





# QUALIFICAÇÃO É FUNDAMENTAL

| POR CLOVIS BUENO DE AZEVEDO

**Para melhorar as políticas públicas brasileiras, é preciso aprimorar a formação e a capacitação dos gestores.**

**E**mbora não se sustente a crença de que a gestão privada seja intrinsecamente superior à gestão pública, ou de que o mercado seja sempre mais eficiente que o Estado, é preciso melhorar – bastante – a qualidade das nossas políticas públicas, como saúde, educação, assistência e segurança. Quadros de gestores qualificados são requisito fundamental para tal melhoria, ainda que haja outras variáveis em questão, como o montante de investimentos e as opções e prioridades dos governos.

Desde o fim da década de 1980, foram criadas – primeiramente no governo federal, depois em diversos estados e alguns municípios – carreiras de especialistas em gestão pública. A situação atual não é, todavia, muito animadora: o mais recente concurso do governo federal, de 2013, foi anulado em razão de discutíveis critérios para pontuar experiência. O último concurso do governo paulista ocorreu em 2009, e quase metade dos aprovados desligou-se desde então, em razão dos baixos salários e do pouco prestígio dado à carreira. A Prefeitura de São Paulo, em concurso de 2015, aprovou 200 candidatos, mas até o fim de 2017 só havia nomeado pouco mais de um terço.

Além da criação, provisão e renovação das carreiras de gestores governamentais, impõe-se o desafio da formação e capacitação de profissionais para a eficaz condução das políticas públicas. Há três questões, entre outras, a responder:

- a. Quais são os profissionais a formar e a capacitar para essa tarefa?;
- b. Quais devem ser os temas ou os conteúdos?;
- c. Quais organizações oferecem essa formação?

## QUEM FORMAR E CAPACITAR?

Entre os integrantes das carreiras de especialistas em gestão pública, há servidores com as mais diversas formações, pois em regra (e corretamente) demanda-se “apenas” nível universitário. Ou seja, não há exigência de formações específicas, desde que o candidato tenha escolaridade de nível superior. Boa parte, de todo modo, advém do chamado “Campo de Públicas”, comunidade que congrega cursos de graduação em administração pública, gestão pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas e gestão social. Embora muitas vezes existam, entre os aprovados, profissionais experientes e qualificados, os concursos, mesmo quando concorridos, não são garantia suficiente.

Servidores de outras tantas carreiras também se incumbem da direção das respectivas organizações e políticas

**O gestor precisa participar de uma difícil e complexa luta para que as políticas públicas não se subordinem às lógicas da eleição e reeleição dos governos.**

públicas. Há, assim, por exemplo, médicos dirigindo hospitais, professores administrando escolas, engenheiros gerindo departamentos de obras, auditores tributários conduzindo órgãos fazendários, juízes dirigindo tribunais. Muitos desses servidores não têm as competências específicas para as tarefas de gestão.

Todos esses servidores precisam, assim, ser capacitados.

### **QUAIS TEMAS OU CONTEÚDOS?**

Entre os temas ou conteúdos essenciais para a capacitação dos gestores públicos, destacam-se três.

Primeiramente, o processo de capacitação precisa, de modo específico e transversal, cuidar permanentemente dos desafios e dilemas éticos do Estado e da administração pública. O gestor precisa participar da difícil e complexa luta para que as políticas públicas sejam prioridades substantivas, não subordinando-se às lógicas eleitorais nem a interesses opostos aos dos usuários. Deve também compreender as razões e os mecanismos pelos quais, em nosso país, recorrentemente tal prioridade não se impõe.

Em segundo lugar, é fundamental conhecer o tema “políticas públicas”. O que são as políticas públicas? Em que elas consistem? Em quais contextos históricos surgem, em quais Estados, economias e sociedades? Como se transportam do Primeiro Mundo para um país como o nosso? Como se formulam políticas públicas? Como apurar seus resultados? A quem se destinam? Quais são os atores e os gestores? Como se opera o chamado “ciclo das políticas públicas”?

Em terceiro, é necessário refletir sobre os desafios contemporâneos. Ainda que não exclusivamente, as políticas públicas devem ser operadas preferencialmente pelo Estado? Ou deve-se priorizar contratações e parcerias com organizações não estatais? No caso de parcerias ou terceirizações, como garantir que o Estado seja capaz de monitorar e fazer cumprir as diretrizes e prioridades da política pública? Como regular, monitorar e controlar as organizações não estatais?

Desde a década de 1980, no mundo, ou a década de 1990, no Brasil, a proposta de reforma gerencial, ou “nova

administração pública”, ocupa lugar central e hegemônico no debate sobre modelos e paradigmas para a gestão pública. Além da prestação de serviços indireta ou terceirizada, postula-se a flexibilização de regras e normas, bem como a adoção de controles por resultados, prioritariamente ou no lugar dos controles por processos.

Em que pesem as propostas do gerencialismo assentarem em compreensão equivocada, ou limitada, sobre as virtudes e limitações da burocracia, rever normas rígidas (em alguns casos, eliminá-las), assim como controlar resultados, é indispensável, e os gestores públicos precisam ser qualificados para cumprir a tarefa. Isso requer capacidade de planejamento estratégico, formulação de metas e objetivos, acompanhamento e monitoramento de ações, conhecimento sobre indicadores, entre outras competências.

O confronto entre os modelos gerencial e burocrático é também um debate a respeito do regime jurídico-administrativo, do paradigma que (ainda) regula nossa administração pública, fundado no sistema de base romanística (que se caracteriza pela prevalência da lei e por regimes jurídicos distintos para o poder público e para os particulares), diferentemente do *common law*, típico dos países anglo-saxões. Estaria superado nosso direito administrativo? O gestor público não precisa ser jurista, ou especialista em questões legais, mas é necessário que conheça, entre outras questões, as exigências e os dilemas a respeito da observância dos princípios da administração pública, particularmente as relações complexas entre a legalidade e a eficiência.

A título de exemplo, quais são as vantagens e os contrangimentos decorrentes da obrigação de contratar pessoas por meio de concurso público? Ou de contratar bens e serviços por intermédio de licitação, tal como determina nossa Constituição? A estabilidade dos servidores públicos deve ser mantida ou excluída? Quais modalidades de controle das organizações e dos agentes públicos devem ser realizadas pelos tribunais de contas: procedimentais, de resultado, ou ambas?

## A formação e a capacitação de gestores públicos podem (e devem) se dar em três tipos de organizações: governamentais, da sociedade e no espaço acadêmico.

### ONDE SE FORMAR E CAPACITAR?

A formação e a capacitação de gestores públicos podem (e devem) dar-se em três tipos de organizações:

1. Governamentais;
2. Da sociedade;
3. No espaço acadêmico.

Diz o parágrafo 2º do artigo 39 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda 19, de 1998, que “a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação de servidores públicos...”. O título “escolas de governo” é inadequado, pois não se trata de formar governantes, mas servidores, entre eles gestores públicos.

Embora já houvesse, por exemplo, desde 1986, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ou ainda antes – desde 1975 – a Escola de Administração Fazendária (ESAF), a partir de 1998 se deu a criação de inúmeras “escolas de governo”, em diversos estados ou municípios. No estado de São Paulo, desde 1977, já havia a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo (Fundap), extinta em 2016 sob a justificativa de “redução de despesas”. Na Prefeitura de São Paulo, vinculada à Secretaria de Gestão, há a Escola Municipal de Administração Pública (EMASP), criada em 2006.

Atualmente, filiam-se à “Rede Nacional de Escolas de Governo” mais de duas centenas de instituições, com diversos formatos, vinculadas aos três poderes, ao Ministério Público ou aos tribunais de contas.

Surgiram, também, nas décadas mais recentes, inúmeras organizações não governamentais. São ora denominadas escolas de governo (como a criada em São Paulo, em 1991, por um grupo de importantes intelectuais preocupados com a formação política para a cidadania), ora fundadas com outras denominações (como a “Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Política”, dedicada à formação para fortalecimento das políticas públicas municipais).

No espaço acadêmico, há inúmeras faculdades e universidades que compõem o “Campo de Públicas”. São exemplos

a Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo Leste (USP-Leste), com seu curso de Gestão de Políticas Públicas, criado em 2005; a Fundação João Pinheiro, criada em 1969, com seu curso de Administração Pública; ou a Fundação Getúlio Vargas, com seu curso de Administração Pública, criado em 1968, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP).

Há, também, cursos de pós-graduação, seja *lato sensu*, de extensão ou especialização; seja *stricto sensu*, de mestrado e doutorado. Exemplo de *lato sensu* é o Programa Avançado em Gestão Pública oferecido pelo Insper. Exemplos de *stricto sensu* são o mestrado profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas, da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); e o mestrado em Políticas Públicas, da Universidade Federal do ABC (UFABC).

A FGV EAESP, por sua vez, oferece os cursos de mestrado e doutorado acadêmicos em Administração Pública e Governo, bem como o mestrado profissional em Gestão e Políticas Públicas; e submeteu, neste ano, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) uma proposta para a criação de um pioneiro doutorado profissional, que – se aprovado – deverá ter início em 2019.

Como se vê, há muitas alternativas para formar profissionais, assim como para aprimorar a capacitação dos que já atuam na gestão pública: uma tarefa fundamental. ●

#### PARA SABER MAIS:

- José Mário Brasiense Carneiro e Alexandre Amorim (orgs.). *Escolas de governo e gestão municipal*, 2003.
- Milena de Senne Ranzini e Newton Antonio Paciulli Bryan. *Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil*, 2017.
- Maria Stela Reis. *A experiência da ENAP na educação continuada dos EPPGGs do governo federal*, 2010.
- Valdemir Pires, Suydan de Almeida Midlej e Silva, Sérgio Azevedo Fonseca, Patrícia Vendramini e Fernando de Souza Coelho. *Dossiê – campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais*, 2014.

CLOVIS BUENO DE AZEVEDO > Professor da FGV EAESP > [cloviz.azevedo@fgv.br](mailto:cloviz.azevedo@fgv.br)