iii) Formação Cidadã,

Seu formato foi concebido tendo em vista a realidade do município de Bálamo, que possui cerca de 9 mil habitantes. Portanto, trata-se de projetos adequados às condições do município e todas as atividades da escola estão inseridas em seu contexto.

Dentre eles, destaca-se o Projeto Ponte que recebeu duas premiações em 2017: uma da ABEL – Associação Brasileiro das Escolas do Legislativo e Contas, como Melhor Projeto de Educação Política de 2017, na categoria Comunidade e outra do Prêmio Paulista de Boas Práticas Legislativas, na categoria Gestão Legislativa/Subcategoria Democracia e Transparência.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

As missões da Escola do Legislativo de Bálamo são aproximar a comunidade local do Poder Legislativo e levar educação política para crianças e adolescentes. Através da Escola do Legislativo objetivamos fazer com que os cidadãos conheçam mais de perto a realidade do Poder Legislativo e reconheçam sua importância no contexto local.

Além disso, as diversas atividades do Projeto Ponto tem por objetivo levar ideias de cidadania e educação política para crianças e adolescentes, utilizando metodologias adequadas de acordo com a faixa etária.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

Por se tratar de um pequeno município, a Câmara de Bálamo possui uma estrutura administrativa enxuta. Assim, a Escola do Legislativo

não tem uma estrutura administrativa autônoma, sendo todo trabalho realizado pelos próprios servidores do legislativo que são em número de quatro.

Em termos de financiamento, a Escola do Legislativo apresenta uma dotação específica dentro do orçamento da Câmara Municipal para poder implantar suas atividades. Para atuação em alguns projetos realizamos parcerias e contamos com a colaboração de profissionais externos, que atuam de forma voluntária e gratuita para auxiliar a Escola do Legislativo.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

O Projeto Capacitação Interna – voltado para servidores e vereadores, teve como suas principais atividades a participação de servidores em cursos presenciais e online, voltados para suas áreas de atuação. Também foram realizados eventos destinados aos agentes políticos, especialmente tratando de processo legislativo e orçamento público.

O Projeto Formação Cidadã se limitou a palestras realizadas para comunidade em geral com temas específicos. Trata-se de um projeto que carece de maior desenvolvimento, através de planejamentos em curso que serão adiante citados.

Já o Projeto Ponte, formatado para crianças e adolescentes, é o que tem sido objeto de maiores atenções e atividades por parte da Escola do Legislativo. Através deste projeto, ao longo dos últimos anos, temos realizado: teatro de fantoches para crianças de três até seis anos, palestras, distribuição de material educativo – fantoches, cartilhas de atividade, cartilhas informativas, gibis, folhetos, eleição para composição de Câmara Jovem, concurso literário e treinamento dos jovens vereadores.

O material citado foi desenvolvido pela própria Escola do Legislativo de Balsamo, com didática adequada para cada faixa etária, dentro de uma perspectiva de educação política continuada, já que as crianças e adolescentes, a cada ano, terão acesso a conteúdo diferentes relacionados a esses temas.

Além da entrega dos materiais, crianças e adolescentes participam de palestras na sede da Câmara Municipal, uma forma diferente de discutir o conteúdo apresentado. Aproximadamente 1500 alunos da rede pública de ensino passam pela Câmara por ano.

DESAFIOS FUTUROS

Em relação ao Projeto Ponte, o principal desafio é manter uma forte parceria com as escolas do município e pensar em formas de aperfeiçoar este projeto que já caminha de forma próspera. Já os demais projetos demandam maior atenção para o futuro, certos de que temos desafios a serem enfrentados em razão das dificuldades advindas do fato de estarmos em um pequeno município.

O Projeto Formação Cidadã está em fase de planejamento, sendo um projeto de divulgação de conteúdos em rede sociais, com informações de interesse público voltadas à educação política com o objetivo de, no futuro, criar uma plataforma de educação com notícias, blog, vídeos e EAD.

Câmara Municipal de Araçatuba/SP

Inicialmente, a proposta foi criar a escola em Araçatuba para organizar eventos realizados pela Câmara, tais como palestras e seminários, inclusive aqueles destinados à capacitação profissional dos servidores.

Com o incentivo e o apoio da Presidente da Câmara e diante das experiências positivas registradas por outras Casas Legislativas, optou-se por ampliar os objetivos da escola e alcançar um número maior de pessoas interessadas em conhecer o funcionamento dos mais diversos equipamentos de governo; conhecer as políticas públicas de cunho social, político e administrativo e participar de ações de cidadania. Definidos estes objetivos, criou-se a Escola do Legislativo Dr^a Zezé Bedran.

A Dr^a Maria José Bedran de Castro, conhecida como “Dr^a Zezé Bedran”, foi a primeira vereadora mulher eleita para a Câmara Municipal de Araçatuba, a primeira presidente mulher da subseção de Araçatuba da OAB, a primeira mulher a ocupar a presidência do Rotary Club, dentre outros feitos que a projetaram como notória figura pública em nosso meio e um grande exemplo de luta e conquistas numa época em que a mulher não tinha a merecida valorização.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

Realizar atividades e promover ações de interesse da coletividade que auxiliem na interação entre o Poder Legislativo Municipal e a população, bem como capacitar agente e servidor públicos para o exercício de seu mandato e de suas atividades.

Os objetivos principais são:

- fomentar, incentivar, promover o conhecimento e capacitar o cidadão quanto ao funcionamento e temas afins relacionados às atividades institucionais do Poder Legislativo e da Administração Pública em geral;
- preparar e capacitar os agentes políticos para o exercício do mandato e das funções legislativas, oferecendo suporte conceitual,

principalmente no que se refere à elaboração de leis, aos estudos de matérias orçamentárias, às finanças públicas e ao exercício do poder de fiscalização;

- capacitar e qualificar o servidor para o exercício de suas funções, considerando suas atribuições;
- propor ações e desenvolver programas e projetos de aprendizado, discussão e incentivo às práticas de cidadania, promovendo a integração entre a Câmara e a comunidade;
- estimular pesquisas técnico-acadêmicas voltadas às atividades desenvolvidas pela Câmara em cooperação com outras instituições de ensino;
- incentivar a realização, elaboração e desenvolvimento de projetos sobre a história política da Câmara, bem como a organização de eventos culturais,
- planejar, organizar e coordenar a implantação de ações que os estudantes no exercício da atividade política.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

A estrutura administrativa da escola é composta por um Presidente de Honra – posto ocupado pelo Presidente do Legislativo, um Diretor Geral – que é o Secretário-Diretor Geral da Câmara, um Coordenador Pedagógico e de Projetos designado pela FEA (Fundação Educacional Araçatuba) e um Grupo de Apoio e Conselho, formado por nove servidores indicados por cada departamento da Casa Legislativa, dentre os quais é designado um secretário para as atividades de expediente e formadas equipes que se revezam na organização e no apoio dos eventos. Esse Grupo de Apoio e Conselho participa de todas as decisões acerca das atividades a serem realizadas pela escola.

Todo o grupo de trabalho pertence ao quadro de funcionários do Poder Legislativo e exerce atividades administrativas nos seus respectivos setores, com exceção do Coordenador Pedagógico e de Projetos, que é indicado por uma faculdade parceira da Câmara no projeto da escola para analisar e aprovar os projetos pedagógicos a ele apresentados.

Atualmente, a escola não tem destinação específica de verba ou outra forma de financiamento. As atividades realizadas, em sua maioria, são gratuitas e voluntárias. Se houver necessidade de investimentos, os recursos financeiros serão provenientes de dotações do orçamento da Câmara Municipal de Araçatuba.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

A Escola do Legislativo “Dr^a Zezé Bedran” possui pouco mais de um ano de criação. Neste período, foram realizadas diversas palestras e atividades sobre os mais variados temas e áreas de conhecimento, como eleições municipais, licitações e contratos, combate à corrupção, direitos da mulher e debates internos.

A escola realiza visitas guiadas de grupos de alunos e de pessoas aos diversos setores da Casa, incluindo um mural que conta um pouco da história do Poder Legislativo na cidade e uma atividade no Plenário com a participação de vereadores ou servidores, que respondem a questões formuladas pelos visitantes. Essas visitas têm atendido desde crianças do ensino fundamental até jovens universitários, além de pessoas interessadas.

A atividade de maior destaque é o curso “Organização dos Poderes – saiba como funciona o Executivo, o Legislativo e o Judiciário”, com duração aproximada de quatro meses, aulas quinzenais realizadas no Plenário da Câmara e parceria da Diretoria Regional de Ensino. O público-alvo são os alunos dos ensinos Fundamental 2 e Médio, que recebem de forma acessível e em linguagem simples uma visão geral a respeito do Estado Brasileiro e de seus Poderes constituídos, o que envolve questões relativas à organização e à separação dos Poderes, permitindo aos alunos conhecer o funcionamento do setor público brasileiro, além de manter contato direto com autoridades públicas, como vereadores, juízes de Direito, promotores de Justiça, secretários municipais e advogados que, gentil e graciosamente, ministram as aulas que lhes são propostas. A proposta é realizar esse curso anualmente, formando mais uma turma, em horário alternativo, destinada a um público mais maduro.

DESAFIOS FUTUROS

Consolidar a importância da Escola do Legislativo como atividade meio da Câmara Municipal de Araçatuba, aumentando sua área de atuação e preparando um número maior de pessoas, sem desviar sua finalidade, que é a de aprimorar o funcionamento da coisa pública.

Buscar parcerias junto à iniciativa privada, faculdades e órgãos governamentais, a fim de promover eventos gratuitos de qualidade, com conteúdo e infraestrutura física e pedagógica necessárias para alcançar os objetivos de capacitação.

Por fim, conquistar o respeito da população para que, por meio da Escola do Legislativo, se resgate, ainda que apenas de forma institucional, a credibilidade dos Poderes Públicos, especialmente do Legislativo.

Escola de Gestão Pública de Sorocaba/SP

A Escola de Gestão Pública “Dr. José Caetano Graziosi” é a concretização de um sonho que se inicia com o Curso de Administração Pública Municipal nos anos 1990, quando se começa a investir na capacitação do servidor público com foco na profissionalização para melhoria na prestação de serviços à população Sorocabana.

Em 2008, no Governo do Prefeito Vitor Lippi, a Administração Municipal celebrou convênio com o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social através do Programa de Modernização da Administração (PMAT II), tendo recebido recursos financeiros que foram destinados para a reforma e adequação do prédio, para instalação da Escola de Gestão Pública “Dr. José Caetano Graziosi”.

A Escola de Gestão Pública auxilia os servidores a ampliar a visão sobre a missão do serviço público e também a construir consciência sobre a responsabilidade individual que possui no sistema público municipal. A inauguração da Escola de Gestão Pública/EGP ocorreu no dia 19 de novembro de 2009.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

Promover o aprimoramento do conhecimento dos servidores públicos através de cursos, palestras, seminários, estudos, oficinas de formação, capacitação permanente das competências e valorização na direção da prestação de serviços com qualidade.

Fomentar a gestão do conhecimento por meio de estruturação interna valorizando os talentos e a expertise dos servidores de carreira.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

A Escola de Gestão Pública/EGP está vinculada à Secretaria de Recursos Humanos/ Divisão de Desenvolvimento de Pessoas/Seção de

Treinamento, para fins de vinculação orçamentária e de acompanhamento e desenvolvimento de todas as ações e procedimentos estabelecidos pelo Decreto 22.119/2015.

PRINCIPAIS ATIVIDADES

A Escola de Gestão criou no seu plano de capacitação a pipeline, ou seja, uma trilha de desenvolvimento para o servidor em administração pública municipal com a finalidade de promover a capacitação e conduzir o servidor durante a carreira (tempo de serviço e experiência) numa espiral de conhecimento, habilidades e atitudes, que vão acontecendo de forma crescente.

Essa trilha inicia-se com o Treinamento de Integração e segue com o Curso de Introdução ao Serviço Público (CISP), Curso Fundamentos da Administração Pública (CFAP), Programa de Desenvolvimento de Lideranças (PDL) culminando no Programa Pré-aposentadoria.

Em conjunto a EGP, também oferece Oficinas para Equipes de Trabalho, Workshops de temas variados e capacitações Sob Medida (Treinamentos desenhados conforme necessidade específica do setor).

DESAFIOS FUTUROS

A pandemia do covid-19 trouxe para a área de Educação Corporativa o desafio de transformar a maneira como a capacitação vem sendo desenvolvida para um modelo que inclua a capacitação digital, ainda com a manutenção do presencial, tendo em vista a necessidade do contato e a riqueza proporcionada pelo relacionamento humano.

Reformular as capacitações a fim de tornar o servidor o Protagonista do seu aprendizado, ou seja, possibilitar a flexibilização dos módulos e assuntos tratados nos cursos de forma que o aluno possa escolher a própria grade, dentro dos módulos opcionais, e assuntos do seu interesse.

Câmara Municipal de Itu/SP

Criado em 2013 através da Resolução Nº 236/2013, de autoria da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores da Estância Turística de Itu, o Instituto do Legislativo Ituano (ILI) é uma escola legislativa que atua em prol do exercício da cidadania, fortalecimento da democracia e desenvolvimento da gestão pública. Entre os objetivos do ILI estão fortalecer a participação social; construir redes entre escolas, associações de bairro e terceiro setor; promover a capacitação profissional dos servidores públicos; articular parcerias para cursos e ações que promovam a educação para a cidadania e difusão cultural e intercâmbio com as Casas Legislativas. Os eventos realizados pelo ILI são gratuitos e abertos à comunidade ituana.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

- Realizar estudos, pesquisas e debates para o desenvolvimento e aplicação de políticas públicas no Município de Itu; propor medidas que contribuam para o desenvolvimento e a justiça social;
- Realizar estudos, atividades e debates sobre o Município, o Poder Legislativo, ética, cidadania, projetos, propostas que contribuam com o desenvolvimento; o aprimoramento social e da democracia; social;
- Realizar, como atividade preparatória de cada legislatura e no decorrer da mesma, seminários, cursos e demais eventos de qualificação e aperfeiçoamento, quanto à atuação parlamentar, a da instituição Casa de Leis, ao exercício do mandato, ao processo legislativo, à atuação fiscalizadora e demais temas que ofereçam orientação adequada ação dos Vereadores e de sua assessoria;
- Subsidiar os trabalhos parlamentares, oferecendo suporte técnico temático à ação legislativa para definição de medidas que estimulem o desenvolvimento da sociedade ituana;
- Preparar, elaborar e acompanhar a implantação de convênios e protocolos de cooperação técnica a serem firmados pela Câmara Municipal com outros institutos, órgãos públicos e universidades;

- Propor ações legislativas na área de políticas públicas, objetivando maior intenção do Poder com a sociedade e o aperfeiçoamento da participação política;

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

Estrutura administrativa

- Diretoria;
- Conselho Deliberativo;
- Conselho Gestor.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

O Projeto Vereador Mirim, criado pela Lei Municipal Nº 1631, de 14 de fevereiro de 2014, vem como uma tentativa de mudar essa realidade. Embora a lei seja de 2014, o projeto piloto foi realizado apenas em 2017 e envolveu 13 escolas de Itu, sendo 02 municipais, 03 escolas particulares e 08 escolas estaduais. A faixa etária dos alunos está entre 10 e 15 anos e todos estudam entre o 5º e 9º anos do ensino fundamental. O principal objetivo é promover a educação política apartidária aos jovens.

O Projeto “Café com Vereador” é uma iniciativa do Instituto do Legislativo Ituano (ILI) regulamentado através da Resolução Nº 262, de 15 de agosto de 2017, cujo objetivo é aproximar a população das atividades da Câmara de Vereadores da Estância Turística de Itu. Neles, os vereadores são convidados a prestar contas de sua vereança em um encontro com os munícipes.

Criado a partir de uma ideia nascida no projeto Vereador Mirim de 2019, o “Abrilivro” é um programa de incentivo à leitura a ser realizado no mês de abril, já que no dia 23 do referido mês é celebrado o Dia Mundial do Livro. É instituído através da Lei Municipal Nº 2.169, de 13 de dezembro de 2019 e prevê ações para troca de livros a serem executadas pelo Instituto do Legislativo Ituano.

Olimpíada “Berço do Saber” foi instituída pela Lei Municipal nº 2068/2019. É uma competição entre escolas voltada aos alunos do 8º ano das redes pública e particular de Itu, cujo objetivo é estimular o conhecimento e promover a integração de estudantes. Em 2019 foi realizada a primeira edição do campeonato. A Olimpíada Berço do Saber surgiu de uma ideia nascida no Projeto Vereador Mirim 2018.

Escola Cidadã é realizada em parceria com demais órgãos públicos, que, por meio do movimento “Cidadania nas Escolas: Mobilização para o Combate à fome”, instituído pela Lei Municipal Nº 1886/2017, procura arrecadar alimentos e promover a cidadania através de ações dentro das escolas, permitindo aos estudantes atuarem como agentes transformadores da realidade do município.

Bem Vindo à Câmara – trata-se de uma visita monitorada na qual é possível conhecer a história e entender o funcionamento do Poder Legislativo de Itu. O projeto é aberto à população, grupos escolares e turistas. A Lei Municipal Nº 2.171, de 13 de dezembro de 2019, está atrelada ao projeto.

DESAFIOS FUTUROS

Além de dar continuidade aos projetos já existentes, o desafio para os próximos anos do Instituto do Legislativo Ituano será promover cada vez mais a educação política apartidária aos jovens, e envolvimento de outros setores. Hoje existem eventos ligados ao terceiro setor (Lei Municipal Nº 1312/2011 e Resolução Nº 281/2020) e projetos para serem implementados junto aos grêmios (Resolução Nº 280/2020) e Associações de Moradores (Resolução Nº 278/ 2.020). E também levar a comunidade para dentro do Legislativo e fazer com que todos tenham amplo conhecimento das funções de um legislador, tanto na esfera Federal, Estadual ou Municipal.

Escola de Gestão Pública de Jacareí/SP

A Escola de Governo do Poder Executivo do município de Jacareí foi criada em 27 de junho de 2002, pela Lei Municipal nº 4616 e regulamentada em 09 de dezembro de 2003, pelo Decreto nº 732/2003.

A princípio recebeu o nome de Escola de Desenvolvimento do Servidor Municipal – E.D.S.M., entretanto, em julho de 2010, por meio da reforma administrativa ocorrida no município, recebeu a nova nomenclatura de Escola de Gestão Pública – E.G.P.

Desde sua fundação até 2016, a Escola de Gestão Pública estava subordinada à Secretaria de Administração e Recursos Humanos, porém, com a gestão iniciada em 2017, a Escola foi subordinada à Secretaria de Governo, visando maior interface com todas as pastas do poder executivo.

Além da formação e capacitação dos servidores municipais de Jacareí, a Escola de Gestão Pública tem como prioridade a valorização de todos os colaboradores, independentemente de cargos e funções exercidos.

Várias formações e capacitações são ministradas pela Escola de Gestão Pública, sendo a maioria realizada por servidores de nosso município que se dispõem a realizá-las, como também por parcerias com instituições, como o Instituto Federal de São Paulo, por exemplo. São abordados os mais diferentes temas, desde capacitações técnicas para servidores em geral, específicas para determinados cargos ou funções e também motivacionais.

A Escola de Gestão Pública de Jacareí é considerada pelos servidores como um lugar de aprendizado, mas principalmente de reconhecimento dos mesmos, onde todos têm voz e vez, onde todos são tratados igualmente e se sentem felizes e valorizados após cada formação que participam.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

- Capacitar e promover a ampliação da consciência dos servidores, enquanto agentes de desenvolvimento das políticas públicas, visando à qualificação dos serviços prestados à comunidade.

- Contemplar igualmente dimensões informativas, formativas e técnicas, visando o desenvolvimento da Administração.
- Promover ações de reflexão sobre práticas cidadãs e qualidade de vida.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

- Diretora
- 01 Supervisora de Treinamento (que também atua como Educadora Corporativa)
- 01 Educadora Corporativa
- 01 Assistente Administrativa
- Forma de Financiamento: Tesouro Direto

PRINCIPAIS ATIVIDADES

Em 2009, com o objetivo de oferecer um serviço de qualidade aos cidadãos, a Escola de Gestão Pública em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP inicia o projeto Agentes Multiplicadores, o qual consistia em formar e capacitar os servidores efetivos, com lotação em várias pastas do executivo, que se destacavam na forma de atuar referente ao atendimento ao público, em educadores corporativos para ministrar formações aos demais servidores públicos do município. Projeto que se consolidou em 2010.

No início do projeto, a adesão foi de trinta servidores que, devidamente preparados, aplicaram o curso de atendimento ao público para os demais colegas de trabalho, sendo que, no segundo semestre de 2010, cento e oitenta e quatro servidores participaram desta formação aplicada pelos colegas formados pelo projeto Agentes Multiplicadores.

Esse projeto foi considerado uma das grandes conquistas da Escola de Gestão Pública, uma vez que, mesmo sem receber nenhum tipo de remuneração, os Agentes Multiplicadores sentiam-se valorizados e reconhecidos por serem escolhidos para atuar como formadores dos demais colegas e,

assim como os servidores que participavam das formações, sentiam-se motivados por receber os treinamentos dos próprios colegas de trabalhos por conhecerem o ambiente, as dificuldades e a forma como o serviço público era realizado, o que se tornou um grande diferencial dos cursos ofertados pela Escola através de contratações de profissionais/organizações, que traziam informações generalizadas sobre o assunto em debate.

O projeto Agentes Multiplicadores teve uma evolução considerável, atingindo o número de oitenta colaboradores, desde professores, médicos, dentistas, enfermeiros, psicólogos, agentes comunitários de saúde, guardas civis municipais, agentes de mobilidade urbana, oficiais administrativos, entre outros cargos. Tais formações foram realizadas em escolas municipais, em unidades de saúde, na sede da Guarda Civil Municipal, no Instituto de Previdência do Município, nas Subprefeituras, entre outros setores da Prefeitura de Jacareí.

Esse projeto durou de 2010 a 2016 e dois mil e cem certificados foram emitidos para os servidores que concluíram as formações oferecidas pela Escola de Gestão Pública, entre elas, além do curso de Atendimento ao Público, Libras – Módulos Básico e Intermediário, Braille, Relacionamento Interpessoal no Trabalho, Excel – Módulos Básico e Avançado, Arte como Terapia, como também a realização de workshops com os temas Autoestima, Comunicação no Trabalho, Gerenciamento do Tempo, Atendimento a Pessoas com Deficiência Auditiva, entre outros. Todas as referidas formações foram ministradas pelos Agentes Multiplicadores.

Devido a uma série de dificuldades, em 2017, o projeto de Agentes Multiplicadores foi encerrado. Mas, mesmo com o número reduzido de servidores que compõem a Escola de Gestão Pública, novos cursos foram lançados: Ferramenta 5 “S”, Gestão de Conflitos, Ética no Serviço Público, entre outros temas, sendo todos produzidos e ministrados pela equipe da Escola de Gestão Pública, tanto no espaço da Escola, quanto “in loco”, quando solicitado.

DESAFIOS FUTUROS

- Cursos à distância (investimentos em ferramentas e treinamentos);
- Retomada do projeto Agentes Multiplicadores.

Escola do Legislativo de Santos/SP

A Escola do Legislativo e da Cidadania de Santos foi criada pela Resolução Nº19/2019, aprovada em 09 de agosto de 2019, de autoria da Mesa Diretora, tendo como presidente, o vereador Rui De Rosis.

O projeto instituiu uma grande reforma administrativa na Câmara Municipal de Santos. A Escola é ligada à Presidência da Câmara e foi criada com dois cargos, o de Coordenador da Escola do Legislativo (cargo de provimento em comissão) e o da Diretoria de Treinamento e Capacitação (obrigatoriamente um servidor efetivo).

A criação de um plano de carreira para os servidores da Câmara realizada pela Resolução nº 18/2019), instituiu para a progressão vertical atrelada à realização de cursos externos (com validação da ELC) e de cursos internos da própria Escola.

Num trabalho de gestão realizado junto ao Executivo foi cedida à Câmara Municipal de Santos o prédio da antiga Escola Acácio de Paula Leite Sampaio, que será a futura sede oficial da Escola do Legislativo e de outros setores do legislativo, após reforma e adaptação de estrutura inclusiva.

Em setembro do mesmo ano, foi nomeada a primeira servidora da coordenação geral da ELC Santos, a professora mestre em Comunicação e Psicopedagoga, Vanessa Ratton, e nomeada a Diretora de Treinamento, Juliana Ricciardelli. Após o trabalho de estruturação do Regimento Interno e do Projeto Pedagógico (Resolução nº29/2019) e de pesquisas de perfil e necessidades de cursos e treinamentos dos servidores internos, a escola iniciou as atividades em novembro de 2019, para público interno e externo.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

A Escola do Legislativo e Cidadania de Santos tem como missão contribuir para o aprimoramento do Poder Legislativo e para a aproximação desta Casa de Leis com a sociedade, promovendo, por meio da educação e cultura, a construção do conhecimento e o empoderamento necessário a

todos os cidadãos para o exercício pleno da cidadania. Além da capacitação de servidores públicos e aprimoramento dos agentes políticos.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

Hoje a Escola do Legislativo e da Cidadania funciona numa sala no 1º andar da sede da Câmara Municipal de Santos, podendo realizar as aulas no auditório do legislativo. Além das duas servidoras, conta com o apoio de uma estagiária.

As aulas on-line ocorrem por plataforma stream gratuita e às aulas EAD estão disponibilizadas no site da Câmara Municipal de Santos, no link Escola do Legislativo.

Todos os cursos e palestras foram realizados de forma voluntária até 2020, por intermédio de parcerias com entidades (Fundação KAS, OAB/Santos e Oficina Municipal) e órgãos públicos (SEDUC/SEDS), e está em estudo como será efetuado o pagamento de professores de notório saber convidados e por chamamento público.

Quando há necessidade de cursos externos específicos para atualização de servidores, a chefia imediata ou até mesmo a Diretoria de Treinamento e Capacitação, em parceria com a Divisão de Desempenho e Desenvolvimento da Secretaria de Recursos Humanos, solicita à Coordenação da Escola do Legislativo que, após avaliação, encaminha à Mesa Diretora para autorização do investimento.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

Em 2019, iniciamos diversos cursos para o aprimoramento dos servidores, tais como Comunicação Interpessoal, Trabalho em Equipe, Como desenvolver Equipes de Alta Performance, Eficiência Administrativa, Gestão do tempo e Comunicação Assertiva.

Também realizamos uma parceria com a OAB Santos/ OAB Mulher e criamos a 1º turma de Promotoras Legais Populares do Legislativo de Santos.

Em 2020, a Escola do Legislativo e da Cidadania de Santos (ELC) teve que se adaptar rapidamente para aulas on-line e EAD, em função da pandemia da COVID 19. Apesar da realidade adversa, foi um ano muito produtivo na aproximação com a comunidade, principalmente na realização de Diálogos e Palestras on-line.

Iniciamos o curso on-line, em plataforma virtual, Diálogos sobre Diversidade: história e cultura afro-brasileiras e indígenas, focados na formação de professores para questões emergentes, também sobre racismo e preconceito contra povos indígenas. A iniciativa partiu de uma solicitação da Coordenadoria de Promoção de Igualdade Racial e Étnica e incluiu como parceiros a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra e de Promoção de Igualdade Racial. Já estamos realizando a segunda turma.

Por intermédio da APEL, especialmente seu presidente Roberto Lamari, iniciamos uma parceria de muita relevância com a Fundação alemã KAS, que nos proporcionou uma turma presencial e duas on-line do curso de Iniciação Política. A proposta se mostrou importante, pois tivemos a procura de muitos adultos e idosos, com mais de 200 inscritos e que já vai para a terceira turma. Portanto, queremos imensamente agradecer esta parceria ao coordenador do curso, o professor Humberto Dantas.

Criamos o nosso primeiro curso EAD semi-presencial de Libras. E com apoio da ABEL, especialmente do seu presidente, Florian Madruga, conseguimos realizar uma parceria com o ILB/Interlegis que nos ofereceu vagas no curso O papel do Vereador.

Neste ano, a Escola também recebeu o Núcleo de Justiça Restaurativa do Legislativo, (Projeto de Resolução 10/20), anteriormente instalado no gabinete da Presidência, iniciado em julho de 2019, sendo a 1ª Câmara do Brasil a oferecer este serviço, passando a atuar com a comunidade e os servidores na resolução de conflitos, por intermédio do processo circular de construção da Paz, evitando a judicialização de conflitos entre vizinhos e familiares. Os servidores foram formados por multiplicadores da Secretaria de Educação e mantêm constante atualização e integração com os núcleos dos poderes Executivo e do Judiciário.

E iniciamos uma parceria com a Oficina Municipal com foco na formação de cidadãos para atuarem nos Conselhos Municipais. Agradecemos ao Coordenador de Projetos, Eder Brito.

DESAFIOS FUTUROS

O maior desafio da Escola do Legislativo é aproximar o cidadão do Poder Legislativo e levá-lo a buscar a Educação Política e a promoção da cidadania para que participe mais ativamente da fiscalização e da construção permanente da nossa Democracia.

Desejamos que ele perceba a importância de conhecer o funcionamento da política e do sistema legislativo que lhe é o mais próximo para assuntos do seu dia a dia, e que entenda e participe da política em todos os níveis. E assim ser um cidadão pleno ao exercer seus direitos e deveres.

Almejamos construir o pertencimento do cidadão com o Poder Legislativo, seu local de manifestação, a “Casa do Povo” e prepará-lo para exercer seu papel nos Conselhos Municipais.

Com o nosso público interno, desejamos poder servi-los com a melhor atualização, promovendo a educação continuada, garantindo a melhor prestação de serviço para o público interno e a comunidade.

Em nossa estrutura, desejamos ter orçamento próprio ou autorização para a realização de seminários, premiações, cursos e palestras, remunerando os profissionais.

ILP – Instituto do Legislativo Paulista/SP

O ILP é o instituto de estudos, capacitação e políticas públicas do Poder Legislativo estadual paulista, vinculado à mesa diretora da ALESP. Criado em 2001 com a missão de produzir, agregar e disseminar conhecimento, contribui para o aperfeiçoamento do Poder Legislativo e da democracia no Estado de São Paulo.

Constitui-se essencialmente em um espaço de formação, produção de conhecimento multidisciplinar e troca de experiências entre a sociedade e o Poder Legislativo paulista, tendo como eixos estratégicos: o ensino, como espaço de capacitação e disseminação de conhecimento; a pesquisa, a fim de oferecer subsídios de cunho técnico-científico para orientar a ação do Poder Público no Estado, a valorização da cultura e a educação para a cidadania ao disponibilizar à população do Estado, informações e instrumentos para o exercício consciente da cidadania; e a comunicação institucional, referente à divulgação de ações e programas do ILP, para estabelecer uma interlocução entre o conhecimento produzido pela sociedade e o resultado obtido através do debate político.

Assim, para a realização de sua missão, o ILP busca estabelecer um caminho de mão dupla, por meio do qual o conhecimento produzido na sociedade fornece subsídios que enriquecem o debate político e o processo legislativo estadual. Simultaneamente, o ILP proporciona à comunidade acesso ao conhecimento que possibilita o exercício cada vez mais pleno da cidadania e da capacidade de reflexão e atuação política.

Localizado nas dependências da ALESP na capital, o Instituto atua basicamente em duas frentes: a interna e a externa.

No âmbito interno da ALESP, dá suporte ao trabalho dos parlamentares e ao processo legislativo por meio de programas de aperfeiçoamento dos funcionários da Casa, notadamente nos campos de políticas públicas, processo legislativo e gestão, destacando-se neste âmbito os cursos de especialização (pós-graduação lato sensu) realizados desde 2003 em parceria com instituições universitárias como a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), a Universidade de São Paulo (USP) e a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP).

Ainda nesta frente, o Instituto atua a fim de promover ou colaborar com eventos temáticos propostos pelos Mandatos ou que atendam demandas institucionais relativas ao processo legislativo.

Na frente externa, o ILP oferece ao longo do ano programação contínua de palestras, cursos, debates e outros eventos temáticos, por meio da parceria de colaboradores especialistas em assuntos contemporâneos relevantes ou de instituições, como a FAPESP, em temas como inovação, gestão pública, meio ambiente, saúde pública e biotecnologia.

As atividades são gratuitas e abertas ao público, e a programação atualizada pode ser acessada por meio da página do ILP no site da ALESP (www.al.sp.gov.br/ilp) e acompanhada pelos perfis do ILP nas principais redes sociais. Tais atividades, além da disseminação do conhecimento, incentivam a capacitação de lideranças sociais e comunitárias.

Ainda na frente externa, e em função de sua abrangência estadual, duas iniciativas de grande importância para os municípios paulistas são gerenciadas pelo ILP: o Parlamento Jovem, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

O IPRS é um índice de desenvolvimento humano concebido com a finalidade de analisar o grau de desenvolvimento social e econômico, permitindo a comparação do território estadual sob três parâmetros principais – riqueza, escolaridade e longevidade -, além de propiciar aos gestores públicos e à sociedade uma ferramenta de planejamento e acompanhamento das políticas públicas implementadas no nível local. Proposto no âmbito da ALESP e reconhecido pela ONU, conta com a parceria executiva da Fundação SEADE.

Já o IPVS, também em parceria com a Função SEADE, é um índice que complementa o IPRS. Possibilita a compreensão dos determinantes da extrema pobreza para regiões com essa classificação ao identificar os fatores específicos que produzem a deterioração das condições de vida numa comunidade, o que auxilia na definição de prioridades para o atendimento da população mais vulnerável.

Por fim, o Parlamento Jovem, criado pela Resolução nº 798 de 2/9/1999, no âmbito do “Programa da Cidadania”, é uma iniciativa cuja

finalidade é possibilitar aos alunos de escolas públicas e particulares do Estado, do 9º ano do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e Ensino Médio integrado ao Ensino Técnico, a vivência do processo democrático mediante a participação em uma jornada parlamentar na ALESP, com diplomação e exercício do mandato.

A interação com a sociedade é complementada por meio de publicações disponibilizadas na forma de edições impressas ou em meio eletrônico, como a Revista do ILP, de caráter científico-acadêmico, abordando temas referentes à Ciência Política e à Gestão Pública, os Cadernos do ILP, de cunho didático, e o Informativo do ILP, este com a finalidade de divulgação e prestação de contas à comunidade das atividades desenvolvidas pelo Instituto. Somam-se diversas publicações avulsas de cunho pedagógico, técnico e cultural, todas disponibilizadas por meio eletrônico e de livre acesso.

Atualmente o Instituto desenvolve o projeto Dicionário de Política do ILP, uma publicação que visa discutir e disseminar, de forma acessível, os principais conceitos relativos à cultura política.

Grupo de Seleção e Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo

Com a extinção do INAMPS, o Centro Formador de Pessoal de Nível Médio para Área da Saúde – CEFAS – foi integrado à SES/SP. Após esta data a equipe técnica do CEFAS iniciou a busca de um local mais adequado à sua instalação o que resultou na mudança de endereço, autorizada pela Portaria da 13ª Delegacia de Ensino, para o prédio localizado na Vila Mariana, que foi transferido da Secretaria da Educação para a Secretaria da Saúde, com destino à Coordenadoria de Recursos Humanos a fim de instalar o Centro Formador de Pessoal para a Área de Saúde, através do Decreto nº 44.136/99. Foram realizadas reformas e reinaugurado em 27 de março de 2000, doravante denominado Centro de Formação de Recursos Humanos “Dr. Antônio Guilherme de Souza”, em homenagem ao seu idealizador.

Em 2000, a Equipe de Desenvolvimento da CRH/SES/SP foi transferida da sede para este prédio. A publicação do Decreto nº 51.767/2007 Anexo II reorganizou as atribuições da CRH/SES/SP criando o Grupo de Seleção e Desenvolvimento de Recursos Humanos e o CEFORSUS/SP “Dr. Antônio Guilherme de Souza”, ambos localizados na Vila Mariana. Em 2017, reconhecido pela Deliberação CEE nº382/2017 como Escola Superior pelo Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, com a oferta inicial de 7 cursos de pós graduação *Latu Senso*, contando atualmente com 34 cursos reconhecidos e 13 Instituições credenciadas para oferta dos cursos.

MISSÃO E OBJETIVOS

O GSDRH tem como missão garantir a formação e qualificação dos trabalhadores do SUS/SP e profissionais da SES/SP, enquanto cidadãos críticos, conscientes e participativos, capazes de interagir e intervir na realidade onde atuam, visando uma maior qualidade na prestação de serviços de saúde à população. Tem como função através do corpo técnico:

- a. elaborar diretrizes, estratégias e projetos específicos, presenciais e à distância, objetivando a aplicação e o aprimoramento da política de gestão de pessoas da SES/SP para aproximadamente 43 mil servidores;
- b. fornecer aos servidores da SES/SP o aprimoramento e desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes úteis ao exercício de suas funções e instrumentalizá-los para a aplicação de ferramentas e técnicas apropriadas ao alcance dos objetivos institucionais,
- c. coordenar e orientar, técnica e pedagogicamente, as Escolas Técnicas do Sistema Único de Saúde – SUS/SP, na execução dos programas e projetos;
- d. coordenar e orientar, técnica e pedagogicamente, os 34 Cursos de Especialização Lato Sensu oferecidos pelo CEFOR SUS/SP, realizados em 13 Instituições da SES/SP ou veiculadas em diversas regiões do Estado;
- e. Coordenar, implantar e apoiar a Política Estadual de Educação Permanente em Saúde bem como administrar seus recursos financeiros;
- f. proceder a normatização e acompanhamento de programas de estágios, aprimoramento profissional para trabalhadores de saúde e estágios para estudantes no âmbito da SES/SP;

Coordenar e executar o Programa de Bolsas para Cursos de Pós Graduação Lato Sensu.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

O Grupo de Seleção e Desenvolvimento está Subordinado à Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Saúde, estruturado em três Centros: Centro de Treinamento, Centro de Metodologias e Centro de Projetos de Educação para a Saúde, três Escolas Técnicas do SUS, Supervisão Escolar, Educação Permanente em Saúde e gerência administrativa. O GSDRH utiliza dos recursos financeiros oriundos do Tesouro do Estado, definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Pela Lei de Orçamento anual para 2020 estão destinados recursos para operacionalização do Programa de bolsas para Cursos de Especialização.

Conta também com recursos do Ministério da saúde para realização de cursos oferecidos pelas 6 ETSUS do Estado e para projetos de Educação Permanente em Saúde.

PRINCIPAIS ATIVIDADES

- Estruturação e oferta de Oficinas Virtuais como alternativa para os encontros presenciais.
- Readequação em 2016 da área de Educação a Distância com capacitação de 39.541 profissionais até o presente momento. Aumentamos nossa capacidade de oferta de 3 para 30 cursos ativos.
- Até o presente momento, foram capacitados por meio de Educação a distância 11.200 profissionais para enfrentamento da pandemia COVID-19.
- De março de 2018 até março de 2020, foram capacitados 4.439 servidores da SES/SP na modalidade híbrida e/ou presencial.
- Realização de dois Workshops sobre Educação a Distância (2018 e 2019).
- Apresentação de trabalho em Congresso Internacional ABED de Educação a Distância.
- Implantação do Curso de Desenvolvimento Gerencial em Serviços de Saúde para servidores que assumem cargos de liderança ou assessoria na SES/SP, instituído a partir da Resolução do Secretário desta pasta, SS 64 de 19/09/2018, publicada no DOE de 20/09/2018 e pela Portaria CRH de 24/10/2018. 1.378 servidores Concluintes da Etapa I; Etapa II (Semipresencial) 109 servidores. Estão cursando a Etapa II 464 servidores até o momento.
- Realização 10 de *Lives* sobre temas da Gestão em Saúde até o momento. Total de participações ao vivo no Instagram: 505; total de visualizações no IGTV: 3864 e total de visualizações no Youtube: 1614.
- Construção de painel de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no GSDRH.
- Credenciamento do CEFOR/SUS/SP como Escola Superior em 2017 com o reconhecimento de 34 cursos de especialização de julho 2017 até janeiro de 2020

- Elaboração do Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas.
- Elaboração e aprovação em Comissão Intergestora Bipartite do Plano Estadual de Educação Permanente em Saúde 20-23 aprovado em janeiro 2020
- Estabelecimento de parcerias para realização de treinamentos específicos.

DESAFIOS FUTUROS

- Formação de Especialistas de Gestão de Pessoas em Saúde;
- Formação de Especialistas em Serviços de Saúde;
- Capacitação Pedagógica para Instrutores/Facilitadores/Docentes para atuação presencial e à distância;
- Instituição de itinerário de capacitação para servidores da SES/SP presencial e virtual;
- Implementação de Metodologias remotas de ensino- aprendizagem;
- Ampliação de Cursos na área de Saúde (profissionalizantes para nível médio e especialização Lato sensu);
- Ampliação dos Cursos para capacitação e desenvolvimento de servidores em educação a distância;
- Ampliação de Cursos na área de Capacitação e Desenvolvimento de Servidores;
- Implantação e execução do Plano Estadual de Educação Permanente em Saúde;
- Integração com a Equipe da Residência Médica.

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento da Procuradoria Geral do Estado da Bahia

Criado em 1984 como uma influência natural da repercussão do Decreto-lei 200/1667 sobre as Administrações Públicas descentralizadas, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento(CEA) da Procuradoria Geral do Estado da Bahia(PGE/BA) passou por diversas configurações à medida em que se fortalecia a carreira dos Procuradores do Estado em todo o Brasil.

O art 132 da Constituição Federal, que integra o Capítulo das Funções Essenciais à Justiça e o Título da Advocacia Pública estabelece que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal serão organizados em carreira, cujo ingresso se fará por concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, os quais exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Deste modo, sua capacitação se impõe como imperativo de aperfeiçoamento orgânico e funcional.

No tocante ao CEA da PGE/BA, depois de anos contando apenas com um Procurador Chefe que dividia as tarefas de educação corporativa com funções institucionais finalísticas, desde 2015 conta com um Procurador exclusivamente dedicado, o que fomentou a profissionalização do ocupante deste cargo e o crescente desenvolvimento do órgão.

As ações desenvolvidas pela CEA durante o período de 2015 a 2019 estiveram direcionadas a fortalecer os objetivos pactuados no Plano Estratégico 2017-2021, na perspectiva Aprendizagem e Conhecimento, visando integrar os Temas: Pessoas, Conhecimento e Infraestrutura, tendo como foco principal consolidar a gestão estratégica de pessoas.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

Tendo a PGE/BA como MISSÃO a de exercer a advocacia pública, atuando ativamente na construção e efetivação das políticas de Estado, com vistas à promoção da justiça e harmonia social e como VISÃO a de Ser referência de excelência na busca de soluções jurídicas inovadoras e

eficientes, seu Centro de Estudos e Aperfeiçoamento, numa visão estratégica, desde 2015, busca realizar processos próprios e apoiar processos de outros órgãos internos com a finalidade de materializar estas finalidades.

Na perspectiva “Estado e Sociedade”, busca atuar na estratégia de “fortalecer as relações interinstitucionais e com a sociedade” por meio de realização de eventos com parceiros institucionais, tendo celebrado acordos de cooperação com a Escola da Advocacia Geral da União em 2016, com o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 2018 e com a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro em 2019, sem falar da vocação do Programa de Estágio de Pós-Graduação para se tornar uma política de Estado.

A exemplo do objetivo estratégico citado, todos os mais que constam da mesma perspectiva, bem assim dos processos internos são diretamente fortalecidos com ações de Educação Corporativa, já que o Plano Anual de Capacitação gera um espelhamento destes objetivos.

Os objetivos em que atua como stakeholder principal e medidor de indicadores encontram-se na perspectiva da APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO e são “Aperfeiçoar a Gestão do Conhecimento”, transversal aos demais, “Consolidar a Educação Permanente” e “Consolidar a Gestão Estratégica de Pessoas”, ambos sob a vertente PESSOAS da perspectiva em questão.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

Desde 2015, a perspectiva foi enfatizar a EDUCAÇÃO PERMANENTE como eixo central da atuação CEA-SBD, pois se constatou que a centralidade existente na gestão bibliográfica não mais atendia às necessidades que surgiram das chamadas “Era do Conhecimento” e “Era da Informação”.

Já em 2018, passa a atuar na área de GESTÃO DE PESSOAS, estando iniciadas as intervenções, tendo sido concluída a primeira fase da pesquisa de clima organizacional, por meio de grupos focais no referido ano e em 2019 iniciado o mapeamento de perfis comportamentais.

Deste modo, dos existentes 4 servidores do órgão em 2015 (2 bibliotecárias, 1 coordenadora e 1 procuradora), a equipe do CEA, à medida em que absorvia novas funções e realizava novas ações, passou a 10 servidores em 2018 (5 EPPGGs, 1 Analista Técnico, 2 assistentes de procuradoria, 1 coordenadora e 1 bibliotecária).

Para o financiamento de suas atividades, o CEA conta, primordialmente, com os valores do Fundo de Modernização da PGE/BA, constituído de honorários advocatícios dos Procuradores e emolumentos de custas judiciais, o que faz depender o custeio de suas ações da variabilidade destas verbas.

Por outro lado, como fruto do reconhecimento e da importância que o CEA alcançou desde 2015, seu Procurador Chefe tornou-se membro nato do Conselho Gestor do Fundo de Modernização com direito a voto, o que possibilita que uma percentagem dos recursos aí previstos seja destinada às atividades de capacitação e gestão de pessoas.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

As ações de Educação Corporativa desenvolvidas pelo CEA no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018 foram respaldadas nos respectivos Planos Anuais de Capacitação – PAC.

Oportunidades de capacitação disponibilizadas pelo CEA 2015-2018

Ano	Corpo Funcional PGE	Parceiros			Total
		Estadual	Municipal	Federal	
*2015	926				926
2016	725	775	16	167	1683
2017	1.794	938	22	43	2.797
2018	2304	297	249	23	2.873
Total Geral	5.749	2.010	287	233	8.279

*Consolidação sem distinguir o público-alvo

Escola de Administração Municipal de Guarulhos/SP

A Escola de Administração Pública Municipal (ESAP) em Guarulhos foi criada em 5 de dezembro de 2005, por meio do Decreto nº 23537, com o grande desafio de ser um espaço de formação para o alto escalão do governo e também de qualificação dos servidores de carreira. Naquele momento a Prefeitura de Guarulhos possuía aproximadamente 14 mil servidores, havendo grande necessidade de qualificá-los nos mais diferentes setores de políticas públicas.

Em sua criação ficou vinculada à Secretaria de Governo e tinha por objetivo principal capacitar o alto escalão do governo, agentes políticos e servidores de carreira. Em 2006 a ESAP firmou uma parceria com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) para ofertar cursos de especializações para os servidores municipais. Tal parceria foi encerrada em 2007.

Em 2008, a escola iniciou uma parceria com instituições de ensino regular (fundamental e médio) para a oferta de cursos de escolarização para os servidores que não haviam concluído a educação formal. Havia a necessidade de elevação da escolaridade dos servidores operacionais, que na época era muito baixa. Este programa encerrou-se em 2015.

Em 2010, a ESAP firmou parceria com o Governo Federal e se transformou também em polo da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em Guarulhos, oferecendo diversos cursos de graduação e pós-graduação, prioritariamente aos professores da rede pública, como por exemplo: Graduações em Pedagogia, Matemática e Educação Musical; nível de pós-graduação em Gênero e diversidade na escola, A gestão do desenvolvimento inclusivo na escola, Educação de Jovens e adultos na diversidade e inclusão social, entre outras; mas também, ofertando cursos na área da administração pública e da saúde, como por exemplo Gestão Pública Municipal, Gestão Pública, Facilitadores de educação permanente em saúde, Diagnósticos primários em oftalmologia, entre outros. No total já foram ofertadas mais de 4 mil vagas, juntamente com a UNIVESP.

A partir desse ano, a escola ficou subordinada à Secretaria de Gestão, vinculada diretamente ao gabinete do Secretário.

Ainda em 2010, o Departamento de Modernização Administrativa da Secretaria de Gestão iniciou um projeto de Capacitação do Servidor e da Servidora utilizando a estrutura física da ESAP. O projeto se consolidou como programa no ano seguinte e se mantém até o momento. O Programa oferece cursos livres para a formação de servidores e também para a formação de conselheiros setoriais da administração municipal. Os cursos oferecidos tratam dos conteúdos prioritários que visam a qualificação geral do serviço público, como por exemplo: orçamento, atendimento ao público, redação oficial, formação de chefias, desenvolvimento de liderança, normas processuais, informática e treinamento de sistemas. Nesses 10 anos de existência, em torno de 18 mil servidores foram capacitados pelo programa. Os conteúdos específicos são de responsabilidade das áreas, como por exemplo, Saúde, Educação e Guarda Municipal que necessitam de conteúdos voltados para suas demandas internas.

Em 2017 a ESAP passou a fazer parte do Departamento de Modernização Administrativa da Secretaria de Gestão, sob a responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento de Pessoas. Nesse mesmo ano foi implementado o Conselho Gestor, composto por servidores de diferentes secretarias, que tem por finalidade elaborar as diretrizes anuais da ESAP. Esse conselho elaborou e implementou em 2018 o Plano Anual de Capacitação da Escola. No mesmo ano, foi implantado o ESAPLab – Laboratório de inovação para incentivar a capacidade geradora de inovação nos servidores por meio de cursos, palestras, oficinas e atividades de formação específicas para o ambiente de trabalho na administração pública municipal. E foi oficialmente incluído nas atribuições da ESAP em 2019.

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

Promover a formação permanente e global dos servidores, visando à melhoria dos serviços públicos e contribuir para o acesso ao nível superior por meio do sistema UAB”.

- I. valorização do servidor público, por meio de ações permanentes de capacitação;

- II. qualificação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos pelo Departamento de Recursos Humanos
- III. divulgação e gerenciamento das ações de capacitação;
- IV. racionalização e efetividade dos gastos com capacitação;
- V. melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão;
- VI. organização e preservação da memória institucional;
- VII. ser um centro de referência na geração, difusão e gestão do conhecimento em políticas públicas.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

A ESAP-Guarulhos encontra-se vinculada à estrutura organizacional do Departamento de Modernização da Secretaria de Gestão da Prefeitura de Guarulhos. A escola é coordenada pela Divisão de Desenvolvimento de Pessoas, utilizando a estrutura desta divisão para o desenvolvimento de todas as atividades.

A escola não possui uma estrutura física própria, mas encontra-se dentro do Centro Educacional Adamastor, onde compartilha os espaços disponíveis no local. Cabe à escola, a seguinte estrutura física: 1 sala de aula, 1 sala administrativa, 3 laboratórios de informática, 1 laboratório de Fablab.

Não há formas de financiamento e no momento a ESAP desenvolve suas atividades com parcerias com instituições públicas e com os servidores colaboradores (chamados também de “Pratas da Casa”), que desenvolvem cursos e/ou palestras sob a orientação pedagógica da ESAP atendendo as demandas do PAC.

Não há gratificação aos servidores que colaboram com o Programa.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

Programa de Capacitação dos Servidores: criado em 2010, tem como objetivo desenvolver as competências na prestação de serviços públicos de

qualidade, aperfeiçoando o servidor como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento do pensamento crítico, garantindo seu aprimoramento profissional e permitindo-lhe acompanhar de forma autônoma e crítica, as mudanças que caracterizam a produção do nosso tempo. Atualmente, é elaborado a partir das demandas levantadas pelas áreas por meio do Plano Anual de Capacitação. É composto por diversas ações de capacitações que incluem cursos, oficinas, ciclos de palestras e demais ações formativas.

Plano Anual de Capacitação: Criado em 2018, constitui-se como um instrumento para nortear e estruturar as diversas ações de capacitação realizadas nas áreas da prefeitura de Guarulhos, visando maior economicidade e mais eficiência na prestação de serviços. Uma das etapas para a elaboração do plano consiste no Levantamento das Necessidades de Capacitação, em que cada unidade administrativa identifica em seu quadro de servidores a necessidade de novas aprendizagens, de aperfeiçoamento e autodesenvolvimento para melhoria do desempenho profissional e da capacidade institucional para prestação de serviços de qualidade superior.

Banco de Colaboradores: Criado em 2010, tem como objetivo cadastrar servidores municipais que somem em seus currículos, formação acadêmica e experiência profissional, em especial no setor público, a fim de disseminar o conhecimento e suas práticas em cursos presenciais, semi-presenciais e a distância, a título de colaboração.

Plataforma de Educação a Distância – (eadesap.guarulhos.sp.gov.br): A plataforma de Educação a Distância da ESAP/Guarulhos foi criada com o objetivo de democratizar os saberes, promovendo o desenvolvimento cognitivo e social dos servidores da administração direta e indireta.

ESAP-Lab: O Laboratório de Inovação em Governo, Esap-Lab, é um espaço voltado para a difusão de uma cultura permanente de inovação no setor público, desenvolvimento de soluções criativas para ampliação da eficiência e efetividade de processos, serviços e políticas públicas. Apesar de estar desde 2017, dentro das atividades da ESAP, somente em 2019 foi oficializado por meio de um decreto municipal.

UAB –Universidade Aberta do Brasil: É um sistema composto por universidades públicas que oferece cursos de nível superior por meio do uso da metodologia da educação à distância.

Desde 2010, a ESAP coordena o polo presencial de Universidade Aberta do Brasil em Guarulhos. Além de dar suporte às atividades das Universidades, o polo trabalha como uma secretaria acadêmica, efetivando matrículas e atendimento aos discentes e docentes dos cursos em andamento.

Polo Univesp/Guarulhos – Universidade Virtual do Estado de São Paulo: Desde 2017, Guarulhos possui um polo da Univesp. O gerenciamento do polo encontra-se vinculado à ESAP que coordena as atividades realizadas e busca, com a colaboração de outros órgãos, atender as demandas logísticas e de infraestrutura necessárias para o cumprimento das responsabilidades do polo. As atividades da Univesp nos polos incluem-se aulas e avaliações presenciais.

DESAFIOS FUTUROS

- Obtenção de um orçamento próprio;
- Desenvolvimento do Fundo Municipal de Capacitação dos Servidores;
- Estrutura organizacional adequada;
- Projeto Político Pedagógico atrelado à avaliação de desempenho e à carreira do servidor;
- Implantação de novos cursos na modalidade EaD;
- Implantação de um Programa de Desenvolvimento Gerencial.

ESCOLA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Escola de Desenvolvimento Social (EDESP) faz parte da trajetória da política do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Estado de São Paulo, surgindo sob uma estrutura histórico-institucional que se remonta à constitucionalização do direito à assistência social e da criação de escolas de governo, e que perpassa pela atribuição do papel de capacitar e formar do órgão gestor estadual, com a formulação de plano de capacitação e educação permanente, e diretriz de formação de escolas do SUAS presentes na NOB SUAS de 2005, reorganização da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS) – Decreto nº 49.688, de 17 de junho de 2005 e NOB RH/SUAS de 2006.

Também, sob o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e Distrito Federal (Portaria MDS/GM Nº 350 de 2007) e orientações do Departamento de Recursos Humanos sobre a necessidade de uma escola, se institui no âmbito da SEDS um Grupo de Trabalho, por meio da Resolução SEADS nº 21, de 25 de ago. de 2008, para apresentar estudo e desenvolver projeto de criação da Edesp, assim como, formular Plano Estadual de Capacitação.

Destarte, por meio do Decreto 57.819, de 29 de fev. de 2012, o Governo do Estado de São Paulo cria e organiza a EDESP, para capacitar e formar os atores de toda a rede da assistência e do desenvolvimento social, bem como qualificar e aprimorar sua gestão e serviços. Ainda nisso, a EDESP ganha importante atribuição com a execução do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS) e incorporação da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP SUAS).

MISSÃO E OBJETIVOS DA ESCOLA

A EDESP tem como missão proporcionar, promover e fomentar a educação permanente e continuada, por meio de ações de capacitação (introdutória, atualização ou supervisão técnica – capacitação em serviço) e

de formação (técnica de ensino médio, aperfeiçoamento, especialização ou mestrado), de acordo com a PNEP SUAS (Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2012), com a finalidade de formar e capacitar os trabalhadores de entes governamentais e não-governamentais da rede da assistência e do desenvolvimento social e qualificar ou aprimorar o provimento dos serviços socioassistenciais, programas, projetos e benefícios, a gestão e o controle social da assistência e do desenvolvimento social.

Além disso, a EDESP é responsável pela coordenação da construção do Plano Estadual de Educação Permanente do SUAS/SP, tem o papel de representar o órgão gestor estadual no Núcleo de Educação Permanente do SUAS/SP e a função de oferecer estrutura metodológica, logística-operacional e suporte político-pedagógico às áreas e departamentos da SEDS, aos programas estaduais e às instâncias de controle social, com trabalhos de gestão escolar e construção conjunta de ações de formação e capacitação.

Os pilares da EDESP são a educação permanente e continuada, a pesquisa ou produção técnica e científica através de publicações, a gestão da informação e inovação e o fomento à participação de atores externos nos processos de capacitação e formação da escola, tendo como objetivo promover ações de capacitação ou formação, com base em evidências, e ser referência, como escola de governo, no âmbito da Assistência e do Desenvolvimento Social.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FORMAS DE FINANCIAMENTO

- a. Conselho Curador – instância normativa e deliberativa, composto por Secretário Executivo (presidente do conselho). Chefe de Gabinete, Diretor Executivo da EDESP, Diretor do Departamento de Recursos Humanos, um membro da comunidade científica e outro membro da comunidade acadêmica – ambos com suplentes;
- b. Diretoria Executiva – (posição ocupada por diretor técnico III) responsável pela coordenação, gerenciamento das ações da escola e gestão da prática da PNEP SUAS, no âmbito do Estado de São Paulo, com:

- Assistência Técnica;
- Centro de Planejamento – (sob os cuidados de um diretor técnico II) responsável pelo levantamento das necessidades de capacitação, publicações e por colaborar com a sistematização das ações da escola;
- Centro de Coordenação de Cursos – (sob os cuidados de um diretor técnico II) responsável execução, formatação de capacitação ou formação, em diferentes linguagens, e infraestrutura de gestão escolar, com Núcleo de Suporte Operacional (Secretaria Escolar);
- Centro de Documentação, Biblioteca e Arquivo – (sob os cuidados de um diretor técnico II) responsável pela gestão da informação, sistema de informação da escola e manutenção e preservação do acervo histórico da SEDS;
- Núcleo de Apoio Administrativo – cada centro conta com um corpo técnico, que não se caracteriza como unidade administrativa.

Enquanto unidade orçamentária, para seus trabalhos a escola utiliza de recursos do Tesouro Estadual e transferências fundo a fundo do Governo Federal (Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para o Fundo Estado de Assistência Social – FEAS), baseadas em critérios como valores *per capita* ou metas acordadas entre as esferas.

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

A execução da edição de 2012 do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS), em 2016, qualificando a rede socioassistencial presente nos 645 municípios do estado de São Paulo, com recursos federais e metas acordadas entre União e Estado.

O programa atendeu 2.109 cursistas e totalizou 103.678 acessos ao, então, Ambiente Virtual de Aprendizagem da Edesp, com o importante suporte e parceria da extinta Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap). Um dos principais desdobramentos desse processo foi a implementação do Núcleo Estadual de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social de São Paulo (NUEP SUAS/SP).

Oferta de Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, na modalidade EaD, para 112 servidores, de 2019 a 2020, sob forma de contratação de Instituição de Ensino Superior (IES), neste caso a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), com o objetivo de aprimorar e formar tais profissionais, preferencialmente efetivos e comissionados do Quadro da Secretaria de Desenvolvimento Social, em Gestão Pública, com foco na área de Assistência e Desenvolvimento Social, a fim de promover a melhoria da qualidade da gestão e dos serviços públicos prestados à sociedade, assim como, incentivar para a busca do conhecimento acerca dos problemas do mundo, em particular os regionais e nacionais.

Composição do Conselho Curador, por meio da Resolução SEDS – 23, de 30-09-2019.

Formalização de Adesão ao Ambiente Virtual de Aprendizagem da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 13 de março de 2020, para a oferta e disponibilização de ações de capacitação ou cursos de formação da assistência e do desenvolvimento social, na modalidade de educação a distância, para todo o Brasil, principalmente rede estadual.

E, por fim, a realização de ações formativas on-line, incluindo videoaulas, webinários, webconferências e videoconferências, por meio do Canal YouTube da EDESP, principalmente no período de pandemia da COVID-19.

FUTUROS DESAFIOS

O objetivo da Edesp de se tornar referência na Assistência e no Desenvolvimento Social, como escola de governo, é também um importante desafio, à vista dos poucos recursos da política de assistência e desenvolvimento social que, ainda, requer investimentos robustos, inclusive na qualificação e valorização de seus trabalhadores, para atuar na ponta, e das medidas de congelamento de gastos e crise fiscal que inviabilizam maior aporte de recursos.

Um dos principais papéis do órgão gestor estadual é capacitar ou formar os atores da rede socioassistencial, principalmente dos municípios –

responsáveis diretos pela execução da política de assistência social. A formação dos trabalhos e, por conseguinte, a qualificação dos serviços, diante da rotatividade dos quadros municipais, é também um dos desafios para a EDESP.

Outro grande desafio é promover a educação permanente e continuada, com base em evidências que apontem as necessidades dos usuários do SUAS, pois o que temos hoje é apenas a quantificação de atores sociais capacitados, ações formativas ofertadas e outros, precisando desenvolver plano e indicadores que consigam evidenciar a mudança nos processos de trabalho e seus impactos na vida da população.

Por fim, a assimilação das novas tecnologias da informação nos processos de trabalho da escola, em especial gestão escolar e educação a distância, e aprimoramento da relação com os trabalhadores da rede via estas tecnologias.

A OFICINA MUNICIPAL

A Oficina Municipal é uma Escola de Cidadania e Gestão Pública que desde 2002 colabora com o fortalecimento da vida democrática em nível local e com a formação de gestores públicos municipais responsáveis pelas políticas públicas essenciais para a população.

A maior parte de nossos alunos são profissionais que trabalham em Prefeituras e Câmaras Municipais e buscam se aperfeiçoar tecnicamente de modo a gerir de modo responsável e competente as suas cidades. Também realizamos diversas atividades para promover o engajamento de cidadãos e cidadãs em seus bairros e comunidades e despertar seu interesse para os assuntos políticos locais e nacionais, sobretudo, sobre os problemas da gestão pública municipal.

Acreditamos que os municípios são, por natureza, escolas de civismo e de governo. Por isso escolhemos o nome de Oficina Municipal: um local onde se aprende trabalhando e se trabalha aprendendo.

Temos observado que na esfera local e regional estão surgindo soluções criativas, solidárias e intersetoriais para problemas sociais, ambientais e econômicos. Muitas iniciativas são fruto da colaboração entre organizações da sociedade civil, empresas, universidades e poder público. Colaborar com estes agentes, públicos e privados, que empreendem transformações positivas no cotidiano das cidades é a nossa vocação.

Nossa equipe reúne pessoas com formação e experiência em diversas áreas, incluindo gestão pública, ciência política, filosofia e pedagogia, que se integram pelo trabalho em prol do bem comum, com alegria, acolhimento e autonomia.

A PARCERIA COM A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

A parceria entre a Fundação Konrad Adenauer (KAS – Konrad-Adenauer-Stiftung) e OM iniciou-se em 2002 com o objetivo geral de fortalecer a política municipal por meio da formação humana e da capacitação técnica. Atualmente um dos focos da parceria é oferecer atividades para políticos, gestores públicos e representantes da sociedade civil interessados em melhor conhecer as instituições democráticas do Estado de Direito. A parceria toma como base os valores democrata-cristãos e busca contribuir para que eles sejam aplicados na prática.

Dois grandes objetivos estratégicos norteiam essa parceria, tanto nas atividades quanto em nossas publicações:

- a. A compreensão da Democracia e do Estado de Direito pelos atores sociais relevantes, com base nos valores democrata-cristãos;
- b. Tomadores de decisão, titulares de mandatos e gestores públicos de governos locais estão comprometidos em fortalecer e modernizar a administração municipal no sentido da descentralização e da regionalização.

Uma publicação de:

oficina municipal
escola de cidadania e gestão pública



Com apoio de:



Este livro, sob o título *Escolas de Governo: formação e capacitação de agentes públicos*, atualiza e amplia as ideias da obra *Escolas de Governo e Gestão Municipal*, publicada em 2003, pela Oficina Municipal e a Fundação Konrad Adenauer. Comemorando os 18 anos da Oficina Municipal, em 2020, como escola de cidadania e gestão pública, esta coletânea, composta por 15 capítulos e escrita por 29 autores, apresenta um panorama das políticas de treinamento, capacitação e formação de pessoas no setor público brasileiro, elucidando questões contemporâneas e exemplificando boas práticas subnacionais.

ISBN 978-65-89434-01-6



9 786589 434016