

Arranjo Interorganizacional no Setor Público: o caso do curso de gestão e fiscalização de contratos

Autores:

Clarissa Garcia Corrêa Sehnem – mestrado em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS / Porto Alegre - RS
E-mail: clagcorrea@gmail.com

Rogério Faé - Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e docente na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS / Porto Alegre - RS
E-mail: rogerio.fae@ufrgs.br

Resumo

O objetivo deste artigo foi examinar um arranjo de cooperação no setor público que tem por objetivo potencializar ações de treinamento e qualificação de servidores públicos estaduais e municipais no Estado do Rio Grande do Sul. Arranjo que se estrutura como um formato organizacional alternativo ao modelo burocrático hierárquico que predomina no setor. O estudo de caso, por uma questão de abrangência do trabalho, se direcionou para a compreensão dos fatores que possibilitaram a formação do arranjo e a maior eficácia na difusão de conhecimentos através do curso de gestão e fiscalização de contratos na modalidade a distância. Os resultados alcançados com a implantação do arranjo e, mais especificamente, com a execução do curso estudado se objetivaram em redução de atividades paralelas; aumentos do número de servidores municipais e estaduais treinados; aumento da abrangência geográfica (ao incluir servidores de um maior número de municípios); e redução do custo envolvido na elaboração e execução do curso.

Palavras-chave: Arranjo interorganizacional; Qualificação de servidores; Contratos públicos.

INTERORGANIZATIONAL ARRANGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR: THE CASE OF THE COURSE OF MANAGEMENT AND SUPERVISION OF CONTRACTS

Abstract

The focus of this article is to examine a cooperation arrangement in the public sector that aims to strengthen training and qualification actions for state and municipal public servants in the State of Rio Grande do Sul. The arrangement was structured as an alternative organizational format to the departmental hierarchical bureaucratic model which predominates in the sector. The case study focused on the comprehension of the factors that allowed the formation of the arrangement and the greater effectiveness in the diffusion of knowledge about management and fiscalization of public contracts through the course in the distance modality. The results obtained with the implementation of the arrangement and with the execution of the studied course were directed at reducing parallel activities; increases in the number of trained municipal and state servers; rose the geographic coverage (by including servers from a larger number of municipalities); and reduction of the cost involved in the preparation and execution of the course.

Keywords: Interorganizational arrangement; Qualification of civil servants; Public Contracts.

INTRODUÇÃO

A sociedade da era da informação se caracteriza como multicultural e interdependente, só podendo ser entendida e transformada a partir de uma perspectiva múltipla que reúna identidade cultural, sistema de redes globais e políticas multidimensionais (CASTELLS, 2009). Contexto no qual a teoria de redes organizacionais apresenta-se como uma temática interdisciplinar e está presente nos estudos organizacionais com diferentes abordagens e perspectivas de análise (NOHRIA, 1992).

Martes (2005) realizou uma pesquisa relacionada com a temática na área de administração e destacou três abordagens predominantes sobre redes: a formação de redes entre empresas e o local onde estão inseridas; o papel das redes na promoção de mudança organizacional e inovação; e a abordagem estratégica que busca entender a importância das relações de confiança entre empresas. Abordagens geralmente vinculadas a estudos empíricos na iniciativa privada e direcionadas para a análise das relações em rede para criar vantagem competitiva no mercado ou como estratégia para melhorar seu desempenho. Neste sentido, cabe salientar que, para Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013), a atuação das organizações em rede é um tema inovador para o serviço público, devendo ser melhor explorado para disseminar a ideia de cooperação na administração pública.

Embora o tema de redes voltado para o setor público seja considerado um tema inovador na literatura (SILVA; MARTINS; CKAGNAZAROFF, 2013), o histórico da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) demonstra que arranjos de cooperação interorganizacional são utilizados desde a década de 1970. Prática que ganhou novas nuances no ano de 2012, com a mudança na legislação da FDRH que formalizou a adoção deste tipo de arranjo para o desenvolvimento de ações educativas (RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

A maior aceitação e, mesmo, formalização da utilização de práticas em redes interorganizacionais no setor público responde as demandas do período atual que exige progressivamente maior agilidade e menor redundância de atividades. Neste sentido, Nohria (1992, p. 2) apresenta três razões para o aumento de interesse nos estudos sobre as relações interorganizacionais:

1. A crescente exposição das organizações a ambientes mais competitivos nas últimas décadas, exigindo a reestruturação das antigas formas organizacionais marcadas pela hierarquia, para novas formas mais flexíveis e capazes de se adequarem mais rapidamente aos novos padrões; 2. O recente desenvolvimento tecnológico que tem tornado possíveis processos de produção mais flexíveis e espacialmente desintegrados; 3. A maturação da rede como disciplina acadêmica.

Assim, considerando as características do contexto atual, o objetivo deste artigo é examinar o arranjo de cooperação entre a Escola de Governo da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (EG/FDRH) e a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (ESGC/TCE-RS).

O arranjo de cooperação entre a EG/FDRH e ESGC/TCE-RS é um claro exemplo de formato organizacional alternativo ao modelo burocrático hierárquico que predomina no setor público ao direcionar os esforços para a qualificação do servidor público sob a égide da abordagem de redes. O estudo de caso proposto se destinou a compreender os fatores que possibilitaram a formação do arranjo e a maior eficácia na difusão de conhecimentos através do curso de gestão e fiscalização de contratos EAD.

Cabe destacar que estudo de caso é entendido como uma investigação empírica que pesquisa “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especificamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32).

De acordo com Stake (1995, p.134), a escolha pelo estudo de caso não é metodológica, já que a opção foi por estudar o caso. É possível “[...] estudá-lo analiticamente ou holisticamente, através de repetidas mensurações ou hermeneuticamente, orgânica ou culturalmente, e através de métodos múltiplos – mas nos concentramos sempre no caso”.

Stake (1995) identifica três tipos de estudos de caso: a) intrínseco, que busca o melhor entendimento de um caso particular; b) instrumental, no qual o caso é de interesse secundário e tem um papel de suporte, pois ele é examinado em busca de informações sobre o tema; e c) coletivo, qualificado como um estudo instrumental ampliado para múltiplos casos. A opção adotada neste estudo é a de um estudo de caso intrínseco.

A coleta de dados foi realizada através de entrevistas com os responsáveis pelo gerenciamento e operacionalização do curso e de questionários enviados aos alunos aprovados na primeira edição do curso. Os questionários buscaram identificar a percepção em relação à utilização dos conhecimentos disponibilizados durante o curso na rotina de trabalho.

O resultado alcançado com a implementação do arranjo e, mais especificamente, com a execução conjunta do curso em pauta se objetivou em redução de atividades paralelas; aumentos do número de servidores municipais/estaduais treinados e da abrangência geográfica do curso; e redução do custo envolvido na elaboração e execução do curso.

Visando o atingimento dos objetivos a que este estudo se destina, o texto está dividido em 5 partes. Nesta primeira está a introdução e objetivos do estudo. Na seguinte

serão examinadas algumas das principais abordagens sobre redes. Após, serão apresentadas as principais características do arranjo de cooperação e das duas instituições que o compõe. A seguir, serão apresentados os resultados do estudo de caso e, por fim, as considerações finais.

2 PERSPECTIVAS SOBRE REDES

Redes podem ser pensadas tanto em uma perspectiva econômica, quanto sociológica. Neste trabalho, buscar-se-á uma análise que inter-relaciona elementos das perspectivas econômica e sociológica. Neste sentido, iniciaremos esta parte do texto com algumas das abordagens teóricas que influenciaram a perspectiva econômica.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) procura entender as razões pelas quais as transações são internalizadas ou conduzidas ao mercado (COASE, 1937). Acrescentando aspectos à clássica questão, proposta por Coase (1937), sobre o que leva uma organização a produzir internamente ou comprar um produto no mercado, Williamson (1996) argumentou que a eficiência de uma transação pode constituir uma importante fonte de valor. Criação de valor é entendida pelo autor como resultado de atenuantes de incertezas, da complexidade, da assimetria e das parcas condições de barganha. Além desses, outros fatores podem reduzir o custo da transação como reputação, confiança e experiência anterior.

De acordo com Barney e Hesterly (2004, p. 136),

a Teoria de Williamson trabalha com dois pressupostos fundamentais: racionalidade limitada e oportunismo. Com isso as firmas necessitam de salvaguardas para não serem vítimas de outros, isto é, uma forma de governança (mercado ou hierarquia) que reduza possíveis problemas transacionais, criados pela racionalidade limitada, por um lado, e pela ameaça do oportunismo a menor custo, por outro.

As formas de governança de mercado “dependem dos preços, da competição e dos contratos para manter todas as partes, interessadas em uma transação, informadas dos seus direitos e responsabilidades” (BARNEY; HESTERLY, 2004, p. 134).

Para os autores, os arranjos de *joint ventures*, franquias e redes de empresas são formas intermediárias, ou melhor, formas híbridas de organização, não sendo nem mercado, nem hierarquia. Nesses arranjos a “forma híbrida tem incentivos e capacidades de adaptação mais fortes que na hierarquia e oferecem mais controle administrativo que o mercado” (BARNEY; HESTERLY, 2004, p. 142).

De forma a se contrapor às perspectivas que veem as firmas como predominantemente independentes, os arranjos e alianças estratégicas criam uma cooperação entre firmas, formando grupos de firmas (*players*) para competir no mercado. Há duas classes

de aliança: *joint ventures* e contratuais. Aliança contratual é definida como “qualquer forma de relacionamento cooperativo entre duas ou mais firmas, com o objetivo de desenvolver, projetar, produzir, comercializar ou distribuir produtos e serviços. Modalidade na qual não se cria uma nova firma para gerenciar a relação” (BARNEY; HESTERLY, p.166, 2004). Por outro lado, as *Joint Ventures* sempre envolvem a criação de uma nova firma para gerenciar a relação.

Cabe salientar que, segundo os últimos autores, entre as principais vantagens para as firmas cooperarem está a exploração de fontes complementares de recursos, gerando sinergia para obtenção da maior eficiência econômica.

Já, a abordagem de redes em uma perspectiva sociológica foca as redes sociais em oposição à ideia de que os indivíduos estão isolados, valorizando os laços entre os atores que podem ser indivíduos ou organizações (GRANOVETTER, 2007). Os estudos de rede na perspectiva econômica focam na análise do comportamento como respostas competitivas, já a perspectiva sociológica para Nohria (1992, p. 454) “tem enfatizado o papel do comportamento imitativo relacionando a incerteza do ambiente aos status de conformidade”.

Powell e Smith-Doerr (1994, p.377) afirmam que

uma rede é composta por um conjunto de relações ou laços entre atores (indivíduos ou organizações). Um laço entre atores tem conteúdo (tipo de relação) e forma (força) da relação. O conteúdo dos laços pode incluir informação ou fluxo de recursos, conselho ou amizade, pessoal ou membros de um conselho de diretores; de fato qualquer tipo de relação social pode ser definido como um laço. Portanto, organizações estão tipicamente imersas em redes múltiplas e muitas vezes sobrepostas.

Os mesmos autores elencam três tipos de rede: redes de acesso e oportunidades; redes de poder e influência; e redes de produção. O acesso à informação e abertura de oportunidades é canalizado por meio das redes, este argumento foi pesquisado e comprovado em estudos empíricos sobre a busca por emprego de diversos autores, entre eles Granovetter (2007). Além disto, as redes são fontes de poder em aspectos relacionados com a legitimidade, a força ou a informação. A própria influência econômica muitas vezes está relacionada ao seu posicionamento na estrutura da rede (POWELL; SMITH-DOERR, 1994).

Por último, a rede de produção se objetiva através da cooperação entre as empresas e pressupõe certo nível de confiança. Essa colaboração pode estar relacionada à sua localização interior a distritos industriais, comunidades tecnológicas ou dentro de um grupo de negócios ou alianças estratégicas como *joint ventures* e contratação (POWELL; SMITH-DOERR, 1994).

Cabe salientar que a teorização de Granovetter (2007) se destacou nos trabalhos sobre redes sociais ao defender que toda ação econômica é imersa socialmente, ou seja, as relações sociais afetam a ação econômica. A imersão social enfatiza o papel das relações pessoais concretas e as estruturas dessas relações estão na origem da confiança e no desencorajamento da má fé. A imersão social pode ser decomposta, ainda, em três conceitos: estrutural, relacional e cognitiva.

A *estrutural* está relacionada à quantidade de laços entre os integrantes, quanto maior a quantidade de laços entre os integrantes da rede maior a imersão. A *relacional* está vinculada ao conteúdo dos relacionamentos, que pode ser confiança, reputação, reciprocidade, informação, conselho, amizade e interesses compartilhados. Quanto maior o grau de imersão relacional, maior a expectativa dos agentes e menor a possibilidade de relação utilitarista. Por fim, a imersão *cognitiva* é definida como grau de similaridade entre os atores da rede (MARTES, 2005).

Ainda, na perspectiva sociológica, Powell e Smith-Doerr (1994) trabalham com duas abordagens: rede como ferramenta analítica e rede como forma de governança. Como ferramenta analítica, a rede é considerada um dispositivo para compreender as relações sociais, ou melhor, uma ferramenta para analisar o poder e a autonomia dessas relações. Os autores entendem que as “relações informais são o centro da vida política nas organizações e que as relações formais são, essencialmente, os padrões recorrentes de ligação entre as pessoas e as organizações, construídas em uma mistura de autoridade, amizade e lealdade” (POWELL; SMITH-DOERR, 1994, p. 369).

Na forma de governança, “redes são vistas como cola social que une os indivíduos em um sistema coerente”. Estruturas de redes de governança caracterizam as teias de interdependência encontradas em distritos industriais e tipificam práticas tais como contratação relacional, manufatura colaborativa e alianças entre firmas. (POWELL; SMITH-DOERR, 1994, p. 369).

Já Powell (1990), ao defender que redes não são nem mercado, nem hierarquia, mas uma nova forma organizacional argumentou que, por um lado, mercados são mecanismos de coordenação espontânea que transmitem racionalidade e coerência para as ações de interesse de indivíduos e empresas; por outro, uma estrutura hierárquica deixa claro os limites departamentais, as linhas de autoridade e de tomada de decisão formal. Assim, Powell (1990) entende que a atuação em rede seria uma terceira possibilidade e não uma forma híbrida de mercado e hierarquia como Williamson argumentou na Teoria de Custos de Transação.

Neste sentido, as transações de recursos em rede ocorrem através de trocas discretas, através de redes de atores engajados em reciprocidade, ações preferenciais, apoio mútuo. As redes podem ser complexas; ou seja, elas não envolvem nem os critérios explícitos de mercado, nem o paternalismo familiar da hierarquia.

Segundo Powell (1990, p.301):

pressuposto básico das relações de rede é que uma das partes é dependente de recursos controlados por si e que existem ganhos que serão do agrupamento dos recursos. Na sua essência, as partes de uma rede concordam em renunciar o direito de perseguir seus próprios interesses à custa dos outros.

A partir da lógica acima, Egger (2007) destaca a importância da comunicação e do compartilhamento dos valores e objetivos entre as organizações que fazem parte de um arranjo de cooperação (entendida como uma forma de rede). Para o autor, as redes são mecanismos poderosos para o compartilhamento de informações e conhecimento, promovendo comunicação e coordenação entre os seus diversos integrantes.

Com base no exposto acima, pode-se considerar que os arranjos de cooperação são potencialmente benéficos para evitar sobreposições de funções e atividades, assim como reduzir limites das ações individuais através do compartilhamento de competências e recursos não somente no setor privado, mas também no setor público (BERGUE, 2014).

Na próxima parte do texto será analisado um arranjo de cooperação específico, composto por duas instituições públicas que se propuseram ao estabelecimento e disseminação de padrões para a gestão e fiscalização de contratos públicos. O foco do arranjo de cooperação está direcionado para a disponibilização de um curso EAD que visa multiplicar boas práticas ligadas à gestão e fiscalização de contratos na esfera pública no Estado do Rio Grande do Sul.

3 O ARRANJO DE COOPERAÇÃO ENTRE EG/FDRH E ESGC/TCE-RS

O arranjo de cooperação entre EG/FDRH e ESGC/TCE-RS buscou articular a ação de duas organizações públicas com a finalidade de evitar retrabalho e aproximar procedimentos que visaram potencializar os resultados do curso de gestão e fiscalização de contratos públicos no Estado do Rio Grande do Sul.

No que tange ao curso de gestão e fiscalização de contratos, as duas organizações públicas integrantes do arranjo de cooperação ofereciam, paralelamente, treinamentos para

servidores de órgãos públicos municipais e estaduais no que se refere à disseminação de boas práticas ligadas à gestão e fiscalização de contratos públicos.

O treinamento era oferecido na modalidade presencial com um reduzido número de vagas e a um custo elevado. Considerando, ainda, que os servidores que frequentavam o curso eram, praticamente, todos da cidade de Porto Alegre ou região metropolitana pelos custos de deslocamento e hospedagem que necessitavam ser cobertos pelas prefeituras municipais do interior que desejassem propiciar a seus servidores a possibilidade de participarem do curso.

Cabe lembrar que as organizações participantes do arranjo de cooperação são a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). A FDRH se caracteriza como uma fundação estadual com 44 anos de história voltada à capacitação de recursos humanos para o Estado do Rio Grande do Sul. Na sua criação, o foco esteve voltado para o setor privado com vista ao fomento da produção industrial e modernização da agricultura. Com o passar dos anos, e trocas de governos, a preocupação com os recursos humanos do Estado ganhou ênfase (EXECUTIVO, 1973, 1977, 1979, 1994). Ao longo de sua história, a FDRH criou novas áreas de atuação como operacionalização de concursos públicos, gerenciamento de estágios e assessoramento aos municípios. No entanto, a finalidade principal permanece sendo a formação de recursos humanos (FDRH, 2016).

A Escola de Governo (EG/FDRH), como órgão interno da FDRH criado em 2011, direciona seus esforços para o fomento às atividades em rede, tendo por modelo a experiência da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Conseqüentemente, busca a articulação com outros órgãos públicos (Rio Grande do Sul, 2014a).

O TCE/RS, por sua vez, foi criado em 26 de junho de 1935 com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária do Estado e dos Municípios, bem como efetivar o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. O tribunal de contas foi extinto em 1939, durante a ditadura Vargas, e reativado em 1945 com a função plena de fiscalizar a administração pública (TCE/RS, 2017a).

O TCE/RS tem jurisdição sobre todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município (TCE/RS, 2017a).

Atualmente a missão do TCE/RS é

Exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais,

contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade (TCE/RS, 2017c).

Entre as principais competências estão: a emissão de pareceres sobre as contas do Governador do Estado e dos prefeitos municipais; a realização de inspeções de auditorias financeiras, contábil, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental; e o julgamento das contas dos administradores da administração direta e indireta, dos consórcios, das associações e das organizações da sociedade civil (TCE/RS, 2017b).

Já, a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC), órgão de educação corporativa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), tem por finalidade a capacitação de agentes públicos integrantes do corpo técnico do tribunal e dos órgãos e entes jurisdicionados nas esferas estadual e municipal e de outros segmentos da sociedade (TCE/RS, 2017b).

A aproximação das duas instituições integrantes do arranjo de cooperação analisado (EG/FDRH e ESGC/TCE-RS) ocorreu através de contatos informais entre assessores das presidências dos dois órgãos públicos e, posteriormente, através de reuniões de diretorias para firmar o termo de cooperação técnica. O termo assinado em 2016 prevê a realização conjunta de atividades de formação, capacitação e qualificação de agentes públicos no Estado do Rio Grande do Sul, tem duração de 24 meses podendo ser renovado e não prevê transferência de recursos financeiros entre as organizações (TCE/RS, 2016).

Logo após a assinatura do termo a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS desenvolveram a primeira ação conjunta que foi o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos na modalidade EAD. O mesmo curso na modalidade presencial faz parte da programação anual de cursos, tanto da EG/FDRH como do ESGC/TCE-RS, e vinha, ao longo dos anos, apresentando uma lista de alunos que se interessavam pela temática e que não conseguiam vaga devido ao limite no número de participantes em cada uma das edições do curso presencial que é de 45 alunos.

Cabe salientar que, em pesquisa realizada pela EG/FDRH sobre a demanda de formação nesta temática no ano de 2016, somente para os órgãos do Estado do Rio Grande do Sul foi identificada a carência de 309 vagas para 35 órgãos/secretarias (ESCOLA DE GOVERNO, 2016a).

A alternativa identificada para atender um número maior de servidores públicos que manifestaram interesse pelo curso, entre eles servidores que residem no interior do Estado, foi um curso na modalidade EAD. A EG/FDRH possuía a plataforma *moodle* customizada, mas ainda em um estágio inicial de uso e sem a garantia de conseguir atender grande quantidade de acessos simultâneos. A ESGC/TCE-RS, por sua vez, possuía experiência de cinco anos

com cursos EAD e tinha capacidade de atender um grande número de acessos simultâneos, porém não tinha estrutura para dar suporte para a montagem do curso. Naquele cenário, a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS se aproximaram já que as duas organizações públicas compartilham o objetivo de melhorar o serviço público por meio da formação direcionada para os servidores públicos (FDRH, 2016).

A partir da definição da primeira ação do arranjo de cooperação foram definidos os papéis de cada ator. A EG/FDRH ficou responsável pela contratação de um professor conteudista para desenvolver os conteúdos, gravar os vídeos do curso e pelo processo de inscrição e seleção dos alunos; enquanto a ESGC/TCE-RS ficou responsável pela inclusão e gerenciamento do curso na plataforma *moodle*, pelas gravações dos vídeos com o docente e pela confecção dos certificados (ESCOLA DE GOVERNO, 2016b).

Naquele contexto, o Curso Gestão e Fiscalização de Contratos EAD se caracterizou por ser auto instrucional (sem tutoria), com carga horária de 32h para ser realizada dentro do período de 45 dias a partir da matrícula no sistema que, na primeira edição, ocorreu no mês de julho 2016.

Os objetivos de aprendizagem do curso são: 1) executar a gestão e fiscalização dos contratos administrativos; 2) promover as alterações contratuais necessárias dentro dos limites fixados em lei; 3) manter o equilíbrio econômico financeiro dos contratos; 4) identificar hipóteses de anulação ou rescisão de contratos administrativos e 5) aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato. O Público alvo é composto por servidores estaduais e municipais que atuam nos setores de compras, licitações, fiscais e gestores de contratos.

Em termos operacionais, o curso foi dividido em 6 (seis) módulos. Inicia pelos aspectos introdutórios do processo administrativo e formação dos contratos, para, posteriormente, aprofundar nas atividades atinentes às atribuições de gestores e fiscais de contratos, inclusive no que se refere às alterações dos contratos e à aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento dos termos pactuados (FDRH, 2016).

A avaliação do curso é feita com base no somatório dos resultados das atividades realizadas ao final de cada um dos 6 módulos. Cada atividade tem uma pontuação máxima de 10 pontos que, somados, corresponderão a 60% da nota. Os outros 40% da nota do curso são obtidos mediante uma avaliação final. O aluno que obtiver, no mínimo, 60% da pontuação máxima está apto para receber o certificado (FDRH, 2016).

A próxima parte do texto está direcionada para o entendimento das principais características da operacionalização do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD e para alguns dos principais resultados observados.

4 OS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO CURSO GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EAD

Em relação ao acordo de cooperação, no que tange ao desenvolvimento do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD, foi examinada a percepção dos atores envolvidos no processo de elaboração e gerenciamento do curso, assim como a forma pela qual os alunos aprovados na primeira edição do curso valorizaram ou não os conhecimentos adquiridos em termos de sua utilização prática.

Os dados foram coletados através de entrevistas com atores das duas organizações que compõem o arranjo de cooperação e que ocuparam posições estratégicas no que se refere à tomada de decisão em relação ao acordo de cooperação, ao curso de gestão e fiscalização de contratos ou à operacionalização do curso. Assim como, foram enviados questionários aos servidores/alunos que participaram da primeira edição do curso com o objetivo de identificar a percepção em relação à utilização dos conhecimentos disponibilizados durante o curso na rotina de trabalho. Dos questionários enviados, retornaram 152 respostas em um período de quatro semanas.

Em termos de execução da primeira ação conjunta relacionada com o acordo de cooperação, após os trâmites legais, foi traçado um cronograma de atividades para operacionalizar o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD. No cronograma de atividades coube à EG/FDRH: 1) contratar um professor conteudista (para esta atividade foi selecionado um servidor com experiência prática e teórica sobre o assunto); e 2) gerir o processo de inscrição e seleção dos servidores/alunos, que ocorreu através de um edital público. Em contrapartida, a ESGC/TCE-RS ficou responsável pela montagem do curso no ambiente virtual de aprendizagem do TCE-RS, em conformidade com o projeto instrucional elaborado previamente pelos técnicos de ambas as instituições que compõem o arranjo de cooperação e pelo professor contratado.

Os interesses em comum entre as organizações públicas integrantes do acordo de cooperação podem ser verificados na fala do analista administrador da EG/FDRH, responsável pela operacionalização do acordo:

[...] constatou-se que alguns interesses de ambas [organizações] eram comuns, pois a FDRH pretendia consolidar-se e ampliar [sua participação] na modalidade EAD e o

TCE/RS já tinha uma plataforma consolidada e queria ampliar seu leque de ações, sem dispor de grandes recursos orçamentários (informação verbal).

Entendimento que demonstra a interação que passou a predominar na cooperação estabelecida. Neste aspecto, tornam-se claros aspectos da abordagem de redes na perspectiva sociológica que se contrapõem à ideia de que os indivíduos estão isolados, mas identificam e valorizam a importância dos laços entre os atores. No mesmo sentido, a Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH relatou durante a entrevista realizada que “foi uma parceria perfeita, pois maximizou o que havia de melhor nos dois lados” (informação verbal).

O aproveitamento e integração das potencialidades das instituições parceiras levaram a resultados expressivos. Após três meses do acordo assinado foi lançada a primeira edição do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD que recebeu 1.220 inscrições, sendo 377 indeferidas pelo motivo de que os candidatos não faziam parte do público alvo ou não enviaram toda documentação exigida e 843 selecionados. Dos selecionados que realizaram o curso, 659 concluíram o curso e foram aprovados. Naquela edição participaram servidores de 115 municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Um mês após a conclusão da primeira edição foi lançada a segunda edição do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD. Naquela edição, o processo de inscrição foi realizado pelo ESGC/TCE-RS e recebeu 789 inscrições, entre os quais 329 alunos concluíram o curso e foram aprovados. Na segunda edição, houve a participação de servidores de 193 municípios gaúchos.

No mês de março de 2017 houve uma reunião com as equipes da EG/FDRH e ESGC/TCE-RS para programar mais uma edição do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD prevista para iniciar em maio, mas que até o fechamento deste artigo ainda não havia ocorrido. Naquela reunião, os dois órgãos envolvidos ratificaram a posição de manter na grade curricular o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD e acordaram em desenvolver novas temáticas em conjunto.

Cabe destacar que os atores que organizaram o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD fizeram uma avaliação positiva da ação. Nas entrevistas com a diretora e responsável pela execução do curso na ESGC/TCE-RS foram relatados aspectos ligados aos índices de evasão e da pesquisa de satisfação para demonstrar um alto índice de eficácia do curso. Segundo a Diretora da ESGC/TCE-RS:

a análise das duas primeiras edições sob o aspecto dos índices de evasão e da pesquisa de satisfação demonstram um alto índice de efetividade do referido curso, o que nos leva a concluir que esta capacitação deva ser mantida na grade curricular da cooperação entre FDRH e TCE (informação verbal).

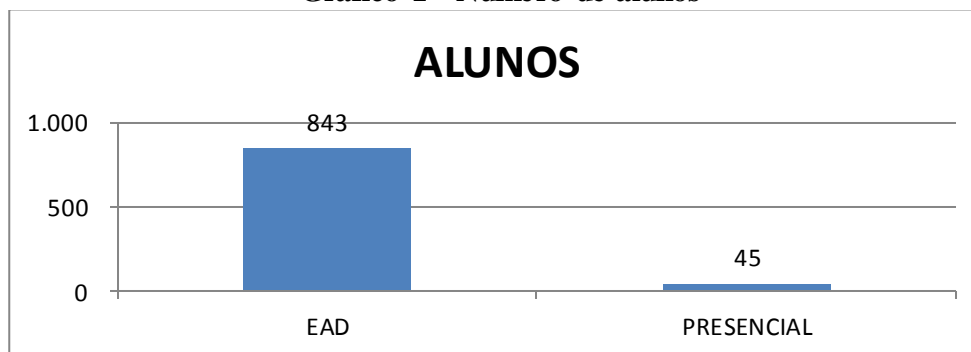
A pesquisa de satisfação mencionada pela entrevistada é, em última instância, uma avaliação quantitativa disponível no ambiente virtual após a realização de todos os módulos. Na avaliação da primeira edição foram recebidas 364 respostas, entre as quais 70% afirmavam que as expectativas haviam sido atingidas totalmente com o curso, 27% que haviam sido atingidas em parte e apenas 3% dos alunos que responderam a pesquisa não tiveram suas expectativas atingidas. Além disso, 97% dos respondentes manifestaram que se sentiam capazes de aplicar os conhecimentos obtidos na sua rotina de trabalho.

O Diretor Presidente da FDRH ressaltou, ainda, a importância do número de servidores treinados e da participação de alunos de diferentes municípios atendidos pelo curso na modalidade EAD. Destacou, também, a questão financeira, por se tratar de um curso com baixo custo para o Estado do RS; assim como a importância da interação dos profissionais dos dois órgãos públicos envolvidos no acordo de cooperação. Segundo o Diretor Presidente da FDRH:

eu acredito que atingiu [as expectativas][...]. A quantidade de servidores treinados [...] foi maior que as nossas expectativas; a questão financeira foi atendida porque foi uma parceria sem custo ou com custo relativo a zero quase [...]. O custo benefício atinge [...] essa equação entre o Estado disponibilizar ações e ter custo e conseguir ser resolutivo nas suas funções e ter uma parceria com um órgão da qualidade que foi o Tribunal (informação verbal).

Ratificando a avaliação do Diretor Presidente da FDRH, o formato EAD contempla um grande número de alunos por turma. No caso do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD havia uma previsão de capacitação de 500 (quinhentos) alunos na primeira edição, na qual o número de alunos matriculados chegou a 843. A diferença em relação ao número de alunos por turma quando comparada com o método presencial é esclarecedora, conforme apresentado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Número de alunos



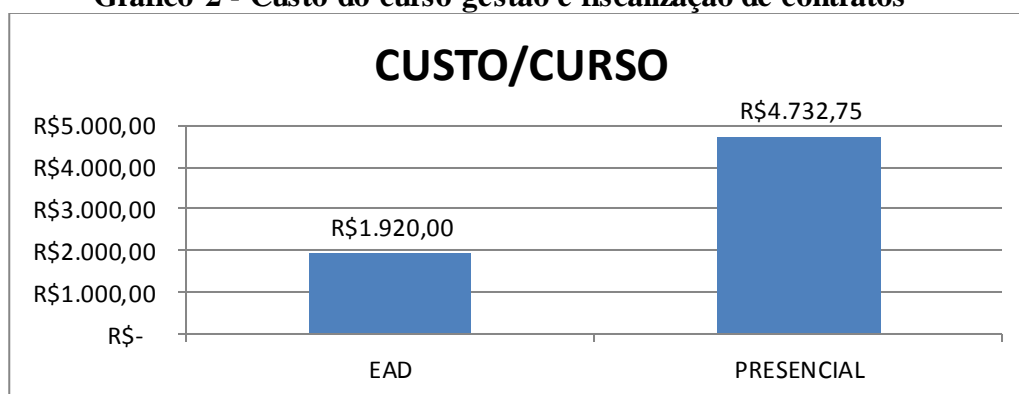
Fonte: Elaborado pelos autores com dados fornecidos pela EG/FDRH

O curso de gestão e fiscalização de contratos na modalidade presencial disponibiliza 45 vagas por turma e tem duração de 32 horas/aula. O que implica, geralmente, 8 (oito) dias

de curso em um único turno na cidade de Porto Alegre. Conseqüentemente, a presença de servidores do interior era mínima, pois o servidor/aluno teria que se afastar por muitos dias do seu local de trabalho/residência e, normalmente, o órgão de origem teria que arcar com as despesas do servidor.

Além disso, é possível verificar que cada edição do curso na modalidade EAD tem um custo menor do que de uma edição do mesmo curso na modalidade presencial para os órgãos promotores. Ainda mais, na medida em que o curso na modalidade EAD vai sendo replicado o custo por aluno gradualmente diminui, já que encargos como o de contratação de professor e montagem da plataforma não se repetem. O Gráfico 2 apresenta um comparativo entre o custo das duas primeiras edições do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos na modalidade EAD e de uma edição do curso presencial, para os órgãos públicos participantes do acordo de cooperação.

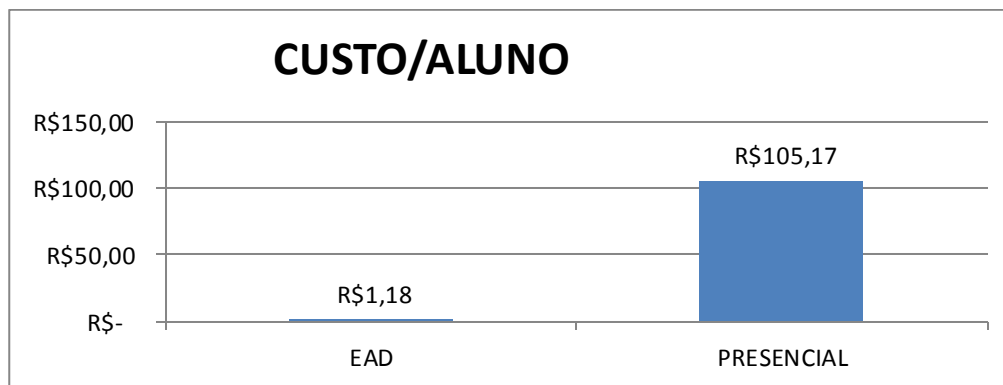
Gráfico 2 - Custo do curso gestão e fiscalização de contratos



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas planilhas de custos da EG/FDRH.

Cabe destacar que, segundo informações disponibilizadas pela FDRH, este mesmo curso pode ser replicado por até três anos. O que significa um custo decrescente por aluno conforme as edições forem ocorrendo. O custo por aluno, considerando as duas primeiras edições EAD ocorridas até o momento em comparação com o custo na modalidade presencial, é demonstrado no Gráfico 3. Somando as duas primeiras edições do curso EAD foram selecionados para fazer o curso 1632 alunos o que significou um custo de R\$ 1,18 por aluno. Na modalidade presencial com uma turma de 45 alunos significaria um custo de R\$ 105,17 por aluno.

Gráfico 3 - Custo por aluno



Fonte: Elaborado pelos autores com base na planilha de custos da EG/FDRH

Os dados apresentados ratificam a percepção de redução de custo e aumento quantitativo de alunos contemplados, conforme a percepção do Diretor Presidente da FDRH. Os alunos, também, mencionaram em seus comentários aspectos positivos do curso relacionados com a modalidade EAD, como pode ser percebido nos fragmentos extraídos dos questionários respondidos:

o curso foi importante pois conseguimos realizá-lo no tempo livre que tínhamos, sem custos para nós servidores e para o município. O curso manteve qualidade igual ou superior aos que realizamos de forma presencial. (ALUNO A)

o curso foi muito produtivo, sendo que a modalidade empregada facilitou a efetiva participação. Sendo presencial, logicamente poderiam haver mais debates e questionamentos a serem elucidados em grupo. Porém, na modalidade presencial talvez limitaria a muitos participarem, principalmente em virtude da distância e carga horária. Nesta modalidade EAD, os alunos puderam estudar fora da jornada de trabalho, sendo que realizei todo o curso a noite e nos finais de semana. (ALUNO B)

Extremamente importante capacitar e reciclar os servidores para exercer suas funções e garantir resultados positivos. Os cursos EAD vêm facilitar esse aprendizado, sem conflitar com as atividades diárias, flexibiliza o horário dos estudos e economiza em tempo deslocamentos. (ALUNO C)

Nos fragmentos apresentados é possível perceber a valorização da possibilidade de permanecer em seus locais de trabalho/residência, recebendo o treinamento sem despesas de deslocamento e/ou ajustes maiores nas rotinas pessoais/profissionais. Fato que demonstra que o curso na modalidade EAD potencialmente aumenta a área geográfica dos servidores a serem atendidos pelo curso.

Evidentemente, como salientado nos fragmentos extraídos, o processo de aprendizagem se torna bastante individualizado. O que pode dificultar o processo de assimilação de muitos atores, dependendo de suas características pessoais. Também é relevante salientar que a busca de qualificação fora do horário de trabalho produz consequências tanto positivas, ligadas à possibilidade de realizar um curso que de outra forma

poderia ser inviável, quanto questionáveis em relação à utilização de horário de lazer para a realização de atividades profissionais.

Relevante salientar, ainda, que também foram destacados aspectos que valorizam a capacitação no serviço público, como no relato da diretora da ESGC/TCE-RS:

As irregularidades [nos contratos públicos] nem sempre envolvem a má fé das pessoas. Existem dois fatores que devem ser considerados, primeiro a falta de conhecimento da matéria e o excesso de atividades que são submetidos os servidores. Esses são temas latentes em todas as esferas da Administração Pública. [...] Achamos que podemos diminuir a incidência de equívocos na atuação administrativa através da capacitação (informação verbal).

A diretora da ESGC/TCE-RS salienta questões relevantes quanto à importância da capacitação. Conforme destacado por ela, uma ação mal conduzida não é necessariamente intencionalmente direcionada. Em muitos casos as informações sobre ações de gestão e fiscalização de contratos não são de fácil acesso aos servidores envolvidos na sua execução rotineira. Entendimento que é compartilhado por vários dos participantes do curso, como nos fragmentos extraídos dos questionários e apresentados a seguir:

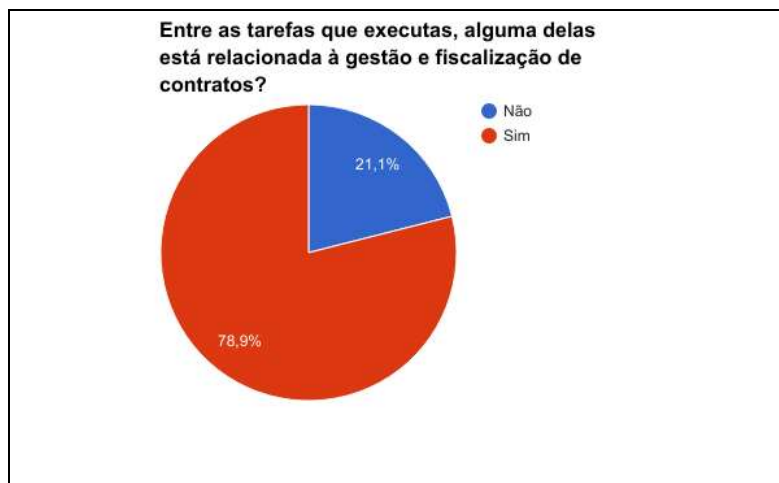
O aprendizado que tive no setor foi através da prática, baseando-me no conhecimento repassado por colegas e nos processos já concluídos. O curso trouxe a legislação e sua aplicação em diversas situações, tornando mais rica a experiência da atividade e meu entendimento macro do processo de contratação. (ALUNO D)

Ainda não havia recebido treinamento a respeito, e com o treinamento disponibilizado foi possível identificar erros de gestão do setor devido à falta de conhecimento das leis sobre a forma de operacionalizar contratos. (ALUNO E)

Os fragmentos das falas dos servidores/alunos reforçam a necessidade da capacitação no serviço público – e mais especificamente na gestão e fiscalização de contratos públicos – e a importância de investir nas pessoas que realizam um trabalho tão complexo e com impactos diretos para a sociedade como um todo.

Neste sentido, no que concerne à adequação do curso em relação às atividades profissionais realizadas pelos alunos/servidores, conforme o Gráfico 4, 78,9% dos respondentes já executavam atividades relacionadas à gestão e fiscalização de contratos em suas organizações de origem.

Gráfico 4 - Adequação do curso à rotina profissional

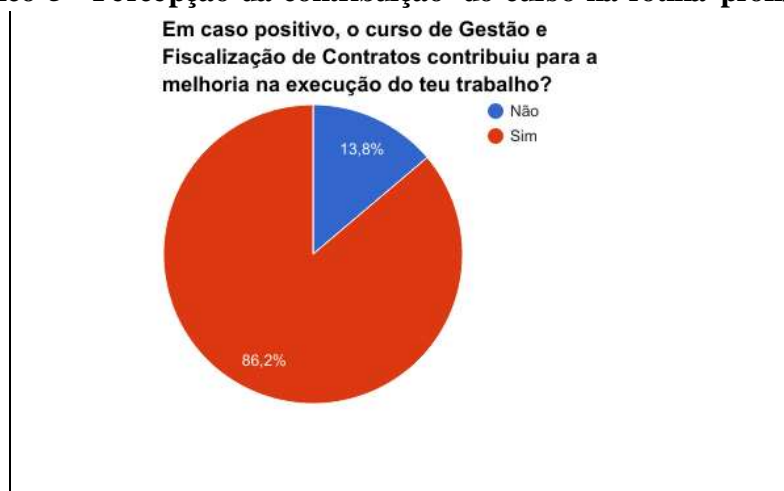


Fonte: Elaborado pelos autores com base em questionários enviado aos alunos.

Este alto percentual de alunos treinados que executa tarefas relacionadas à temática do curso demonstra que o processo de inscrição e seleção cumpriu seu objetivo de selecionar adequadamente o público-alvo. Critério fundamental para que as regras/normas existentes sejam disseminadas entre os órgãos do serviço público do RS.

Na sequência daquela pergunta buscou-se examinar a percepção dos alunos em relação à contribuição do curso para sua atividade profissional. Os dados são apresentados no Gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 - Percepção da contribuição do curso na rotina profissional



Fonte: Elaborado pelos autores com base em questionários enviado aos alunos.

Conforme o gráfico acima, pode-se verificar que 86,2% dos respondentes afirmaram que o curso trouxe contribuições para a melhoria na execução do trabalho rotineiro. Já, 13,8% responderam não terem percebido contribuições para a execução do seu trabalho. Entretanto, em uma análise mais cuidadosa dos dados, percebeu-se que grande parte dos

servidores/alunos que não perceberam contribuições também não exerciam atividades diretamente vinculadas à gestão e fiscalização de contratos públicos.

O último gráfico sugere alto percentual de contribuição do curso para efetuar melhorias nas rotinas de trabalho e demonstra uma percepção de grande eficácia do curso na disseminação de práticas modelo ligadas a gestão e fiscalização de contratos.

Ratificando a percepção acima, entre as melhorias citadas pelos respondentes dos questionários estão: aperfeiçoamento de planilhas de controle, padronização de rotinas e esclarecimento de dúvidas relacionadas à legislação. Fragmentos extraídos dos questionários deixam mais claro: segundo o Aluno F “implantamos melhorias nas planilhas de controle dos contratos de prestação de serviços” e segundo o Aluno G “com o curso consegui tirar algumas dúvidas e está servindo de apoio para minha gestão”.

Considerando as respostas colhidas e sua relativa similaridade, os dados levam a crer que, em termos de eficácia, o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos ministrado na modalidade EAD apresenta vantagens no que tange ao custo envolvido na capacitação, redução de deslocamentos e disseminação dos conhecimentos. Neste sentido, considerando o caso específico que foi analisado, entendemos que o arranjo de cooperação proposto atingiu seus objetivos e passou a prestar um serviço mais abrangente, eficaz e com custo inferior à sociedade gaúcha.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi examinar o arranjo de cooperação entre a Escola de Governo / Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (EG/FDRH) e a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (ESGC/TCE-RS) que tem por objetivo potencializar ações de treinamento e qualificação de servidores públicos estaduais e municipais no Estado do Rio Grande do Sul.

O arranjo de cooperação estudado é um claro exemplo de formato organizacional alternativo ao modelo burocrático hierárquico que predomina no setor público ao direcionar os esforços para a qualificação do servidor público sob a égide da abordagem de redes. O estudo de caso, por uma questão de abrangência da pesquisa, se direcionou para a compreensão dos fatores que possibilitaram a formação do arranjo e a maior eficácia na difusão de conhecimentos através do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD.

Os resultados alcançados com a implantação do arranjo e, mais especificamente, com a execução do curso de gestão e fiscalização de contratos na modalidade a distância se

objetivaram em redução de atividades paralelas; aumento do número de servidores municipais e estaduais treinados; aumento da abrangência geográfica (ao incluir servidores de um maior número de municípios); e redução do custo envolvido na elaboração e execução do curso.

Cabe destacar, entretanto, que foram percebidas algumas limitações do curso em pauta. Entre elas, pode-se considerar a utilização de tempo de lazer dos servidores/alunos para a realização de atividades de qualificação para a atividade profissional e a priorização de formas de aprendizagem individuais que podem limitar as alternativas para a assimilação dos conhecimentos.

Por fim, é necessário esclarecer que os resultados percebidos neste estudo são parciais e com base em um estudo de caso intrínseco (STAKE, 1995). Assim, seria interessante a complementação do estudo de forma comparativa a outras experiências que se utilizam de arranjos de cooperação para a qualificação profissional de servidores públicos, principalmente na modalidade EAD.

REFERÊNCIAS

- BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: CLEGG, S; HARDY, C.; NORD, W. (orgs) **Handbook de Estudos Organizacionais**, v. 3. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- BERGUE. S. T. **Gestão estratégica de pessoas no serviço público**. São Paulo: Atlas, 2014.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economics**, v. 4, n. 16, p. 368-405, nov. 1937.
- EGGER, U. K. **Work the net**. Rio de Janeiro: GTZ, 2007.
- ESCOLA DE GOVERNO. **Planilha pesquisa de vagas**. Porto Alegre, 2016a. 8 p.
- ESCOLA DE GOVERNO. **Projeto do curso**. Porto Alegre, 2016b. 21 p.
- EXECUTIVO. **Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos**, Porto Alegre: FDRH, Ano 1, Nov/Dez. 1973.
- EXECUTIVO. **Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos**, Porto Alegre: FDRH, Ano 3, n. 15, out/dez. 1977.
- EXECUTIVO. **Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos**, Porto Alegre: FDRH, Ano 5, n. 22, out/dez. 1979.
- EXECUTIVO. **Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos**. Porto Alegre: FDRH, v. 15, n. 1, jan/mar. 1994.

FDRH. **Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <www.fdrh.rs.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2017.

GRANOVETTER, M. Ação Econômica e Estrutura Social: O problema da Imersão. **RAE-eletrônica**, v.6, n.1, jan/jun. 2007. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae-eletronica/vol6-num1-2007/acao-economica-estrutura-social-problema-imersao>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

MARTES, A. Fórum – Redes Sociais e Interorganizacionais. **Revista Administração de Empresas**, v. 46, n. 3, 2005. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rae/v46n3/v46n3a02.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2016.

NORHIA, N. Introduction: is a network perspective a useful way of studying organizations. In: NORHIA, N.; ECCLES, R. G. (Eds.). **Networks and organizations: structure, form and action**. Boston: Harvard Business School, 1992.

POWELL, W. W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in Organizational Behavior**, v. 12, p. 295-336, 1990.

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR, L. Networks and Economic Life. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (eds). **Handbook of Economic Sociology** Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 368-402, 1994.

RIO GRANDE DO SUL. **Rede Escola de Governo: ação e formação para um Estado público**. Porto Alegre: CORAG, 2014a.

RIO GRANDE DO SUL. **FDRH - Relatório Gestão 2011 a 2014**. Porto Alegre: CORAG, 2014b.

SILVA, F. A.; MARTINS, T. C. P. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos tribunais de contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 64, n. 2, p. 249-271, abr/jun. 2013.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. London: Sage, 1995.

TCE/RS. **Histórico da Instituição**. Porto Alegre, 2017a. Disponível em <http://www.tce.rs.gov.br/institucional/o_tribunal/historico>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TCE/RS. **Competências do Tribunal de Contas**. Porto Alegre, 2017b. Disponível em <http://www.tce.rs.gov.br/institucional/o_tribunal/competencia.php>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TCE/RS. **Descrição do Negócio**. Porto Alegre, 2017c. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/descricao_negocio/DN.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WILLIAMSON, O. E. Economics and Organization. **California Management Review**, v. 38, n. 2, p. 131-146, 1996.