

GUSTAVO HENRIQUE RIBEIRO SANTOS

UMA ANÁLISE DO CONTEÚDO E DA FORMATAÇÃO DA CAPACITAÇÃO DOS
GESTORES MUNICIPAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

BELO HORIZONTE

2008

GUSTAVO HENRIQUE RIBEIRO SANTOS

UMA ANÁLISE DO CONTEÚDO E DA FORMATAÇÃO DA CAPACITAÇÃO DOS
GESTORES MUNICIPAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Orientação: Professor Marcos Siqueira Moraes

BELO HORIZONTE

2008

Gustavo Henrique Ribeiro Santos

Uma análise do conteúdo da formação da capacitação dos gestores municipais do Estado de Minas Gerais

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Marcos Siqueira Moraes, orientador, Fundação João Pinheiro

Rosania Rodrigues de Souza, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Adriana Teixeira, supervisora de estágio, Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Belo Horizonte, 19 de junho de 2008

Agradeço,

Aos meus pais pela consideração, preocupação e apoio.

À minha irmã Gabriela pela tranquilidade passada.

Ao meu orientador, Prof. Marcos Siqueira, por toda ajuda e orientação prestada.

À minha chefe, Adriana Teixeira, sempre me dando toda atenção e suporte.

Aos meus amigos que me ajudaram bastante a realizar este trabalho, principalmente ao Tiago Cançado, à Thaísa Gomes, à Flávia Leite, à Nathália Machado, ao Wladston Ferreira e à Clara Nobre.

RESUMO

Este trabalho busca demonstrar que a capacitação de gestores públicos é extremamente relevante para a reforma administrativa gerencial e desenvolvimento dos municípios, tornando-se então fundamental um estudo sobre treinamento dos servidores públicos municipais para se realizar uma capacitação eficiente dos mesmos. De forma abrangente, foi feito uma análise da bibliografia referente à questões como a reforma gerencial, a descentralização político-administrativa, à importância do governo local, além de diversas questões pertinentes ao treinamento tais como condicionalidades, limitações, problemas recorrentes, e conclusões obtidas por meio da experiência internacional.

A partir dessa análise e um levantamento das demandas de capacitação dos gestores municipais de Minas Gérias, feitas a partir de características que permeiam a gestão municipal, foi realizado um estudo comparativo para orientar o treinamento a ser realizado pelo governo do Estado.

Como resultado, verifica-se a necessidade de criação de um programa de formação contínua de administradores públicos municipais, sob a forma de vários cursos com conteúdos gerenciais diversos, os quais devem ser levantados por análises metodológicas e formatados de forma adequada para os servidores municipais. Um programa nesses moldes resultaria em uma melhora significativa da gestão pública municipal, o que possivelmente não ocorrerá apenas com a política atual de capacitação.

Palavras-chave: reforma administrativa, gestão municipal, capacitação de gestores municipais.

ABSTRACT

The objective of this work is to demonstrate that training civil servants is extremely relevant to the reform of public administration and local development, which makes it very useful to study the training of local civil servants in order to it effective. It was made an analysis of the academic references about such questions as political-administrative decentralization, local government importance, and others pertinent questions to the training like limitation, recurrent problems and conclusions obtained from international experience. Parting from this analysis and from a research of training needs of Minas Gerais's local governments, made by characteristics of their local management, comparative study was made to guide the training that will be provided by the State government. The result is the necessity of the creation of a continuous local civil servants training program, using a diversity of courses composed by a variety of management contents, which should be created by methodological analysis and be formatted in an adequate way to local civil servants. A program with those characteristics would generate significant improvement of local government, what probably will not happen with only the actual policy of training.

Key-words: reform of public administration, local government management, training local civil servants

LISTA DE SIGLAS

CSC -	Civil Service College
EG/EJP -	Escola de Governo da Fundação João Pinheiro
FGV -	Fundação Getúlio Vargas
FPM -	Fundo de Participação dos Municípios
ITPU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
MARE -	Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado
NPM -	New Public Management
PDC -	Plano de Capacitação
PDAC -	Plano Diretor Auxiliado pelo Computador
PFAP -	Programa de Formação de Administradores Públicos
PNCC -	Programa Nacional de Capacitação das Cidades
PNAFM -	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
SECTES -	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior
SEDRU -	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SUBSES -	Subsecretaria de Ensino Superior

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	REFORMA ADMINISTRATIVA E DESCENTRALIZAÇÃO	12
2.1	Reforma Administrativa.....	12
2.2	Descentralização e Governo Local.....	14
2.2.1	<i>A descentralização político-administrativa.....</i>	<i>14</i>
2.2.2	<i>A Importância do Governo Local.....</i>	<i>16</i>
3	A CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	18
3.1	Os Novos Papéis Profissionais	18
3.2	O Treinamento e sua Evolução	19
3.3	Capacitação no Brasil	21
3.4	Fatores e Condicionais.....	22
3.5	Limitações	23
3.6	Aspectos Metodológicos e Técnicas	24
3.7	As Experiências de Capacitação.....	27
3.7.1	<i>A Experiência Internacional.....</i>	<i>27</i>
3.7.2	<i>A capacitação no Brasil.....</i>	<i>30</i>
4	O GOVERNO DE MINAS GERAIS E A CAPACITAÇÃO MUNICIPAL.....	33
4.1	Criação do Projeto “Capacitação dos Gestores Municipais”	33
4.2	A Nova Formulação do Projeto.....	35
5	A DEMANDA POR CAPACITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS .	38
5.1	Os Municípios Mineiros, sua gestão administrativa e suas demandas de formação.	38
5.1.1	<i>O Perfil dos Municípios Mineiros.....</i>	<i>38</i>
5.1.2	<i>O Orçamento Municipal.....</i>	<i>40</i>
5.1.3	<i>Instrumentos de Gestão Urbana.....</i>	<i>43</i>
5.1.4	<i>A descentralização de políticas públicas</i>	<i>45</i>
5.2	Identificação das Demandas de Capacitação	46
6	COMPARAÇÃO DO CONTEÚDO PROPOSTO COM AS DEMANDAS LEVANTADAS E ANÁLISE DA FORMATAÇÃO	49
7	CONCLUSÃO	53

REFERÊNCIAS	54
ANEXO A – FORMAÇÃO DE GESTORES MUNICIPAIS	59

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como objetivo analisar o conteúdo e formatação da capacitação dos gestores municipais no Estado de Minas Gerais. Portanto, é pertinente avaliar as políticas do governo de Minas Gerais nesse sentido e apontar um direcionamento de acordo com a literatura acadêmica a respeito.

O capítulo 2 apresenta a reforma gerencial promovida no Brasil durante os anos 1990, demonstrando como a reforma levou a um aprimoramento de gestão pública e um maior profissionalismo dos servidores públicos. Também relata a descentralização político-administrativa e o aumento da importância dada aos governos locais.

O terceiro capítulo passa por um estudo da literatura acadêmica a respeito da capacitação de gestores municipais. São abordados os novos papéis profissionais advindos da reforma, uma breve evolução do treinamento do serviço público no final do século XX, algumas de suas características atuais e as questões levantadas a respeito do treinamento no Brasil. Depois há um levantamento de fatores, condicionalidades e limitações da capacitação. Um breve formato de metodologia da criação de um programa de capacitação para gestores públicos também se faz presente. Por fim apresentam-se experiências de capacitação do serviço público internacionais, dando um enfoque maior ao caso da Inglaterra, e nacionais, relatando-se as escolas de administração pública e programas de capacitação municipal.

O capítulo 4 é uma exposição da atuação do governo de Minas Gerais na capacitação. É relatada a criação de um projeto na área, sendo destacado um breve histórico, suas características e seus objetivos.

Na seqüência foi feito um levantamento das demandas de conteúdo dos gestores municipais por meio de uma análise de características que permeiam a administração municipal. Essas características foram então utilizadas no capítulo seguinte, as quais junto com a literatura acadêmica serviram para avaliar o projeto de capacitação do governo de Minas Gerais.

Por fim o capítulo 7 apresenta as considerações finais, ressaltando a importância da capacitação dos gestores públicos municipais e a necessidade de criação de um programa de formação contínua.

2 REFORMA ADMINISTRATIVA E DESCENTRALIZAÇÃO

2.1 Reforma Administrativa

A Reforma do Estado significa uma mudança da estrutura do aparelho estatal, substituindo o modelo de burocracia clássica com intervencionismo estatal por uma administração gerencial. O objetivo dessa mudança é superar a crise do Estado, para tornar os serviços públicos mais baratos e melhorar a sua qualidade.

O Brasil, no início dos anos de 1980, entrou em uma forte crise econômica, desencadeada pelo segundo choque do petróleo, e sendo também reflexo de outras crises existentes no país: a do regime autoritário, a crise fiscal e a crise do aparelho estatal. O regime autoritário instalado no país desde 1964 pelos militares entra em crise com a perda do apoio do empresariado, abrindo espaço para a campanha das Diretas Já e a restauração da democracia, culminando na Constituição Federal de 1988 (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A crise da intervenção estatal, protagonizada pelo fim do modelo protecionista de substituição de importações e pela tentativa de se criar no país um Estado do Bem-Estar, resultou em uma perda do crédito público, bem como uma poupança pública negativa. A última crise e a mais difícil de resolver é a crise do aparelho estatal, o qual ainda sofria com o patrimonialismo e a profissionalização incompleta, e passa a sofrer com um maior enrijecimento burocrático após a nova Constituição, resultando em uma má qualidade da administração pública e dos serviços sociais por ela prestados (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Apesar de a Constituição ter contornado a situação política com uma estrutura jurídica sólida e democrática, ela não proporcionou uma melhora aos demais problemas. Manteve-se a princípio o intervencionismo estatal, o qual era um dos responsáveis pela crise fiscal, e uma administração pública arcaica e burocrática. Administração essa hierárquica, rígida, hipertrofiada e baseada no controle por processo, desenvolvida nos moldes da burocracia que Max Weber defendeu e que foi adotada para substituir a administração patrimonialista. Nos tempos atuais ela se tornou incompatível com o novo modelo de desenvolvimento econômico e social.

A reforma gerencial do setor público iniciou-se na Inglaterra e nos Estados Unidos no início dos anos de 1980 e só começa a ser implementada no Brasil a partir de 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. A reforma dá-se, então, por meio dos princípios da nova administração pública, o chamado *New Public Management* (NPM), os quais ganharam força em diversos países no final do século XX.

O NPM pressupõe aplicar na gestão pública princípios administrativos oriundos da iniciativa privada, bem como aplicar parte da lógica de mercado dentro do setor público, para tornar a administração pública mais flexível e eficiente, reduzir o seu custo, melhorar a qualidade dos serviços prestados e valorizar o servidor público. A forma seguida para tanto seria uma maior delegação de funções, passando o controle gerencial a ser feito por meio de contratos e resultados ao invés de processos e normas, além de permitir que o setor privado assumira áreas não exclusivas de atuação do Estado. O NPM ainda contextualiza o cidadão como um cliente em foco em determinadas situações, podendo medir o sucesso do governo na satisfação do cidadão (JONES; THOMPSON, 2000).

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), guiado pelo então ministro Bresser Pereira, inspirado no gerencialismo britânico e no NPM, buscou uma maior descentralização dos serviços sociais para os estados e municípios, além de uma delimitação mais precisa das atividades do Estado. As atividades definidas como exclusivas ao poder do Estado permaneceram no seu âmbito, algumas delas inclusive passaram a ser controladas por agências executivas ou agências reguladoras. Já as atividades sociais e científicas foram aos poucos transferidas para o setor público não-estatal, as chamadas organizações sociais (instituições híbridas entre o Estado e a sociedade que recebem financiamento governamental). Tanto as agências como as organizações sociais passaram a ter uma maior autonomia, sendo geridas por contratos de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1995). O governo fez ainda uma série de privatizações de empresas estatais com o objetivo de diminuir a máquina pública.

Outro ponto da reforma foi a quebra da estabilidade total de que usufruíam os servidores a partir da Constituição de 1988, resultando em dois tipos de regime dos servidores públicos: o regime estatutário e o regime de emprego público. No que diz respeito a uma maior profissionalização do serviço público, as carreiras de Estado receberam uma certa atenção e houve uma tentativa de se manter concursos anuais para cargos burocráticos

importantes. Mesmo não ocorrendo dessa forma, devido ao ajuste fiscal, há um ingresso regular razoável de novos membros qualificados. E ainda ocorreram alterações também na forma de remuneração dos cargos de confiança e na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras de Estado.

A mudança da preocupação sistemática com os procedimentos burocráticos restritos aos aspectos legais para uma gestão de caráter mais gerencial buscando focar o cidadão pode ter sido apenas uma adaptação das técnicas de administração do setor privado, sem estar ligada a mudanças mais profundas nas regras e valores que permeiam o funcionamento das organizações públicas. Entretanto, independente dos resultados da reforma no Brasil, percebe-se pelo menos que a tentativa de se instalar a administração gerencial levou a uma maior preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública, chamando a atenção do governo para a criação e desempenho das políticas públicas (RIBEIRO, 2003).

2.2 Descentralização e Governo Local

2.2.1 A descentralização político-administrativa

O fenômeno de descentralização política é bastante recente, tendo se iniciado por volta de 1980 em diversos países centrais, ganhando força no Brasil no período pré-constituente (MELO, 1996). A centralização política que sustentou a formação dos modernos Estados nacionais se intensificou após a Segunda Guerra Mundial, o que gerou um aumento da intervenção estatal e expansão do *welfare state*. Entretanto, essa intervenção baseada no aumento da estrutura administrativa e do sistema de proteção social resultou em dilemas a respeito de eficiência e democratização, entrando em crise no final dos anos 70. (ABRUCIO, 2006).

A descentralização nas últimas décadas do século XX avançou claramente em diversos países ao redor do mundo (ARRETCHE, 1996), principalmente por ter sido associada a ela a possibilidade de democratização do poder público e um melhor desempenho governamental, o que não é necessariamente verdade. É notável, inclusive, que há graus e formas diferenciados

de descentralização, claros até mesmo em sua definição, estando a de Abrucio disposta a seguir:

[...] um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRUCIO, 2006, p. 78)

No Brasil, o regime militar entra em crise no final dos anos 70, podendo ser explicado por aspectos ligados à legitimidade, desequilíbrio financeiro e vitória da oposição nos principais estados da federação (ABRUCIO, 1994). A partir dessa crise se conduziu no país à chamada “transição democrática”, a qual foi um processo lento e gradual, passando o país por uma reformulação da estrutura legal de governo. Em primeira instância foi a reforma eleitoral o principal foco, depois um processo de democratização da política e da administração, a qual foi em sentido da descentralização.

É nesse contexto que nasce a Constituição da República de 1988, elevando os municípios a entes da federação e reconhecendo-os como parte indissolúvel do Estado. Há então uma ampliação dos recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios. Enfim, o poder local sofre alterações, ganha novas responsabilidades e recebe a permissão para atuar de forma mais significativa no desenvolvimento econômico, social e político.

Com essa nova condição em vista, percebe-se a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais, com os municípios assumindo funções por iniciativa própria, por adesão a algum programa de outro nível mais abrangente ou por imposição constitucional. De uma maneira ou de outra, foram delegados para a competência dos poderes locais políticas de saúde, educação, saneamento e assistência social (ARRETICHE, 1996).

Segundo Gremaud (2000) dois principais argumentos são tidos a favor da descentralização:

- a descentralização sobre o ponto de vista político possibilita participação popular na atuação da esfera local de governo, uma vez que os atores sociais estão próximos, permitindo um maior controle e influência sobre a burocracia e análise das soluções propostas para os problemas específicos de uma determinada comunidade;

- do ponto de vista econômico, a descentralização permite maior eficiência alocativa, pois com a aproximação entre governo e sociedade existe uma maior facilidade de se notar as demandas existentes bem como as suas reais características.

Em contrapartida, Abrucio (2006) levanta cinco questões fundamentais que precisam ser equacionadas em qualquer modelo de descentralização: a constituição de um sólido pacto nacional, o combate às desigualdades regionais, a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional, a democratização dos governos locais e a criação de um ambiente intergovernamental positivo.

O desenvolvimento das estruturas administrativas no plano subnacional pode ser considerado um dos pontos mais importantes, sendo ainda capaz de influenciar as outras questões levantadas. É preciso melhorar as capacidades administrativas e financeiras dos governos locais, principalmente no caso brasileiro, para se alcançar os ganhos de eficiência oriundos da desconcentração da gestão pública. “Logo, a modernização administrativa dos governos subnacionais é condição *sine qua non* para um ciclo virtuoso descentralizador” (ABRUCIO, 2006, p. 87)

2.2.2 A Importância do Governo Local

A descentralização pode ser vista como positiva quando percebemos o fato do governo local estar mais próximo dos cidadãos e, por isso, saber mais sobre as suas necessidades, podendo elaborar soluções sob medida para os problemas da sociedade. Vendo desta forma, Osborne e Gaebler (1992, p. 302) propõem uma regra prática em seu livro Reinventando o Governo: “[...] a menos que haja uma importante razão obrigando em sentido contrário, a responsabilidade pela resolução dos problemas deve recair sobre o mais baixo nível governamental possível”.

Ainda apontam a idéia de que quanto mais próximo o governo está do cidadão, maior credibilidade ele tem. A proximidade ainda traz consigo a responsabilidade, além da não obrigatoriedade de promover programas que envolvam toda a população do país.

Outro ponto é a possibilidade do governo central ou estadual guiar e coordenar os outros entes, definindo, por exemplo, missões, regras básicas e resultados desejados, deixando as prefeituras e estados livres para escolher as formas mais adequadas de se atingir os objetivos propostos (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Além de a descentralização ser atingida de forma simples, ainda facilita a flexibilização do governo, característica vista como fundamental para a eficiência da administração.

Uma idéia pode ser sugerida a partir de um exemplo dado por eles do setor privado. Para fazer com que o poder local possa estar sempre aprimorando sua gestão e desenvolvendo os serviços prestados, pois cabe a eles a oferta de boa parte das políticas públicas, seria interessante a concessão de benefícios para as melhores gestões ou melhores serviços prestados nas mais diversas áreas. Utilizando critérios baseados na qualidade das políticas públicas e no desempenho da gestão os governos, os níveis mais altos de governo podem exercer influência sobre a qualidade, sem impor uma estrutura a ser seguida.

Com a descentralização administrativa, as prefeituras precisam estar ainda mais preparadas para poder desenvolver programas e serviços públicos. A capacitação de seus funcionários torna-se, além de uma necessidade, uma ferramenta para superar os problemas e desafios constantes à administração pública. Sem uma qualificação adequada, a descentralização pode resultar em uma baixa da eficiência ao invés da melhora de gestão esperada.

3 A CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Os Novos Papéis Profissionais

As disfunções ocasionadas pela adoção da burocracia weberiana é uma discussão antiga e de significativa importância. O cumprimento restrito de normas e regulamentos pode limitar a capacidade de adequação a circunstâncias diversas não previstas normativamente. Em parte considerável dos casos, o funcionário acaba por ignorar essa disfunção, gerando situações de ineficiência e de injustiça, uma vez que esses casos ficam sem uma solução adequada (MERTON *apud* MADUREIRA, 2005, p. 1111).

A partir de críticas como essa, a idéia de que a administração burocrática era superior às outras formas e adequada para ser aplicada em qualquer tarefa administrativa foi quebrada. Seria impossível para os servidores públicos assumir a quantidade de papéis profissionais necessários para dar conta dos novos contornos organizacionais dos dias atuais. Precisa ser considerado também que a norma se impõe no sentido de inovação sempre que surge um fenômeno organizacional novo (MADUREIRA, 2005).

Os papéis profissionais ainda contêm uma perspectiva técnica importante, mas uma nova ênfase comportamental especial foi atribuída a eles. A alteração do foco do treinamento passa a ser então a de criar novas competências e atributos tais como priorização de tarefas, inovação e criatividade, isso ao mesmo tempo em que se aprende a ser subordinado e trabalhar de forma autônoma. Além disso, é necessário aprender a ser profissional e se guiar pelo mérito, respeitando sempre os companheiros de trabalho (DROR *apud* SÁNCHEZ, 2003).

Assim, os “novos funcionários” deverão estar preparados para a gestão de grandes fluxos de informação, para a negociação com uma cada vez maior multiplicidade de atores sociais, para a decisão por exceção, mas sobretudo deverão ser formados no sentido de perceber as novas definições de Estado, sociedade e da administração pública em particular. (MADUREIRA, 2005, p.1122)

3.2 O Treinamento e sua Evolução

O treinamento para o serviço público, durante a maior parte do século XX, se deu de forma esporádica e apenas para demonstrar novas ferramentas e atualizar as habilidades individuais. Normalmente, o conteúdo tinha pouco a ver com as atividades diárias e não resultava em melhoras salariais ou promoções, além do sucesso da capacitação ser medido pela quantidade de participantes e não pelos resultados (SÁNCHEZ, 2003).

A área de recursos humanos, principalmente no que diz respeito à qualidade de mão-de-obra, foi revalorizada nas últimas décadas na área privada devido à revolução tecnológica e à estabilização macroeconômica. Aos poucos ela foi se difundindo no âmbito público nos países centrais juntamente com a reforma de transformação da administração pública burocrática em gerencial.

Com as reformas gerenciais os programas de formação profissional do serviço público ganharam um certo destaque, fazendo com que a forma de treinamento mudasse significativamente. Não só o conteúdo dos mesmos foi alterado, mas também a metodologia de trabalho e a sua relação com o ambiente de trabalho. Portanto, aumentou a preocupação em se medir a qualidade do treinamento com os *stakeholders* e se passou a analisar as mudanças de comportamento no ambiente de trabalho. O foco agora não é apenas passar instruções e conhecimentos específicos, mas sim proporcionar uma maior capacidade de entender e aplicar novos conhecimentos na organização (SÁNCHEZ, 2003).

Além da criação de novos programas de treinamento, os já existentes foram se modificando na tentativa de acompanhar as reformulações organizacionais públicas. Entretanto, nem sempre com sucesso. A distância entre a teoria e a prática nos ensinamentos da administração pública, além da modernização dos títulos e dos módulos de formação sem melhoras no conteúdo programático, são algumas das explicações plausíveis para esse fato (MADUREIRA, 2005).

Os novos papéis profissionais descritos acima levam a profundas implicações na técnica metodológica de capacitação: primeiro porque o treinamento precisa ser prático e diretamente relacionado com o ambiente de trabalho; e segundo porque necessita de algumas

características dos *trainees* como motivação, opiniões e facilidade de aprendizado e adaptação (SIGMA e SIMS; SIMS *apud* SÁNCHEZ, 2003).

Esse treinamento, que se tornou comum nos países centrais nas últimas décadas, influencia o comportamento do servidor público por aumentar suas habilidades de cumprir tarefas, aprimorar seus conhecimentos ou mudar suas atitudes (REID; BARRINGTON *apud* SÁNCHEZ, 2003). Na visão organizacional, o treinamento seria o processo formal de aprendizado para provocar mudanças nos indivíduos e nas organizações de acordo com os objetivos estratégicos da organização (CASADO; ESQUIUS *apud* SÁNCHEZ, 2003). Visto de outra forma, é pelo treinamento que se dá o desenvolvimento da instituição e a melhora nos seus serviços prestados e, sendo assim, a capacitação não deve ser focada apenas no aprimoramento individual (HEALEY *apud* SÁNCHEZ, 2003). O treinamento, mesmo individualizado, deve ser realizado no intuito de melhorar a gestão da organização.

Para Sánchez (2003) há dois tipos diferentes de treinamento: aquele utilizado para melhorar uma determinada tarefa, o qual normalmente se dá por obtenção de uma técnica especializada (o que normalmente é chamado de treinamento); e o outro que seria para preparar o indivíduo para assumir outras tarefas, normalmente de dificuldade mais elevada. Um terceiro tipo, e ainda válido para este trabalho quando se fala em capacitação, treinamento ou formação, seria a capacitação de um indivíduo antes mesmo de ele fazer parte da organização, o que acontece, por exemplo, nas escolas de governo e pode acontecer com uma pessoa recém chegada ao serviço público.

Um estudo realizado por Davies, Greenwood e Robins (1995, citados por MADUREIRA, 2005) em 141 instituições e escolas de administração pública demonstra a enorme diversidade do conteúdo dos programas, resultado da diferença local de fatores sociais, culturais, legais, econômicos e políticos. Além disso, alguns treinamentos se davam de forma primordialmente teórica, tendo uma maior identificação com currículos acadêmicos, enquanto outros em programas mais funcionais, tendo uma identificação maior com os programas de formação profissional contínua. Esses últimos receberam um certo destaque devido à sua maior praticidade, e à necessidade de adaptação constante a mudança, servindo como aliado direto das reformas administrativas.

Apesar das tendências descritas acima, as quais de certa forma foram guiadas pelo *New Public Management*, não há um modelo das instituições, processos e formas de

treinamento do serviço público. As experiências de treinamento entre os países mostram grandes diferenças (MAOR *apud* MADUREIRA, 2005). Essa diferença pode ser explicada pelas dificuldades e tensão intrínseca do treinamento dos gestores públicos (SÁNCHEZ, 2003), além das decisões tomadas a respeito serem de acordo com a cultura administrativa e política e pela estrutura de governo (SIMON *apud* SÁNCHEZ, 2003).

3.3 Capacitação no Brasil ¹

Já no Brasil a questão do emprego público voltou a fazer parte das principais discussões com a crise do Estado e as pressões de natureza econômico-fiscais, privatistas, regulacionistas e liberais, apontando insistentemente para reduções dos gastos públicos. Ocorre então uma ruptura da estabilidade do funcionalismo estatutário e privatizações de empresas estatais. Com uma maior atenção voltada para a folha de pagamento, abre-se espaço para assuntos como a profissionalização dos recursos humanos da esfera pública. Questões como sistemática de concursos públicos, política salarial, políticas de carreiras, formação, educação continuada, mobilidade funcional, ascensão e promoção, entre outras, voltam a serem notadas.

Entretanto, a importância da capacitação dos servidores públicos, até como uma condição necessária para garantir uma reforma do Estado, levando-o a um nível melhor na qualidade da gestão, ainda não faz parte da agenda. Enquanto isso o setor privado, até mesmo o brasileiro, alterou a sua gestão de pessoal e colheu resultados como ganhos de produtividade, reduções de custos e ampliação da fatia de mercado. Isso sugere que a administração pública no Brasil não poderia ser alterada por melhoras na gestão de recursos humanos. É como se a gestão pública fosse composta apenas de atividades rotineiras permanentes e processos administrativos que não são alteráveis pela qualidade de pessoal. Uma amostra desta descrença é a existência de pouquíssimas escolas de graduação em administração pública, assim como poucas escolas de governos (escolas de administração pública endógenas ao aparato governamental).

¹ GAETANI, 1998

Outro complicador para a capacitação de recursos humanos é o fato de não se ter no Brasil uma visão de futuro bem definida dos gestores públicos, dificultando uma definição das ações a serem tomadas para melhorar o quadro. O resultado desses problemas é que a disponibilização de recursos para programas de treinamento e aperfeiçoamento é mínima, sendo estes gastos vistos como despesas e não como investimentos.

3.4 Fatores e Condicionais

Para uma melhor adequabilidade dos esforços feitos no sentido de capacitação, bem como a sua continuidade, alguns fatores e condicionais foram levantados por Gaetani (1998) e estão descritos a seguir. Seria interessante se fossem levados em consideração pelos formuladores de programas de capacitação.

Levar em consideração o nível dos profissionais para que eles possam adquirir melhor o aprendizado e desenvolvê-lo na sua gestão. Vincular o treinamento à ascensão profissional para se assegurar a prevalência do mérito e da competência, gerando um maior estímulo à capacitação. Formulação adequada do conteúdo proposto, buscando sempre a sua atualização, e alinhamento com as necessidades dos gestores. Simplicidade de adoção é essencial para que os programas realmente aconteçam e produzam bons resultados. As técnicas de administração se originam normalmente no setor privado, mas podem ser incorporadas pela gestão pública, mesmo que apenas de forma parcial, só é preciso levar em conta características do setor público como rigidez legal e interferência política.

Outro ponto importante é a flexibilidade do formato do treinamento e a sua capacidade de adequação ao perfil e necessidade dos servidores públicos. Aulas expositivas e atividades presenciais, as quais compõem o formato mais convencional da capacitação, podem resultar em um baixo aproveitamento, principalmente se tratando de alunos mais experientes ou de áreas mais operacionais e aplicadas. Além dos custos indiretos serem altos, pois os profissionais precisam se afastar dos seus postos de trabalho por um tempo razoável. É interessante, portanto, utilizar outras formas como ensino à distância, treinamento no serviço, suporte de monitores, interação via internet, dentre outros.

No sentido de fazer com que a capacitação ganhe maior destaque e respeito seria interessante fazer com que ela gere impacto nos gastos públicos, podendo ser na diminuição dos mesmos com a racionalização das despesas ou por obter melhores resultados com o mesmo dispêndio. Além disso, treinamentos capazes de provocar repercussões sobre a população podem ajudar a impulsionar a idéia, o que pode ser feito até mesmo por demonstração de programas de capacitação bem sucedidos.

3.5 Limitações

Uhalde e Orgogozo (1997, citados por MADUREIRA 2005, p. 1125), indicam algumas limitações estruturais, tendo como base o caso francês, a fim de obter uma contribuição mais efetiva e permanente da formação contínua na modernização da administração pública.

O primeiro ponto levantado são as limitações estruturais: lugares com um maior desenvolvimento dos programas de formação obtiveram um crescimento descontrolado das estruturas e cursos, o que dificultou posteriormente um maior controle da qualidade dos mesmos. Ainda não é o caso brasileiro, mas com o passar dos anos é bem provável que se torne.

A segunda limitação levantada é a cultural, pois em alguns casos a receptividade às ações de sensibilização para gestão de recursos humanos é baixa, o que pode acontecer tanto por parte de quem gerencia o quadro como por parte dos servidores, acomodados com a situação atual.

As limitações técnicas e econômicas também devem ser levadas em conta, uma vez que para se obter um grau de qualidade na formação é necessário uma exigência pela individualização dos serviços de capacitação prestados e de suas avaliações. Os custos financeiros e humanos dessa exigência são consideravelmente altos para o setor público.

A última limitação é de caráter estratégico. A capacitação, principalmente no Brasil, não é vista como um determinante fundamental para o desenvolvimento da administração pública, o que a deixa com caráter de retrocesso e não de progresso.

Uma outra limitação é o descaso para com os funcionários públicos, o qual é presente em parte considerável da sociedade civil. Isso gera um obstáculo grande não só para a formação profissional, mas para toda e qualquer política de valorização dos recursos humanos do setor público (MADUREIRA, 2005).

3.6 Aspectos Metodológicos e Técnicas ²

Um fator chave para a qualidade de um programa de formação é a detecção das necessidades de capacitação. O processo de detecção para um projeto de capacitação da gestão municipal pode ser feito no nível de agrupamentos de pessoas segundo área de trabalho ou cargo ocupado, estimando o perfil da demanda presente e futura de capacitação frente às necessidades, bem como mudanças institucionais.

Para detecção dessas demandas é interessante a criação de um Programa de Formação de Administradores Públicos (PFAP) e um Plano de Capacitação (PDC). Cabe ressaltar que para um programa de capacitação ser efetivo é necessário uma vontade política para estabelecer carreiras, incentivos como promoção salarial, enfim um regime de recursos humanos.

O PFAP é um instrumento capaz de sustentar a formação contínua dos recursos humanos, aprimorando os servidores públicos até o seu nível técnico exigido, e permitindo-lhes cumprir as diversas funções próprias de uma gestão pública moderna e de qualidade. A duração do PFAP pode variar devendo ter por volta de três, cinco ou até dez anos. Já o PDC tem um prazo de duração menor, preferencialmente de apenas um ou no máximo dois anos e consiste basicamente no que o próprio nome já diz, um plano de capacitação baseado nas análises contidas no PFAP.

A princípio é preciso apontar algumas das características de um PFAP, bem como as suas diferenças em relação a um PDC:

² OSZLAK, 1995, p.58-64

- 1) O PDC normalmente possui um horizonte de curto prazo, podendo ser um Plano Anual de Capacitação, enquanto o PFAP se insere numa perspectiva de médio e longo prazo;
- 2) O PFAP, além de avaliar e prever as necessidades de capacitação, considera todos os demais aspectos relacionados ao desenvolvimento do funcionário dentro do serviço público: a detecção inicial das necessidades de formação durante o recrutamento, o ingresso ao posto de trabalho, as propostas de capacitação, a formação necessária à promoção, entre outros,
- 3) O PDC representa a forma de cursos, seminários e demais atividades de capacitação. Já o PFAP deve conter uma análise do perfil de formação desejável para os diferentes níveis, categorias e funções, para então comparar com o quadro atual desses mesmos grupos, encontrando os déficits resultantes da comparação;
- 4) O PFAP também analisa o grau de correspondência entre demanda efetiva e oferta instalada de capacitação. Isso permite avaliar a capacidade da instituição prestadora da formação satisfazer a demanda e as ações para aprimorar a oferta;
- 5) O PDC contém as necessidades de formação levantadas no que diz respeito a cursos, oficinas, treinamentos dentro do ambiente de trabalho, formação em pós-graduação, ou qualquer outro tipo de atividade. Ele determina quais os processos mais plausíveis de acordo com as necessidades prioritárias e a oferta de capacitação. Para tanto, o PFAP fornece as necessidades prioritárias e informações como a carga horária do treinamento.

A elaboração de um programa de formação passa pela seguinte metodologia, podendo é claro ser modificado e adaptado:

- 1) Desenvolver uma projeção anual de pessoal, composta segundo agrupamentos, níveis e áreas funcionais (grupos de funcionários). Considerar nessa projeção políticas de recomposição do quadro de funcionários, de acordo com o cenário institucional previsto para o médio prazo;
- 2) Definir os perfis de capacitação desejáveis, ou seja, os conhecimentos, informações e habilidades que deveriam possuir os membros dos grupos de funcionários;
- 3) Elaborar os perfis de capacitação de acordo com os Manuais e Cargos ou algum documento que disponha da formação prévia de pessoal. Na indisponibilidade dos

mesmos, elaborar perfis por meio de Comitês de Especialistas ou informantes especializados, os quais devem ser apoiados pelos responsáveis pela área de capacitação;

- 4) Devem compor os perfis os temas dos conteúdos desejados para formação, além da carga horária, sem fazer referências a processos concretos de formação, informações que correspondem ao PDC;
- 5) Para estabelecer uma demanda potencial global de capacitação para cada ano da duração do PFAP, deve-se multiplicar o número de horas de cada tema definido pela quantidade de pessoal estimado com necessidade de capacitação.

Estando formulado e efetivado o PFAP, um método possível de programar as ações (PDC), seria:

- 1) Escolher quais os grupos de funcionários passarão pelo processo de formação;
- 2) Depois deve-se determinar a quantidade de funcionários em cada grupo;
- 3) Elaborar uma tabela com os temas de capacitação identificados nos perfis de capacitação do PFA;
- 4) Construir uma matriz com os grupos de pessoal e a tabela de temas, para poder definir quais temas precisarão de ações de capacitação;
- 5) Em cada grupo de funcionários por tema, indicar a quantidade de horas padrão desejável segundo o perfil de cada grupo;
- 6) “Em uma matriz similar, em que seria adicionada a cada grupo a respectiva quantidade de pessoal, indicar nos agrupamentos cruzados a quantidade de horas / tema programadas, as que resultariam da multiplicação do número de horas padrão para cada tema pela proporção de pessoal que requereria esse tipo de capacitação, de acordo com a detecção de necessidades realizada para cada grupo”. (OSZLAK, 1995, p.64)

A utilização dessa instrumentação prática poderia ser feita pelo Estado, mas claro dependeria da ajuda das prefeituras interessadas em políticas de capacitação, as quais auxiliariam o programa com dados e informações a respeito de seus funcionários.

3.7 As Experiências de Capacitação

3.7.1 A Experiência Internacional

A administração pública enquanto disciplina essencialmente teórica acabou por se transformar em currículos acadêmicos das escolas de governo e escolas administração pública. Normalmente a capacitação é feita de forma mais geral e robusta, treinando o aluno nos diversos campos necessários a administração pública. Entretanto, parte delas também aplica treinamentos mais pontuais para as diversas carreiras pertencentes aos governos.

As instituições que apostavam mais na prática desenvolveram programas de formação contínua, normalmente é o que ocorre em departamentos dos próprios governos. Essa formação obteve maior espaço nos últimos tempos graças a sua capacidade de se adaptar constantemente a mudanças e focar o conteúdo nos pontos cruciais dos servidores.

É exatamente o que ocorre na Europa atualmente. A necessidade de uma adequada formação dos funcionários públicos gerou sistemas de formação profissional em quase todos os países, sendo a diferença da estrutura governamental, das condições de acesso à função pública e o nível de habilitações acadêmicas e/ ou profissionais exigidas, responsáveis por suas configurações gerais. (OCDE *apud* MADUREIRA, 2005).

Segundo Bossaert (2001, citado por MADUREIRA, 2005, p. 1115), “a formação profissional contínua pode ser obrigatória, facultativa ou condicionante de uma promoção”. Dentro da União Européia encontram-se essas diferentes formas, além dos mais diferentes tipos de agências e descentralização do treinamento, sendo relatadas por Madureira (2005). Por exemplo, na Holanda o governo é obrigado a dar possibilidade de formação para todos os funcionários, mantendo a remuneração e liberando o tempo necessário à formação. Na Alemanha existe uma grande descentralização do treinamento, tendo os ministérios seus próprios centros de treinamento, mesmo o país possuindo um órgão central responsável, a Academia Federal de Administração Pública, com grande margem de autonomia. O funcionário é obrigado a gerir o caminho da sua formação e é a partir dela que ele consegue progressão na sua carreira.

Na Suécia a formação é facultativa e existe uma agência responsável pelo desenvolvimento do pessoal, oferecendo estratégias de formação adaptadas às necessidades sistematicamente adaptadas. Na Grécia a formação contínua é obrigatória sem que haja um plano de formação específico por funcionário. A formação suplementar facultativa é influente nas promoções e é ministrada em grande parte pelo Instituto Nacional de Administração Pública. Bélgica Luxemburgo, Espanha e Portugal permitem que os funcionários escolham a sua formação, mas dependem dela para obter promoções. Na Finlândia e na Dinamarca não há leis sobre formação e treinamento e, sendo assim, não são prioritários para as promoções.

A França mantém uma formação contínua promovida pela *École Nationale d'Administration*, com ciclos curtos de formação, bem como pelas escolas ministeriais de formação, permitindo aos servidores públicos treinamento durante toda a sua carreira, com disponibilidade de dias livres com remuneração garantida.

A Inglaterra foi um dos pioneiros na reforma administrativa e utilização da capacitação para consolidação do NPM. Margaret Thatcher assumiu o governo em 1979 e foi responsável pelo começo de uma série de mudanças na forma de atuação do governo e também no seu papel social. Ocorreu nas últimas décadas uma reformulação da administração pública a partir da instalação de uma cultura gerencial e profissional nos diferentes níveis de governo, a qual se consolidou devido à delegação de funções gerenciais e fiscais, introduzindo práticas do setor privado, melhorando o acesso à informação e por desenvolvimento dos programas de treinamento para gestores (JARVIS *apud* SÁNCHEZ, 2003).

Quando o treinamento começou a ser visto como fundamental para o serviço público foi criado na Inglaterra o *Civil Service College* (CSC), similar às escolas de governo existentes na França e na Alemanha. A princípio, o objetivo era treinar os servidores de nível superior recém-chegados ao setor público nas áreas de economia, finanças e as áreas sociais de atuação do governo, além de cursos para aqueles promovidos para posições gerenciais elevadas, e pequenos programas de treinamento para servidores de nível mais baixo. Os cursos seriam focados nas últimas técnicas administrativas desenvolvidas e a escola também deveria produzir pesquisa e material a respeito dos problemas administrativos e do governo (SÁNCHEZ, 2003).

Entretanto, o CSC foi logo criticado pela falta de ligação entre seus programas e cursos e a realidade de carreira dos administradores públicos, gerando muitas frustrações por parte dos alunos. Outro ponto é que programas menores não levavam a um entendimento satisfatório dos complexos problemas administrativos. Para complicar o quadro, as avaliações dos programas oferecidos não foram satisfatórias, além de não terem sido identificadas claramente as necessidades de treinamento por uma forma mais sistemática.

O resultado disso foi que o CSC se tornou uma agência executiva autônoma e competiu com a iniciativa privada e outras organizações do setor público para dar treinamento a diferentes departamentos do governo. De uma forma ou de outra, o *Civil Service College* foi considerado como uma agência incapaz de levar a todos os departamentos do governo um desenvolvimento organizacional estratégico e um debate relevante sobre as questões que permeiam o alto escalão do governo (BORINS *apud* SÁNCHEZ, 2003).

A partir de 1996 o governo opta por descentralizar algumas decisões sobre recursos humanos para todos os departamentos, exceto para o chamado *Senior Civil Servants* (servidores de alto nível). O treinamento para eles foi mantido centralizado para se manter uma coesão nas ações de governo (McCOURT *apud* SÁNCHEZ, 2003). Além disso, há um leque de competências que permeiam o treinamento para que eles possam liderar os demais servidores (JARVIS *apud* SÁNCHEZ, 2002).

Sánchez (2003) estudou as características do treinamento realizado na Inglaterra para *Senior Civil Servants* e comparou com as do treinamento realizado na Polônia para os mesmos servidores. Percebem-se claramente diferenças gritantes entre os dois países desde as suas histórias, passando pelas dificuldades atuais, até chegar na forma de se governar. A idéia de se estudar o treinamento de dois países tão diferentes é o fato das características comuns encontradas provavelmente poderem ser aplicadas nos demais países. A partir desse estudo ele chegou a algumas conclusões sobre o treinamento do *Senior Civil Servants* que podem ser aplicadas à capacitação dos demais servidores. As conclusões mais interessantes, tendo em vista este trabalho, estão descritas abaixo:

- 1) Uma estratégia de treinamento é mais viável quando direcionada para uma parte específica dos servidores. O crescimento da complexidade das atividades de governo nos últimos tempos, bem como a relutância contra o treinamento até mesmo por parte dos servidores, fazem com que o treinamento destinado a uma área específica, ou um

grupo com características similares, seja mais eficiente. Estratégias de treinamentos complexas tendem a não ter sucesso;

- 2) Sistemas de treinamento totalmente centralizados ou descentralizados são insustentáveis. A intenção de descentralizar completamente a responsabilidade de treinamento, apesar de poder levar a uma competição e estimular a diversidade de políticas de treinamentos, pode aumentar as diferenças entre os entes no que diz respeito a competências e qualidades. Entretanto, uma política demasiadamente centralizada tende a gerar um treinamento irrelevante para o funcionário.;
- 3) O papel da instituição central de treinamento pode variar, mas é necessário manter a sua função de coordenadora. Existe a necessidade de um organismo central para estabelecer os parâmetros e a qualidade do treinamento, para então garantir que o mesmo está sendo seguido de acordo com o interesse de longo prazo da organização como um todo;
- 4) O treinamento do serviço público torna-se uma arena de disputa entre controle e desenvolvimento dos *trainees*. A capacitação do serviço público normalmente é realizada com dois objetivos: aprimorar a gestão e o desenvolvimento de políticas públicas ou serviços prestados e também serve para induzir determinados valores e atitudes considerados necessários por aqueles que desenvolvem os treinamentos.

3.7.2 A capacitação no Brasil

No Brasil poucas são as universidades que possuem departamentos ou áreas de concentração em administração pública. Gaetani (1998) ressalta o fato de baixa tradição no trato desse assunto, como também o pequeno número de professores titulados. Nos últimos anos o quadro foi alterado de forma positiva, mas ainda pode ser considerado fraco se comparado aos países centrais. A Fundação Getulio Vargas (FGV) merece destaque por sua excelência, atuando com ramificações em São Paulo e Rio de Janeiro, a Universidade Estadual de São Paulo, a Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG/FJP), instituída pelo governo de Minas Gerais, e a Universidade Federal da Bahia.

Existem algumas escolas de governo e escolas de administração pública, vinculadas às diferentes esferas de governos, atuando de forma desarticulada entre si, mas no sentido de capacitar, treinar e formar profissionais para o setor público. Por parte do governo federal existe a Escola Nacional de Administração Pública, criada nos moldes da *École Nationale d'Administration*, merecedora de atenção, além do Instituto Rio Branco na formação dos diplomatas, a Escola Superior de Administração Fazendária, vinculada ao Ministério da Fazenda, e o CENDEC, subordinado ao Ministério de Planejamento.

Entre as escolas estaduais com objetivo de capacitação de servidores públicos encontramos a Escola de Governo e Administração Pública ligada a Fundação do Desenvolvimento Administrativo em São Paulo, a Escola de Serviço Público do Espírito Santo e a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP), instituída pelo governo de Minas Gerais.

O governo central brasileiro demonstra interesse na área de formação e capacitação dos administradores públicos municipais. Merece atenção o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sendo o maior centro de tecnologia em assistência técnica às prefeituras brasileiras. O Ministério das Cidades tem como uma de suas ações o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC), que assume o seguinte objetivo:

Capacitar agentes públicos e sociais para a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano e desenvolver ações de apoio ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a implementação de sistemas de informação (BRASIL, 2007)

Para tanto, diversos cursos, oficinas e programas foram lançados com o objetivo de capacitar as prefeituras em diversas áreas como: a lei do Estatuto da Cidade e seus instrumentos de gestão urbana, orçamento da União e Fundos de Gestão, cadastro imobiliário e aspectos jurídicos em relação à tributação imobiliária, responsabilidade fiscal e territorial dos municípios, saneamento, transportes, habitação, entre outros.

Ainda no âmbito federal há o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), o qual atua no sentido de fortalecer os órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros.

O programa pode ser requisitado por qualquer município brasileiro e conta com recursos da ordem de U\$ 1,1 bilhão financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essa quantia, segundo estimativa do PNAFM, seria suficiente para modernizar a gestão de 3.854 municípios. Entretanto as prefeituras que aderirem ao programa ficam restritas a algumas condicionalidades. A primeira delas é uma contrapartida financeira de 96% do valor recebido pelo BID (sendo que a União é responsável por 4%). As limitações de financiamento estão diretamente ligadas ao quantitativo demográfico do município.

As outras condicionalidades são relativas à forma de dispêndio dos recursos. As prefeituras dos municípios com até 50.000 habitantes precisam destiná-los para aquisição de sistemas integrados e aplicativos pré-qualificados, acompanhados da aquisição de outros bens e serviços relacionados com a modernização da gestão. Já as prefeituras dos municípios com mais de 50.000 habitantes precisam fazer um projeto específico, o qual depende de aprovação do PNAFM e do BID, e sejam capazes de criar condições de melhorarem as suas receitas e o desempenho na execução de suas funções sociais, principalmente no atendimento aos cidadãos. A aplicação dos recursos ainda tem que ser adaptada à classificação em determinadas categorias de investimento:

- “Capacitação – contratação de cursos, seminários ou outras formas de treinamento e realização de visitas técnicas, nacionais e internacionais;
- Consultoria – contratação de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para apoiar ou desenvolver as atividades do Projeto, inclusive desenvolvimento de sistemas informatizados;
- Tecnologia da Informação – aquisição e instalação de hardware, redes de computação, software básico e sistemas aplicativos;
- Equipamentos de Apoio e Comunicação – aquisição de equipamentos, instrumentos de comunicação e outros bens móveis;
- Infra-estrutura – construção, reforma e adequação de ambientes físicos; e
- Ajuste do Quadro – implantação de Programas de Ajuste do Efetivo de Pessoal.” (BRASIL, 2002)

4 O GOVERNO DE MINAS GERAIS E A CAPACITAÇÃO MUNICIPAL

4.1 Criação do Projeto “Capacitação dos Gestores Municipais” (informações verbais)³

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) demonstra interesse na capacitação dos gestores municipais de Minas Gerais. Portanto, desenvolveu nos últimos anos cursos e oficinas para os gestores.

Em 2007 foi criado o projeto “Capacitação de Gestores Municipais”, sendo resultado de uma ação conjunta da SEDRU com a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

O objetivo geral do projeto na época era capacitar os servidores públicos das prefeituras do Estado de Minas Gerais para desenvolver competências de gestão como a criação, formulação e o gerenciamento de projetos. A idéia era também disponibilizar informações a respeito dos recursos federais e internacionais passíveis de serem acessados pelos municípios, permitindo a geração de programas de financiamento.

Sendo assim, a Subsecretaria de Ensino Superior (SUBSES), ligada a SECTES, procurou algumas instituições de ensino superior com atuação na área de administração pública, principalmente na área municipal, para colaborar com a construção do conteúdo e ministrar as aulas. A SUBSES fez contato primeiramente com instituições públicas de âmbito estadual como a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e a UEMG – na Faculdade Tancredo Neves. Entretanto, não conseguiu fechar um acordo promissor com nenhuma delas.

O papel acabou sendo então executado pelas Faculdades Pedro Leopoldo, devido principalmente ao curso de pós-graduação *latu sensu* em Gestão Municipal, cujo objetivo é atualizar e capacitar os funcionários de nível superior das prefeituras.

³ Dados da entrevista com Adriana Teixeira – Diretora da Superintendência de Estatística e Regulação - Subsecretaria de Ensino Superior – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior em 20/05/2008.

O conteúdo proposto foi então estruturado, tomando como base os pontos fundamentais do curso de pós-graduação da instituição de ensino, e está anexo a este trabalho. O curso foi dividido em três grandes módulos: Básico (composto por Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Projetos e Captação de Recursos), Gestão Financeira e Políticas Públicas. O conteúdo foi subdividido em seções, contendo cada uma os tópicos a serem abordados. Foi definida a quantidade de horas de cada módulo e suas seções, sendo a intenção fazer parte do curso presencial e parte com ensino à distância. O curso seria então ministrado no seu formato completo para a alta gerência das prefeituras que optassem por aderir ao programa.

Nenhum trabalho de levantamento sistemático foi realizado perante funcionários públicos para se analisar as demandas de conhecimento dos mesmos, sendo a formatação do conteúdo realizada apenas com a experiência da SEDRU e das Faculdades Pedro Leopoldo. Porém, de forma geral o curso é bastante abrangente e pertinente à gestão pública, com duração total consideravelmente longa.

A implementação do projeto acabou por enfrentar algumas dificuldades. A estrutura do curso montado era extremamente grande, e apesar de ser proveitosa, demandaria uma carga horária razoável do servidor por um período longo de tempo. Outro complicador ao projeto foi a distância entre os professores e alunos, sendo uma solução plausível levantada a utilização de ensino a distância, e se necessário a utilização dos Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs)⁴. O curso só poderia ser freqüentado por uma quantidade pequena de gestores municipais em cada rodada de formação, apesar de não ter sido previsto a demanda para o mesmo.

Diante desses problemas a SEDRU optou então por previamente realizar uma oficina exploratória com o tema: desenvolvimento de projetos para o PNAFM. Foram convidadas as Faculdades Pedro Leopoldo para expor a respeito do seu curso de *lato sensu* e as perspectivas de melhora de gestão por meio do mesmo, e o PNAFM para explicar o funcionamento, os

⁴ Centros Vocacionais Tecnológicos (CVTs) são unidades criadas pelo governo federal voltadas para o ensino e profissionalização, permitindo assim, uma maior inclusão digital. Sobre CVTs visitar <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/45207.html>

objetivos e a relevância de seu programa. Para a oficina foram convidadas apenas as prefeituras das cidades pertencentes às duas Regiões Metropolitanas: Região Metropolitana de Belo Horizonte e Região Metropolitana do Vale do Aço.

A oficina ocorreu durante dezembro de 2007, sendo as idéias expostas de forma clara pelos convidados. Conseguiu despertar interesse nessas prefeituras, pois boa parte compareceu a oficina. Contudo, o resultado obtido foi fraco, pois pouquíssimas aderiram ao PNAFM.

4.2 A Nova Formulação do Projeto

O projeto, diante das dificuldades, foi de certa postergado. Entretanto, a idéia da capacitação dos gestores municipais não foi esquecida e ressurgiu em 2008, com tendências para uma maior simplificação e versatilidade, além da incorporação de novas ferramentas tecnológicas capazes de ajudar na capacitação e na gestão pública municipal. A formatação atual do projeto não está concluída, entretanto algumas de suas diretrizes básicas já foram tomadas. (informação verbal) ⁵

Claudia Werneck, diretora geral do Instituto de Geociências Aplicadas (IGA), relatou o desenvolvimento e a aplicabilidade de uma nova ferramenta desenvolvida pelo órgão capaz de aprimorar a gestão municipal. A explicação dada sobre o mesmo está a seguir. (informações verbais) ⁶

O IGA desenvolveu um programa chamado Plano Diretor Auxiliado pelo Computador (PDAC), ferramenta que permite ajudar o município a mapear as mais diversas características, permitindo à administração pública ter um melhor conhecimento do município e aprimorar sua administração.

⁵ Dados da entrevista com Adriana Teixeira – Diretora da Superintendência de Estatística e Regulação - Subsecretaria de Ensino Superior – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior em 20/05/2008.

⁶ Dados da entrevista com Claudia Werneck - Diretora Geral do IGA, em 17/03/2008

O programa funciona como um sítio na internet, tornando sua acessibilidade tranqüila, pois o ideal é que a prefeitura possa ter acesso ao programa quando e onde necessitar, e com qualidade de navegação adequada. Para garantir que o programa rode com qualidade, o IGA contratou um servidor externo que ficará responsável pelo armazenamento das informações e execução os cálculos necessários.

O programa funciona de forma simples. Primeiramente o IGA lança toda a parte cartográfica do município no servidor, e em um segundo momento a prefeitura acessa o servidor e utiliza os mapas lançados para ir a campo e coletar uma gama de informações do município.

Os mapas são divididos em quadrantes, que normalmente correspondem a um quarteirão da cidade. Cada quadrante recebe um código correspondente, para facilitar na coleta e no carregamento das informações no servidor. As variáveis que devem ser preenchidas são as mais diversas possíveis: população, rede elétrica, água encanada, esgoto, telefonia fixa, finalidade do imóvel, etc. Esses dados, quando são posteriormente inseridos no servidor, resultam em um mapeamento bem completo das informações do município. Isso permite à prefeitura saber as principais carências da cidade, apontando onde e como desenvolver a região.

O programa ainda gera outras informações como um índice de desenvolvimento bem próximo ao IDH, podendo ser calculado por cada quarteirão ou mesmo em regiões maiores. Pode servir também como um guia auxiliador de construção do Plano Diretor do município, uma vez que variáveis e mapas foram escolhidos a partir das informações necessárias para a construção de um Plano Diretor. Deve ser levado em conta também que a utilização do programa pode permitir à prefeitura conseguir outras fontes de recursos, pois ela teria a capacidade de demonstrar o desenvolvimento do município a partir dos gastos ocorridos.

Outro ponto forte e importante é que o programa pode ser atualizado tanto por parte da prefeitura no que diz respeito aos dados do município, como na parte cartográfica e nas variáveis por parte do IGA. Ele também pode ser complementado caso seja detectado uma nova variável importante para administração do município.

A partir desse programa e das facilidades criadas por ele, um novo projeto de capacitação tomou forma. A idéia básica agora é a criação de dois cursos de capacitação. O

primeiro seria o Curso de Capacitação em Gestão Municipal, voltado para os municípios das Regiões Metropolitanas, os quais deveriam ter seus Planos Diretores concluídos desde 2005. O curso deve ser formatado por uma instituição de ensino superior e realizado em um total de 120 horas, sendo 80% dele presencial e os outros 20% à distância. O conteúdo, além de apoiar o município na implantação e revisão do Plano Diretor, deve ser no sentido de instruir os municípios na busca por recursos externos ao Estado e na montagem de projetos. Já para os demais municípios mineiros, seria o Curso de Capacitação no Programa Plano Diretor Auxiliado pelo Computador, o qual deve ser um curso inteiro realizado à distância para ensinar as prefeituras a utilizar o programa, inserir as informações necessárias e aprender a utilizar os mapas temáticos, bem como a desenvolver um Plano Diretor para o município.⁷

⁷ Dados da entrevista com Adriana Teixeira – Diretora da Superintendência de Estatística e Regulação - Subsecretaria de Ensino Superior – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior em 20/05/2008.

5 A DEMANDA POR CAPACITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Não cabe dentro deste trabalho um levantamento mais completo da demanda de conteúdo necessário aos gestores municipais. Até mesmo porque os conteúdos demandados para se capacitar um servidor público de forma adequada são vastos e complexos, inclusive dentro de uma mesma área da administração pública. Seria preciso também levar em consideração os diferentes graus de formação e capacidade de aprendizado dos servidores.

Esse trabalho deveria então ser feito pela SEDRU, juntamente com as prefeituras municipais, para se criar um Programa de Formação de Administradores Públicas. Contudo, os conteúdos mais oportunos a serem utilizados em um primeiro momento são importantes e devem ser levados em consideração, principalmente para poder se contrapor com o conteúdo previamente estabelecido pelo Projeto de “Capacitação dos Gestores Municipais”. Dessa forma, um levantamento breve de alguns aspectos do município segue abaixo, com capacidade para indicar quais seriam alguns dos conteúdos fundamentais para os gestores.

5.1 Os Municípios Mineiros, sua gestão administrativa e suas demandas de formação.

5.1.1 O Perfil dos Municípios Mineiros

A descentralização política iniciada a partir de 1984 permitiu aos distritos brasileiros uma elevação ao nível de município. A motivação para essa transformação por parte dos antigos distritos é que, além de ser uma questão de status, ainda faz aumentar os recursos financeiros recebidos.

Em Minas Gerais o aumento do número de municípios foi comparativamente pequeno em relação a outros Estados. Entretanto, como era na época, e ainda é, o estado com o maior número de municípios da federação, isso representou a criação de 131 novos entes federados.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS,
SEGUNDO O PERÍODO DE INSTALAÇÃO.
1980 A 2001

	TOTAL DE MUNICÍPIOS INSTALADOS				
	1980	1991	1993	1997	2001
Minas Gerais	722	723	756	853	853
Sudeste	1.410	1.432	1.533	1.666	1.668
BRASIL	3.991	4.491	4.974	5.507	5.561

FONTES: IBGE. Alterações na situação político-administrativa, após 01.09.1980.
IBGE. Departamento de População.
IBGE. DGC/DETRE.
Tribunal Superior Eleitoral.
IBAM. Banco de Dados Municipais. Ajustamento das bases territoriais.

Com a criação desses novos 131 municípios, Minas Gerais passou a ter 853 municípios, sendo que 97% deles têm uma população menor que 50 mil habitantes, e 80,6% têm uma população de até 20 mil habitantes. Ou seja, o Estado possui uma quantidade grande de municípios, sendo a sua esmagadora maioria de pequeno porte. Isso demonstra uma grande quantidade de prefeituras pequenas espalhadas pelo território, cada uma com os mais diferentes tipos de funcionários, e entre eles diferenças de qualificações, conhecimento sobre o serviço público, dificuldades, entre outros.

Já em relação à população, pode-se notar que os municípios maiores enquadram a maior parcela dos habitantes. Entretanto, se considerar o quantitativo populacional dos municípios com até 50 mil habitantes, tem-se 46% da população. No Estado de Minas Gerais as cidades menores ainda obtêm uma importância significativa no que diz respeito não só ao território, o que é interessante no quesito gestão ambiental, mas também no quantitativo populacional.

O resultado disso é a importância de se fazer com que a qualificação seja pertinente para todos os municípios, independente do tamanho do município e de sua população. Se a capacitação se tornar interessante apenas para um grupo de pequenos municípios, por exemplo, parte considerável da população não seria beneficiada com o possível desenvolvimento urbano gerado.

Tabela 2
Distribuição Proporcional de Municípios e da População no Estado de Minas Gerais segundo Classes de Tamanho da População em 2001

Classes de Tamanho da População	Municípios	População
Até 5.000	29,2	4,9
5.001 até 10.000	31,1	10,3
10.001 a 20.000	20,3	13,6
20.001 a 50.000	12,4	17,2
50.001 a 100.000	4,3	14,7
100.001 a 500.000	2,3	21,0
Mais de 500.001	0,4	18,3
Total	100	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Gerência de Estimativas Populacionais.

5.1.2 O Orçamento Municipal

O orçamento municipal é composto por receitas tributárias, receitas de transferências e outras receitas diversas. As receitas tributárias compreendem o Imposto Predial e Territorial Urbano (ITPU), o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto sobre a transmissão de bens imóveis *inter vivos* (IBTI) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

As receitas de transferências correspondem às transferências constitucionais, podendo ser legais ou voluntárias, algumas estão citadas a seguir: a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a

cota-parte do IPI-Exportação, além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Ainda existem as transferências oriundas de convênios, transferências correntes e de capital oriundas da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas.

As outras receitas diversas são compostas pelas as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, bem como as receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

A nova constituição ampliou o financiamento dos municípios, contudo isso se deu mais pelo aumento das participações nas transferências constitucionais, do que pelo fortalecimento de sua capacidade tributária.

Nota-se que a estrutura tributária brasileira sempre deixou sob a competência municipal os impostos de caráter mais urbanos, como o IPTU e o ISSQN. Uma questão levantada é o fato de que esses tributos variam de acordo com o quantitativo demográfico, o grau de urbanização e a sua vocação econômica. Ou seja, como eles são relacionados diretamente com o grau de urbanização, os municípios menores acabam por ter uma receita tributária menor que a média nacional e uma receita "*per capita*" menor do que os municípios com maior quantidade populacional. Para complicar mais o quadro, esses dois impostos nos últimos anos corresponderam à cerca de 80% da receita tributária municipal (IBAM, 2006).

Os motivos apontados para essa baixa participação quanto à receita tributária não é apenas a pequena quantidade de contribuintes nesses municípios, mas também a desigualdade na distribuição de renda e também enorme concentração de pobreza dessas áreas (IBAM, 2006).

O resultado disso é que a receita orçamentária dos municípios menores é influenciada significativamente por transferências constitucionais como o Fundo de Participação dos Municípios. Para se ter uma noção desse fato, em 2005 as receitas tributárias representavam

apenas 17,7% da receita orçamentária municipal, no caso dos municípios com até 20 mil habitantes esse número era ainda menor (IBAM, 2006).

Já em relação às transferências constitucionais, o estudo do IBAM (2006) mostra que os ganhos dos Municípios a partir da nova constituição se deram em duas frentes: através do FPM, que é a principal transferência da União para os Municípios; e através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é a principal transferência dos Estados para os Municípios.

Uma parcela esmagadoramente grande das transferências é feita por meio do FPM, sendo que o critério de distribuição do mesmo, ou seja, o coeficiente de participação, é relacionado ao quantitativo populacional, deixando os municípios pequenos com uma receita financeira novamente baixa, inclusive menor que os valores médios nacionais (IBAM, 2006).

Outro ponto a ser observado é o fato da União e dos Estados terem ao longo do tempo transferido para os municípios algumas de suas competências, sem terem aumentando o nível de transferências financeiras. Isso aconteceu com a descentralização de políticas públicas, tais como as ocorridas nas áreas de saúde e educação (IBAM, 2006).

Por outro lado, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um texto com teorias adversas. A proliferação de pequenos municípios, os quais dependem fortemente das transferências constitucionais e não geram recursos financeiros equivalentes aos demais, resultou em uma receita *per capita* maior para os mesmos. Os problemas apontados para deixar isso como negativo foram: o fato dos municípios pequenos não serem necessariamente os de população mais pobre, gastarem esses recursos com as despesas de sua própria administração e gastarem mais por habitante com o legislativo do que os médios e grandes municípios.

De uma forma ou de outra o poder local é responsável não só por boa parte dos gastos totais das três esferas de governo, como também por competências de significativa importância para a sociedade. Adicionar conhecimentos sobre criação, execução, acompanhamento e análise do orçamento para os gestores municipais é fundamental para o desenvolvimento local.

Esse aprendizado pode levar a uma maximização da arrecadação de tributos, além de permitir que o orçamento municipal esteja cada vez mais correspondente à realidade no que diz respeito à receita e aos gastos. O conhecimento repassado deve servir também para que a execução do orçamento seja feita de acordo com o planejado, diminuindo as variações entre o orçamento programado e alocação real dos recursos, tornando o planejamento orçamentário real, e não apenas um instrumento de formalidade.

5.1.3 Instrumentos de Gestão Urbana

Com a descentralização político-administrativa o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão urbana passa a ser fundamental. Nesse sentido, uma nova legislação nacional de política urbana é aprovada em 2001 criando o Estatuto da Cidade. A Lei Federal nº 10.257, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabeleceu normas para a execução da Política Urbana.

O Estatuto da Cidade condiciona o Plano Diretor como um conjunto de normas e princípios orientadores da ação de todos que utilizam o espaço urbano, elaborado de forma democrática e sendo vinculados a ele diversos instrumentos de política urbana. Enfim, o Plano Diretor nada mais é do que o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, além de um instrumento capaz de aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana, caso atenda às exigências de ordenação da cidade contidas nele.

Entretanto, a realidade dos municípios brasileiros, e também dos mineiros, é outra. Como a Constituição deixou como obrigatório o Plano Diretor apenas para cidades com população acima de 20 mil habitantes, para cidades integrantes de regiões metropolitanas ou para aquelas integrantes de áreas de especial interesse político, somente 15,3% dos municípios brasileiros possuíam Plano Diretor em 2001. No caso de Minas Gerais, na mesma época, eram apenas 9,61% (IBGE, 1999).

A distribuição dos instrumentos de gestão ocorre de forma diferenciada. Enquanto a Lei de Perímetro Urbano é encontrada em 79,25% das cidades de Minas Geras, somente 12,19% dos municípios possui Lei de Zoneamento. O Estado só não supera a porcentagem

nacional no que diz respeito a Plano Diretor e Lei de Zoneamento, entretanto alguns dos números relativos aos instrumentos são consideravelmente baixos para ambos.

Tabela 3
Comparativo da existência de Instrumentos de Gestão Urbana de Minas Gerais com o Brasil

Instrumento de Gestão Urbana	Minas Gerais	Brasil
Plano Diretor	9,61	15,3
Código de Obras	48,30	40,3
Código de Posturas	69,64	56,2
Lei de Perímetro Urbano	79,25	67,1
Lei de Parcelamento do Solo	28,96	28,1
Lei de Zoneamento	12,19	21,6

FONTE: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999.

A tentativa de capacitar os gestores públicos municipais tem por fim o desenvolvimento urbano, sendo que a forma de alcançar o resultado desejado é o aprimoramento da gestão urbana. O Plano Diretor pode ser visto de um modo mais simples como a lei que estabelece como o desenvolvimento urbano deve acontecer e quais objetivos perseguir. Os demais instrumentos de gestão urbana são mecanismos para auxiliar o desenvolvimento urbano, fazendo-o prosseguir de forma ordenada. Os instrumentos de gestão urbana são, portanto, fundamentais para essa melhora de gestão assim como a capacitação dos gestores públicos.

Ou seja, no esforço de se tentar capacitar a os gestores e desenvolver a gestão, seria interessante sensibilizar os administradores públicos municipais para a importância de se construir junto à sociedade e ao legislativo esses instrumentos. A existência de um Plano Diretor, por exemplo, seria um grande facilitador e um guia para se construir um planejamento estratégico para o município.

5.1.4 A descentralização de políticas públicas⁸

Ao se formular a Constituição Federal de 1988 optou-se pelo formato de competências concorrentes para quase todas as políticas sociais brasileiras. Qualquer ente federativo pode implementar sua própria agenda de programas nas áreas de saúde, educação assistência social, saneamento e habitação. A Constituição acabou por não alterar a estrutura institucional de gestão das políticas sociais existente no regime militar: centralização das políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralização para a política de educação fundamental (ARRETCHE, 2004). A opção por centralização pode ter vantagens, principalmente se analisarmos que a coordenação central pode levar a uma diminuição dos custos de implementação e a uma baixa de conflitos entre programas dos diferentes níveis (WEAVER; ROCKMAN *apud* ARRETCHE, 2004).

A União ficou responsável pelo financiamento e formulação da política nacional de saúde, além da coordenação das ações intergovernamentais. O Ministério da Saúde toma as decisões mais importantes no assunto, sendo as políticas implementadas pelas prefeituras fortemente dependentes das transferências federais bem como das regras definidas pelo governo central. Visto de outra forma, o governo central tem quase totalidade da autoridade e dispõe de recursos capazes de influenciar as escolhas dos governos locais.

No que diz respeito às políticas de saneamento básico, os serviços básicos são providos por companhias estaduais que controlam a maior parte do setor (mais de 4.000 municípios) por meio dos contratos de concessão. Nos outros municípios os serviços são realizados por autarquias e órgãos municipais.

A política habitacional é de responsabilidade dos governos locais, sendo a produção de habitações para população carente realizada por companhias municipais com atuação de âmbito regional. Como acontece também com as políticas de saneamento, a expressiva quantidade de recursos necessários à produção de serviços de infra-estrutura urbana e de moradia faz com que apenas um número pequeno de estados e municípios brasileiros seja capaz de implementar essas políticas de forma efetiva sem o aporte federal. O governo central

⁸ ARRETCHE, 2004

como financiador dessas políticas acaba por obter a possibilidade de coordenar as escolhas feitas pelos governos locais.

A oferta de ensino fundamental ficou como responsabilidade concorrente dos municípios e estados a partir da Constituição de 1988, estabelecendo apenas que esta política deveria ser ofertada preferencialmente pelos governos municipais. Outro ponto é a obrigação constitucional de ambos os entes gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. As redes desses dois entes operam de forma independente, sendo que a partir do histórico de evolução do serviço e da expansão das matrículas, em cada Estado há uma participação variável de cada nível de governo.

No caso do ensino o governo não é o principal financiador e desempenha apenas uma função supletiva, a de financiar os programas de alimentação dos estudantes e a de construção e capacitação das unidades escolares. Os recursos institucionais são, portanto, limitados na coordenação de objetivos nacionais das políticas de educação.

5.2 Identificação das Demandas de Capacitação

Como podemos perceber acima, em Minas Gerais a população está de certa forma dispersa equilibradamente entre os diversos grupos de municípios segundo o quantitativo demográfico, e seria interessante fazer com que a capacitação proporcione desenvolvimento no estado como um todo. Logo, qualquer tentativa de capacitação deve levar em consideração as diferenças de tamanho e população dos municípios, as quais são responsáveis por diferentes necessidades de aprendizado por parte dos gestores municipais.

Ou seja, enquanto os municípios maiores são capazes de executar grandes políticas de habitação e estão preocupados com problemas como favelas e violência urbana, os pequenos lidam com dilemas mais simples completamente diferentes. Logo, precisam de enfoques diferentes no treinamento. Isso não precisa significar um treinamento completamente diferente, mas em alguns pontos a abordagem deve ser feita de forma diferente.

É o caso do planejamento estratégico. Enquanto normalmente os municípios maiores já possuem ou estão desenvolvendo seu Plano Diretor, os pequenos não possuem Código de Obras. Para esses pequenos municípios o ideal seria então primeiramente uma sensibilização no sentido de criar os instrumentos de gestão urbana, enquanto para os municípios maiores já deve se abordar temas como convênios com outros níveis de governo e desenvolvimento sustentável.

Independente do tamanho do município, alguns conteúdos são extremamente pertinentes e devem ser disponibilizados na tentativa de impulsionar um choque inicial de capacitação, dando um maior respaldo para o programa de treinamento.

Cursos a respeito do orçamento público e gestão fiscal são extremamente necessários, servindo como forma de demonstrar, por exemplo, a importância de se manter um cadastro atualizado das propriedades urbanas e rurais, gerando uma melhor arrecadação do IPTU. Inclusive, é basicamente nesse sentido que o PNAFM atua e têm obtido sucesso, ocasionando transformações consideráveis nas prefeituras aderidas ao programa. Uma demonstração dos objetivos desse programa, bem como a sua forma de atuação pode ocasionar interesse de adesão por mais prefeituras de Minas Gerais, o que seria produtivo uma vez que o número de participação do estado é relativamente baixo.

A nova Constituição definiu a atuação no campo de políticas públicas como concorrente entre os diversos entes da federação, além de ter proporcionado uma descentralização das mesmas. Logo, existem políticas públicas que devem ser construídas e implementadas pelos municípios, como é o caso claro do ensino fundamental, além do município ser responsável pela execução de diversas outras políticas públicas, como as da área de saúde. Sendo assim, os conteúdos sobre formação da agenda, formulação de políticas, tomada de decisões, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas se torna extremamente relevante. Isso contribuiria para alteração de parte do enfoque dado às políticas públicas, o qual ainda hoje é dimensão econômica e jurídica, deixando muitas vezes o real interesse da sociedade em segundo plano.

Projetos podem ser vistos basicamente como a linguagem de negociação e a forma de aplicação de recursos para se viabilizar ações específicas. Portanto, constituem um elemento condicionante da instrumentalização das burocracias. O gerenciamento de projetos é

fundamental para desenvolver de forma eficiente qualquer tipo de reforma, além de ser útil para o gerenciamento das políticas públicas.

Além desses conteúdos de caráter mais relevantes, emergenciais e fundamentais em um primeiro momento, outros podem ser considerados importantes e pertinentes para serem enquadrados em um programa de formação de servidores públicos, complementando a capacitação. É o caso de Licitação, Contratos, Pregão e Pregão Eletrônico, os quais podem auxiliar a gestão pública na aquisição dos produtos e serviços do dia-a-dia.

O Gerenciamento de Recursos Humanos é de grande utilidade para o programa de capacitação, capaz de ajudar a recrutar, a definir os funcionários em cada posto de trabalho, fazer levantamento das demandas de capacitação, avaliar o desempenho, entre outros. Uma aplicação ideal em um programa de capacitação de conteúdos como O Direito Administrativo e o Processo Legislativo geram uma melhor interação do ponto de vista técnico com o Poder Legislativo, e aumenta assim a probabilidade de êxito do próprio Poder Executivo.

6 COMPARAÇÃO DO CONTEÚDO PROPOSTO COM AS DEMANDAS LEVANTADAS E ANÁLISE DA FORMATAÇÃO

A primeira formulação do projeto “Capacitação de Gestores Municipais” teve como ponto positivo o conteúdo de caráter relativamente abrangente para gestão municipal. As áreas abordadas são diversas: Planejamento Estratégico, Captação de Recursos, Gerenciamento de Projetos, Orçamento Público e Gestão Orçamentária-Financeira, Contabilidade Pública, Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional e Gestão de Políticas Públicas. Cada uma dessas áreas seria abordada nos mais diversos tópicos, sendo no total capaz de capacitar um gestor municipal com uma visão ampla do funcionamento da prefeitura e dotá-lo de diversas ferramentas para desenvolver a gestão municipal, e conseqüentemente o município.

Ou seja, o projeto abordava não só as principais áreas levantadas no item 5.2 deste trabalho: Planejamento Estratégico, Políticas Públicas e Gerenciamento de Projetos e a parte relativa a Orçamento Público e Gestão Fiscal, mas também outras áreas pertinentes ao assunto. É o caso de Indicadores de Desempenho Institucional, ferramenta que possibilita criar condições instrumentais de avaliação e controle sobre o resultado e a produtividade de trabalho.

Mesmo estando bastante completo para um primeiro momento, o conteúdo do projeto poderia ser ampliado e complementado. Primeiramente cabe ressaltar que poderia ser adicionada ao curso uma abordagem comportamental, proporcionando um maior profissionalismo, bem como determinadas posturas a serem tomadas pelos gestores municipais. Além disso, outras áreas de conhecimento, as quais poderiam ser disponibilizados ao longo da capacitação, funcionariam como instrumentos auxiliares. É o caso dos conteúdos levantados no item 5.2: Licitação, Contratos e Pregão, Pregão Eletrônico; Gerenciamento de Recursos Humanos; Direito Administrativo e Processo Legislativo.

De uma forma ou de outra, a parte que se encontrava presente no projeto, se realmente fosse absorvida pelos gestores, mesmo que de poucas prefeituras, provavelmente resultaria em uma melhora significativa da gestão pública municipal. Os gestores públicos se aproximariam mais dos papéis profissionais surgidos com a reforma administrativa. Enfim, se o projeto se

concretizasse com aquele conteúdo, poderia dar um maior respaldo à capacitação, abrindo espaço para um futuro programa de formação contínua.

Contudo, a formatação do projeto, a qual resultou nas dificuldades encontradas para sua implementação, como carga horária grande e baixa disponibilidade de vagas, também esbarra na literatura acadêmica sobre a forma com que programas de capacitação devem ser realizados para se obter um melhor aproveitamento. Como ressaltou Gaetani (1998), treinamentos amplos e complexos não constituem o formato ideal de capacitação.

O interessante seria que primeiramente o conteúdo como um todo fosse dividido por áreas de treinamento como planejamento estratégico, orçamento público, políticas públicas, entre outros. A partir dessa divisão fica mais fácil definir quais treinamentos são prioritários para quais servidores, fazendo com que o curso não precise ser inteiramente assistido por todos os servidores. Como os conteúdos de uma mesma área ainda são vastos, seria ainda oportuno dividi-los em módulos pequenos e mais práticos. Isso permite um direcionamento do treinamento para a prática da administração municipal, facilita a assimilação e simplifica a forma de avaliação.

Os módulos em formato menor poderiam então ser disponibilizados pelo governo do estado periodicamente, sendo que parte deles poderia ser realizada por meio de ensino à distância. O material do curso se disponível inteiramente meio eletrônico facilitaria o processo de capacitação. Dessa forma, fica a cargo das prefeituras e de seus funcionários definir quais cursos frequentar, optando também pelo momento mais adequado. Uma formatação assim vai de consonância com as conclusões obtidas por Sánchez (2003) em seu estudo comparativo entre o treinamento do Reino Unido e da Polônia.

O projeto, entretanto, passou por modificações e assumiu um caráter mais simples, com objetivos mais focados em determinados aspectos. Foi deixado de lado parte do conteúdo levantado anteriormente, sendo a idéia central agora utilizar o programa Plano Diretor Auxiliado pelo Computador (PDAC) para criar ou consolidar os Planos Diretores dos municípios mineiros.

Apenas para os municípios das regiões metropolitanas e acima de 20 mil habitantes foram mantidos a Captação de Recursos e o Gerenciamento de Projetos. Estes serão aplicados em conjunto com um conteúdo de apoio à implantação dos Planos Diretores. Para os

municípios menores será realizado apenas um curso de instrução sobre o PDAC. Ou seja, apesar de ter se tornado mais versátil, avançando no que diz respeito à formatação, e acoplando uma ferramenta poderosa, o projeto ficou mais simples e pontual, não sendo mais um projeto de capacitação adequada aos gestores municipais. Como os conteúdos importantes para a formação de gestores, como Políticas Públicas e Gestão Orçamentária-Financeira foram abandonados, o projeto agora se assemelha mais com um projeto de aprimoramento da gestão, e não com um projeto de capacitação. Todavia, um avanço percebido é na distinção de demandas de capacitação entre os municípios, a qual acontece devido às diferenças de porte.

A expectativa é de que o projeto na forma como está hoje avançará no aprimoramento da gestão municipal, mas é preciso se ter uma melhora significativa e continua para se atingir uma gestão eficiente. Dessa forma, é fundamental dar continuidade à política de formação. Seria pertinente, portanto, um segundo passo, no sentido real de capacitação de gestores públicos: a criação de cursos feitos a partir das idéias sugeridas anteriormente. Uma política de capacitação para uma quantidade grande de funcionários espalhados por um território de tamanho considerável não só é difícil de ser implementada, como também de funcionar plenamente em um primeiro momento. Sendo assim, a criação de cursos é necessária para dar um passo inicial e poder ter uma noção mais profunda dos problemas que possam surgir, conduzindo a uma experiência em treinamento.

Depois, a partir de avaliações dos conteúdos e de um levantamento metodológico das demandas de capacitação nos moldes que Oszlak (1995) defendeu, o treinamento poderia ter sua qualidade elevada, se aproximar mais das necessidades de treinamento dos gestores, ser direcionado mais para a prática. Com o passar do tempo, com a transformação do projeto em programa, o seu conteúdo e a sua formatação se tornariam mais adequados para os servidores municipais. Com um programa já em andamento, em um grau de maturidade maior, o treinamento pode aproximar a oferta à demanda de capacitação mais facilmente, assim como também levar em consideração o grau de conhecimento dos alunos. São esses fatores e condicionalidades que levariam ao sucesso do programa e a uma maior profissionalização da máquina estatal.

Como a gestão de recursos humanos dos administradores municipais é de competência da prefeitura, o governo estadual não pode praticar políticas de promoção ou aumento salarial para aqueles que freqüentarem o programa. Uma possibilidade que sobra então é dar incentivo

para as prefeituras que aderirem ao programa de capacitação. Com essa idéia em vista os formuladores do projeto de capacitação buscam na Lei Robin Hood uma solução. De uma forma ou de outra, a qualidade do programa é fundamental para atrair o interesse das prefeituras e dos gestores municipais de Minas Gerais.

7 CONCLUSÃO

A reforma gerencial promovida nas últimas décadas do século XX resultou em uma maior importância do profissionalismo do setor público. Os papéis assumidos pelos administradores públicos foram então modificados, nascendo assim a necessidade do treinamento, o qual se tornou fundamental diante da reforma. No caso dos gestores públicos municipais a capacitação é extremamente pertinente, além da necessidade de desenvolvimento local e da reforma administrativa, o país passou por uma descentralização político-administrativa.

Sendo assim, a criação de um programa de formação contínua de administradores públicos municipais em consonância com a nova gestão pública é de grande utilidade. Como relatou Sanchez (2003), o programa pode ser centralizado na figura do estado, capaz de fornecer diversas formas de treinamento para as prefeituras, ficando à escolha delas o caminho da capacitação a ser seguido.

O conteúdo básico da formação passa pelas principais áreas de gestão pública, por exemplo, o Planejamento Estratégico e as Políticas Públicas. Entretanto, em algum momento é necessário que o estado, juntamente com as prefeituras, faça um levantamento preciso das demandas de capacitação para poder, então, guiar o programa de forma eficiente. Em relação à formatação dos cursos, percebe-se pela experiência que módulos pequenos, de fácil assimilação, voltados para a prática e formados com conteúdos sobre as mais diversas áreas, resulta em uma maior probabilidade de sucesso do treinamento.

O projeto atual caminha na direção de um aprimoramento da gestão municipal. Entretanto, a real formação de gestores municipais não ocorrerá nesse momento, uma vez que faz parte do projeto atualmente apenas uma pequena parte dos conteúdos fundamentais para gestão municipal. Esse projeto pode ser considerado como um bom início de capacitação, entretanto será preciso dar continuidade à política de capacitação dos gestores municipais para poder fazer frente às demandas de capacitação e elevar o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação. Revista Lua Nova, n. 33. 1994.

ABRUCIO F.L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY S. (org.) Democracia, descentralização e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV; 2006.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETECHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.2, Abr./Jun. 2004.

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141, Jun. 1999.

BORINS, S. Trends in training public managers. International Public Management Journal, v.2, p. 299-314, 1999 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

BOSSAERT, D. *et al.* La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Maastrich: European Institute Of Public Administration, 2001 *apud* MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 2005, p. 1109-1135.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Ministério das Cidades. Programa Nacional de Capacitação das Cidades, 2007. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretaria-executiva/programas-e-acoes/programa-nacional-de-capacitacao-das-cidades-pncc/programa-nacional-de-capacitacao-das-cidades-pncc>.

BRASIL, Ministério da Ciência e Tecnologia. Centros vocacionais tecnológicos, 2003. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/45207.html>

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de programas. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, 2002. Disponível em <http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM/pnafm/sobre-o-programa/sobre-o-programa/visao-geral-do-programa>.

BREMAEKER, François E.J. de. A receita tributária dos municípios brasileiros em 2005. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2006, 33p. (Estudos Especiais, 185).

BREMAEKER, François E.J. de. Instrumentos de gestão urbana existentes no município. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001, 23p. (Estudos Especiais, 24).

BREMAEKER, François E.J. de. Paronama das finanças municipais em 2005. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2006, 36p. (Estudos Especiais, 184).

BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. Revista de Administração Municipal, v. 40, n. 206, jan./mar.1993, p. 88-99.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

CARAZZATO, Josefina. Outras experiências de capacitação voltadas a dirigentes públicos no Brasil: abordagens e práticas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid.

CASADO, I.; ESQUIUS, L. 20 qüestions clau sobre formació [20 key questions about training]. Barcelona: Escuela de Administration Pública de Catalunya, 1995 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

DAVIES, M.; GREENWOOD, J.; ROBINS, L. Enseignement et formation en matière d'administration publique: globalisation ou fragmentation?. Revue Internationale des Sciences Administratives, v.61, n.1, 1995 *apud* MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 2005, p. 1109-1135

DROR, Y. Delta-tye senior civil service for the 21 century. International Review Of Administrative Sciences, v. 63, p.7-23, 199 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCOLNSCELLOS, Ana Cristina de. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.255p.

GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1998, 27p. (Texto Para Discussão, 27).

GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000, 27p. (Texto Para Discussão, 706).

GREMAUD, Amaury P. Descentralização: conceitos básicos, requisitos e problemas – o estado das artes e a experiência internacional. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Curso de gestão urbana e de cidades. IPEA, ESAF, WBI. Mar. 2000.

HEALY, O. Training and public sector reform: an integrated approach. Public Administration and Development, v. 2, p. 309-319, 2001 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 1999.

JARVIS, R. The UK experience of public administration reform. London: Commonwealth Secretariat [Current good practices and new developments in public service management], 2002 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. Revista do Serviço Público, v. 51, n.1, p. 41-79, Jan./Mar. 2000.

MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 200, p. 1109-1135.

MAOR, M. A comparative perspective on executive development: trends in 11 European countries. Public Administration, v.78, n.1, p. 135-152, 2000 *apud* MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 2005, p. 1109-1135.

McCOURT, W. Policy, management and implementation. In: SAVAGE, S.P.; R. Atkinson. Public policy under Blair. Houndmills, UK: Palgrave, 2001 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?. São Paulo em Perspectiva, v.10, n.3, 1996, p.11-20.

MERTON, R. *et al.* Reader in bureaucracy. Glencoe: Free Press, 1952 *apud* MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 2005, p. 1109-1135.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique. Paris: Puma, 1996 *apud* MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 2005, p. 1109-1135.

OSBORNE, David ; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1992.

OSZLAK, Oscar. As demandas de formação de administradores públicos frente ao novo perfil do Estado. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 119, n.1, p.45-67, Jan./Abr. 1995.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1995, 24p. (Texto Para Discussão, 1).

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SANCHES (orgs.). Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>.

REID, M.A.; H., Barrington. Training interventions: promoting learning opportunities. London: CIPD, 1999 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Um cenário da gestão pública no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. , 2003, Panamá.

SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

SIGMA. Country profiles of civil service training systems. Paris: OECD, 1997. (SIGMA Papers, 12) *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

SIMÕES, André Geraldo de Moraes. População, federalismo e criação de municípios no Brasil: uma análise dos casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14, Caxambú, 2004. 44p.

SIMS, R.R.; SIMS, S. Improving training in the public sector. Public Personnel Management, v. 21, p. 71-82, 1991 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

SIMON, Herbert, A. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations. 2.ed. New York: The Free Press, 1957 *apud* SANCHÉZ, Ernesto Velasco. Training senior civil servants: lessons from Poland and the UK. 2003. Dissertação. (MBA Public Service) - School Of Public Policy, University Of Birmingham.

UHALDE, A.; ORGOGOZO, I. Le cas de la France. In: SANER, Raymoind. La formation continue comme un instrument pour le changement dans l'Administration Publique. Bruxelles: Institut international des Sciences Administratives, 1997 *apud* MADUREIRA, César. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.39, n.5, Set./Out. 2005, p. 1109-1135.

ZOUAIN, Deborah Moraes . Escolas de governo e escolas de serviço público: limites e problemas (Estudo de caso da FESP/RJ e FUNDAP/SP). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8. , 2003, Panamá.

WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. Do institutions matter? Washington: Brookings Institutions, 1993 *apud* ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.2, Abr./Jun. 2004.

ANEXO A – FORMAÇÃO DE GESTORES MUNICIPAIS

Módulo Básico (80h)

O módulo poderá ser realizado em encontros presenciais semanais com duração de 8 horas. A previsão de duração deste módulo é de 10 semanas.

Planejamento Estratégico e Elaboração de Projetos para Captação de Recursos (30h)

Ementa:

- Planejamento Estratégico: conceitos. Importância do Plano Diretor para o município.
- Estratégia governamental vigente: Conceitos utilizados para elaboração do Plano Diretor.
- Identificação de situação-problema: Análise de atores, análise de problemas, análise de objetivos, análise de alternativas e seleção estratégica, avaliação de alcance de resultados.
- Detalhamento preliminar dos projetos: utilização de fontes complementares aos recursos ordinários do Estado através da identificação de oportunidades no âmbito governamental e não governamental, nacional e internacional.
- Elaboração do plano de captação de recursos: identificação de possíveis parceiros ou financiadores, estratégias de captação de recursos, processos e técnicas de negociação, articulação e cooperação, apresentação do projeto e formalização do acordo, acompanhamento da execução do projeto e avaliação da estratégia de captação.
- Tipos e formas de transferência de recursos do Governo Federal ao Município: fases de um convênio de entrada de recursos (proposição, celebração, execução e prestação de contas).
- Elaboração de um Termo de Referência ou documento de apresentação do projeto: conceituação, objetivos, estrutura.

Gerenciamento de Projetos (20h)

Ementa:

- Conceitos introduzidos pelo PMDI.
- Gerenciamento de Projetos e as principais atividades e ferramentas relacionadas a estas ações.
- Detalhamento de projetos e ferramentas de gerenciamento e controle.
- Conceitos utilizados pelo Instituto de Gerenciamento de Projetos – PMI.
- Estrutura para Gerenciamento de Projetos (Gerente e Escritório).
- Ciclo de Vida do Projeto (PDCA).
- Conceito de stakeholders e detalhamento das áreas de conhecimento do PMBOK (Integração do projeto, Escopo, Tempo, Custo, Qualidade, Comunicação, Recursos Humanos, Riscos, Aquisições).
- Ferramentas de acompanhamento e controle.
- Encerramento de Projetos.

Orçamento Público e Gestão Orçamentária-Financeira (30h)

Ementa:

I - Gestão Orçamentária:

- Lei Delegada 160, de 25/01/07 – Mundo Oficial.
- Atribuições Econômicas do Município.
- Instrumentos de Política Fiscal.
- O processo de Planejamento X Orçamento adotado no Brasil.
- Instrumentos de Planejamento da Ação Governamental.
- O Planejamento X Orçamento na Constituição (exigências constitucionais), Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, Leis Complementares.
- Processo de Elaboração Orçamentária: Receita Pública, Despesa Pública, Funcional Programática, Proposta Orçamentária.
- Execução Orçamentária : Programação Trimestral, Análise Orçamento X Execução (Remanejamentos Internos, Créditos Adicionais), Estudo Dirigido (Decreto Execução Orçamentária e Financeira).

II – Gestão Financeira:

- Empenho, Liquidação e Pagamento.
- Cronograma e Aprovação Financeira.
- Sistemática da Aprovação de Cota Financeira.
- Encerramento de Exercício: Restos a pagar – RP, Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.
-

Módulo 'Gestão Financeira' (60h)

O módulo poderá ser realizado em encontros presenciais semanais com duração de 8 horas. A previsão de duração deste módulo é de 8 semanas.

Contabilidade Pública (30h)

Ementa:

- Conceitos orçamentários, leis e princípios básicos.
- Regimes Contábeis
- Receita e despesa orçamentária e extra-orçamentária.
- Variações patrimoniais.
- Plano de Contas: estrutura, função das contas e integração de sistemas.
- Escrituração: sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e contas de compensação.
- Apuração de balanços: resultados, variações patrimoniais, balanço orçamentário, balanço patrimonial, análise de resultados.
- Lei Federal 4320/64 (orçamento e balanço da União, Estados e Municípios).
- Aspectos legais, institucionais e financeiros da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Análise da composição e financiamento da Dívida Pública.
- Renegociação da Dívida Pública.
- Encerramento de exercício.
- Dívida flutuante e fundada.
- Restos a pagar.
- Inventário Patrimonial do Estado.
- Suprimento de Fundos.

- Mecanismos de funcionamento dos Sistemas: SIAFI e SIAD.

Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional (30h)

Ementa:

- Elaborando o Acordo de Resultados no Município.
- A condução do alinhamento estratégico dentro do município orientando seus setores para o plano diretor.
- A função dos indicadores de desempenho enquanto instrumento de alinhamento interno.
- Elaborando indicadores de desempenho institucional a partir da metodologia de cadeia de valor.
- Oficinas de construções de indicadores de desempenho, enfatizando os diferentes tipos de indicadores (eficiência, eficácia e efetividade).
- Elaboração, utilização e monitoramento de itens de controle no gerenciamento da rotina.
- Criando rotinas de controle e monitoramento sistemático de indicadores nos órgãos.
- O desdobramento de indicadores e metas por equipes.

Módulo 'Políticas Públicas' (88h)

O módulo poderá ser realizado em encontros presenciais semanais com duração de 8 horas. A previsão de duração deste módulo é de 11 semanas.

Gestão de Políticas Públicas (88h)

Ementa:

- Políticas Públicas: Introdução Teórica
- Políticas Sociais Específicas: a agenda contemporânea e as transformações em curso que alimentam o debate normativo, político e técnico sobre as políticas sociais. Princípios, diretrizes, formas de financiamento e gestão das políticas de saúde, educação e assistência na legislação vigente. Avaliação.

- Políticas Contemporâneas: novas tendências e paradigmas da gestão pública contemporânea. As limitações destas inovações e as especificidades do setor público. Temas da agenda da gestão pública democrática: governança, eficiência versus equidade, transparência, *accountability*, parcerias, participação, descentralização etc.
- Avaliação de Políticas Públicas: Planejamento, exame de indicadores, ferramentas teóricas e práticas para o desenho, gestão e avaliação de projetos, gestão por resultados e planejamento da intervenção social.