



Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, a Escola Cepam e a Escola do Cepam: Desafios e Possibilidades de uma Rede para Capacitação da Gestão Pública Municipal

*Marli Leite
Roseli Minas
Silvia Regina da Costa Salgado
Escola CEPAM de Gestão Municipal*

INTRODUÇÃO

O Município é a instância mais viável para a implementação do processo de gestão que gere o bem-estar, que permita acesso aos bens culturais, que melhore a qualidade de vida, focalizando toda a atenção no cidadão. No Município é que fica mais clara a distribuição de riquezas, o papel do Estado/Poder Público e a articulação das políticas econômicas e sociais. No Município é que primeiramente se deixou de falar em confronto entre o Estado e a sociedade civil.

A gestão municipal não se refere apenas ao prefeito e sua equipe, mas também envolve o ator social e a parceria no fortalecimento da ideia do Poder Público como um dos agentes do desenvolvimento local, que deve ser compartilhado por toda a comunidade para obter melhor eficácia.

Hoje um número representativo de gestores públicos, que cresce a cada dia, sabe que é preciso recorrer a procedimentos, instrumentos, e formas de inter-relação para aumentar a capacidade de gestão efetiva. Pelo árduo caminho democrático, também a população aprende que a gestão municipal deve atender a princípios como racionalização das atividades em função da presteza, da eficiência e da economia de tempo e dinheiro; considerar outros fatores que distinguem o processo de gestão e facilitam seus procedimentos como agente promotor de desenvolvimento.

Nesse contexto, planejar atividades que atendam às peculiaridades locais e identificar a melhor forma para a execução de obras e serviços públicos são ações que passam a compor a agenda da gestão pública municipal.

Se o objetivo do CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, desde sua instalação¹, com autonomia técnica e administrativa, em 4 de janeiro de 1968, “é assistir aos municípios, capacitando-os para a execução de suas tarefas”, as linhas de atuação para seu cumprimento se transformam de acordo com as demandas reais e potenciais de seu público-alvo, como se quer demonstrar aqui.

Os novos tempos, a era das tecnologias da informação e da comunicação, o mundo globalizado, as inter-relações complexas, enfim, todos os paradigmas em pauta, entre outras transformações

¹ São Paulo (Estado). Leis, decreto etc. Decreto 40.092, de 21 de dez. de 1967. LEX: Coletânea de legislação e Jurisprudência. São Paulo, 31:691- 2,1967

profundas, afetam a capacitação do denominado setor público, como vem acontecendo nas mais de quatro décadas de atuação da Instituição.

Como consequência dessa relação construída entre o CEPAM e seu público-alvo, o eixo de atuação da capacitação, atualmente, é atender não só demandas tradicionais, mas, sobretudo, aquelas que tornam os recursos de conhecimento ampliadores da capacidade de governo, tanto quanto os recursos financeiros, tecnológicos e materiais.

O intercâmbio de informações entre os municípios paulistas e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) tem orientado a produção, análise, sistematização, disseminação e difusão de informações e conhecimento para prestar assistência técnica, promover estudos e pesquisas, elaborar e divulgar documentos técnicos, formar e capacitar para as atividades da administração municipal³.

Há uma troca de saberes entre o Cepam e os municípios paulistas, gerada pela demanda dessas administrações, que resultou sempre na busca e produção do conhecimento sobre e para essa área que só recentemente vem sendo estudada por especialistas e pela Universidade.

Estudos e pesquisas, pareceres, cursos, atendimento a consultas, programas e projetos, publicações são produtos do órgão de capacitação centrados na informação para os gestores municipais.

O Cepam está plugado às novas tecnologias de informação e comunicação e tem se constituído em base informativa para os administradores municipais, seja pelo suporte técnico, seja por fortalecer o estreitamento da relação entre assistência técnica, capacitação e informação qualificada e assimilada, que requer novos caminhos para sua distribuição.

Os tempos do lema dos antigos navegantes voltam à sociedade. É preciso navegar não mais por mares antes nunca navegados, mas por infovias que permitem o ensino a distância, o acesso à Internet e a comunicação e ao intercâmbio de informações por redes sociais como a Célula de Inovação do Município – Rede CIM, criada pelo CEPAM, que funciona de forma aberta, colaborativa e participativa.

Considerados, portanto, a missão, seu público-alvo e as suas linhas de atuação, especificamente em relação à capacitação, o Cepam instigou o trabalho, a trajetória da relação institucional entre as demandas das Administrações municipais paulistas como uma história, que sempre resultou na busca, produção e intercâmbio de conhecimento.

Pretende-se com esta sistematização propiciar o debate de alternativas para o fortalecimento/institucionalização da Escola CEPAM de Gestão Municipal como Escola de Governo dirigida aos municípios paulistas no contexto da criação da figura jurídico-legal das Escolas de Governo, na Emenda Constitucional n. 19, de 1998.

CEPAM E SUA ORIGEM: O MUNICÍPIO LIMITADO NA SUA CAPACIDADE DE AUTOGOVERNO

Examinar alguns aspectos da história da Instituição não significa conhecer a cronologia de seus quase cinquenta anos de existência, mas de reconhecer que sua atuação sempre esteve voltada para ações de capacitação dos gestores públicos municipais, ainda que as de formação e profissionalização de quadros técnico-administrativos tenham composto a agenda nos vários períodos.

³ Neste trabalho são excluídos os programas/projetos/ações/atividades que não tenham sido desenvolvidos/implementados diretamente no âmbito da Capacitação e/ou da Escola CEPAM, nas diversas formas organizacionais que ela apresentou na vida institucional.

Assistir os municípios, capacitando-os para a execução de suas tarefas, é objetivo posto inicialmente. Instituído e regulamentado pelo Decreto 49.092, de 21 de dezembro, de 1967, junto à Secretaria do Interior, o Cepam (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, é instalado em 4 de janeiro de 1968, com autonomia técnica e financeira para promover estudos e pesquisas; formar e treinar pessoal para as funções da Administração Municipal; e difundir a melhor técnica do governo municipal.

O período é pós-1964. A assistência proposta faz parte do projeto de desenvolvimento nacional concebido pelo regime militar, que “persegue”, entre outras coisas, a eficiência e a chamada racionalidade do processo político-administrativo por meio do fortalecimento do Poder Executivo central.

As hipóteses de intervenção são amplas: Da União nos Estados e, destes, nos municípios. A auto-organização é proibida. O município não elabora sua Lei Orgânica própria e, como decorrência, não se efetiva a autonomia administrativa, traduzida pela capacidade de fixar a própria estrutura administrativa, optar pela forma de executar os serviços públicos, organizar o funcionamento da máquina e estatuir o funcionalismo. Completa a cena uma centralização de recursos pela hipertrofia do Poder central.

Sem autogoverno, autoadministração, auto-legislação e auto-organização. Sem autonomia, enfim, e com problemas de prestação de contas constante, em complexa forma jurídico-contábil, quase sempre fora do alcance da compreensão da administração municipal, os dirigentes municipais não carecem do que se reconhece hoje como formação para ampliar a capacidade de governo. Voltada para a capacitação exigida, o Cepam trabalha, enfim, para preparar gestores e técnicos para a solução de problemas técnico-operacionais, resultantes de um sistema centralizador das finanças e da elaboração de políticas.

No primeiro ano de funcionamento, seguindo orientação do Serviço Nacional dos Municípios-SENAM⁴, é criada, de acordo com o convênio com o município de Valinhos, a Prefeitura Escola de Valinhos, destinada a funcionários municipais, em regime intensivo de estágio⁵. Entre 1968 e 1975 foram também realizados outros 93 cursos diversos envolvendo 5120 participantes.

E, nesse período tão mais voltado ao que se pode denominar de treinamento, não se pode deixar de mencionar ações do Cepam como o primeiro curso sobre plano diretor, em 1970, que, com cinco meses de duração, treinou 283 técnicos e proporcionou a elaboração de 210 planos diretores de municípios do Estado de São Paulo. Outra atuação inovadora para a época foram as reuniões regionais dirigidas a prefeitos e vereadores, além de funcionários municipais: 5315 participantes em 45 eventos.⁶

O “Primeiro seminário para prefeitos e vereadores” é realizado em 1970. Em 1975, a demanda permite a realização de quatro seminários com 1200 participantes.

CEPAM E AUTONOMIA FINANCEIRA: O MUNICÍPIO E O INÍCIO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

No final de 1975, é instituída a Fundação Cepam, vinculada à Secretaria do Interior. Acrescenta-se à autonomia técnica e administrativa a autonomia financeira. Essa transformação está relacionada ao enfoque dado à assistência técnica naquele momento. Surgem órgãos similares ao Cepam em

⁴ SALGADO, Sílvia Regina Costa da. **Um usuário muito especial: a informação enquanto recurso para a administração municipal**. São Paulo, 1989. Dissertação (Mestrado) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

⁵ No primeiro semestre de 1968, a Escola recebe 79 servidores de 59 municípios.

⁶ SALGADO, Sílvia Regina Costa da. , **op. Cit.**, p.103

vários estados. “Trata-se de um período em que os Estados-membros se veem conscientizados da importância da função de articulação e assistência técnica aos respectivos municípios” ⁷.

O mais importante é que, a partir de 1974, inicia-se um movimento de oposição, que visa a redemocratização da sociedade. E o que carecem dirigentes municipais, público-alvo do Cepam? Prefeitos e vereadores buscam mais do que conhecimentos básicos para funcionamento da máquina e simples orientação técnico-legislativa. As necessidades tornam-se mais complexas na medida em que as administrações municipais enfrentam a situação de falência devido à ausência de recursos e às pressões da sociedade que começa a se organizar.

Em 1976, é aprovado o estatuto da Fundação Cepam que inclui em sua estrutura administrativa⁸ a Superintendência de Recursos Humanos (SRH). No Capítulo II –Das Finalidades – consta expressamente: “a) cursos regulares de administração municipal; b) cursos de complementação para a formação de profissionais ligados à Administração Municipal, de nível médio e superior; c) cursos destinados a pessoal responsável pela prestação de assistência técnica; d) simpósios, certames, seminários, reuniões, e congressos, visando à difusão, aperfeiçoamento e intercâmbio de conhecimentos e experiências em assuntos municipais”.

O estatuto traduz o que o Cepam como instituição de capacitação da gestão municipal realiza desde sua origem. Mas, “as características da sistematização própria de uma escola de formação” (CALLEGARI, 1992) são verificadas a partir dos estudos em 1976 para a implementação da “escola dentro da escola”: a Escola de Administração Pública Municipal, para a qual foi construído, inclusive, um prédio anexo ao edifício sede na Cidade Universitária de São Paulo.

Na prática, pode-se acompanhar um breve histórico⁹ da Escola.

- Cursos regulares de administração municipal com quatro meses de duração (1977,78, 79).
- Curso de Qualificação Profissional IV Habilitação Plena - Assistente de Administração¹⁰; com 1000 horas/aula (900 horas/aula e 100 de estágio). A Escola de Administração Pública “Dr. Waldemar Lopes Ferraz” teve uma primeira turma com 37 alunos (1981) e outras três: 41 em 1982; 41 em 1983 e 48 em 1984.
- Entre 1985 e 1986, a Escola realizou quatro cursos de extensão universitária destinados a dirigentes municipais e lideranças locais, sob o título “Desenvolvimento em Administração Municipal”. O primeiro deles, em São João da Boa Vista, em conjunto com a Faculdade de Direito local. O segundo, em Sorocaba, realizado com a Faculdade de Direito. O terceiro, também em colaboração com a Faculdade de Direito, aconteceu em Marília. Em Franca, a parceira foi a Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis.
- A experiência bem-sucedida com cursos de extensão universitária regionais em parceria com institutos de ensino locais e o não atendimento do público prioritário pela Escola na sede em função da dificuldade dos municípios, sobretudo os médios e pequenos, conduzem a reflexão sobre novos caminhos para a Escola do Cepam¹¹.

⁷ Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Em busca de um modelo de assistência técnica e articulação com os municípios**. 2ed..rev.atual..Rio de Janeiro, 1977 p.18

⁸ Composta de um Conselho de Administração- órgão colegiado superior e quatro Superintendências: Assistência Técnica; Estudos e Pesquisas; Recursos Humanos; Administrativa e Financeira.

⁹ Callegari, Newton. **A Escola de Administração pública do Cepam. Breve histórico**. São Paulo, FPFL/Cepam,1992.

¹⁰ Regimento Escolar e Plano de Curso aprovados pelo parecer 840/79 do Conselho Estadual de Educação, sendo seus cursos autorizados pelo parecer CEE 7.9447/81 e reconhecidos pelo parecer CEE 1753/82 E Portaria 36182, de 18/11/82.

¹¹ Em dezembro de 1987, foi protocolada junto ao CEE a documentação que formou o Processo 1.899/87. Pelo parecer CEE 350/88, foi aprovado o processo, ficando a Escola autorizada a realizar experiência pedagógica com instalação e funcionamento de Curso Supletivo, Modalidade Qualificação Profissional – Habilitação Plena de Assistente Administrativo, em convênio com prefeituras de municípios paulistas.

CEPAM E INOVAÇÃO: O MUNICÍPIO, A DESCENTRALIZAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO

O “Plano de Curso” que integra o relatório submetido à aprovação do Conselho Estadual da Educação apresenta preocupações mais contemporâneas às escolas de governo. São emblemáticos dessa nova proposta objetivos como: discutir criticamente a função pública e o papel do administrador público na melhoria da prestação de serviços e criar condições para que o aluno possa posicionar-se no contexto dinâmico da administração.

São propósitos também: caracterizar o município como poder local e facilitar a compreensão tanto da importância do planejamento quanto da organização de uma base informativa na formulação de políticas públicas, além de discutir a implementação de serviços públicos nos municípios, entre outros.

O “novo” padrão de ação que resulta na transformação da proposta da Escola está relacionado a um novo perfil do público-alvo, e também da Instituição, que “assume, enquanto integrante do governo do Estado, o dever de implementar em sua atuação junto aos municípios as diretrizes programáticas cujo cumprimento é exigido pelos eleitores e que as escolheram livre e soberanamente.”¹²

É possível, portanto, trabalhar com essa noção de novo, se esta efetivamente referir-se às transformações simultâneas, que possam ter ocorrido nos fundamentos do anterior padrão de assistência técnica prestada pelo Cepam, resultante da decisão, de ser um braço do Governo estadual, cuja proposta é, basicamente, prover a descentralização do processo decisório e estimular a participação popular nas questões de seu interesse. (SALGADO, 1989)

Descentralização administrativa, participação popular e fortalecimento do município constituem a referência de acordo com diretrizes como a democratização do Estado, de sua estrutura e de suas relações com a comunidade; a descentralização do Estado fortalecendo a autonomia municipal; a priorização da ação governamental para a busca de soluções que melhorem as condições econômicas das populações menos favorecidas; a busca de alternativas de soluções.

Pela primeira vez de forma sistematizada, a ação de capacitação contempla um conjunto de atividades destinadas à comunidade em geral. O evento “Interior na Constituinte”, por exemplo, em 1985, fornece subsídios aos interessados na discussão das diversas concepções políticas envolvidas quando da convocação da Constituinte e envolve 2500 participantes em 42 debates.

No mesmo ano, são realizados 40 encontros de jovens com objetivo de promover a participação dessa camada da população na vida de seus municípios e de suas regiões. Em outubro, o “Encontro da Juventude do Estado de São Paulo”, reúne quatro mil pessoas.

A criação da “Sala da Constituinte” promove debates sobre o conteúdo da nova Carta Constitucional, sugerindo a organização de Núcleos Constitucionais regionais para debater propostas que foram remetidas às várias comissões pró-constituinte. Em 1986, 99 eventos reúnem 10.600 participantes.

Cursos e seminários entre 1983 e 1986 somam 220 eventos com os seguintes números de participantes: 1983 (3200); 1984 (3461); 1985 (4800); 1986 (4651).¹³ Há ainda 1402 participantes dos Encontros de Ação Comunitária.

¹² Fundação Prefeito Faria Lima. **Diretrizes e teses para a atuação da Fundação Prefeito Faria Lima** – Cepam. São Paulo, 1984.p.1

¹³ SALGADO, Sílvia Regina da Costa . , **op. Cit.**, p. 127

Outro destaque do período são os cursos por correspondência já denominados Ensino a Distância. Com metodologia própria, surgem em 1983, e envolvem mais de quatro mil participantes (1983-1986).

Para o Cepam, a “novidade” dos anos 1980 é que a instituição municipal apresenta-se como uma estrutura de Poder local, em cujo interior acontece a interação dinâmica entre os gestores e a sociedade civil organizada. Além de uma divisão dos Estados na Federação, o município é percebido como uma organização política da sociedade local. O espaço político local, ocupado geralmente apenas pelos grupos hegemônicos de interferência no Poder, começa a ser ocupado por novos atores coletivos.

O debate sobre a descentralização político-administrativa muda: da denúncia do centralismo como um aspecto do poder autoritário do Executivo federal para a identificação de ações concretas em favor da descentralização. O desenvolvimento de políticas públicas passa a ser forte área de atuação, assim como as ações que fortaleçam a economia local.

A política estadual de descentralização implica a tomada de decisão pelo governo municipal, exigindo dos administradores conhecimento sobre assuntos diversificados em vários níveis, além da perspectiva de recursos disponíveis para o planejamento e implantação de programas. A administração local torna-se mais complexa e, muitos gestores, ao incluírem a participação, ainda que de modo descontínuo, percebem de forma mais veemente a relação entre a assistência técnica e a capacitação como forma de ampliar a capacidade de governo.

As ações de capacitação seguem diretrizes como: descentralização fortalecendo a autonomia municipal; priorização da ação governamental para a busca de soluções que melhorem as condições das populações menos favorecidas; orientação da atuação para alternativas de soluções.

CEPAM E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: O MUNICÍPIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Cidadã não é mais aclamada como uma panaceia para todos os males. Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Carta Magna, sob muitos aspectos, já é comparada com os outros textos constitucionais de nossa história identificados pelo persistente fosso entre idealização e prática.

No entanto, sob uma visão geral, não se pode negar que a Constituição traz mudança significativa para a Administração, nos três níveis de governo, por apresentar as políticas públicas como elemento fundamental para a ação do Estado.

Outras novidades da Carta de 88 referem-se à atribuição de competência para a auto-organização do município (Leis Orgânicas), e à introdução de dispositivos para a participação popular, como o plebiscito, a iniciativa popular em projetos de lei e o referendo. Além disso, o governo municipal passa a ser exercido, por representação, pelos Poderes Executivo, Legislativo e, diretamente, pela comunidade local.

Quanto à autonomia financeira, as dificuldades têm sido amplamente debatidas por especialistas e leigos. Os municípios responsabilizam-se por serviços nas áreas de saúde e educação, em ambiente de crise econômica e dificuldades para a arrecadação. A história demonstra que a mera quantificação do aumento da receita, trazida pela Constituição aos municípios, não dimensionou a suficiência desses recursos em relação ao cumprimento dos encargos.

Há também dificuldades operacionais em um esquema de competências comuns e concorrentes entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – não havendo razoável caracterização das obrigações municipais.

Exercer o autogoverno, a autoadministração, autolegislação e auto-organização, ou seja, ser um ente autônomo exige, enfim, uma atuação contemporânea dos governos municipais. Experiências em parceria com outras esferas de governo, de geração de emprego e renda; gestão diferenciada de programas sociais, e uma série de outras ações, demonstram uma perspectiva de ruptura com formas tradicionais de atuação governamental por envolver justamente novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, agregando valor às formas convencionais de representação política.

O Cepam tem acompanhado iniciativas municipais que demonstram serem os gestores públicos responsáveis pela transformação das Administrações municipais na sua capacidade de respostas para amenizar os impactos de questões estruturais, sempre contando com o apoio dos colaboradores e a participação dos cidadãos.

O Cepam possui como uma de suas diretrizes a promoção da qualidade de vida das comunidades, por meio de ações que propiciem o desenvolvimento econômico-social e a melhoria das condições ambientais, e tem estado atento para essas ações, no âmbito municipal, que contribuem para as mudanças observadas na vida local/regional. O acervo de experiências municipais que mantém, demonstra ter ocorrido uma transformação nos objetivos, métodos e gerenciamento dessas iniciativas. A comparação entre as ocorrências dos anos 80 e as coletadas mais recentemente indica que, hoje, a instância municipal tem empreendido projetos que representam respostas às exigências contemporâneas de mudanças socioeconômicas.

CEPAM, ESCOLA, INSTITUCIONALIZAÇÃO: O MUNICÍPIO E OS ANOS 1990

A capacitação da gestão e sua otimização como centro de prestação de serviços, por ser a instância governamental em que as demandas se concretizam, exigem dos municípios muito mais que competência administrativa.

Reformulando e/ou adotando novos procedimentos, o Cepam, sob perspectiva mais contemporânea, assume o projeto de reativar a Escola “como extensão do Cepam, concebida e organizada para ministrar ensinamentos de forma sistemática, para grupos de pessoas, contemplando especificamente problemática da administração municipal”¹⁴.

O projeto da Escola descentralizada¹⁵, que retoma uma Escola do Cepam institucionalizada, contudo, apresenta dificuldades de implantação e continuidade. O formato resulta em alguns cursos por convênios com municípios (já citados), mas não permanece.

Fato é que programas, ações e atividades de capacitação sempre foram realizados e avançaram também nesse período. Alguns aspectos resultantes da análise crítica promovida por esse momento constituem material de trabalho ainda hoje como:

- A capacitação é um processo contínuo, ininterrupto, que se concretiza proporcionando-se condições de repetidas voltas à escola;
- A administração pública municipal tem, nos quadros permanentes, um dos seus componentes relevantes. No entanto, os agentes políticos (prefeitos e vereadores) e o pessoal do primeiro escalão, que ocupa cargos de confiança (secretários e diretores entre outros) também podem e devem ser melhor preparados.

¹⁴ Callegari, Newton. , **op. Cit.,s.p.**

¹⁵ Callegari, Newton. A escola Cepam e a escola do Cepam. s.d.

- O município é o público e o privado, governo e sociedade civil. Uma Escola de Governo não deve restringir o público a agentes políticos.
- A capacitação do servidor público municipal deve ser vista como uma via de mão dupla: num sentido, aquele trabalho de qualificação e aperfeiçoamento permanente; em outro a valorização desses atributos, refletida em ascensão na carreira, remuneração condizente e espaço para a prática das mudanças com o respaldo dos agentes políticos e da sociedade civil.

A ESCOLA CEPAM DE GESTÃO MUNICIPAL HOJE: MUNICÍPIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em 2007, o Cepam altera seu estatuto com objetivo de maior intersecção com outros órgãos da Administração Pública, adequando maior capacidade de governo para atuar no triângulo – projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. Emblemático dessa ação é o acréscimo dos municípios como público-alvo conjuntamente com os agentes políticos, e servidores públicos, nas ações de capacitação.

A Coordenadoria da Escola Cepam de Gestão Municipal consolida como atribuição formar e capacitar profissionais para administração pública, visando fortalecer a capacidade gerencial e a implementação de políticas públicas. Suas ações corroboram com o cumprimento da missão da Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM de fortalecer o Município, desenvolvendo a gestão e as políticas públicas, gerando e transferindo práticas administrativas inovadoras. A atuação da Escola pauta-se por esses parâmetros e seus objetivos institucionais de prestação de assistência e implementação de projetos para os Municípios paulistas voltados à melhoria da gestão pública municipal.

Nessa perspectiva, as atividades da Escola CEPAM têm hoje como referência a possibilidade de aumentar a capacidade governamental na gestão das políticas públicas pela formação/aperfeiçoamento de gestores e técnicos municipais seguindo uma de suas diretrizes principais de “apresentar proposta de desenvolvimento de servidores e gestores públicos, elaborada com a finalidade de contribuir de forma efetiva com o aprimoramento dos serviços públicos e das organizações sociais, institutos e fundações que atuam nos municípios”¹⁶.

Para a consecução de seus objetivos, a Escola Cepam desenvolve e oferece diversas alternativas de capacitação dirigidas a públicos diferenciados. Cursos de longa duração (mais de 120 horas|aula), de média duração (de 60 a 120 horas|aula) e curta duração (até 60 horas|aula); presenciais e a distância; realizados em sua sede, em municípios e de forma regionalizada.

Os Cursos de longa duração têm como objetivo ampliar conhecimento sobre os principais aspectos da gestão pública, propiciando uma visão mais abrangente sobre o funcionamento dos sistemas da administração, discutindo as dimensões política e técnica da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Esses Cursos abordam questões e utilizam metodologia, que consideram a capacitação de servidores públicos como uma ferramenta para a gestão municipal.

Dentre esses, podemos citar: Curso Aplicado de Administração Pública Municipal, com 240h|aula, oferecido à Prefeitura Municipal de Sorocaba, em três anos consecutivos, objetiva propiciar a ampliação de conhecimentos sobre os principais aspectos da gestão pública e propiciar o pleno desenvolvimento do servidor, tanto como profissional como enquanto cidadão.

¹⁶ Em pesquisa realizada pela Instituição para traçar o perfil dos prefeitos eleitos para o período 2009-2012, 20,3% dos entrevistados revelou ter a melhoria da administração pública como a segunda maior dificuldade a enfrentar na gestão. Perguntados sobre qual a marca que querem deixar durante seus governos, 56,2% revelaram a pretensão de deixar como marca a boa administração.

Tendo como objetivo oferecer maior oportunidade de participação aos municípios menores e mais distantes da capital, outros destaques são: o Curso Aplicado de Administração Pública Municipal *Regionalizado, que realizado em 12 municípios do Estado de São Paulo, atendeu servidores de 151 municípios paulistas*, e foi estruturado para formar servidores públicos no que se refere à ampliação e à criação de habilidades quanto aos principais instrumentos utilizados na gerência de políticas públicas, e a parceria com o Centro Paula Souza, formalizando a instituição do pioneiro Curso Técnico de Gestão de Políticas Públicas, destinado a estudantes do ensino médio, na ETEC CEPAM. Ampliando seu escopo a ETEC CEPAM oferece atualmente ainda os cursos de Técnico Legislativo e Orientação Comunitária.

De forma inovadora, são realizados Cursos, cuja concepção tem a participação, além da própria Escola, de técnicos das várias Unidades do CEPAM e dos próprios Municípios|Entidades solicitantes, traduzindo a busca cotidiana por estruturas curriculares adequadas, específicas à realidade local.

Destinado a gestores públicos, assessores técnicos e políticos, técnicos de prefeituras; representantes de organizações não governamentais e associações e demais interessados, a Escola concebe também atividade dirigida especificamente às questões das Políticas Públicas. Para isso foi idealizado o Curso composto por um módulo básico (48 horas|aula), para propiciar o contato/conhecimento de conteúdos fundamentais relacionados à gestão, e demais módulos (48 horas|aula) que corroboram para o desenvolvimento de competências para análise, formulação e implementação da política pública: Políticas Públicas com Ênfase em Formulação, Monitoramento e Avaliação; Políticas Públicas Ênfase em Saúde; Políticas Públicas com Ênfase em Desenvolvimento Urbano.

Em Cursos de média duração - como o de Gestão e Liderança (72 horas|aula), oferecido a Prefeitura Municipal da Universidade de São Paulo, a Prefeitura Municipal de Atibaia e a Prefeitura Municipal de Jundiaí - têm como objetivo promover o desenvolvimento de competências dos servidores, abordando questões relacionadas à melhoria da gestão pública municipal, especialmente com relação à gestão de pessoas, que está entre as mais demandadas pelos municípios paulistas ao CEPAM.

Com Cursos de curta duração (até 60 horas), a Escola também confirma seu papel como protagonista na mobilização de gestores públicos e técnicos da Administração municipal para reflexão, discussão e busca de suporte para capacitação e formação de servidores públicos. São emblemáticos dessa postura os Encontros Temáticos que ocorrem periodicamente e as Oficinas dirigidas a gestores sociais, técnicos de prefeituras, representantes de ONGs, associações e demais interessados em questões como gestão por competências; moderação de grupos, elaboração de projetos e qualidade no atendimento ao cidadão, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DOS DESAFIOS E DAS PERSPECTIVAS

Recorrendo à longa história de respostas claras e objetivas aos municípios, o Cepam tem esclarecido consultas sobre as escolas municipais de governo. A Constituição Federal não obriga a criação de escolas de governo, a decisão está sob o critério do gestor público, é a resposta da Instituição aos consulentes.

No entanto, é também a longa história de interação com os municípios que faz com que o Cepam acompanhe, dissemine e difunda ações de escolas implementadas como elementos estratégicos para gestão pública municipal. As escolas municipais de governo podem aperfeiçoar o desenvolvimento de programas de governo, a realização de planejamento estratégico e sua execução; promovem técnicas para a formulação, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas; permitem, enfim, a formação e aperfeiçoamento de quadros gerenciais que, vão

atender cidadãos cada vez mais conscientes de seus direitos e exigentes de uma administração pública eficiente e de qualidade.

Ainda que o número de escolas de governo municipais no estado de São Paulo não seja representativo, considerando os 645 municípios: 27, conforme levantamento realizado pela Escola Cepam de Gestão Municipal em fevereiro a abril de 2014¹⁷, existe, por parte dos gestores públicos, uma preocupação crescente com a área da administração/gestão e com a capacitação dos servidores públicos. Conforme pesquisa realizada com prefeitos eleitos 2013-2016¹⁸, que objetiva retratar a gestão municipal do Estado de São Paulo no início do mandato, segundo a visão e percepção dos prefeitos, a questão “Administração/Gestão pública”, entre setores de atuação como saúde, educação, habitação, trabalho, indústria, serviços, entre outros, aparece da seguinte forma:

Compromissos	Prioridades
92% saúde	94% saúde
53% educação	74% educação
40% habitação	47% habitação
33% trabalho, indústria, serviços.	38% administração gestão pública

Cenário

Administração/Gestão Pública

- **Compromissos: 7º lugar = 9%**
- **Prioridades: 4º lugar = 38%**

Principais focos de atuação dos Prefeitos eleitos

Áreas	Focos
Administração/gestão pública	58% Captação de recursos (governos federal, estadual e outras instituições)
	53% Planejamento e ampliação das receitas municipais
	50% capacitação de servidores

¹⁷ Nas seguintes regiões administrativas: Bauru, Campinas, Central, Marília, Região Metropolitana de São Paulo, Ribeirão Preto, Santos, São José dos Campos, Sorocaba.

¹⁸ **Pesquisa sobre prefeitos eleitos.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-Cepam, fevereiro de 2014.

As informações trazidas pela pesquisa corroboram com o debate sobre as perspectivas abertas às escolas de governo, sobretudo quando essas extrapolam a especialização funcional e a capacidade técnica da gestão.

Dos desafios que se apresentam, um dos principais é que escolas de governo possam fazer parte do conjunto de mudanças nos padrões de administração municipal e das formas de intermediação de interesses sociais. É preciso buscar quais são as possibilidades de ações de capacitação que qualifiquem e formem servidores públicos, mas também garantam educação continuada e vontade de buscar atualização, promovam o estímulo, a inovação e a criatividade, transformando e emancipando os sujeitos a partir de uma administração mais participativa e, portanto, mais democrática.

Mas, há mais do que isso. Qual o papel de escolas de governo para instituir espaços para interação e protagonismo e para a busca de capacitação dos cidadãos para a proposição, acompanhamento e fiscalização do governo na perspectiva da corresponsabilidade, compreendendo a participação como uma intervenção refletida e constante na definição e implantação de políticas públicas, por exemplo? Que ações podem ser realizadas para a composição de parcerias, apoio à autogestão, fortalecimento das organizações comunitárias? E para seu aprimoramento?

Se a participação do cidadão é preconizada na gestão pública e se essa é uma construção coletiva – governo e cidadão – ela requer um esforço por parte da Administração em desenvolver um trabalho educativo que de fato possibilite à população apropriar-se das formas de funcionamento da máquina administrativa. O cidadão é ator e precisa ser preparado, ou não?

Capacitação funcional, formação de cidadãos, melhoria da gestão pública, melhor prestação de serviços aos cidadãos, função básica do Estado, como inserir as escolas de gestão municipais?

A existência física de escolas de governo garante a efetividade de sua missão? Há vantagens da escola institucionalizada. Podem se citar: maior autonomia para o desenvolvimento das ações e a possibilidade de planejamento estratégico no governo local; a promoção do alinhamento de valores organizacionais; a elaboração de um projeto político pedagógico e o planejamento efetivo dos programas de formação e capacitação. Também são mencionados fatores como: o orçamento próprio, as estruturas física e de pessoal definidas; recursos concentrados de todas as secretarias. No entanto, há experiências que avançam as ações de capacitação conjuntamente com o encaminhamento para a institucionalização das escolas. São, na verdade, caminhos que não se dividem.

A realidade é que há municípios que não reúnem condições para terem suas próprias escolas de governo, não significando que não almejem uma gestão eficiente e serviços públicos qualificados aos seus cidadãos. É principalmente para esses municípios que o Cepam tem dirigido suas ações de formação e capacitação.

No atual contexto de mudanças e de fortalecimento da necessidade de Escolas de Governo, o Cepam como instituição de formação e capacitação de gestores públicos municipais e de cidadãos, como coparticipes do governo e da gestão, amplifica sua atuação, propondo constituir-se em articulador dos atores (escolas de governo, pesquisadores, munícipes, servidores, instituições de pesquisa etc.), promovendo a implementação de uma rede colaborativa de formação e capacitação da administração municipal. A **Rede Paulista de Escolas de Governo Municipais** é a alternativa para a qual abrimos o debate.

Resumo

O trabalho resulta de reflexões sobre o intercâmbio entre os municípios paulistas e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), que tem orientado suas ações de capacitação tanto como órgão Escola quanto instituição que mantém Escola em diferentes momentos da vida institucional. Aborda o percurso dessas correlações e interfaces que permitem –num universo de descontinuidades– a permanência da ideia “Escola CEPAM”.

O marco inicial é a assistência para a solução de problemas técnicos operacionais, resultantes de um sistema centralizador das finanças e da elaboração de políticas. Além do suporte técnico tradicional, nos anos 1980/90 estreita-se a relação entre assistência técnica e capacitação. O Município, reconhecido como estrutura de poder local, em cujo interior se processa a interação dinâmica entre a administração e a sociedade, exige instrumentos que respaldem seu fortalecimento, a descentralização e a participação. Hoje, a troca de saberes entre o CEPAM e os municípios permite confirmar: é no município que fica mais claro o papel do Estado/Poder Público e a articulação das políticas econômicas e sociais.

Criado há quase cinquenta anos, o CEPAM reconhece que os municípios brasileiros continuam muito heterogêneos – da estrutura fiscal à dinâmica interna. Exercer o autogoverno, a autoadministração, autolegislação e auto-organização, ou seja, ser um ente autônomo, conforme a própria Constituição de 1988, exige de todos eles uma atuação contemporânea dos governos municipais

Instiga o trabalho a relação entre a história da Escola dentro da Escola maior, que resultou sempre na busca, produção e intercâmbio do conhecimento, gerada pela demanda das administrações e a criação da figura jurídico-legal das Escolas de Governo, na Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que fortalece a missão institucional. E, nesse contexto, a rede estabelecida entre o CEPAM e os municípios é uma grande aliada na consolidação de uma proposta para as Escolas de Governo. É o debate que, aqui, se apresenta.

Sobre os autores

Marli Leite. Socióloga pela PUC/SP e Administradora de Empresa pela Universidade Mackenzie. Especialização em Recursos Humanos pela Fundação Getúlio Vargas, SP. Técnica máster da Escola Cepam de Gestão Municipal.

Roseli Minas, coordenadora da Escola Cepam de Gestão Municipal. Comunicóloga pela Faculdade Anhembimorumbi, pós-graduada em sociopsicologia pela Faculdade de Sociologia e Política. Especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Sociologia e Política.

Silvia R. Costa Salgado. Doutora em Ciências da Comunicação e Mestra em Ciências da Informação pela Escola de Comunicação da Universidade de São Paulo. Jornalista e Bibliotecária/Documentalista pela mesma Universidade. Técnica máster da Escola CEPAM de Gestão Municipal. Coordenadora do Prêmio Chopin Tavares de Lima: Novas Práticas Municipais

Obs.: Trabalho apresentado no X Encontro Nacional de Escolas de Governo, realizado nos dias 12 e 13 de agosto de 2014, na Escola Nacional de Administração Pública – Enap – Brasília/DF. Seu conteúdo é de inteira responsabilidade do(s) autor(es).