



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Potencializando o êxito das políticas públicas: a integração de municípios por meio da troca de conhecimentos

Mazimización del éxito de la política pública: la integración de los municipios por medio del intercambio de conocimientos

Andrea Traub, Mestranda em Planejamento e Governança Pública (UTFPR), atraub@alunos.utfpr.edu.br.

Joseph Estrela Rodrigues Torres, Mestrando em Planejamento e Governança Pública (UTFPR), joseph@alunos.utfpr.edu.br.

Anderson Catapan¹, (UTFPR), catapan@utfpr.edu.br.

Ana Paula Myszcuk², (UTFPR), anap@utfpr.edu.br.

¹ Doutor em Administração e Pós-Doutor em Gestão, docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública a

² Doutora em Direito Econômico e Socioambiental, docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública

RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa é demonstrar a contribuição do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana, desenvolvido pelo Instituto Municipal de Administração Pública, para o planejamento e a integração das políticas públicas metropolitanas. Para tanto, foi feita uma análise sobre o planejamento institucional, quando da elaboração do programa, e os resultados efetivamente alcançados, para conhecer a contribuição à gestão e integração das políticas públicas dos municípios envolvidos. No que toca à metodologia, a pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva. Os resultados indicam que é possível estimular o servidor público a pensar de maneira ampla e em processos que envolvam o desenvolvimento do território e o fortalecimento local e regional. Conclui-se que através do compartilhamento do conhecimento, da articulação e troca de experiências entre servidores de diferentes municípios, fomenta-se a capacidade de pensar estrategicamente e planejar as ações de maneira integrada, sem descuidar dos aspectos técnicos essenciais, potencializando o êxito da ação governamental materializada nas políticas públicas.

Palavras-Chave: Planejamento. Integração. Municípios. Políticas públicas.

RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación es demostrar la contribución del Programa de Integración e intercambio de conocimientos entre los servidores en Curitiba y región metropolitana, desarrollado por el Instituto Municipal de la Administración Pública, para el propósito de la planificación y la integración de las políticas públicas metropolitanas. Se realizó un análisis sobre la planificación institucional y los resultados reales, para conocer la contribución a la gestión e integración de las políticas públicas de los municipios. Con respecto a la metodología, la investigación puede ser clasificada como exploratoria y descriptiva. Los resultados indican que es posible estimular los servidores públicos a pensar en términos generales y en los procesos que implican el desarrollo del territorio y la fuerza local y regional. La conclusión es que mediante el intercambio de conocimientos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los diferentes servidores, fomenta la capacidad de pensar estratégicamente y planificar las acciones de una manera integrada, sin dejar de lado los aspectos técnicos esenciales, maximizando el éxito de la acción del gobierno en las políticas públicas.

Palabras Clave: Planificación. Integración. Municipios. Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

A resolução dos problemas da sociedade por meio da adoção de políticas públicas foi a forma que o Estado encontrou para instrumentalizar as escolhas e soluções políticas, com o fito de alcançar o desenvolvimento almejado pela sociedade. Por outro lado, o planejamento, enquanto prática institucional e administrativa foi o instituto escolhido como pressuposto da ação estatal que pretende solucionar as demandas sociais.

No Brasil, no âmbito público, o planejamento tem base normativa (Constituição e leis) e constitui um processo que além de interessar ao Estado, objetiva dar forma e racionalidade às soluções para as ineficiências do mercado e as deficiências na infraestrutura, educação e saúde, dentre outras (PATRICIO NETTO *et al.*, 2010).

Entretanto, mesmo com a adoção do planejamento nos processos públicos a reduzida capacidade de atuação do Estado em determinados locais e as desigualdades regionais podem se tornar um sério entrave ao sucesso das políticas públicas, razão pela qual se faz necessário que, além das necessidades técnicas regionais, sejam devidamente consideradas as características do território e dos atores que participam da implementação das aludidas políticas.

Nesse campo, um dos desafios é municiar servidores com instrumentos que permitam a leitura das questões que marcam o desenvolvimento dos municípios em que habitam e trabalham com uma lente sobre o território, bem como propiciar uma visão integrada dessas questões (RAGGIO *et al.*, 2011).

Assim, em 2013, o Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana foi elaborado com o propósito de fortalecer a integração dos municípios, potencializar os resultados das políticas públicas, formar parcerias para compartilhar o conhecimento e trocar experiências visando o desenvolvimento do território metropolitano (IMAP, 2015b).

Acredita-se que, dentre os diversos atores envolvidos no processo, o servidor público se destaca no papel de fortalecer a observância do enfoque territorial nas políticas públicas. Logo, é fundamental que a sua formação profissional permita uma visão ampla e crítica acerca das necessidades locais e das interseções existentes entre as políticas de diversos municípios, para que a transformação da realidade ocorra de forma efetiva.

Nesse contexto, esta pesquisa visa responder à seguinte pergunta: como o Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana contribuiu para o planejamento e a integração das políticas públicas metropolitanas no período 2013-2015?

Justifica-se o trabalho haja vista que a análise de programas institucionais implementados no âmbito metropolitano permite conhecer as necessidades técnicas dos quadros públicos, fato que influencia o sucesso das políticas públicas. Sob o prisma prático, a contribuição reside na análise crítica sobre as premissas postas no planejamento institucional, quando da elaboração do programa, e o confronto com os resultados efetivamente alcançados na contribuição à gestão e integração das políticas públicas dos municípios envolvidos.

Para alcançar o objetivo proposto, este artigo está dividido em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda seção apresenta-se a metodologia. Na terceira, aborda-se o papel do servidor público no sucesso das políticas públicas. Na quarta é apresentado como o êxito das políticas públicas é potencializado através da integração de municípios por meio do compartilhamento do conhecimento. Para tanto, caracteriza-se o Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana, bem como sua abrangência e resultados. Por fim, na última seção, são apresentadas as conclusões.

METODOLOGIA

A pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva. Os dados utilizados foram extraídos do sistema Aprender do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) e abrangem o período de 2013 a 2015, que corresponde aos anos de vigência e com dados disponíveis do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana, capitaneado pelo aludido Instituto. A estatística descritiva foi o método adotado para tratamento dos dados.

O PAPEL DO SERVIDOR PÚBLICO NO ÊXITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Define-se “políticas públicas” como ações governamentais direcionadas a resolver determinadas necessidades públicas (GELINSKI; SEIBEL, 2008) ou, ainda, como ações provenientes de escolhas do governo, o qual “[...] dado o uso das atribuições que lhe são conferidas, deve representar e atender os anseios do Estado, pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público” (SILVA; BASSI, 2012, p. 17). Em um conceito amplo, trata-se de

“[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 29).

Outras definições para políticas públicas apontam a presença do binômio ação-decisão, como aquela que delinea o instituto como “[...] um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008) ou, ainda, os elementos-chave ação e intenção, que integram a concepção de que não pode existir política pública sem ação, ressaltando-se as políticas de omissão deliberada (HEIDEMANN, 2009).

Evidentemente, uma das questões mais importantes na execução das aludidas políticas, considerando o Estado como condutor e principal responsável por elas, repousa sobre a estrutura administrativa necessária ao regular desenvolvimento do ciclo do instituto, incluindo os recursos humanos e de pessoal devidamente capacitado. Conforme relata a literatura, há tempos enfatiza-se a necessidade de suporte logístico para a operação dos serviços públicos destinados a suprir as demandas da sociedade (HEIDEMANN, 2009).

Como a eficiência no uso de recursos é um diferencial na competitividade e crescimento econômico (TORRES *et al.*, 2016) a discussão acerca do tamanho do Estado quase sempre permeou as avaliações sobre o necessário investimento em estrutura física e humana para alcançar os níveis ótimos de execução de políticas governamentais, até porque as exigências da população por melhores serviços têm aumentado proporcionalmente ao nível de crescimento da conscientização das pessoas acerca dos seus direitos.

Com efeito, segundo Vaz (2006, p. 37), após a redemocratização da década de 1980 “[...] três forças direcionaram a evolução do serviço público brasileiro: a racionalização do uso de recursos crescentemente escassos; a demanda por novo patamar de qualidade dos serviços; e a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos”.

Dentro desse contexto, o embate entre os defensores do Estado mínimo e aqueles que defendem uma maior intervenção governamental na economia foi transportado para discussão sobre o tamanho da máquina pública e, conseqüentemente, do quadro necessário de servidores públicos, incluindo-se na discussão a problemática do adequado investimento em capacitação do pessoal empregado.

Entretanto, foi a vertente mais reducionista do Estado que prevaleceu na política de contenção de gastos seguida à crise enfrentada pelo país na década de 1990, observando-se com a abertura do ciclo de privatizações o recuo do poder governamental de intervenção na realidade (SÁNCHEZ; BARBOSA, 2012) com sérios impactos na qualidade do serviço público, provavelmente em razão da redução significativa dos quadros no período que se seguiu às reformas (MORAES; SILVA; COTA, 2008). Em razão disso, pondera-se que

Governos nem sempre têm a consciência do papel estratégico dos saberes e conhecimentos de seus servidores para o sucesso das políticas governamentais. Com base em diagnósticos equivocados, como os que vimos nos anos recentes no Brasil, em que se atribuía ao funcionalismo público a causa do endividamento público e a má prestação de serviços, governantes atrasaram a própria construção da nação. O não-investimento regular nos quadros da administração pública reduziu a capacidade de governo. (AMARAL, 2006, p. 553).

Logo, muito embora se reconheça que a execução de políticas públicas envolve diversos atores sociais, dentre os quais, o servidor público, “[...] que recebe demandas, analisa prioridades, formula, negocia, executa, avalia, adapta essas políticas no exercício de suas funções [...]” (SUZINA, 2013, p. 9) a importância de “bons quadros” no serviço público é colocada em segundo plano, ora por razões financeiras, ora por razões de um equivocado diagnóstico.

O fato é que a partir de 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, a ordem jurídica brasileira passou a preconizar expressamente a necessidade de aplicação de recursos em programas de qualidade e produtividade, treinamento, desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, bem como a manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos e a obrigação de participação nos cursos para fins de promoção na carreira (BRASIL, 1988).

Tal marco jurídico veio reforçar a necessidade de aumento e aprimoramento do nível técnico no serviço público, evidenciando a importância dos quadros na Administração Pública, cuja atuação pode estar comprometida caso o material humano não esteja devidamente qualificado. Apesar disso, também é preciso considerar que a qualificação formal pode representar uma espécie de aprisionamento do pensamento do servidor pois

Existem diversas correntes de pensamento dentro do meio científico acerca do que é planejamento e de seu papel social, político e ideológico. Essas correntes possuem premissas, axiomas e métodos introduzidos (inculcados) nos alunos através dos anos de formação, constituindo escolas ou culturas de planejamento, que determinarão a forma de ver, perceber e fazer o mesmo (TORRES, 2012, p. 128).

Com razão, apesar da crise de legitimidade da ideologia tecnocrática, ainda é preciso superar o paradigma majoritário que permeia a atuação dos técnicos de planejamento, modelo que ao invés de produzir soluções para as disfunções das cidades, têm servido a funções ideológicas (legitimação do poder), econômicas (lógica de mercado) e políticas (reprodução das relações de poder) que reforçam as desigualdades e empobrecem as instituições (SANTOS, 2013).

Portanto, soa fundamental que o agente público seja capaz de entender os reais problemas da sociedade e suas implicações com as questões sociais, econômicas, espaciais e urbanas, privilegiando as noções de participação, colaboração e transparência. Esse paradigma faz parte de uma abordagem que visa a

[...] a articulação de saberes e experiências que propiciam ao planejamento, realização e avaliação de políticas, programas e projetos condições para alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Buscam-se, por meio dela, mais que unir setores: desenvolver uma nova dinâmica no aparato governamental com base territorial e nas características e necessidades da população (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013, p. 5).

De outro modo, há a necessidade de uma visão ampla e crítica acerca dos significados da política governamental dentro de uma perspectiva intersetorial e que permita a abertura à participação do cidadão na concepção das políticas públicas. Como pontua Nascimento (2010, p. 96), a “[...] intersetorialidade pode trazer ganhos para a população [...] bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios [...] abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas”.

Com razão, “[...] as estratégias de desenvolvimento, informadas pela espacialidade dos problemas a serem enfrentados por políticas públicas, devidamente referidas aos seus respectivos contextos geográficos, tendem a favorecer seu melhor encaminhamento no contexto brasileiro atual” (THEIS; GALVÃO, 2012, p. 65).

Logo, partindo da premissa que incumbe ao servidor público operacionalizar as políticas públicas, torna-se relevante que este compreenda todos os aspectos teóricos e práticos que envolvem os processos destinados a atender as demandas da população. Em razão disso, se acredita que um agente público com uma visão mais ampla dos problemas pode produzir impactos significativos na transformação de determinada realidade, notadamente porque é capaz de influenciar o nível de integração e articulação da ação governamental executada em determinado contexto territorial e, conseqüentemente, a performance das políticas públicas.

O COMPARTILHAMENTO DO CONHECIMENTO COMO VETOR DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) é formada por 29 municípios³. Segundo dados da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), é a oitava mais populosa do Brasil com 3.223.836 habitantes, concentrando cerca de 30% da população do Estado do Paraná, sendo a segunda maior região metropolitana do país em extensão, com exatos 16.581,21km² (ESTADO DO PARANÁ, 2016a).

A heterogeneidade da região pode ser observada a partir da comparação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), formado a partir de indicadores de longevidade, renda e educação dos municípios que compõem a RMC e que demonstram as desigualdades existentes no território (PNUD; IPEA; FJP, 2014). A Figura 1 permite a visualização dos dados no mapa.

Conforme relata a literatura, com o atual nível de metropolização das regiões no Brasil, o “município” deixou de ser a unidade adequada para o enquadramento territorial das políticas públicas, dos processos econômicos e sociais. O desafio da cooperação entre os entes federados é praticamente uma unanimidade entre pesquisadores e técnicos que enfatizam a ineficácia de políticas setoriais desarticuladas entre si e ações desencontradas (FIX; PEREIRA, 2013).

Conforme leciona Klink (2013, p. 84) “A maioria das áreas metropolitanas continua marcada por desconexões e contradições nas diversas políticas públicas que produzem ou reproduzem o espaço urbano-regional, [...] acompanhado por grandes disparidades socioespaciais [...]” evidenciando a existência de um ambiente de disparidade.

Esse contexto, que corresponde em certa medida à realidade da RMC, ensejou a implementação do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana com o propósito de “[...] fomentar a integração dos municípios no desenvolvimento do território, fortalecimento regional e potencialização dos resultados das políticas públicas” (IMAP, 2015b, p. 16) por meio do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP).

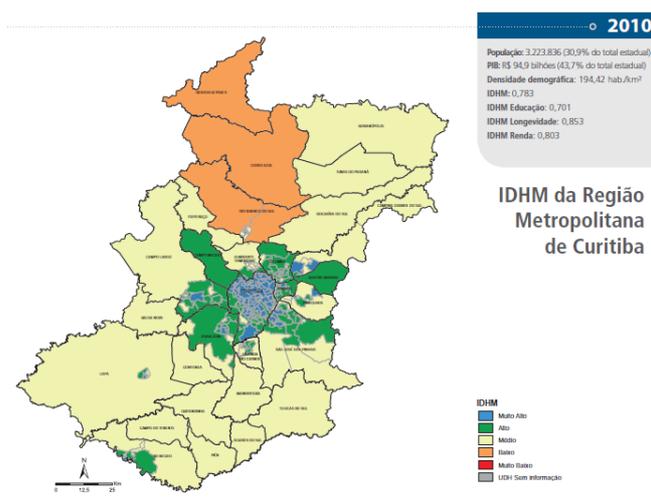


Figura 1 – Região Metropolitana de Curitiba/IDHM
Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2014).

³ Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo do Tenente, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Piên, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, Rio Negro, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

O INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (IMAP)

O Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) é uma autarquia da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC), criado pela Lei Municipal nº 2.347, de 18 de dezembro de 1963, tendo por missão “Desenvolver, disseminar e implementar instrumentos e metodologias de aperfeiçoamento contínuo da Administração Pública, contribuindo para a transformação da Sociedade” (IMAP, 2015b, p. 4 e 5).

Desde o ano de 2013 segue as diretrizes da Administração Pública Deliberativa, que pode ser definida como “[...] um modelo alternativo de gestão, cujo argumento é “olhar para fora” da organização estatal em busca de soluções para as demandas sociais cada vez mais complexas e de legitimação democrática da atuação do aparato governamental (BRUGUÉ et al., 2011).

A estrutura organizacional do IMAP é constituída pelas diretorias de Desenvolvimento Institucional (APDI), Administrativo-Financeira (APAF) e Escola de Administração Pública (EAP), bem como, pelas assessorias Técnica, Tecnologia da Informação e Programação Visual. Além do Núcleo de Pesquisa, pautado nos fundamentos deliberativos do diálogo, confiança e mediação, caracterizado por ser um espaço em que o servidor público “[...] é convidado a reconstituir sua condição apenas de executor, para refletir sobre seus modos de fazer” (IMAP, 2015a, p. 22).

O IMAP tem sua atuação “[...] motivada pelo desenvolvimento da função pública expressa na dinâmica e permanente relação entre o Estado e a Sociedade, reconhecendo a premente necessidade de reestruturar tal relação em bases mais sólidas, assentadas em elementos fundantes de uma Administração Pública Deliberativa [...]” (IMAP, 2015b, p. 3). É por meio da Escola de Administração Pública (EAP) que forma e desenvolve profissionalmente os servidores do município de Curitiba “[...] para agirem de modo crítico, autônomo e socialmente responsável” (IMAP, 2015b, p. 3).

A EAP possui a atribuição de “Promover formação e pesquisa para o desenvolvimento da Administração Pública, da cidade e dos cidadãos, de forma intersetorial e participativa, contribuindo para a efetividade das políticas públicas” (IMAP, 2015b, p. 5). Está estruturada em quatro pilares: Formação Profissional e Cidadã; Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; Rede de Relacionamento Intersetorial; e, Monitoramento e Avaliação.

Desde a reestruturação do Projeto Político Pedagógico (PPP), no ano de 2013, a EAP apresenta características “[...] voltadas para uma postura reflexiva, de valorização da inteligência coletiva, de aprendizagem de adultos e de valorização do conhecimento do servidor da PMC, RMC e da comunidade” (IMAP, 2015b, p. 14). Dentre os objetivos do PPP estão à orientação, delineamento, disseminação e execução do processo de formação do servidor público municipal, buscando a efetividade das políticas públicas.

O Projeto Político Pedagógico é instrumentalizado a partir do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores de Curitiba e regulamentado pelo Sistema Integrado de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores e Agentes Públicos Municipais, conforme dispõe o artigo 2º, do Decreto Municipal nº 487, de 13 de maio de 2016:

O Sistema tem por objetivo definir, regulamentar, alterar e executar o Projeto Político Pedagógico (PPP), bem como os Programas e Ações integrantes do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores, Agentes Públicos Municipais e Membros da Comunidade vinculados a Projetos da Administração Municipal, observados o Plano e respectivos Programas de

Governo, fazendo cumprir as diretrizes da Política Municipal nesta área (CURITIBA, 2016).

Na composição do sistema está o IMAP, com a responsabilidade de coordenar, supervisionar, editar e alterar as diretrizes da formação e desenvolvimento profissional; o Conselho Gestor cujo caráter é deliberativo, constituído pelo IMAP, Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos; e, as Unidades Executoras de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Órgãos/Entidades da Administração Direta e Indireta da PMC.

O Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores de Curitiba contempla ações classificadas como gerais (implementação de serviços aos cidadãos), específicas (exclusivo ao cumprimento das diretrizes dos Órgãos/Entidades) e intersetoriais (temas transversais). Está dividido nos segmentos: Programas do Plano de Governo; Administrações Regionais; Região Metropolitana de Curitiba; Ações Gerais para a Prefeitura; e, Ciclo de Debates, que compõem o Catálogo de Cursos do IMAP. O planejamento das ações de formação acontece anualmente, em conjunto com a Rede de Articuladores⁴ e equipe técnica da EAP.

O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE CONHECIMENTO ENTRE SERVIDORES DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA

No ano de 2013, o IMAP e a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM)⁵ elaboraram o Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana com o objetivo de

“[...] contribuir para a formalização de parcerias que possibilitem o compartilhamento de conhecimento, intercâmbio sobre temas relacionados aos municípios, troca de experiências, reuniões técnicas e práticas de trabalho para o fortalecimento institucional, local e regional, bem como o desenvolvimento de todo o território metropolitano” (IMAP, 2015b, p. 16).

A implementação do Programa⁶ começou com um processo de divulgação nos municípios da RMC, seguido da aplicação de um questionário como subsídio para a elaboração de um diagnóstico da realidade das administrações municipais, no que se refere ao desenvolvimento de pessoas, levantamento de recursos materiais e de infraestrutura necessários para a promoção das ações de integração e compartilhamento de conhecimento. Também foram realizadas visitas técnicas a cinco municípios escolhidos aleatoriamente: Contenda, Lapa, Pinhais, Quitandinha e São José dos Pinhais.

Além de Curitiba, 26 municípios aderiram ao Programa, exceto Rio Branco do Sul e Tijucas do Sul. Cada um dos municípios indicou dois servidores (titular e suplente) para compor a Rede de Articuladores, que foram preparados por meio de oficinas e seminários para atuarem no

⁴ Servidores vinculados aos Órgãos/Entidades da Prefeitura Municipal de Curitiba e dos municípios da Região Metropolitana que, em conjunto com a Escola de Administração Pública, planejam, executam e avaliam o Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional de Servidores.

⁵ Órgão específico da Prefeitura Municipal de Curitiba que tem por missão “Implementar políticas públicas de desenvolvimento do Município de Curitiba, em conjunto com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), viabilizando ações de interesse comum, através do assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos, promovendo a integração regional” (CURITIBA, 2016).

⁶ Consoante informações extraídas do sistema Aprender, que é um Sistema de Informação do IMAP que reúne informações sobre o programa abordado.

planejamento, execução e avaliação do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores de Curitiba.

Na sequência, cada articulador fez um levantamento de ações de integração e compartilhamento de conhecimento, conforme a necessidade de seu município, para o período compreendido entre 2013 e 2016. Após análise técnica da Escola de Administração Pública foram elaborados os projetos de formação considerando o quantitativo de servidores a serem capacitados, número de turmas necessárias, infraestrutura e parceria a ser instituída.

Tais ações passaram a integrar o Catálogo de Cursos do IMAP, segmento Região Metropolitana de Curitiba, e foram executadas por meio de parcerias com Órgãos/Entidades internas e externas a PMC, estabelecidas exclusivamente para este fim. Os temas trabalhados envolvem as áreas de assistência social; defesa civil; turismo; planejamento urbano; pessoas com deficiência; educação; defesa social; finanças; saúde; administração; recursos humanos; política sobre drogas; entre outros.

Dentre as parcerias internas estão alguns Órgãos/Entidades do Município de Curitiba. Dentre as parcerias externas estão a Controladoria Geral da União (CGU), a Escola de Administração Fazendária (ESAF), o Serviço Social da Indústria (SESI), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), Lincoln Institute, o Ministério das Cidades, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Itaipu Binacional.

Em conformidade com os critérios estabelecidos pela Escola de Administração Pública foram realizadas as etapas de avaliação e monitoramento de todas as ações, como subsídios para aprimoramento e efetividade dos resultados do Programa. Os instrumentos utilizados foram às avaliações de reação, aplicabilidade e nível docente, assim como, reuniões periódicas com os articuladores.

RESULTADOS DO PROGRAMA

As ações de integração e compartilhamento de conhecimento compreendem as ações de formação realizadas por meio de parcerias e por aproveitamento de vagas nos cursos organizados para servidores da Prefeitura Municipal de Curitiba. Os resultados podem ser mensurados com base na quantidade de ações e na disseminação de temas relevantes, de caráter transversal, que aderem às necessidades de cada município. Na Tabela 1, apresenta-se o total destas ações no período compreendido entre 2013 e 2016.

Tabela 1 – Quantitativo de ações da RMC nas ações de formação, 2013 – 2015

Ações de Formação	Nº de ações realizadas/ano			
	2013	2014	2015	Total
Ações com parcerias específicas para servidores da RMC	08	17	16	41
Ações da PMC (aproveitamento de vagas)	20	23	27	70
Total	28	40	43	111

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados retirados do Sistema Aprender (2016).

Verifica-se que houve um aumento expressivo da participação nos cursos de formação quando considerados todo o período, conforme demonstrado na Tabela 2. O crescimento evidencia a necessidade de viabilizar a capacitação técnica do pessoal e, em certa medida, indica a existência

de fragilidade institucional de alguns municípios quando se trata de nível de qualificação de servidores.

Tabela 2 – Quantitativo de certificações na RMC nas ações de formação (2013 – 2015)

Ações de Formação	Nº de participantes certificados/ano			
	2013	2014	2015	Total
Ações com parcerias específicas para servidores da RMC	297	227	227	751
Ações da PMC (aproveitamento de vagas)	302	650	969	1921
Total	599	877	1196	2672

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados retirados do Sistema Aprender (2016).

Por outro lado, a disseminação de temas relevantes visou capacitar os servidores dos municípios da RMC para atuar de maneira integrada e com visão crítica. A relevância dos assuntos e os objetivos constantes do *portfólio* do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores de Curitiba refletem a compatibilidade das demandas municipais e a necessidade de reforçar uma visão transversal das políticas públicas, conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 – *Portfólio* do Plano de Formação e Desenvolvimento Profissional

Tema	Objetivo
Acessibilidade Atitudinal e Arquitetônica	Capacitar os servidores envolvidos diretamente com a elaboração de projetos e a sua importância para o cotidiano da pessoa com deficiência. Acontece simultaneamente com o Fórum Metropolitano de Gestores Públicos de Políticas para Pessoas com Deficiência.
Construindo uma visão integrada e participativa com a RMC	Propiciar o diálogo entre as prefeituras de Curitiba e Região Metropolitana para implementação do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre Servidores de Curitiba e Região Metropolitana, a fim de promover uma maior efetividade das políticas públicas.
Elaboração de projetos e mobilização de recursos	Auxiliar o servidor das administrações municipais na elaboração e estruturação de seus projetos, assim como, informar sobre ferramentas para mobilização de recursos e conhecer fontes de financiamento nacionais (públicos e privados) e internacionais com foco no desenvolvimento sustentável.
Estatuto das Metrôpoles e Plano de Desenvolvimento Metropolitano	Promover reflexão e debate acerca do Estatuto da Metrópole e planejamento do desenvolvimento metropolitano em aspectos de território e conflitos pela terra urbana.
Financiamento do desenvolvimento urbano: instrumentos básicos para a gestão da valorização imobiliária	Aprofundar conceitos e práticas relacionadas a gestão de valorização imobiliária, especialmente, a utilização dos instrumentos Contribuição de Melhoria, Outorga Onerosa e Operação Urbana Consorciada.
Fórum de discussão de temas voltados à fiscalização de tributos municipais	Atualização sobre administração fazendária e fiscalização do ISSQN, ISS, IPTU, ITBI.
Metrópole, conflitos e territórios	Promover o debate na perspectiva interdisciplinar e intersetorial sobre o processo de produção do espaço metropolitano na região de Curitiba, com ênfase no planejamento territorial, governança pública e conflitos fundiários.
Preparação para o Plano Diretor	Preparar o servidor para o processo de diagnóstico local, assim como, a importância de trabalhar este tema com os municípios da RMC, em função da revisão do Plano Diretor de Curitiba, previsto para acontecer no ano de 2014.
Programa METROGEO	Capacitar técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba e dos

	municípios da Região Metropolitana em práticas de manuseio do Sistema Metropolitano de Informações Georreferenciadas. O Programa compreendeu os cursos de Noções de Cartografia e Georreferenciamento; Análise Espacial; e, Plataforma QuantumGIS.
Sensibilização para participação de pesquisa	Estimular a participação na pesquisa desenvolvida pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com o título “40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: análise dos sistemas da Região Metropolitana”.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados retirados do Sistema Aprender (2016).

Destaca-se que o processo de organização destes cursos, no que se refere à infraestrutura e divulgação aos demais municípios foi responsabilidade do Articulador do município sede, o que proporcionou “[...] uma visão ampla acerca do bem comum e interesse coletivo, fazendo-os compreender que os desafios de seu município são semelhantes aos outros e que, portanto, a integração é necessária para o fortalecimento local e regional” (TRAUB; MACEDO, 2016).

Com relação ao local de realização das ações, dada à abrangência do território e importância da integração, priorizaram-se os próprios municípios, entre os quais: Agudos do Sul, Balsa Nova, Campo Largo, Cerro Azul, Colombo, Fazenda Rio Grande, Lapa, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Negro e São José dos Pinhais (Figura 2).

Destaca-se que os municípios com maior índice de participação de servidores são aqueles relativamente maiores em aspectos como infraestrutura, recursos humanos e financeiros, bem como os mais próximos a Curitiba, tendo em vista a facilidade no acesso e deslocamento de seus servidores.

Apesar disso, observa-se que o conhecimento acerca das realidades locais e a interseção entre as políticas públicas municipais, bem como a troca de experiências e saberes e o estímulo à integração entre os entes que territorialmente estão distantes, fazem da política de compartilhamento do conhecimento um vetor de potencialização do êxito das ações governamentais ao produzir, sob o aspecto técnico, uma externalidade positiva no ciclo das políticas públicas, considerando que a qualificação do servidor é um elemento que influencia o nível do serviço prestado à população.

CONCLUSÕES

O planejamento é uma etapa fundamental para o sucesso das políticas públicas. No processo que envolve o ciclo do instituto, a Administração Estatal não pode descuidar da necessária qualificação dos



Figura 2 – Região Metropolitana de Curitiba. Em destaque municípios prirorizados no programa de compartilhamento do conhecimento.

Fonte: PARANÁ, 2016b.

servidores públicos, condutores por excelência do desenvolvimento operacional da ação governamental, haja vista ser um elemento que influencia de maneira significativa o produto final das aludidas políticas.

Observar a premissa que o desenvolvimento profissional dos servidores que integram os quadros públicos pode influir no êxito de políticas públicas revela-se fundamental no contexto atual, onde há a necessidade de pessoal com visão crítica das ações governamentais, conscientes da função e das limitações da atividade de planejamento e com a exata noção que o território é um ambiente dinâmico com problemas cada vez mais complexos.

Os dados do Programa de Integração e Compartilhamento de Conhecimento entre servidores de Curitiba e Região Metropolitana evidenciam que é possível estimular a formação do servidor público direcionando-o a pensar em processos que envolvam o desenvolvimento do território e o fortalecimento local e regional.

A integração dos entes municipais por meio de ações de capacitação e troca de experiências gera externalidades positivas no serviço público. A compatibilidade das demandas locais com os temas abordados reforça a necessidade de visão transversal das políticas públicas e a reflexão sobre o impacto no território das ações planejadas.

Dessa forma, através do compartilhamento do conhecimento e da articulação e troca de experiências e saberes entre servidores de diferentes municípios, fomenta-se a capacidade de pensar estrategicamente e planejar as ações de maneira integrada, sem descuidar dos aspectos técnicos essenciais, potencializando o êxito da ação governamental materializada nas políticas públicas.

Conclui-se que apesar dos resultados do programa ainda serem quantitativamente modestos, a sua implementação representa um marco para os municípios envolvidos, haja vista que o crescimento gradativo da participação dos servidores evidencia o interesse e a possibilidade de sedimentar a cultura de qualificação dos quadros estatais e de intercâmbio de conhecimento como vetor de integração territorial visando o sucesso das políticas públicas governamentais.

Por fim, em razão da implementação recente do programa (3 anos) ainda não é possível uma análise mais ampla e segura da sua influência sobre as políticas públicas dos municípios analisados, residindo aqui uma limitação da pesquisa. Sugere-se que pesquisas futuras possam avaliar os resultados concretos das ações observando se as políticas locais levaram em consideração as políticas de outros municípios e se a distância entre eles afeta em maior ou menor escala essa influência, bem como se os servidores reportaram a utilidade prática dos conhecimentos decorrentes do intercâmbio de informações.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, H. K. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, vol. 57, nº 4, out./dez. 2006. Brasília: ENAP, 2006, p. 549-563.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

- _____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.
- BRUGUÉ, Q.; OLIVERAS, R. C.; SÁNCHEZ, P. P. ¿inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales. **X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración**. La política en la red. Anais. Murcia, 7 al 9 de septiembre de 2011. On line.
- CURITIBA. Lei Municipal nº 2.347, de 18 de dezembro de 1963. Dispõe sobre a criação do Instituto Municipal de Administração Pública, em seu capítulo XI, artigos 54 ao 58. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 27 jan. 1964. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1963/234/2347/lei-ordinaria-n-2347-1963>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- _____. Decreto Municipal nº 487, de 13 de maio de 2016. Dispõe sobre a instituição e as atribuições do Sistema Integrado de Formação e Desenvolvimento Profissional dos Servidores e Agentes Públicos Municipais. **Diário Oficial do Município**, Curitiba, PR, 19 jul. 2016. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acesso em: 28 nov. 2016.
- _____. **Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos**. Missão. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/equipe-smam/24>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- ESTADO DO PARANÁ. Secretaria do Desenvolvimento Urbano. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: COMEC, 2016a.
- FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para Implementação de Políticas Públicas: Intersetorialidade e Regionalização. In: **VI Congresso de Gestão Pública (CONSAD)**, 16, 17 e 18 de abril de 2013. Brasília, DF.
- FIX, M.; PEREIRA, A. L. S. A metrópole brasileira nas políticas públicas setoriais. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Orgs.). **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013, p. 259-290.
- GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abr./Out. 2008. Disponível em: Florianópolis: EDUFSC, 2008.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

- IMAP. Diretivas para acompanhamento das ações de governo: a centralidade do diálogo. **Cadernos do IMAP 1**. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2015a.
- _____. Projeto Político Pedagógico: Escola de Administração Pública. **Cadernos do IMAP 2**. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2015b.
- KLINK, J. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematicando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B; KRAUSE, C; FRANÇA, K. **Território Metropolitano, Políticas Municipais por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**. Brasília: IPEA, 2013, p. 83-113.
- LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008.
- MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F. S; COSTA, P. V. O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 7, n. 2, Jul./Dez. 2008.
- NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.
- PATRICIO NETTO, B.; RISSETE, C.; PUPPI E SILVA, H.; FARAH JUNIOR, M. F. Instrumentos de gestão pública. In: SILVA, C. L. da; SOUZA-LIMA, J. E. de. (Orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 69-92.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); FJP, Fundação João Pinheiro (FJP). **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Região Metropolitana de Curitiba. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2014.
- RAGGIO, N. Z.; RIBAS, A. M. De M.; WERNECK, D. Z.; KLEINKE, M. De L. U.; SOUZA, L. P de. HANASHIRO, G. U; HINO, R. K. Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal no Estado do Paraná. In: VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. da S.; MIRANDA, R. B. **Gestão Municipal no Brasil – um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011, p. 41-86.
- SÁNCHEZ, F.; BARBOSA, D. M. Região-empreendimento: planejamento, reorganização territorial e grandes projetos no Alto Paraopeba-MG. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 122, p. 71-93, 2012.
- SANTOS, S. S. Da crise urbana à crise do planejamento urbano: qual papel para os quadros técnicos do planejamento urbano institucionalizado?. In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.
- SILVA, C. L. da; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. da (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- SUZINA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas**. Curitiba: IFPR, 2013.

- THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2. São Paulo: ANPUR, 2012.
- TORRES, J. E. R.; TRAUB, A.; OLIVEIRA, V. C.; VICENTIN, I. C. Economia da Igualdade e Desenvolvimento: políticas públicas de empoderamento político das mulheres no Brasil (2008-2016). In: **I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública: Melhoria dos processos públicos**. Curitiba, 8 e 9 de dezembro de 2016. Anais do I Congresso Nacional de Mestrados Profissionais em Administração Pública.
- TORRES, N. R. Habitus, planejamento e governança urbana. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, v. 14, p. 115-133, 2012.
- TRAUB, A.; MACEDO, I. A. de. Territorialidade e formação do servidor público no contexto da Região Metropolitana de Curitiba. In: IMAP (Org.). **Políticas e ações deliberativas em Curitiba (no prelo)**. Curitiba: IMAP, 2016.
- VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. In: **ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. Cadernos ENAP – Edição Especial**. Brasília: ENAP, 2006, p. 37-44.