

Capacidade Estatal nos Municípios: alguns aprendizados oriundos do Programa Conexão Pública do Centro de Liderança Pública (CLP)

**Fernando de Souza Coelho⁵, Jéssica Kranz Barcelos⁶, Patrícia Vieira
Ferreira⁷**

Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988 alçou os municípios como entes da federação brasileira. Na esteira dessa redefinição do nosso federalismo, assistimos, a partir da década de 1990, o processo de descentralização, caracterizado pela transferência de recursos e de responsabilidades para a implementação de políticas públicas na gestão pública subnacional, e arquitetado sob o ideário de que os governos locais, mais próximos do cotidiano da população, são mais consentâneos para atender as demandas territoriais. Assim, as prefeituras passaram a ter uma autoridade política, administrativa e fiscal baseada na autonomia estabelecida pela CF (MARENCO; STROHSCHOEN, JONER, 2017).

Mesmo com essas atribuições municipais consagradas há mais de 30 anos, a União mantém o protagonismo na formulação de políticas públicas, cabendo às administrações locais, muitas vezes, implementarem programas e projetos elaborados no governo federal, a despeito do experimentalismo difuso no processo político e na prestação de serviços públicos. Se, por um

⁵ Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP.

⁶ Bacharel em administração pela Unisinos e analista do CLP.

⁷ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP e analista do CLP.

lado, a descentralização incentivou a democracia participativa e ocasionou diversas inovações no poder local, o incremento de responsabilidades dos municípios, por sua vez, esbarrou na ausência ou insuficiência de capacidade estatal, sobretudo nos pequenos municípios – com até 50.000 habitantes e que representam 90% das 5.568 localidades do país.

Neste texto, o termo capacidade estatal⁸ é empregado, grosso modo, como o conjunto das capacidades políticas e técnicas da *máquina pública* que impactam, diretamente, a eficiência e eficácia dos serviços públicos. No nível local, a capacidade estatal pode ser compreendida como o estoque de competências municipais que são mobilizadas pela estrutura político-administrativa das localidades e que afetam a formulação e a implementação de políticas, planos e programas, abarcando, fundamentalmente, a burocracia pública das prefeituras.

Na atualidade, o Brasil tem em torno de 7 (sete) milhões de funcionários públicos municipais.⁹ E o treinamento e desenvolvimento (T&D) desses servidores públicos para atenderem a complexificação da gestão pública local é, recorrentemente, deficitário – se comparado à realidade dos estados e do governo federal. Logo, a combinação de baixa capacidade estatal dos mu-

⁸ Souza (2015) demonstra que o conceito de capacidade estatal é objeto de tratamento teórico e empírico desde os anos 1980, com diferentes abordagens e várias nomenclaturas, incluindo autores como: Mann (1984), Tilly (1981), Skocpol (1979; 1985), Skocpol e Finegold (1982), Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Chubb e Peterson (1989), Geddes (1994) e Grindle (1997; 2007; 2012).

⁹ Os dados são da Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais: Perfil dos Municípios (Munic) e Estados (Estadic) brasileiros 2018, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

nicípios e alta necessidade (e expectativas) por entrega de políticas públicas locais resulta em inoperância e/ou precariedade burocrática nas prefeituras.

Ademais, a capacidade estatal está relacionada à governança pública (OTTERVIK, 2013). Afinal, como apontam Gomide, Silva e Pires (2014), a capacidade de governo é condição *sine qua non* para a democracia, uma vez que a qualidade das políticas públicas está relacionada a um arcabouço institucional condizente e, igualmente, a um modelo de gestão pública que deve ser integrador, abrangendo, segundo Paes de Paula (2005), as dimensões econômico-financeira, administrativa e sociopolítica.

Diante de tal contexto e considerando a importância de envolver os servidores públicos municípios no processo de melhoria contínua das políticas públicas locais, este texto descreve e analisa – sinopticamente – uma iniciativa do Centro de Liderança Pública (CLP)¹⁰ em prol do desenvolvimento de capacidades estatais em prefeituras, denominado Programa Conexão Pública, evidenciando alguns dos aprendizados.

Programa Conexão Pública (CLP): resultados preliminares

Elaborado em 2018, o Conexão Pública (CP) é um programa de T&D construído a partir da abordagem de processos formativos com foco nas pessoas, e tem como proposta de valor o desenvolvimento da capacidade dos servidores públicos locais

¹⁰ O Centro de Liderança Pública (CLP) é uma organização sem fins lucrativos, criada em 2008, que tem como missão a formação de agentes públicos.

para diagnosticar e intervir em problemas complexos de sua realidade.¹¹ Visto que o rol de capacitação no setor público possui, normalmente, foco na entrega de “respostas prontas” e “soluções de prateleira” perante as várias situações-problema, o CP do CLP volta-se para a realização de ações em conjunto com os funcionários públicos das prefeituras para a resolução de problemas a partir dos recursos e das tecnologias disponíveis no município.

O programa Conexão Pública justapõe conceitos e aplicações de uma miríade de metodologias ativas como Liderança Adaptativa, Antroposofia, Andragogia, Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA) e o Design Thinking. A organização (CLP) entra com o papel de facilitação, reunindo diferentes equipes de trabalho do município para aplicarem a metodologia e, posteriormente, se tornarem agentes de mudança (e multiplicadores) nas prefeituras.

No triênio 2018-2020, 25 turmas (sendo 14 municipais e cinco estaduais), provenientes de 19 cidades e de dez estados do país, participaram do programa CP. E as observações de campo realizadas por duas das responsáveis do CLP pela sua aplicação – coautoras deste texto –, bem como as evidências empíricas dessas ações, trazem alguns insights para se refletir sobre a capacidade estatal dos municípios do país. Abaixo, sistematizamos cinco aprendizados advindos da realização do programa que reforçam

¹¹ Conceito que aborda problemas sistêmicos, no qual não existe “one and the best way”, e envolve diferentes atores e múltiplas variáveis, simultaneamente. Aproxima-se da definição de *wicked problems* na área de políticas públicas.

algumas lições/orientações da literatura – normativa e prescritiva – de gestão pública sobre a melhoria da gestão de projetos e dos processos na administração pública.

- **Envolvimento da Alta Burocracia:** as experiências indicam que o potencial das intervenções de agentes externos nas prefeituras está atrelado ao envolvimento das lideranças públicas; o quanto os dirigentes públicos dos municípios se envolvem e/ou valorizam as ações, seja na elaboração do projeto como um todo, seja no empoderamento político do problema como uma prioridade da gestão pública local, são determinantes. Os projetos que tiveram continuidade administrativa estão relacionados com o interesse e a participação das chefias no T&D e a constância do desafio na agenda de trabalho da secretaria ou organização pública;
- **Alinhamento da Equipe de Trabalho:** além da adesão das chefias, observou-se uma abertura e disposição no processo de formação quando as equipes de trabalho selecionadas tinham a informação prévia e clara da importância da ação. Restrições na compreensão da atividade e tomadas de decisão “top-down” geraram desestímulo nos participantes e resultaram em projetos falhos e/ou momentâneos.
- **Valorização da diversidade:** nos governos locais a ideia de repartição pública como “uma parte estanque e isolada do todo” é muito arraigada; problemas são pensados hermeticamente por áreas (ou cargos) da

prefeitura e a comunicação entre os setores de políticas públicas é escassa. Os projetos que tiveram resultados satisfatórios, comumente, tinham equipes de trabalho formadas por pessoas de carreiras, formações e níveis hierárquicos diversos, com visões e percepções diferentes de solução para o problema, assim como eram provenientes de várias secretarias (ou departamentos) da prefeitura.

- **Expertise em Projetos e Conhecimento de Ferramentas Administrativas:** os projetos que se destacaram, além da orientação política lastreada pela liderança e priorização, contaram com o gerenciamento das atividades por meio de identificação de responsáveis, definição de cronogramas, reuniões periódicas e ferramentas administrativas. Em muitos municípios, o funcionalismo público foi estruturado para operar com processos burocráticos e, geralmente, não tem conhecimentos e habilidades para a gestão dos “Ps” que concretizam as políticas públicas, isto é, planos, programas e projetos.
- **Problemas locais, mas desafios municipais:** como o programa Conexão Pública foi realizado em diferentes cidades de vários estados do país, percebeu-se que os problemas, apesar de sua especificidade em cada localidade, têm transversalidades entre as prefeituras, independente de cada realidade, conformando desafios municipais concernentes às funções administrativas que instrumentalizam as políticas públi-

cas. Neste sentido, sobressaíram os desafios de comunicação interna (interno ao departamento e entre secretarias), a comunicação externa (elaboração de narrativas e o comunicar-se com a sociedade), de organização administrativa (definição de papéis de cada área e servidor) e de execução de projetos.

Considerações Finais

O alcance e a qualidade das políticas públicas no Brasil dependem, sem dúvida, da capacidade estatal dos municípios, principalmente da capacidade técnico-administrativa do funcionalismo público das prefeituras. E a responsabilidade pela construção de tal competência, embora seja dos municípios, deve, sem dúvida, ser compartilhada pela União e pelos Estados como estratégia de cooperação federativa.

Iniciativas como do programa Conexão Pública do CLP mostram que ações simples de T&D, desde que com metodologias ativas e orientadas para os problemas da localidade, são uma das alternativas para qualificar a administração pública municipal, revelando que processos de formação baseados na “elaboração assistida” de projetos têm efetividade se: envolvem a alta burocracia local, alinham a priori as equipes de trabalho, valorizam a diversidade das pessoas (e a intersectorialidade do projeto) e oferecem capacitação em ferramentas administrativas adequadas à realidade da prefeitura.

Enfim, alguns dos gargalos na prestação de serviços públicos e na provisão de políticas públicas nos municípios podem ser atenuados por programas de T&D, visto os aprendizados relatados neste texto oriundos do Conexão Pública. É mister apro-

veitar a capilaridade de organizações públicas – como as universidades federais, estaduais e municipais – e de entidades do terceiro setor (a exemplo do CLP) para levar a cabo e bom termo cursos que interpenetrem formação de recursos humanos e elaboração de projetos públicos em prefeituras, ensejando o desenvolvimento da capacidade estatal municipal no decorrer desta década (2021-2030). Essas iniciativas, inclusive, podem favorecer o reconhecimento de boas práticas na gestão pública local que estão abaixo do “radar político” e distante dos “holofotes da mídia”, contribuindo para sua perenização no governo e, às vezes, para sua disseminação na federação.

Referências

GOMIDE, A. SILVA, F.; PIRES, R. CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO. IN: BRASIL EM DESENVOLVIMENTO 2014: ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS. BRASÍLIA: IPEA, 2014.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. CAPACIDADE ESTATAL, BUROCRACIA E TRIBUTAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, V. 25, N. 64, P. 3-21, 2017.

OTTERVIK, M. CONCEPTUALIZING AND MEASURING STATE CAPACITY. QOG WORKING PAPER SERIES, V. 20, P. 20, 2013.

PAES DE PAULA. A. P. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ENTRE O GERENCIALISMO E A GESTÃO SOCIAL. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, SÃO PAULO, V. 45, N. 1, P. 36-49, JAN./MAR, 2005.

SOUZA, C. CAPACIDADE BUROCRÁTICA NO BRASIL E NA ARGENTINA: QUANDO A POLÍTICA FAZ A DIFERENÇA. TEXTO PARA DISCUSSÃO, No. 2035, INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA (IPEA), BRASÍLIA, 2015.