

INTEGRANDO TEORIA E PRÁTICA NO ENSINO SOBRE MUNICÍPIOS BRASILEIROS E DESAFIOS DA GESTÃO LOCAL

Fernando Burgos, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas | FGV

Tatiana Sandim, Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas | FGV

Resumo

O objetivo deste artigo é descrever e analisar uma experiência de ensino que visa agregar diferentes perspectivas de conhecimento sobre o funcionamento de gestões municipais brasileiras. Inspirada na ideia de “Gabinete Sombra” da Inglaterra, os(as) alunos(as) do quinto semestre do Curso de Graduação em Administração Pública da FGV-EAESP “adotam” um município. Os grupos se organizam e cada um(a) aluno(a) assume um papel de ‘sombra’ dos(as) secretários(as) e prefeito(a) formando uma espécie de gabinete-sombra. Ao final apresentam o diagnóstico e as propostas de intervenção elaboradas para cada município. Inicialmente eram duas disciplinas bimestrais, mas hoje cinco disciplinas do mesmo semestre participam, representando um grande desafio pedagógico. Já participaram desta experiência 6 turmas que visitaram 29 municípios em 10 diferentes estados. Os resultados mostram um grande aprendizado por parte dos(as) alunos(as) e a satisfação dos municípios em receber os grupos e suas propostas.

Palavras-chave: prática pedagógica; ensino; gabinete sombra; gestão local; município;

INTEGRANDO TEORIA E PRÁTICA NO ENSINO SOBRE MUNICÍPIOS BRASILEIROS E DESAFIOS DA GESTÃO LOCAL

BURGOS, Fernando¹

SANDIM, Tatiana²

INTRODUÇÃO

O ensino sobre Administração Pública passa por um momento interessante. De um lado, há a grande expansão dos cursos de graduação e pós-graduação no Campo de Públicas em todo o país (Farah, 2016; Gomes, Almeida e Lucio, 2016). Por outro, há o desafio de unir os conhecimentos teóricos – oriundos de livros, revistas acadêmicas e teses e dissertações – com os desafios cotidianos da gestão pública brasileira.

Os programas de ensino nos cursos relacionados com a administração pública precisaram mudar em virtude de o setor público ter se tornado um ambiente mais questionador e incerto (OLDFIELD, 2017). Pacheco e Franzese (2017) apontam que nos programas de educação executivas no Brasil voltados a gestores em estágios intermediários da carreira devem manter equidistância entre o treinamento e os programas acadêmicos, com foco na resolução de problemas e na interdisciplinaridade. Outros trabalhos também apontam a necessidade de inovação e integração entre pesquisa-ensino nos programas executivos (KNASSMÜLLER, 2016; QUINN, 2016; NOTTEN, 2013).

No entanto, o nosso argumento é que não é necessário esperar o(a) aluno(a) chegar à pós-graduação para que isso aconteça. Desta forma, o objetivo deste artigo é descrever e analisar uma experiência que ocorre no Curso de Graduação em Administração Pública da FGV-EAESP, iniciada nas disciplinas “Município, Poder e Instituições Locais” e “Experiências Inovadoras em Governos Subnacionais”, ambas do quinto semestre do curso. Tendo sido iniciada em 2014, esta experiência vem sendo aperfeiçoada ao longo dos semestres, sempre buscando integrar ensino, pesquisa e ação, e tendo como locus de atuação o governo municipal brasileiro. A inspiração nos “Gabinetes-sombra” da Inglaterra (*shadow cabinets*) visou integrar teoria e prática, trazendo novos aprendizados aos estudantes do curso e diferentes perspectivas sobre o funcionamento de gestões municipais brasileiras.

A primeira disciplina começa com uma questão: “Vocês sabem o que é um município brasileiro?”. Esta pergunta é fundamental uma vez que a maioria dos (as) estudantes tem origem paulistana ou nasceram na Região Metropolitana de São Paulo. Estão, portanto, distantes da realidade de 70,7% dos municípios brasileiros que possuíam menos de 20 mil habitantes e de 89,1% com menos de 50 mil, segundo o Censo Demográfico de 2010. A segunda pergunta é “Vocês conhecem o funcionamento de

¹ Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV)

² Doutoranda do Curso de doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP e pesquisadora do CEAPG/FGV

um governo em um pequeno município brasileiro?”. Dado que, ainda segundo o Censo de 2010, apenas 14 municípios possuíam mais de 1 milhão de habitantes, tanto em termos de perspectivas profissionais futuras, como de compreensão dos desafios de implementação de políticas públicas no âmbito local, é fundamental conhecer o cotidiano destes pequenos e médios municípios. E a partir destas duas perguntas, o grupo de estudantes inicia uma experiência de imersão no contexto municipal e de conexão com as equipes governamentais que estão gerindo as diversas áreas de uma prefeitura brasileira.

Para este artigo, a metodologia utilizada foi o estudo de caso (Yin, 2003), tendo como objetivo explorar as primeiras impressões desta experiência, descrevê-la e buscar explicações sobre a aprendizagem obtida pelos (as) alunos(as). Ao apresentar este caso, estamos nos unindo aos esforços dos colegas (como em Gomes, Almeida e Lucio, 2016) para inspirar práticas inovadoras no ensino do campo de públicas no Brasil.

1. A fragmentação do ensino da administração pública

As administrações públicas costumam ter suas estruturas baseadas no modelo burocrático weberiano. Mesmo com as análises e críticas sobre a construção inacabada da burocracia no Brasil (Lima Júnior, 1998), vários de seus princípios básicos foram implantados e norteiam o cotidiano das gestões públicas, tanto no governo federal como nas esferas estadual e municipal. Entre estes estão os que estabelecem condições para a busca constante por racionalidade na execução das atividades e a consequente eficiência, decorrente de tal método. A eficiência, que já era um valor para a burocracia, tornou-se mais relevante no contexto de restrição de recursos e do aumento da demanda pública por resultados e por transparência, crescentes no Brasil, desde a redemocratização.

No entanto, nas últimas décadas, tornaram-se frequentes e expressivas as críticas à organização burocrática, muitas vezes apontadas sob a forma de disfunções da burocracia. Uma dessas críticas recai sobre a fragmentação das tarefas. A ideia subjacente a essa compartimentalização é a maximização da eficiência. Com a fragmentação, cada pessoa ou grupo tem tarefas específicas e procedimentalizadas e as desenvolve(m) em seus departamentos, sem que seja necessário o contato contínuo e/ou direto com os demais setores. Cada um se especializa em seu trabalho e, com o tempo, pode desenvolvê-lo melhor e mais rapidamente. O isolamento gera segurança, previsibilidade e, em última análise, eficiência. Por outro lado, gera também desconfiança e rigidez. Mas também ocasiona resistência à mudança e falta de sensibilidade diante da diversidade e da complexidade dos problemas, muitas vezes chamados de *wicked problems* (RITTER e WEBER, 1973; BRUGUÈ, 2010).

Tais problemas são complexos porque são indivisíveis. Para que as soluções sejam adequadas e os resolva a contento, não podem ser compartimentadas ou setorizadas. Ocorre que soluções integrais pressionam os limites e desafiam as estruturas e as políticas tradicionais, tanto em sua dimensão

conceitual quanto operativa. Todas essas questões são ainda mais relevantes no campo social, onde são muitos os *'wicked problems'* (ou problemas malditos, na tradução espanhola) como a pobreza, a desigualdade e a violência de gênero, para citar alguns exemplos. O governo da Austrália (APSC, 2007) reconhece que os governos lidam com *wicked problems* diariamente e cita quatro tipos: mudanças climáticas, obesidade, questões indígenas e degradação da terra.

Nesse contexto, a insuficiência do modelo burocrático tradicional nessa situação fica evidente. A flexibilidade e integralidade necessárias não estão presentes nesse modelo. Ao mesmo tempo, a cultura por ele criada e disseminada estabelece condições em que a incerteza e o risco trazidos pela adaptabilidade e pela flexibilidade parecem impossíveis de manejar. O que acaba conformando um paradoxo em que, por um lado, se rechaça a burocracia e se clama por novas estruturas organizacionais e, ao mesmo tempo, teme-se a desordem e a insegurança. Critica-se fortemente a burocracia e foge-se de suas alternativas. E permanece o desafio de lidar com a complexidade dentro da administração pública (BRUGUÉ e GOMÁ, 2008).

Enfrentar esse desafio é tarefa de muitos. Gestores, técnicos e burocratas responsáveis pelas estratégias atualmente em marcha têm, sem dúvida, um papel importante a cumprir. É preciso criar alternativas, estabelecer condições propícias para o diálogo, para a criatividade e para coordenações institucionais distintas que incluam, por exemplo, a intersectorialidade e a transversalidade em seus objetivos e ações.

Várias instituições também devem contribuir com esse processo. Entre estas, está a academia, que precisa colocar seus três pilares básicos a esse serviço. A pesquisa pode ampliar o conhecimento e os espaços de reflexão sobre a prática, conectando acadêmicos e profissionais envolvidos com a prática nesse processo em uma construção conjunta, coerente e útil para a aprendizagem e para a mudança institucionais. A extensão é capaz de, por meio de suas possibilidades múltiplas, construir espaços de diálogo e intercâmbio, quando se dispõe a ir além dos limites físicos e a, mais que ensinar, também aprender outros saberes que circulam no cotidiano da gestão. Por fim, para o eixo do ensino cabe a tarefa de formar profissionais aptos a pensar criticamente e de criar alternativas e estratégias capazes de lidar com a complexidade e os novos problemas por ela trazidos.

O desafio de formar profissionais críticos e capazes de inovar não se restringe ao campo da administração pública, contudo. Desde as primeiras diretrizes de Ensino Superior no Brasil a fragmentação do conhecimento é uma característica relevante e persistente, presente na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (nº 4.024/61) e reforçada com a Lei de Reforma Universitária (nº 5.540/68), que direcionou os currículos dos cursos superiores para o exercício profissional e criou os Currículos Mínimos. Tais currículos se baseiam na premissa de que o desempenho resulta do conhecimento sobre as disciplinas profissionalizantes, dispostas em grades curriculares. As grades, por sua vez, apresentam os conteúdos mínimos obrigatórios para cada matéria que era desdobrada em disciplinas. A flexibilidade, a inovação e a criatividade ficavam de fora nesse sistema (COUTO, 2011).

Nas diretrizes atualmente vigentes, há avanços tímidos para reverter o quadro de fragmentação do conhecimento, por meio do incentivo à interdisciplinaridade que, ainda, não se traduziram em uma mudança real na elaboração de currículos mais permeáveis, abertos ao diálogo e ao trabalho conjunto (COUTO, 2011).

Nova tentativa, dessa vez específica para a formação em Administração Pública, ocorreu com a publicação de suas Diretrizes Curriculares Nacionais (Resolução nº 01/2014). Nesse documento encontramos a flexibilidade, a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade como princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos. Sabemos, porém, que a instituição normativa desses princípios é um passo importante mas não definidor em si de uma nova realidade. Vivenciamos, então, um processo inacabado de criação e estabelecimento de novas formas de lidar com o conhecimento no contexto da formação profissional. Fato que reforça a importância da disseminação de práticas como a que relatamos aqui.

Compreendemos que é razoável argumentar que a fragmentação do conhecimento no campo da Administração Pública colabora, senão para o aprofundamento, para a manutenção de um *status quo* das burocracias públicas. Uma vez que os estudantes não são convidados a pensar de forma diversa, possivelmente não serão profissionais capazes de propor estratégias distintas das hoje vigentes e utilizadas.

2. Conectando os aspectos teóricos com a realidade da Administração Pública

A formação em nível superior em Administração Pública (AP) começa com a experiência da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. Depois, os cursos da UFMG, UFBA e UFRGS principalmente, vieram ampliar a oferta de cursos de graduação na área. Nos anos 60, muito debate houve para definir a necessidade de um currículo específico para AP ou se poderia haver uma única formação mais generalista em Administração, incluindo os enfoques em Administração de Empresas (AE) e AP (COELHO, 2006). O Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas foi criado em 1969, por meio de um convênio com o governo do estado de São Paulo, e tinha como objetivo capacitar academicamente os servidores e assim, modernizar a administração pública paulista. Nos anos 80, muitos cursos foram fundidos na área de “administração”, mas com ênfase nos aspectos empresariais. A EAESP conseguiu resistir a esta pressão e nos anos noventa, a “EAESP, a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Fundação João Pinheiro (FJP) constituiriam a tríade do ensino de administração pública para graduandos no Brasil” (COELHO, 2006, p. 61).

Em meados dos anos 90, o curso da EAESP sofreu uma grande transformação, quando deixou de ser gratuito, – gratuidade garantida pelo convênio com o governo paulista –, e passou a ser pago. Com

isso, perdeu uma das grandes “atratividades” que tinha naquele momento. Com um vestibular único para AE e AP, em que o candidato apenas escolhia qual curso era sua primeira ou segunda opção, sendo ambos pagos, e com um interesse muito maior na área empresarial, o curso de AP tornou-se uma segunda opção para muitos jovens que não conseguiram entrar em AE. Passa a ser comum a existência de turmas em que mais de 80% dos estudantes que estavam no curso de AP, queriam, na verdade, estarem em AE. Martes (*et. al.*, 2010) destaca que isto “resulta em turmas de AP nas quais parte substantiva dos alunos não se interessa realmente pelos assuntos públicos, mas sim pelo mundo dos negócios privados” (MARTES *et. al.*, 2010, p. 4). Este fato gerava pressão nos professores para que as disciplinas – mesmo aquelas diretamente relacionadas com a área pública – tivessem sua programação adaptada à realidade empresarial. Os relatos dos alunos e alunas deste período não deixam dúvida disso e Coelho (2008) apresenta uma amostra deles.

Durante toda a primeira década dos anos 2000, houve pressão de parte dos professores cujas pesquisas estavam relacionadas com a questão pública em sentido amplo, e de muitas turmas de alunos e alunas, que haviam escolhido AP como primeira opção no vestibular, para que o curso contemplasse mais igualmente, no mínimo, as questões públicas e sociais. Iniciativas de reformular e “repensar a graduação” surgiram, disciplinas eletivas foram criadas e programas de pesquisa foram fomentados neste período.

Uma das iniciativas importantes foi a criação do Programa de Iniciação à Pesquisa (PIP), pelo professor Peter Spink, à época coordenador do GVpesquisa, órgão interno de apoio às pesquisas da EAESP. O PIP reuniu o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), realizado em parceria com o CNPq, o Programa Residência em Pesquisa em que os estudantes se vinculavam aos Centros de Estudos da EAESP como auxiliares de pesquisa e o Projeto Conexão Local³. Embora o PIP fosse aberto para todos os estudantes de graduação interessados da EAESP, claramente no Conexão Local, havia um interesse muito maior dos alunos do curso de AP, proporcionalmente. Isso porque, desde a sua criação em 2005, o Conexão Local tinha como objetivo levar os alunos para conhecerem experiências inovadoras de gestão social e de desenvolvimento econômico local, com enfoque nas áreas de políticas públicas, combate à pobreza e promoção da cidadania.

No início de 2009, os esforços para a criação de um curso de AP que realmente tivesse um enfoque na área pública começaram a dar resultados. Neste ano, iniciou-se a elaboração de uma proposta de um curso com matriz curricular focada na área pública, ainda que a visão não fosse exclusivamente estatal, buscando formar também profissionais para trabalhar no chamado “terceiro setor” e em organismos internacionais. A comissão foi inicialmente formada pelos professores Ana Cristina Braga Martes, Clovis Bueno de Azevedo, Marta Ferreira Santos Farah, Maria Rita Loureiro e Ricardo Bresler, todos do recém-criado Departamento de Gestão Pública (GEP).

³ Para mais detalhes sobre a origem do Projeto Conexão Local, ver Bresler et al (2008).

Várias propostas de inovações surgiram da interação deste grupo inicial com outros professores da EAESP. A ideia de alternar períodos de aprendizagem em salas de aula e fora da sala de aula tornou-se uma das bases fundamentais do curso. Outra inovação foram as Oficinas Temáticas: pesquisas e trabalhos de campo a serem realizados pelos estudantes, durante os dois primeiros anos do curso, buscando colocá-los em contato direto com as organizações públicas e sociais da região metropolitana de São Paulo. Mas, sem dúvida, a maior inovação foram as chamadas Conexões e Imersões. O que antes era uma atividade opcional aos alunos, por meio do Projeto Conexão Local, passou a ser obrigatório. Martes (*et. al.*, 2010) explicam o que foi pensado pelo grupo:

O principal objetivo das imersões é fazer com que eles desenvolvam a capacidade de reflexão crítica sobre a experiência obtida durante o período de observação, junto a servidores da área pública. Em ambas as atividades de imersão, os alunos deverão observar e analisar o dia a dia do funcionamento de um órgão ou entidade pública municipal/estadual e nacional, acompanhar projetos e eventualmente ajudar a encontrar soluções para as questões e problemas detectados. Os alunos da Pós-Graduação auxiliarão na preparação dos alunos de graduação que realizarão as imersões, acompanharão seu andamento e deverão ajudá-los na elaboração de um relatório de campo, a ser entregue para fins de avaliação da atividade (Martes et al, 2010, p. 8-9)

Em janeiro de 2012, o novo curso de graduação em Administração Pública da EAESP começou a funcionar, sob a coordenação dos professores Fernando Abrucio e Marco Antonio Carvalho Teixeira⁴, tendo como base fundamental a separação dos vestibulares. Ao realizar o processo seletivo na mesma data, os(as) candidatos(as) deveriam escolher de antemão para qual curso prestariam. E assim, a chegada de alunos(as) cujo interesse principal era a área pública foi automática. As inovações propostas pelo grupo inicial foram sendo colocadas em prática e, desta forma, foram criadas quatro imersões e conexões, todas elas configuradas como disciplinas obrigatórias do curso.

A primeira delas – Imersão Federal – ocorre no terceiro semestre, em Brasília, e tem como objetivo aproximar os(as) alunos(as) do cotidiano das equipes que coordenam algumas das principais políticas públicas consideradas inovadoras no país, por meio de visitas aos Ministérios e Secretarias responsáveis pelo processo de formulação. A segunda – Imersão Local – ocorre no quinto semestre e o objetivo até o primeiro semestre de 2016 era aproximar os estudantes dos desafios enfrentados pelos estados e municípios para implementar políticas de educação, saúde, cultura, desenvolvimento local, gênero, meio ambiente, gestão pública, defesa dos direitos de minorias e segurança pública. A terceira imersão – Imersão Profissional – ocorre no sexto semestre e dentro da EAESP, mas com convidados externos para debater as perspectivas de atuação profissional em diferentes áreas, ajudando os jovens a entender o cotidiano de cada profissional em suas respectivas organizações. A última Imersão é a Conexão Sul-Sul, que ocorre no sétimo semestre, quando os(as) estudantes vão conhecer as realidades socioeconômicas dos países da América Latina e aprender com as políticas públicas que os governos

⁴ Em fevereiro de 2014, foi criada uma vice-coordenação específica para a área de Imersões e Conexões do Curso de Graduação em Administração Pública. Este cargo foi ocupado até junho/2017 pelo professor Fernando Burgos.

estão formulando para enfrentar os principais desafios nacionais.

Estas experiências de Conexões e Imersões complementam de forma decisiva a formação dos alunos de AP da EAESP, uma vez que o contato com a realidade da administração pública passou a ser constante. No entanto, a experiência da Imersão Local não pareceu suficiente para que os estudantes entendessem a heterogeneidade dos municípios brasileiros. É a partir disso que surge a ideia dos “gabinetes sombra”, detalhada a seguir.

3. As inspirações do Gabinete Sombra

Atualmente, o Gabinete Sombra (*Shadow Cabinet*) ocupa uma importante posição no sistema político britânico, apesar de suas origens informais. Esse gabinete surgiu nos meados do século XIX com reuniões dos membros mais antigos (seniores) da oposição com o objetivo de discutir as ações de governo e elaborar as respostas e o posicionamento desse grupo. Nesse momento, as ações analisadas eram pouco estratégicas e focavam as atividades do parlamento. Várias décadas se passaram até que fosse reconhecida a relevância do trabalho do Gabinete Sombra, obtida com a percepção de que esse grupo representava uma alternativa viável para um novo governo. No fim desse século temos um indicativo da legitimidade alcançada pelo gabinete sombra com a oferta de um salário para seu líder. Outras mudanças foram sendo lentamente incorporadas até que fosse alcançado o modelo atual. Atualmente é possível, por exemplo, que o primeiro ministro consulte o líder da oposição (chefe do gabinete sombra) em determinados assuntos, como os de emergência nacional. Com o passar do tempo, a experiência inglesa foi disseminada para outros países, como Nova Zelândia e Austrália (BATERMAN, 2008).

A expressão tem origem no funcionamento desse gabinete que seleciona seus integrantes de forma a constituir um grupo homólogo, espelho do gabinete oficial de governo. Assim, cada integrante se torna um ministro-sombra e acompanha o ministro oficial, informa-se das pautas, atividades e estratégias cotidianamente e, com o tempo, torna-se apto a substituí-lo. Ao mesmo tempo, qualifica o debate, a ação e as estratégias da oposição e torna possível otimizar o tempo de formação de um novo governo, quando da queda do gabinete atual. O Gabinete-Sombra, a exemplo do que se fazia desde suas origens, se reúne semanalmente para discutir as ações do governo, o posicionamento e estratégias da oposição, mostrando-se à opinião pública como uma opção viável para um próximo governo.

No Brasil, não é comum que a oposição organize-se desta forma. Ao perder uma disputa eleitoral, o movimento comum é tentar mostrar os erros da situação em aspectos mais gerais. Não há uma designação específica para cada área, como no gabinete sombra. Ao perder a eleição presidencial em 1989 para Fernando Collor de Mello, o então candidato derrotado, Luis Inácio Lula da Silva, criou o chamado “Governo Paralelo”, tendo como bases o Instituto Cidadania e muitos intelectuais brasileiros que buscavam debater alternativas de ação política e de políticas públicas. O “Governo Paralelo” durou

de 1990 a 1992. Passado o processo de impeachment do então presidente Collor, o Instituto Cidadania passou a organizar as “Caravanas da Cidadania”, que duraram de 1993 a 1996, incluindo o período eleitoral de 1994, quando Lula perdeu a disputa para Fernando Henrique Cardoso. Ainda que possa ter havido muitos ganhos e aprendizados sobre a realidade do país durante o “Governo Paralelo” e as “Caravanas da Cidadania”, nenhuma das experiências teve continuidade.

Por causa desta pouca tradição brasileira, o caso que apresentamos aqui teve sua inspiração na forma de funcionamento do Gabinete Sombra inglês. Foram providenciadas adaptações ao contexto, considerando as especificidades do país, a finalidade e as possibilidades e limitações típicas na academia. Além disso, foram necessárias adaptações que considerassem que o objetivo da formação desse gabinete sombra acadêmico é debruçar-se sobre as realidades das administrações públicas municipais e, principalmente, gerar aprendizados nos alunos e alunas da turma, pensando que após a conclusão do curso de graduação, as administrações locais podem servir como importante alternativa de atuação profissional.

4. O “Gabinete Sombra” como estratégia de ensino e aprendizagem

A experiência inicial de trazer a ideia do “gabinete sombra”, para a sala de aula, envolveu duas disciplinas bimestrais e subsequentes: “Município, Poder e Instituições Locais” e “Experiências inovadoras em governos subnacionais”, ambas obrigatórias e inseridas na grade do quinto semestre do curso de Administração Pública.

Descreveremos inicialmente a primeira disciplina mencionada, cujo objetivo é completamente voltado para a gestão municipal no Brasil e buscamos alcançá-lo por meio do debate dos principais aspectos relacionados ao tema e, sobretudo, por meio do contato com esse ente federativo. Consideramos que, para compreender o funcionamento da administração municipal é fundamental observar as instituições locais, bem como seus mecanismos de concentração e distribuição de poder. Consideramos também que, para entender os meandros desse contexto, é preciso debater teoricamente, ler o que os autores e autoras de referência já escreveram a respeito, e comparar o “governo local” brasileiro com outros países, para compreender as diferenças que as origens, as atribuições e responsabilidades geram no cotidiano, além de obviamente, apresentar o papel do município no desenho federativo atual do Brasil. Porém, é preciso mergulhar em uma realidade de governo, para visualizar na prática e no contato com quem nela trabalha, os desafios, as dificuldades e as potencialidades ali existentes. Essa disciplina dá o primeiro passo nessa direção.

Em termos formais, o conteúdo teórico desta primeira disciplina é distribuído em oito aulas semanais de 4 horas/aula cada, dedicadas aos temas: governos e poder local; gestão municipal e o desafio das políticas sociais; governo local e governança local; e avaliação da gestão pública local. A metodologia utilizada mescla aulas expositivas e debates entre os alunos e também são previstos momentos de

orientações para elaboração do trabalho final, específicos para cada grupo. Ao final da disciplina, é aplicada uma prova teórica individual (30%) e o restante da nota é distribuído em um trabalho de grupo. Uma versão preliminar é entregue no meio do curso (15%) e a versão final impressa é novamente entregue (20%) e apresentada em sala de aula (20%). A parte final da nota é distribuída pelos conteúdos temáticos que cada aluno ou aluna adotou para ser “sombra” (15%).

Logo no início da disciplina, são formados grupos de 07 ou 08 integrantes e cada um assume o papel de ‘secretário(a)-sombra’ de um(a) secretário(a) da administração municipal de um município e um(a) estudante assume o papel de prefeito(a) municipal. Os papéis se assemelham aos do Gabinete Sombra oficial: cada integrante acompanha as atividades de seu homólogo, buscando compreender quais são as ações, projetos e estratégias do município na pasta que acompanha. Cada secretário (a)-sombra deve realizar as atividades descritas no Quadro 01 a seguir:

QUADRO 01 – Atividades previstas para cada aluno(a) “sombra”

Cargo	Atividades previstas
Prefeito (a)	<p>conversar com prefeito(a)</p> <p>conversar com funcionalismo público</p> <p>informar-se sobre o cenário político (situação e oposição na câmara, apoios na ALESP e Congresso)</p> <p>identificar os canais de participação (conselhos, fóruns, etc)</p> <p>compreender mecanismos de transparência da gestão identificar possibilidades de Parcerias Público-Privadas mapear o processo de alocação de recursos</p>
Secretário (a) de Finanças	<p>conversar com secretário(a) de finanças</p> <p>analisar as finanças públicas municipais (observar as várias fontes de recursos: tributos municipais, transferências constitucionais, DTP, ...)</p> <p>identificar os principais desafios</p> <p>investigar possibilidades de aumento de arrecadação compreender o processo de alocação de recursos para outras áreas</p>
Secretário (a) de Planejamento	<p>conversar com secretário(a) de planejamento / gestão analisar os mecanismos de monitoramento</p> <p>analisar o plano de cargos e salários</p> <p>analisar as relações com o funcionalismo público identificar os principais desafios</p>
Secretário (a) de Educação	<p>conversar com secretário(a) de educação</p>
	<p>observar infraestrutura das escolas analisar os indicadores educacionais identificar os principais desafios</p> <p>caracterizar o diálogo com comunidade escolar</p>

Secretário (a) de Saúde	<p>conversar com secretário(a) de saúde observar infraestrutura dos hospitais e ubns analisar os indicadores de saúde identificar os principais desafios</p> <p>caracterizar o diálogo com os municípios vizinhos</p>
Secretário (a) de Assistência Social	<p>conversar com secretário(a) de assistência social observar a infraestrutura dos CRAS e CREAS programas municipais</p> <p>indicadores de pobreza, exclusão social e vulnerabilidade principais desafios</p> <p>caracterizar o diálogo com governos estaduais e federais</p>
Secretário (a) de Cultura	<p>conversar com secretário(a) de cultura</p> <p>observar a infraestrutura dos equipamentos culturais</p> <p>identificar as ações municipais de incentivo às práticas culturais</p> <p>identificar os principais desafios</p> <p>mapear as parcerias com governos estaduais e federais</p>
Secretário (a) de Desenvolvimento Urbano	<p>conversar com secretário(a) de desenvolvimento urbano (ou cargo semelhante)</p> <p>infraestrutura urbana</p> <p>existência e análise do plano diretor municipal e de outras legislações de regulação urbana</p> <p>ações municipais de desenvolvimento urbano principais desafios</p> <p>parcerias com governos estaduais e federais</p>

Fonte: elaboração própria

Dado que no Brasil, os municípios têm autonomia para definir sua estrutura de funcionamento, encontramos diferentes configurações burocráticas no que se refere ao número de secretarias, os seus nomes e também a distribuição de alguns temas. Lidamos com isso propondo que os grupos se distribuam entre as pastas mais frequentemente encontradas, como saúde, educação, assistência social, cultura, finanças e administração e gabinete do prefeito ou da prefeita. Adaptações são possíveis. São discutidas e adotadas de acordo com a realidade local.

A seleção dos municípios variou ao longo das diferentes turmas. No primeiro semestre, a única restrição era que o município precisaria estar no Estado de São Paulo e cada grupo escolheu livremente o município de preferência. A consequência foi a seleção de municípios distantes da capital que dificultou a dinâmica da disciplina, pois limitou a possibilidade visitas regulares para acompanhamento da gestão. No semestre seguinte, o universo de possibilidades foi restrito à região metropolitana da capital. Com isso, tivemos a questão da distância solucionada e nos deparamos com a dificuldade de estabelecer contatos e parcerias com as gestões. Na primeira turma, os (as) alunas(os) utilizaram com frequência seus contatos pessoais para acessar as gestões. Atribuímos também ao endividamento dos municípios e a consequente baixa capacidade de empreender novos projetos e ações um dos fatores dessa dificuldade de acesso. O momento em que a gestão está passando também

é um elemento interveniente e, nesse caso, determina diferentes desdobramentos. No ano após as eleições municipais, por exemplo, algumas novas equipes se mostram mais abertas e disponíveis ao contato vislumbrando, inclusive, a possibilidade de obter boas ideias e propostas no contato com os estudantes. Ao passo que outras se mostram com dificuldades de abrir as portas em um momento em que ainda estão compreendendo o funcionamento da gestão e se apropriando de tudo que a compõe.

Formados os grupos, selecionados os municípios e montados os gabinetes sombra, iniciam-se as atividades da primeira disciplina. Os grupos começam a se aproximar da gestão municipal escolhida. Fontes secundárias que disponibilizam dados desagregados por municípios são consultadas inicialmente para se identificar o contexto político, financeiro e os principais indicadores de cada área. Outras fontes são utilizadas, como o próprio site da prefeitura, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP) e o Tesouro Nacional. Cada estudante se dedica majoritariamente à secretaria que escolheu para ser ‘sombra’. Em sala de aula, os grupos têm a oportunidade de se reunir e discutir os levantamentos que estão fazendo e, ainda, tirar dúvidas e pedir novas orientações para o professor. Terminado o levantamento é entregue uma versão parcial do relatório. Além de cumprir a função de avaliação parcial, essa versão cumpre um papel pedagógico ao dar insumos ao professor para orientar a turma e corrigir eventuais equívocos. É um importante momento considerando que para vários alunos e alunas é o primeiro exercício de diagnóstico sistematizado que fazem.

Enquanto realizam o levantamento de dados secundários, os grupos são orientados a entrar em contato com as gestões municipais. O professor providencia uma carta personalizada para cada gestão direcionada ao prefeito ou a prefeita, apresentando a proposta da disciplina, seus objetivos, período de duração, integrantes do grupo e fornecendo seus dados de contato. A partir do envio eletrônico da carta, o grupo entra em contato, nesse momento por telefone, com seus secretários ou secretárias ‘sombra’ para uma conversa inicial. Vale ressaltar que nem sempre o (a) secretário(a) está disponível e, na maioria das vezes, esta conversa inicial passa pela burocracia de médio escalão da prefeitura e, somente após algumas semanas, consegue-se chegar ao chefe da pasta analisada.

A partir do feedback da versão preliminar do diagnóstico e das novas informações provenientes dos primeiros contatos com profissionais da gestão, os grupos elaboram uma versão final do diagnóstico. Novos espaços na sala de aula são abertos para o diálogo sobre o trabalho até que, no último dia de aula todos os grupos se apresentam. A avaliação é orientada por critérios que incluem a participação do grupo, a duração da apresentação e a clareza do conteúdo apresentado. De forma secundária, estão sendo observadas a capacidade de síntese e de apreensão e a transmissão de todo o conhecimento que produziram sobre o município.

Assim, a disciplina “Municípios, Poder e Instituições Locais” é finalizada. Na sequência, inicia-se a disciplina “Experiências Inovadoras em Gestão Municipal”. Nesse período, temos duas prioridades inter-relacionadas. A primeira delas é promover o contato direto dos gabinetes sombra formados pelas

alunas e alunos com as gestões municipais. Eles começam uma fase de visitas ao município. Mais uma vez, os desdobramentos em cada município variam um pouco de acordo com a realidade local. Houve casos em que foram realizadas reuniões para apresentações mútuas de todos (as) os(as) gestores(as) e estudantes envolvidos(as) e também houve situações de reuniões setorizadas, com a presença de um(a) aluno(a) e a equipe ou somente o(a) responsável pela pasta, por exemplo.

A partir daí, as agendas variam bastante. Há quem comece pelas visitas aos equipamentos públicos, como Unidades Básicas de Saúde, Centros de Referência da Assistência Social, Unidades de Educação Infantil ou Centros de Cultura. Ou é possível também acompanhar o (a) prefeito (a) nas agendas públicas ou ir aprender sobre finanças, planejamento ou administração conversando com técnicos em seus locais de trabalho. O princípio básico é identificar as atividades em andamento, regulares ou não, apropriar-se dos espaços existentes no município, das pessoas envolvidas nas ações e, a cada momento, vislumbrar as possibilidades de aprendizado.

Como estratégias pedagógicas e metodológicas, buscamos garantir que os grupos disponham de algumas ‘ferramentas’ ou conhecimentos básicos. Trabalhamos a forma de inserção e de contato com as pessoas orientando-nos, principalmente, pelo proposto pelo professor Peter Spink em textos como ‘O pesquisador conversador no cotidiano’ (2008) e ‘Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista’ (2003). Debates sobre o reconhecimento e a importância dos saberes que emergem da prática, sobre como os diferentes lugares oferecem diferentes possibilidades de relacionamento e de compreensão e, assim, de construção de conhecimento. Com isso, queremos ‘destronar’ o conhecimento acadêmico e científico como única fonte de explicação válida sobre o mundo. E reforçar que, antes de qualquer outra postura ou papel que tenham, o objetivo é aprender com quem faz.

De forma complementar, trabalhamos aspectos e repertórios práticos que desenvolvam a autonomia dos grupos para estabelecer o contato e construir suas agendas e trajetórias junto à administração municipal. A sala de aula continua sendo um espaço de apoio em que estão garantidos o tempo e o diálogo sobre as dúvidas, as dificuldades e as demais demandas trazidas pelos grupos.

A segunda prioridade dessa disciplina baseia-se na apresentação de soluções intersetoriais ou transversais implantadas nos contextos nacional e internacional. Por meio de estudos de casos, buscamos abordar problemas complexos (*wicked problems*) existentes em temas como idosos, juventude e gênero, os grupos debatem a situação dos municípios em relação aos temas e elaboram soluções para os casos, levando em consideração as realidades dos municípios em que estão trabalhando.

A disciplina é finalizada com a apresentação de um trabalho e a entrega de um relatório final sobre o município, avaliada em 25% da nota total. Para a apresentação montamos uma espécie de banca para a qual são convidados representantes das gestões municipais estudadas e o professor. Nessa apresentação, os pontos mais relevantes do diagnóstico já elaborado e apresentado no fim da disciplina

“Municípios, Instituições e Poder Local” são apresentados para contextualização. Além disso, são apresentadas estratégias e propostas de intervenção que vão de encontro com os desafios identificados nesse diagnóstico. Nesse ponto, a presença dos gestores e gestoras municipais é fundamental porque eles são capazes de comentar sobre o quão factível a proposta é. Os grupos entregam uma cópia de seus trabalhos para os representantes municipais presentes, ao fim da apresentação. Além dessa avaliação, a turma é avaliada em relação à participação nas atividades em sala de aula (30%). E o relatório final vale 45% da nota total.

5. Aperfeiçoando a experiência e integrando com novas disciplinas

No início de 2016, essa experiência mudou por um fator mais relacionado ao curso que à própria disciplina. A Imersão Local, descrita anteriormente, precisou ser adaptada com a constatação da Coordenação de que levar os(as) estudantes pra conhecer experiências municipais inovadoras e exitosas (critério de seleção dos municípios para essa Imersão), não retratava a realidade de crise econômica presente na grande maioria dos municípios brasileiros. E assim, o objetivo de conectar alunos e alunas à realidade dos governos locais brasileiros não estava sendo alcançado integralmente, ainda que as experiências visitadas fossem extremamente ricas em termos de aprendizagem.

Uma reportagem do jornal Valor Econômico⁵, em janeiro de 2016, apontou que havia trinta municípios brasileiros com graves dificuldades financeiras em decorrência da crise internacional das commodities. A Coordenação então pensou que seria interessante desenvolver a Imersão Local nestes municípios, para conhecer as alternativas econômicas e sociais pensadas pela equipe de governo diante dessas circunstâncias. Havia um receio sobre como e se estes municípios receberiam os grupos, por tratar-se de um momento delicado, de cortes e redimensionamentos dos serviços públicos. A estratégia proposta foi integrar a ideia dos gabinetes-sombra em funcionamento nas disciplinas “Município, Poder e Instituições Locais” e “Experiências Inovadoras em Governos Subnacionais”, com a Imersão Local.

Para garantir uma diversidade geográfica e de conjunturas foram escolhidos os municípios de Anchieta-ES, Araxá-MG, Camaçari-BA, Itajaí-SC, Sorriso-MT e Triunfo-RS, todos integrantes da lista publicada na reportagem do Valor.

Essa integração trouxe mudanças metodológicas para as disciplinas “Municípios, Poder e Instituições Locais” e “Experiências Inovadoras em Gestão Municipal”. Primeiro porque havia a distância física dos municípios a serem estudados, o que parecia um empecilho inicial. Por outro lado, a pesquisa *in loco* foi concentrada no período da Imersão Local (dez dias), quando os grupos teriam uma imersão integral na realidade municipal, uma vez que estariam vendo e analisando os equipamentos e serviços públicos *in loco*. A Imersão Local foi, então, inserida entre as duas disciplinas mencionadas.

⁵ A reportagem “Fim de ciclo de commodities reduz receita dos 30 municípios que mais exportam” foi publicada em 26 de janeiro de 2016 e pode ser acessada pelo link: <http://www.valor.com.br/brasil/4409734/fim-de-ciclo-de-commodities-reduz-receita-dos-30-municipios-que-mais-exportam>

Outra grande mudança metodológica foi decorrente da percepção de que não bastava irmos observar a realidade e preparar um relatório a ser debatido dentro do ambiente acadêmico. Era necessário tentar auxiliar estes municípios. Assim, desenvolvemos um modelo propositivo de solução de problemas denominado PPAS (Proposta de Plano de Ação Setorial). O nome foi definido levando-se em consideração que se tratava de uma proposta, já que cabia aos municípios aceitarem ou não, levando em conta a legitimidade dos governos democraticamente eleitos, muitas vezes ausente em consultorias, assessorias ou grupos de estudantes – sempre externos aos debates municipais – para formular propostas. Depois, a ideia de que era um plano de ação, ou seja, um documento simples, mas voltado à solução do problema e não apenas, ao diagnóstico do mesmo. E, por último, a ideia de ser setorial estava relacionada com os setores da prefeitura que seriam analisados pelos “alunos(as)-sombra”.

A partir destas duas mudanças, o primeiro desafio foi contatar as prefeituras. Inicialmente, enviamos ofícios a cada uma delas, diretamente ao e-mail do prefeito(a) ou chefe de gabinete, explicando o objetivo da experiência e solicitando apoio da prefeitura para viabilizar os contatos dos(as) alunos(as) com os(as) secretários(as) das pastas e com as equipes de cada secretaria. Alguns dias depois, ligamos para confirmar o recebimento, já que nenhuma prefeitura respondeu ao e-mail e já foi possível notar que havia diferentes receptividades em relação à proposta. Alguns gabinetes se propuseram a ajudar diretamente e, outros, passaram a demanda para as secretarias de planejamento ou comunicação. Enquanto os contatos eram mantidos com as prefeituras, as aulas do primeiro semestre de 2016 começaram e a sala foi dividida nos gabinetes-sombra, com cada grupo tendo liberdade para definir quem atuaria em cada uma das secretarias definidas previamente. A escolha do município a ser visitado foi feita por sorteio entre os grupos.

O desenho final desse novo modelo definiu três etapas principais. Na primeira, durante a disciplina “Município, Poder e Instituições Locais”, os grupos elaboraram o diagnóstico do município, por meio de indicadores públicos e informações disponíveis em livros, artigos, teses/dissertações e notícias dos jornais locais, acessados pela Internet. A segunda etapa se deu com o desenvolvimento da disciplina “Imersão Local”, por meio do deslocamento dos grupos para os municípios selecionados. Durante essa etapa, cada aluno(a) elaborou três PPAS relativos à sua pasta. Os três problemas a serem trabalhados foram pactuados com a equipe local no primeiro dia da visita de campo, para que houvesse tempo suficiente para a elaboração dos PPAS. O grupo estava em campo sob a supervisão e a orientação de um(a) aluno(a) do Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP, como usualmente acontece nas Imersões Locais. Esse(a) supervisor(a), além de orientar o grupo, estabelecia contato direto com a gestão, facilitando a agenda e o desenvolvimento das atividades. Na terceira etapa, iniciou-se a disciplina “Experiências Inovadoras em Governos Subnacionais”.

Os(as) alunos(as) se dedicaram a aperfeiçoar os PPAS elaborados no campo, a corrigir o diagnóstico realizado na primeira etapa com eventuais atualizações de dados e informações obtidas junto ao governo e a elaborar o relatório final. Este relatório foi apresentado na sede da FGV-EAESP, com um

representante de cada município convidado para avaliar a apresentação e receber o documento final.

Obviamente que o recebimento do relatório final com um diagnóstico sobre o município poderia interessar à equipe de governo. Mas, sem dúvida, o maior interesse da gestão pública local e o maior desafio dos(as) alunos(as) estão nos PPAS. Afinal, cada um deles – cada município recebe 24 ou 27 PPAS, a depender se o grupo tinha 8 ou 9 integrantes – contempla os seguintes itens: Problema a enfrentar; objetivo da ação; breve justificativa; descrição da ação; órgãos governamentais envolvidos; órgãos não-governamentais envolvidos; análise SWOT; fatores críticos de sucesso; custo estimado; meta final; e, prazo final.

A inserção do ‘custo estimado’ no PPAS teve três motivos principais. O primeiro é que estávamos lidando com municípios em grave situação financeira. O segundo é que toda a classe passou a ter que dialogar com o professor da disciplina “Política Fiscal: dimensões tributária e orçamentária”⁶, que ocorre também no quinto semestre. Nas edições anteriores do trabalho com o “Gabinete-sombra”, apenas os(as) alunos(as) responsáveis pelas pastas de Finanças e Planejamento procuravam o professor para esclarecer dúvidas pontuais. O terceiro motivo é mostrar aos alunos(as) a necessidade de pensar em propostas com custos viáveis, evitando “soluções ótimas” com baixíssima aplicabilidade para as prefeituras.

Outra integração que passou a ocorrer foi com a disciplina bimestral “Tecnologia da Informação e Governo”, no mesmo semestre. O trabalho final proposto pela professora Maria Alexandra Cunha estava relacionado com os desafios de TIC que os(as) alunos(as) tinham percebido no município, em cada uma das áreas visitadas.


Para a apresentação final, a FGV-EAESP convidou e custeou as despesas de deslocamento e hospedagem em São Paulo de um representante de cada município. Assim, estiveram presentes prefeito, secretários(as) municipais, assessores e vereadora das cidades pesquisadas. As apresentações duravam vinte minutos, com mais trinta minutos para os comentários e questionamentos do professor, do representante municipal e do(a) supervisor(a) que acompanhou cada grupo.

Com base nos aprendizados desta edição do primeiro semestre de 2016 e o reconhecimento por parte dos(as) alunos(as), da Coordenação, dos professores envolvidos e também dos municípios visitados de que havia sido um caminho interessante, buscamos melhorar o formato para o semestre seguinte. Uma das mudanças foi a integração formal da disciplina “Tecnologia da Informação e Governo”, com um novo item no PPAS, denominado “Uso de tecnologia na proposta”, mostrando que a TIC não é um tema específico de uma companhia de processamento de dados ou de uma secretaria específica, mas

⁶ Até a reformulação da grade curricular do curso de Administração Pública da EAESP ocorrida em dezembro de 2015 e válida, portanto, para as turmas ingressantes a partir de janeiro de 2016, o tema das finanças públicas era tratado nas disciplinas “Política Fiscal: dimensão tributária”, “Política Fiscal: dimensão orçamentária” (ambas bimestrais no quinto semestre) e “Contabilidade e Auditoria de Resultados” (semestral no sexto semestre). Com a reformulação, este tema é tratado em “Finanças Públicas” (semestral no terceiro semestre) e “Contabilidade e auditoria no setor público” (semestral no quinto semestre).

que na educação, saúde, assistência social, cultura e desenvolvimento urbano, as equipes governamentais também devem estar atentas para este tema. O modelo de PPAS está na Figura 01.

FIGURA 01: Modelo do PPAS em maio de 2017

Imersão Local – 2017		 <small>COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</small>
Proposta de Plano de Ação Setorial PPAS		
Secretaria Responsável	Problema a enfrentar	
Objetivo de Ação		
Breve Justificativa		
Descrição da Ação		
Uso de tecnologia na proposta		
Órgãos governamentais envolvidos	Órgãos não-governamentais envolvidos	
Análise SWOT	Fatores Críticos de Sucesso	
Custo estimado	Meta final	Prazo final

Fonte: FGV, 2017

Mas a principal mudança nesse semestre foi a parceria estabelecida com a ONG Comunitas, no início de 2017⁷. A Comunitas desenvolve o Programa Juntos Pelo Desenvolvimento Sustentável, visando aprimorar a gestão pública municipal. As cidades escolhidas para participar do Programa recebem

⁷ Em função das eleições municipais de 2016 em outubro, consideramos que fazer as visitas nos municípios não era adequado. Afinal, além das equipes estarem totalmente focadas nas disputas eleitorais, ainda havia o risco da utilização da chegada dos(as) alunos(as) da FGV-EAESP por parte da situação ou da oposição, o que não seria adequado à esta experiência acadêmica. Assim, as duas disciplinas principais, “Município, Poder e Instituições Locais” e “Experiências Inovadoras em Governos Subnacionais” focaram no diagnóstico dos problemas e na proposta de soluções para o município de São Paulo. E a Imersão Local foi realizada em governos estaduais e ONGs de diferentes estados brasileiros

o apoio de consultorias especializadas em três áreas principais: equilíbrio fiscal, saúde e educação. Escolhemos os municípios cujos perfis pareciam mais adequados à ideia de conectar os(as) estudantes com as diferentes realidades brasileiras e onde havia bons interlocutores da Comunitas e dispostos a colaborar com a experiência de aprendizado dos graduandos. Assim, em maio de 2017, visitamos Caruaru (PE), Juiz de Fora (MG), Paraty (RS), Pelotas (RS), Petrolina (PE) e Teresina (PI).

O formato permaneceu o mesmo, com as três etapas: diagnóstico municipal; visita e pesquisa in loco; aperfeiçoamento das propostas e apresentação. A apresentação final dos trabalhos ocorreu na sede da ONG Comunitas, com uma banca formada pelo professor das disciplinas “Município, Poder e Instituições Locais” e “Experiências Inovadoras em Governos Subnacionais”, a professora de “Tecnologia da Informação e Governo”, o coordenador do curso de graduação e o(a) supervisor(a) de cada grupo. Além disso, um dos municípios enviou um representante para participar e os demais destacaram ao menos um(a) secretário(a) para acompanhar as apresentações à distância, por meio da plataforma on-line que a Comunitas mantém para treinamentos e debates com os municípios.

6. Lições aprendidas e desafios futuros

As seis edições realizadas até agora – com diferentes formatos, conforme explicado anteriormente – trouxeram várias lições, e que precisam ser analisadas. Estas lições estão divididas em três grupos: estudantes, Coordenação do Curso e relacionamento com os municípios. É importante destacar que a cada edição, reflexões eram feitas e mudanças iniciadas, tentando corrigir erros e aperfeiçoar caminhos que permitissem ampliar o aprendizado dos(as) estudantes.

6.1 Estudantes:

Entendemos o campo de pesquisa como um campo-tema (SPINK, 2003) no qual a possibilidade de aprender sobre o tema não se restringe a uma localização geográfica, tradicionalmente conhecida como ‘o campo’. Para nós, o campo está em qualquer lugar onde as pessoas se colocam como pesquisadores(as) de um determinado tema e tem adensamentos diferentes, a depender de onde estão transitando. Assim, o processo de conhecer sobre um tema pode ocorrer de múltiplas formas e em materialidades variadas. Com essa proposta, podemos perceber uma série de aprendizados que emerge dos vários tipos de contatos estabelecidos com as gestões municipais, nos diferentes locais onde estão presentes.

Na fase inicial de preparação do diagnóstico, quando os municípios não foram acionados ainda, os grupos já aprendem a buscar e a manejar informações em banco de dados, com foco no município. Com isso, se veem estimulados a analisar a situação do município escolhido em relação aos seus vizinhos, a outros municípios de mesmo porte ou no contexto do estado. Além disso, em termos substantivos, a análise desses dados aporta um aprendizado importante sobre as realidades financeira e

social do município. Mesmo que eles já acumulem conhecimentos sobre o trabalho com dados secundários, para muitos(as) a novidade está em observar múltiplas dimensões de um mesmo local.

Quando se inicia a fase de contato com as gestões e, especialmente, as visitas aos municípios, é iniciada uma mudança comportamental, que se desdobra ao longo do curso de forma incremental. Nesse momento, tem lugar um novo tipo de aprendizado, algo que podemos chamar de conhecimento sobre “a vida como ela é”, que se dá no cotidiano do desenvolvimento das atividades, seja nos grandes momentos de reuniões ou de acompanhamento de eventos, seja durante um simples telefonema ou o deslocamento até um equipamento municipal utilizando transporte público, por exemplo.

É interessante perceber que, nos primeiros momentos, tudo é descoberta e novidade. Vale lembrar que a grande maioria dos estudantes da EAESP é de origem paulistana ou da região metropolitana de São Paulo. Eles e elas se surpreendem a todo o momento. Surpresas boas - e más também - vão tomando o lugar do imaginário formado pelas suposições e ideias que criaram ao longo da vida e do curso sobre o cotidiano, a realidade e os desafios das gestões municipais. E, com o tempo, os olhares vão se transformando. O deslumbramento e o “choque de realidade”, para alguns, vão cedendo espaço para a análise crítica e fundamentada na situação financeira, administrativa e nas demandas e desafios que foram capazes de apreender durante o processo.

Quando foi permitido que os grupos se decidissem por qualquer município do Estado, os objetivos das disciplinas foram colocados em risco pelas dificuldades de contato direto com as equipes municipais. Os grupos utilizaram critérios pessoais (municípios em que parte da família residia ou onde gostavam de passear), sem considerar a distância de São Paulo. A aprendizagem sobre esse episódio definiu a escolha de municípios na região metropolitana da capital do Estado. E, com isso, vieram os desafios de inserção dos grupos nas gestões. Os municípios ao redor de São Paulo são municípios de maior porte, com gestões maiores e mais complexas. A carta formal para apresentação dos grupos ganhou maior relevância, já que a FGV é uma instituição reconhecida e valorizada nesse contexto. Mas, seguia sendo necessário o acompanhamento próximo dos grupos para ajudá-los a estabelecer o contato com as gestões e, em último caso, o professor entrava em contato diretamente com a prefeitura.

Outro grande aprendizado para os(as) estudantes decorre do fato de assumirem uma tarefa individual e de serem responsabilizados(as) por isso. Em um curso desenhado para fortalecer habilidades para trabalhar em equipe – fundamental na área pública – muitas vezes, os trabalhos coletivos são a parte principal da nota. Apesar dos ganhos deste formato, há problemas como alunos(as) que se “acomodam” no trabalho coletivo e, em outros casos, dificulta o desenvolvimento de competências comportamentais e acentua a timidez de alguns(mas). Ao serem responsabilizados(as) individualmente por uma área específica, não há alternativa além da dedicação intensa ao trabalho. Um dos relatos na avaliação dos(as) alunos(as) sobre a experiência, em junho de 2017, deixa isso claro: “senti muito frio na barriga na primeira reunião sozinho na prefeitura. Não sabia como me comportar. Senti falta dos

colegas que sempre faziam as perguntas. Mas no final da semana, me senti muito mais confiante. E por isso, decidi que seria um dos apresentadores do meu grupo, para mostrar para mim mesmo que era capaz. E eu fui capaz”. Para nortear um pouco o trabalho individual, a lista de tarefas (Quadro 1) se mostra muito útil. Ao mesmo tempo em que lhes confere maior autonomia para trabalhar, lhes dá segurança de que estão avançando no sentido esperado.

A partir da utilização do modelo dos PPAS, os aprendizados também foram notáveis. O mais direto foi o treinamento de uma escrita clara, objetiva e concisa, afinal, cada “caixinha” do PPAS tem um limite de espaço (cada PPAS tem, no máximo, uma folha). Depois, pensar nas organizações governamentais e não governamentais a serem envolvidas ajudou a mostrar a importância e a utilidade da intersetorialidade na prática. O fato de precisarem realizar uma análise SWOT da proposta e de identificar os fatores críticos de sucesso, além de retomarem conteúdos vistos em outras disciplinas do curso, permitiu-os valer-se de ferramentas utilizadas por consultorias, que poderão ser úteis também para sua inserção no mercado de trabalho no futuro. A inclusão da questão sobre o uso de tecnologia, criou uma conexão formal com a disciplina da área mas, para além disso, permitiu demonstrar que as TICs podem – e devem – ser utilizadas em todas as áreas do governo. Definir custos, metas e prazo final foram bastante desafiadoras para os(as) alunos(as). Na primeira experiência com o PPAS foi comum receber propostas com “custo zero”. No debate com o professor, este erro foi corrigido e eles retomaram conceitos das disciplinas introdutórias de Contabilidade para relembrar os métodos de apropriação de custos diretos e indiretos, tornando a proposta mais próxima da realidade.

Por fim, as apresentações também geraram muitas lições. O modelo atual prevê três momentos. O primeiro é o mais tradicional, com o grupo apresentando o trabalho de diagnóstico para o professor da disciplina “Município, Poder e Instituições Locais”. Seu caráter corriqueiro no ambiente acadêmico faz com que os grupos não se preocupem muito com esse momento. Porém, como dito antes, para o professor é um importante insumo para o processo e para a correção de rumos. O segundo momento acontece no último dia da pesquisa de campo (disciplina Imersão Local), quando os(as) estudantes devem apresentar *in loco*, para as equipes do governo as soluções formuladas pelo grupo. É tarefa do(a) supervisor(a) deixar claro que ainda trata-se de propostas preliminares e que as mesmas serão debatidas, corrigidas e aperfeiçoadas, com a ajuda do professor durante o mês seguinte. E o terceiro ocorre para uma banca, com a presença de um representante da prefeitura, dois professores (disciplinas “Experiências Inovadoras em Governos Subnacionais” e “Tecnologia da Informação e Governo”), e o coordenador do curso. Cada banca tem a sua especificidade, mas todas elas geram aprendizados na capacidade de exposição individual e coletiva e de argumentação para públicos diferentes. A presença de representantes da gestão confere ao último momento um ar de formalidade e profissionalismo que, ao mesmo tempo em que deixa alguns alunos(as) ansiosos(as), os incentiva a se preparar mais e melhor. Os reflexos desse esforço podem ser observados no cuidado para com a elaboração do relatório, dos slides e, muitas vezes, até mesmo no aspecto mais formal com o qual vêm e se apresentam nesse

momento. Além disso, mesmo sendo pontual, a banca heterogênea mostra também a importância de redução da fragmentação do ensino, criticada anteriormente.

6.2 Coordenação

Para realizar esta experiência, entendemos que é fundamental ter espaço para diálogo dentro da sala de aula. Há uma característica favorável para isso na EAESP: as aulas do curso de AP têm duração de 4 horas/aula. Assim, parte de cada aula era direcionada para essa finalidade, permitindo que os grupos se reunissem, se atualizassem quanto as informações coletadas por cada secretário(a)-sombra e discutissem conjuntamente a situação do município. Na fase da elaboração das propostas de intervenção, por exemplo, os debates são acalorados já que muitas ideias dependem de recursos – sobretudo financeiros – que os municípios não dispõem ou não têm autonomia normativa para direcionar para essa finalidade. Há muitos relatos sobre as dificuldades de se pensar em estratégias diante das condições e possibilidades que o município dispõe. Este esforço evidencia como a fragmentação na área pública dificulta a ação. Nesse momento, se dão conta que a infraestrutura está aquém do necessário ou está longe dos bairros que mais precisam, que o quadro de servidores está desfalcado e não pode ser ampliado, que os recursos ociosos em uma secretaria não são disponibilizados para outra por questões pouco afeitas aos objetivos da gestão, enfim, que as circunstâncias ideais inexistem. Com isso, os grupos têm uma noção mais real das dificuldades e desafios que a gestão enfrenta e, não raro, se surpreendem com a capacidade de realização que as gestões municipais têm diante de tantas limitações.

A segunda lição refere-se ao recrutamento e seleção dos(as) supervisores(as) que irão acompanhar os grupo em campo. No caso da Imersão Local, o(a) supervisor é o elo entre a Coordenação e o grupo de estudantes. Embora sejam alunos(as) do Curso de Mestrado ou Doutorado em Administração Pública e Governo, nem todos possuem experiência de pesquisa de campo. Assim, a primeira medida é avaliar dentre os(as) candidatos(as) aqueles cujo perfil, área de formação e tema de pesquisa esteja integrado com a proposta de trabalho. Pesquisadores de perfil mais quantitativo, em geral, possuem mais dificuldade para lidar com as técnicas qualitativas utilizadas em campo, como as entrevistas semi ou não estruturadas e as observações. Outra questão importante decorre da constatação de que o ser um(uma) excelente pesquisador(a) de campo não torna alguém um(a) excelente supervisor(a) de estudantes de graduação. Como forma de identificar bons(boas) supervisores(as) de campo, a Coordenação definiu que, antes de um(a) supervisor(a) ser convidado para a Imersão Local, deve participar da Imersão Federal. Na Imersão Federal, o grupo de 50 estudantes permanece todo o tempo junto, juntamente com um(a) professor(a) e de outros(as) supervisores(as). Esse contexto garante intensa troca de experiências, conselhos e aprendizados sobre pesquisa e sobre a supervisão.

Em termos de desafios, o primeiro que registramos é a realização da experiência do “gabinete-sombra” em anos de eleições municipais. No segundo semestre de 2016, a solução encontrada foi fazer a experiência no município de São Paulo, conforme descrito anteriormente. No entanto, com a ampliação

da integração das disciplinas e com as novas parcerias, este formato precisará ser repensado no segundo semestre de 2020, quando haverá eleições municipais novamente, evitando o risco de uso e abuso do grupo de estudantes em favor ou prejuízo de determinadas candidaturas. Nos anos de eleições estadual e federal, também é preciso estar atento, principalmente em cidades de médio e grande porte, onde candidatos(as) a deputados(as) estaduais e federais, senadores(as) e governadores(as) estarão presentes.

Outro desafio é a questão logística. Organizar viagens que envolvem estudantes de graduação sempre envolve riscos. Em muitas cidades, a rede hoteleira não apresenta muitas opções e é fundamental conciliar boa localização (perto dos órgãos públicos), preço viável, segurança dos estudantes, algum grau de conforto que permita descanso adequado, e espaços para as reuniões do grupo com privacidade, uma vez que alguns assuntos envolvendo o poder público podem requerer sigilo. Horários dos voos, vacinas necessárias, rede de atendimento médico em caso de necessidade e outros detalhes são fundamentais para que o trabalho das disciplinas ocorra de forma mais segura.

E, finalmente, um ponto fundamental é o financiamento. As Imersões e Conexões fazem parte da grade curricular do curso de AP da EAESP e por isso, têm orçamento garantido. Os(as) estudantes arcam com uma contrapartida, que equivale a aproximadamente 20% do custo total da viagem. O que acaba sempre gerando uma pressão para que o custo final seja menor do que o orçado inicialmente. Neste sentido, buscar parcerias que ajudem a reduzir os custos é um desafio para a Coordenação.

6.3 Relacionamento com os municípios

A relação com os municípios nem sempre é fluida. Em muitos casos, eles adotam uma postura inicial de desconfiança. Neste sentido, o nome da FGV mais atrapalha do que ajuda, porque muitos imaginam – erroneamente, em função da missão da instituição – que serão alvos de “auditoria”. Outros alegam que a agenda dos secretários está lotada e, por isso, não haveria como receber o grupo. No primeiro semestre de 2016, chegou-se ao cúmulo de um dos municípios dizer que não poderia receber os(as) estudantes, pois a “tocha olímpica” passaria pela cidade e todos os esforços estariam concentrados nesta passagem. Neste caso, e embora a passagem da tocha tenha durado menos de três horas, a saída foi entrar em contato com a sociedade civil local e a Câmara de Vereadores, que acabaram auxiliando na aproximação com a realidade da gestão pública local.

Uma parte deste receio também ocorre porque os municípios imaginam que terão que arcar com despesas de hospedagem ou transporte para o grupo. Mesmo quando a Coordenação afirma que todos os custos serão arcados pela FGV, ainda assim, há um certo medo de que apareça alguma contrapartida obrigatória depois.

Também é preciso ressaltar que a receptividade nos municípios varia conforme a Secretaria. Em áreas como cultura e assistência social, em geral, há bastante abertura. Em áreas como finanças, planejamento e desenvolvimento urbano, já houve casos de aberturas totais, mas também de uma forte

resistência. E nas áreas de educação e saúde, os maiores aprendizados acabam vindo da visita às escolas e unidades de saúde, cuja abertura depende do engajamento direto do(a) Secretário(a). Mas em todos os casos realizados até agora, o papel do(a) prefeito(a) é fundamental. Se ele(a) topar e acreditar na proposta, as portas das secretarias e dos órgãos públicos, tornam-se abertas ao grupo de estudantes.

Então, no sentido do relacionamento com os municípios, a parceria com a Comunitas foi fundamental. É importante lembrar que não é uma parceria financeira, mas sim, de contatos com prefeituras e de debates sobre áreas prioritárias. Assim, como o Programa Juntos atua diretamente com o primeiro escalão dos municípios, ofertando cursos e consultorias para as equipes locais, a relação tende a ser muito boa entre eles(as). E assim, essa relação acabou facilitando muito para a entrada dos(as) estudantes da EAESP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos grandes passos para a institucionalização do campo de públicas no Brasil foi a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) em 2014. Nelas, a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade estão garantidas. No entanto, na prática, a busca pela integração entre os diferentes conhecimentos teóricos de um curso de graduação da área e destes com a prática profissional segue sendo um grande desafio para todos as faculdades e universidades do campo no Brasil.

O caso relatado neste artigo mostra uma experiência da EAESP que teve até o início de julho de 2017, participação de seis turmas de estudantes, tendo visitado 29 municípios em 10 diferentes estados. Tendo sido iniciado como um projeto inovador de duas disciplinas, ministradas pelo mesmo professor, a experiência foi sendo ampliada até ganhar os contornos atuais que tornam possível afirmar que o quinto semestre do curso está efetivamente voltado para a compreensão dos municípios brasileiros. Este conhecimento extrapola os textos e artigos referentes ao tema e, com a obrigatoriedade dos(as) estudantes entrarem em contato direto com as prefeituras, avança para permiti-los vivenciar a realidade do(a) prefeito(a) e secretários(as), acompanhar as equipes e compreender os desafios cotidianos. Nas duas últimas edições, um passo além foi dado com a necessidade de criação de propostas estruturadas de solução de alguns dos principais problemas de cada pasta.

Não há dúvidas de que experiências como estas podem enfrentar resistências. Além das dificuldades encontradas na aproximação com o municípios, alguns(mas) estudantes podem ter dificuldade em realizar um trabalho que tem grande componente individual, mas cujo sentido final – e as soluções – é coletivo. Também pode haver resistência por parte das instâncias superiores pelo risco que podem representar ao corpo discente (viagens, deslocamentos, contatos com atores externos à universidade e outros) e mesmo dos(as) professores(as), já que algumas atividades e instrumentos de avaliação precisam ser pactuadas entre todos(as) os(as) envolvidos(as). No entanto, o papel das coordenações dos cursos, ao fomentar e apoiar a experiência, é fundamental para a sua realização.

Obviamente que o momento atual econômico do Brasil, com inúmeras restrições financeiras, tanto para as universidades públicas como para as privadas, configura um desafio considerável. No entanto, ainda que não haja recursos para grandes deslocamentos e parcerias com municípios distantes, sempre há a possibilidade de atuar nos municípios vizinhos, criando os chamados “gabinetes-sombra” mostrados no artigo. De um lado, temos uma grande necessidade de promover a efetiva integração entre teoria e prática no ensino da administração pública. De outro, temos os municípios – *locus* ideal para este tipo de experiência – precisando de apoio para a solução de seus problemas cotidianos. Portanto, o que falta é estabelecer esta “ponte” entre os universos acadêmico e da gestão pública. Esta ponte pode ser estabelecida diretamente ou por meio das entidades representativas como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) ou organizações não governamentais que atuam com gestão pública municipal.

O que a experiência da EAESP mostra é que ao integrar teoria e prática no curso de graduação do campo de públicas, o aprendizado sobre a realidade da gestão municipal – e de suas especificidades – é alcançado. O sucesso da experiência, percebido por alunos(as) e professores(as) e reconhecido pelos(as) gestores(as) municipais, participantes das bancas de apresentação das propostas de intervenção mostra que o caminho é viável e interessante. O aperfeiçoamento desta experiência e a sua disseminação para outros cursos no Brasil pode gerar o fortalecimento ainda maior do campo de públicas, enquanto agente transformador da realidade social do país.

Referências Bibliográficas:

- APSC. **Tackling wicked problems: a public policy perspective**. Camberra: APSC, 2007
- BATEMAN, Joel. In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia. In: **Australian Political Studies Association Conference**, Brisbane: 2008. Disponível em:
http://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/monographs/bateman/bateman_monograph.pdf.
- BRESLER, Ricardo; SPINK, Peter; SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos; ALVES, Mario Aquino. **Atividade de pesquisa e formação de gestores: a contribuição do projeto Conexão Local**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 13, p. 55-75, 2008.
- BRUGUÉ, Quim. **Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa**. Barcelona: Gobierno de Aragon: Dirección General de Participación Ciudadana, 2010.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÁ, Ricard. Nuevas formas de gobernar: límites e oportunidades. In: FLEURY, S; SUBIRATS, J; BLANCO, I. (Orgs.) **Respuestas Locales a Inseguridades Locales**. Barcelona: Fundación CIDOB, 2008.
- COELHO, Fernando de S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. **Cadernos EBAPE**, n. especial, pp. 1-21, ago. 2008
- COUTO, Rita Maria de Souza. Fragmentação do conhecimento ou interdisciplinaridade: ainda um dilema contemporâneo? **RevistaFAAC**, Bauru, v. 1, n. 1, p. 11-19, abr./set. 2011.
- FARAH, Marta Ferreira Santos Farah. **Public Administration and the Field of Public Policy Studies in the USA and Brazil, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 16:1, 45-61, 2014.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil: das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. **Estudios Políticos**, 49, pp. 192-215, 2016.
- GOMES, Sandra; ALMEIDA, Lindijane SB; LUCIO, Magda B. **A new agenda for teaching public administration and public policy in Brazil: Institutional opportunities and educational reasons**. *Teaching Public Administration*, v. 34, Issue 2, pp. 159-177, 2016.
- KNASSMÜLLER, Monika. Turn! Turn! Turn!: A time for engaged learning. The engagement of scholarship and practice in a classroom setting. **Teaching Public Administration**, v. 34, Issue 1, pp. 19- 39, 2016.
- LIMA JÚNIOR, Olavo. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, pp. 5-31, Abr-Jun. 1998.
- MARTES, Ana Cristina B.; AZEVEDO, Clovis B.; FARAH, Marta F. S.; LOUREIRO, Maria Rita; BRESLER, Ricardo. Novos desafios para cursos nas Áreas públicas no Brasil: a proposta da Fundação Getulio Vargas de São Paulo. **Temas de administração pública** (UNESP. Araraquara), edição especial, v. 1, n. 6, p. 1-15, 2010.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR RESOLUÇÃO Nº 1, DE 13 DE JANEIRO DE 2014 Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências.
- NOTTEN, Ton. Changing times: A changing public sector may require changes to public

management education programmes. **Teaching Public Administration**, v. 35, Issue 1, pp. 8-21, 2017.

OLDFIELD, Chrissie. Researching, teaching and professional development: How to build quality and reflection into our MPA-programmes?. **Teaching Public Administration**, v. 31, Issue 1, pp. 69-80, 2013.

PACHECO, Regina & FRANZESE, Cibele. Executive programs for Brazilian mid-career public managers: Pitfalls and challenges. **Teaching Public Administration**, v. 35, Issue 1, pp. 38-49, 2017.

QUINN, Brid C. Teaching and research in mid-career management education: Function and fusion. **Teaching Public Administration**, v. 34, Issue 1, pp. 7-18, 2016.

RITTER, Horst & WEBBER, Melvin. Dilemmas in General **Theory of Planning. Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SPINK, Peter Kevin. O pesquisador conversador no cotidiano. **Psicol. Soc.**, Porto Alegre, v. 20, n. spe, p. 70-77, 2008.

SPINK, Peter Kevin. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicol. Soc.**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 18-42, Dec. 2003.

YIN, R. K. **Case study research: Design and methods** (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 2003.