

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós – Graduada de Ciências Sociais
Pós – Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

EDSON DOS SANTOS

**Consórcios Municipais e Escola Regional de Governo: um arranjo e parceria
institucional para capacitação e formação dos gestores públicos.**

Desafios e possibilidades

São Paulo

2014

EDSON DOS SANTOS

Consórcio Municipal e Escola Regional de Governo: um arranjo e parceria institucional para capacitação e formação dos gestores públicos.

Desafios e possibilidades

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Política Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador:

São Paulo

Abril de 2014

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Fundação Perseu Abramo por ter sido um dos selecionados para o Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas, aplicado de Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Segundo aos professores do curso pela qualidade das aulas, a tutora Milena pela paciência, dedicação e orientação para com os alunos.

A minha companheira, Rita Livia, professora, recentemente graduada e já fazendo uma nova graduação em Pedagogia, pela paciência que teve com minhas exigências de silêncio absoluto em casa nos momentos em que foi possível me dedicar na elaboração do presente trabalho.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. A CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO DE GESTORES
3. CONSÓRCIOS MUNICIPAIS E ESCOLA REGIONAL DE GOVERNO
 - 3.1 – ARRANJO E PARCERIA INSTITUCIONAL
 - 3.2 - CAPACITAÇÃO, HABILIDADES E COMPETÊNCIAS
 - 3.2.1 CAPACITAÇÃO
 - 3.2.2 HABILIDADES
 - 3.2.3 COMPETÊNCIA
- FIGURA 8 – AS TRÊS DIMENSÕES DA COMPETÊNCIA
- 3.3 – ESCOLAS DE GOVERNO
 - 3.3.1 – POSSIBILIDADES
 - 3.3.2 – DESAFIOS
4. METODOLOGIA
5. CONCLUSÃO
6. BIBLIOGRAFIA

RESUMO

Este trabalho apresenta uma proposta de parcerias ou arranjo institucional, através da formação de consórcios municipais, para a constituição de escolas regionais de governo que tenha como objetivo central a capacitação e graduação de servidores municipais na perspectiva de melhorar a formulação e a execução das políticas públicas, bem como, a consequente melhora no atendimento ao cidadão, razão primeira de sua existência.

Palavras – chaves: consórcio municipal; formação de gestores; escola de governo.

1. Introdução

Nas últimas décadas, intensas transformações econômicas, técnico-científicas, políticas e culturais vêm ocorrendo em todo o planeta, afetando a estrutura, a organização e o funcionamento dos Estados Nacionais, assim como a dinâmica das sociedades e das organizações cidadãs.

No caso do Brasil, essas transformações combinada com o processo de redemocratização, iniciado nos anos 1980, após duas décadas de governos militares autoritários, vem se consolidando.

Esse processo teve seu momento de destaque com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “constituição cidadã” por trazer para a agenda política e social inúmeras inovações e definições que visam ao fortalecimento dos direitos de cidadania, historicamente frágeis no Brasil.

A “constituição cidadã”, que remodelou o Estado brasileiro, em seu artigo 3º, definiu como objetivos “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

O estabelecimento dos direitos fundamentais, incluindo direitos sociais, assim como as definições relativas à cultura, à ciência e tecnologia, ao meio ambiente etc. constituíram a base para a organização da ação do Estado e da divisão de atribuições entre a União, os Estados e os Municípios.

Foi essas mudanças ocorridas na sociedade brasileira, decorrentes das lutas sociais possibilitou a uma maior participação da sociedade civil no destino do país, gerando mais e novas demandas e, tendo como consequência à necessidade de se melhorar a capacidade do aparelho estatal na definição, formulação e execução das políticas públicas que atendam a essas mudanças, bem como, a capacitação de seus servidores.

Ao mesmo tempo é possível observar que no Brasil ainda prevalece, por parte significativa da população, um sentimento negativo tanto no que se refere ao papel do Estado no atendimento das suas necessidades, bem como, em relação aos próprios servidores.

No que se refere aos servidores é forçoso constatar que, de uma forma geral, a razão principal de atração para a área pública ainda esta relacionada à estabilidade, à segurança e ao aumento de salário de acordo com o tempo de serviço, não havendo necessidade de melhoria na sua qualificação, bastando permanecer no cargo até aposentadoria integral, menos em atender as necessidades da população.

Assim, é necessário reconhecer também, que a maioria dos nossos municípios é de pequeno e médio porte, que possuem receitas limitadas e são dependentes das transferências e investimentos de outros entes federados (estados e união) e com a ausência quase que total de políticas de capacitação e qualificação de seus servidores.

A consequência disso é um quadro de funcionários/servidores acomodados e desestimulados e mal remunerada. Com isso quem perde é a população, além dos próprios servidores, que vê a qualidade do atendimento das suas demandas se deteriorarem, isso quando não atendidas, prevalecendo, quase sempre, uma relação perversa, paternalista e clientelista entre os cidadãos e a administração pública.

Em resposta a essa situação o governo federal instituiu em 2006 a ***Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal, (Decreto nº 5.707)***, com a qual se pretende melhorar a eficiência no serviço público e a qualidade dos serviços prestados a sociedade e ao cidadão; a valorização do servidor público, por meio de capacitação e qualificação permanente.

Ao mesmo tempo o Plano Plurianual (2008–2011) apresenta uma agenda de prioridades: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia; e aceleração do crescimento, (BRASIL, 2007).

Para acelerar o processo de redução de desigualdades e promoção de desenvolvimento, “é necessário aumentar a capacidade de governo, voltando as

ações para a profissionalização de servidores públicos, com foco no desenvolvimento de competências para o século XXI”. (AMARAL, 2009)¹.

Por outro lado a **Lei 11.107/2005**, denominada *lei dos Consórcios Públicos* e no contexto preconizado por essas leis, é que entendemos ser possível a constituição de consórcios municipais para a construção de Escolas de Governos que contribua para a superação de “um estado herdado”², e dessa forma avançar naquilo que é anunciado, e enunciado, pelo pacto estabelecido pelo povo brasileiro na Constituição de 1988, ou seja, a construção de um país justo, solidário e democrático, ou seja, um “estado necessário”³ ou ideal.

¹ Apresentação da Dra. Helena Kerr do Amaral, Diretora-Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), na III Reunião da RINAPE (Rede de Institutos Nacionais de Administração Pública e Equivalentes), em abril de 2009, em Luanda, Angola. A RINAPE é uma rede que congrega os Institutos Nacionais de Administração Pública e Equivalentes dos Estados que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ver íntegra do discurso em www.rinape.org.

² Estado Herdado – Conceito utilizado em Planejamento Estratégico Governamental, que significa o Estado que não se encontra preparado para atender às demandas da sociedade.

³ Estado Necessário - Conceito utilizado em Planejamento Estratégico Governamental, entendido como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas nesse estilo alternativo.

2 – A CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO DE GESTORES

As grandes mudanças que tem ocorrido no aparelho do Estado, na última década, decorrente também das mudanças que se verifica na sociedade, requerem – mais do que recursos financeiros, o que não significa que seja indispensável, a necessária revisão do modo como funcionam as prefeituras como um todo – sem um corpo de funcionários públicos preparados, técnica e politicamente, e comprometidos, primeiro com o novo Estado desenhado na CF de 1988 pela sociedade brasileira.

Com a criação da ENAP, a escola de governo federal, estadual e municipal, criada por exigência constitucional, tem como missão contribuir para o desenvolvimento de capacidades e habilidades, encorajando a inovação na administração publica ampliando a ação e a coordenação de governo. Para tanto, os gestores devem compreender as necessidades atuais e futuras do serviço público.

Nesse sentido torna-se necessário um modelo de gestão do Estado, que deem conta das mudanças cada vez mais rápidas nas demandas dos cidadãos e na forma de atender a essas demandas, ou seja, a capacitação e a formação de servidores públicos voltados para a compreensão e capacidade de analise dos problemas sociais e com competência para buscar soluções dentro dos marcos legais, devem ser vista pelos governantes como estratégico e a serviço da sociedade. Importante destacar que competência aqui deve ser compreendida como um conjunto de conhecimento e habilidades para o desempenho da atividade publica e principalmente com sensibilidade politica e desejo de se buscar saída satisfatória no atendimento das demandas sociais.

3 - CONSÓRCIOS MUNICIPAIS E ESCOLA REGIONAL DE GOVERNO

3.1 – ARRANJO E PARCERIA INSTITUCIONAL

Uma saída para superar as limitações orçamentárias e de capacidade de investimentos da maioria dos municípios brasileiro, além daqueles decorrentes das transferências de responsabilidades governamental verificadas nas últimas décadas é o estabelecimento de um arranjo e parceria entre vários entes federados para a criação de Escolas Regionais de Governo com a constituição de consórcios intermunicipais, na perspectiva de capacitar e de formar gestores municipais em áreas consideradas estratégicas da administração pública como na educação, saúde, segurança, finanças e planejamento, em benefício da população.

É verdade que ainda persiste um debate camuflado sobre a inconstitucionalidade da Lei dos Consórcios, que nos *“remete a uma luta entre uma tradição centralista e autoritária e a emergência faz identidades locais, simbolizadas, antes de tudo, pelo município.”*, como afirmam Ribeiro e Lozada em *Consórcios Públicos: Dilemas Jurídicos ou Políticos?* (pag. 42, 2013) mas também é verdade a necessidade que a Lei dos Consórcios *“alcance... todos os municípios brasileiros, para que o avanço institucional seja utilizado em todo o seu potencial de melhorar a vida de nosso povo.”*, segundo os mesmo autores.

Assim é urgente e necessário que se estimule e se proponha aos municípios a constituição de associação por meio de gestão associada para a qualificação e formação de seus servidores.

Para exemplificar a proposta podemos citar os municípios que compõe o *Circuito Turístico Entre Serras e Aguas*, no interior paulista, do qual é composto pelas cidades de **Atibaia (PSD)**, **Bom Jesus dos Perdões (PV)**, **Bragança Paulista (PT)**, **Guarulhos (PT)**, **Jarinu (PMDB)**, **Joanópolis (PT)**, **Mairiporã (PV)**, **Nazaré Paulista (PT)**, **Pedra Bela, Pinhalzinho (PMDB)**, **Piracaia (PSDB)**, **Tuiuti e Vargem**. Ao todo são 13 municípios que juntos possuem uma população estimada em mais de 2 milhões de habitantes e que estão localizados no eixo da Rodovia Fernão Dias e Rodovia Dom Pedro,

delimitado pela GSP e RMC, e que com raras exceções não possuem um quadro de servidores qualificados para cumprir com a nova agenda social demandada pela população local o que justifica a constituição de uma escola de governa que contribua para a superação dessa limitação institucional.

3.2 - CAPACITAÇÃO, HABILIDADES E COMPETÊNCIAS

3.2.1 CAPACITAÇÃO

Segundo o *Dicionário Houaiss*, capacitar é: “Tornar-se capaz; Ficar convencido; persuadir-se; Fazer acreditar, persuadir” (HOUAISS, 2009). Assim, capacitar é tornar uma pessoa capaz de realizar uma atividade, ou aumentar a sua compreensão na execução desta. É tudo aquilo que uma pessoa traz consigo que lhe permite agir para realizar os objetivos do poder público, bem como, os seus próprios. Assim, capacitação deve ser compreendida como a essência do indivíduo – o seu capital humano.

3.2.2 HABILIDADES

Habilidade é a capacidade do indivíduo/servidor de realizar uma tarefa ou um conjunto de tarefas dentro dos marcos legais e das políticas definidas pelo governante e que envolvem conhecimentos teóricos, aptidões pessoais e que se relacionando à aplicação prática desses conhecimentos e aptidões no atendimento e resolução das demandas sociais.

Flexibilidade, autoconfiança, autoconhecimento, iniciativa, compreensão interpessoal, empatia, liderança, persuasão e disposição para o trabalho em equipe, são algumas das habilidades que se espera que todos aqueles que estão na administração pública tenha e, que segundo Leila Navarro (2010), definiu como essencial para os gestores e da administração pública.

3.2.3 COMPETÊNCIA

Segundo Brandão e Guimarães (2001, p. 4), competência é o conjunto de capacidades humanas, tais como; conhecimento: é o saber, é ter a informação, saber o que fazer e o porquê fazer; habilidade: é o saber fazer, querer fazer e ter a determinação de fazer; e atitude: é o saber agir, ter a técnica, a capacidade de saber como fazer.

O Decreto 5707, afirma que gestão por competência é entendida como “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções

dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (Brasil, Art 2º Inciso II).

Embora o modelo de gestão por competências possua outros componentes, o decreto foca na capacitação porque é no *aprender a aprender*, que implica, muitas vezes, em uma “mudança de olhar” ou “em um olhar além da moldura” (Cortella, 2008).



FIGURA 1 – AS TRÊS DIMENSÕES DA COMPETÊNCIA
FONTE: Adaptado de DURAND (1997)

3.3 – ESCOLAS DE GOVERNO

A Constituição Federal em seu artigo 39, § 2º, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998 determina 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, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”. Também, os Estados e Municípios trazem, no corpo das suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, a mesma recomendação.

Ao promover a profissionalização da administração pública, as escolas de governo contribuem para o desenvolvimento de capacidades que, segundo Lopes & Theison (2006), é “a habilidade das pessoas, das instituições e da sociedade de desempenhar funções, resolver problemas, estabelecer e atingir objetivos, ancorada no protagonismo”.

3.3.1 – POSSIBILIDADES

Existe possibilidade e condições políticas para a constituição de uma Escola de Governo nos moldes proposto pelo presente artigo? Penso que sim! No entanto para que essa tarefa possa ser bem sucedida torna-se necessário o envolvimento, a mobilização dos interessados na proposta: os servidores municipais, governantes e sociedade. Isso demonstra que é imprescindível um debate aberto e transparente em torno do tema para que os atores tenham consciência da construção de um “Estado Necessário”⁴ para a implantação de políticas públicas que atenda efetivamente aos interesses da população e rompa com “rotinas administrativas que dão margem ao clientelismo, a iniquidade, a injustiça, à corrupção e à ineficiência”, segundo Dagnino (pag. 10, 2014).

⁴ Estado Necessário - Conceito utilizado em Planejamento Estratégico Governamental, entendido como um Estado capaz não apenas de atender às demandas presentes, mas de fazer emergir e satisfazer novas demandas embutidas nesse estilo alternativo.

3.3.2 – DESAFIOS

O principal desafio, entre tantos outros, como o de alocação de recursos financeiros e humanos, para constituição de Escolas Regionais de Governo, é a tomada da decisão política entre os governantes dos municípios envolvidos na questão. De todas as tarefas que envolvem a questão talvez essa seja de fato a mais difícil porque demanda muita conversa num tempo razoável.

4 - METODOLOGIA

O método foi o de pesquisa utilizada foi bibliográfico, que consistiu em pesquisas em livros, artigos, periódicos, sites da internet e os materiais utilizados ao longo do Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas da FESPSP e FPA.

O universo estudado foi o desenvolvimento da gestão pública, com ênfase nos servidores públicos.

5 – CONCLUSÃO

Olhando para trás, é possível perceber que as políticas de formação de servidores acontecem no rastro das reformas do aparato estatal onde a formação e os perfis dos formandos foram, e ainda de certa forma o é, definidos por tendências mundiais e que nem sempre atende as necessidades do estado brasileiro e de sociedade se pretende construir no século XXI.

No caso do Brasil, essas transformações combinada com o processo de redemocratização, iniciado nos anos 1980, após duas décadas de governos militares autoritários, vem se consolidando.

Esse processo teve seu momento de destaque com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “constituição cidadã” por trazer para a agenda política e social inúmeras inovações e definições que visam ao fortalecimento dos direitos de cidadania, historicamente frágeis no Brasil.

A “constituição cidadã”, que remodelou o Estado brasileiro, em seu artigo 3º, definiu como objetivos “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as

desigualdades sociais e regionais; promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ao considerar o pluralismo institucional e social que marca a sociedade brasileira, vários são os arranjos institucionais possíveis para a formulação e implementação de políticas públicas, e nesse caso a de formação e qualificação dos servidores públicos. Esses arranjos devem responder a estratégias para o alcance dos objetivos relacionados à ampliação e/ou focalização da capacidade de atendimento de demandas da sociedade, em termos de políticas e de serviços públicos.

Arranjos como descentralização, redes, parcerias, conselhos e outras formas de mecanismos que viabilizam os objetivos das políticas deve merecer atenção especial dos governantes, constituindo-se fator de sucesso da gestão e de funcionamento do governo. Assim, planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação, negociação, comunicação e liderança tornam-se competências-chave a serem desenvolvidas.

Finalmente fica a constatação da necessidade de se aprofundar a proposta aqui apresentada e de que é necessário um esforço coletivo dos governante na busca permanente da formação e qualificação dos servidores para o efetivo cumprimento do papel central do estado que é o de estar a serviço da sociedade brasileira e de seu pleno desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, H. K. III Reunião da RINAPE (Rede de Institutos Nacionais de Administração Pública e Equivalentes). Abril de 2009, Luanda, Angola. Disponível em www.rinape.org Acesso em 15/05/2014.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo contrato? Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 1, n. 1, jan.-mar. 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientação Estratégica de Governo - OEG Plano Plurianual 2008-2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Decreto 5707 de 23 de fevereiro de 2006 institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, 2006.

CORTELLA, Mario Sergio. Educação Corporativa e Desenvolvimento Sustentável (começar em casa...). In: Cristina Valiukenas. (Org.). **Educação Faz Diferença**. 01 ed. São Paulo: Acadêmie Accor, 2008.

DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da Administração Política, in Disciplina I: Estado,

administração pública e a gestão democrática e popular do Curso de Especialização em Gestão e Políticas Públicas – FESPSP/FPA, 2014-SP.

HOUAISS, Antônio. Dicionário da Houaiss da Língua Portuguesa. São Paulo: Objetiva, 2009.

LOPES, C & THEISON, T. **Desenvolvimento para Céticos**: como melhorar o desenvolvimento de capacidades. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

RIBEIRO E LOZADA. Consórcios Públicos: Dilemas Jurídicos ou Políticos, in Consórcios públicos e as agendas do Estado Brasileiro - Cherubine, Marcela e Trevas, Vicente (Orgs.), São Paulo, FPA, 2013

NAVARRO, Leila. **10** Habilidades imprescindíveis para qualquer profissional. 2010. Disponível em www.catho.com.br Acesso em: 17/05/2013.

