

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

CLARISSA GARCIA CORRÊA SEHNEM

**COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:
o arranjo entre a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS**

Porto Alegre

2017

CLARISSA GARCIA CORRÊA SEHNEM

**COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NO SETOR PÚBLICO:
o arranjo entre a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração, área de concentração em Estudos Organizacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Faé

**Porto Alegre
2017**

CIP - Catalogação na Publicação

Sehnm, Clarissa Garcia Corrêa
Cooperação interorganizacional no setor público: o
arranjo entre a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS / Clarissa
Garcia Corrêa Sehnm. -- 2017.
110 f.

Orientador: Rogério Faé.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,
2017.

1. Redes. 2. FDRH. 3. Arranjo de cooperação. 4.
Isomorfismo. I. Faé, Rogério, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força, coragem e saúde que tenho.

À minha família, que é meu porto seguro, minha fortaleza, que sempre me incentivou e apoiou nessa jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rogério Faé, por aceitar me orientar e dedicar sua atenção e seu tempo nas revisões e sugestões que foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Aos colegas de trabalho da Escola de Governo/FDRH que também foram parceiros de luta e resistência frente ao processo de extinção das fundações do RS.

Às equipes da ESGC/TCE-RS e da EG/FDRH envolvidas no arranjo, pela disponibilidade das entrevistas.

Aos colegas do mestrado pelo compartilhamento de informações e também de angústias e esperanças.

RESUMO

Esta dissertação buscou analisar um arranjo de cooperação interorganizacional no setor público direcionado para a qualificação dos servidores públicos no que tange à gestão e fiscalização de contratos. O objetivo principal foi compreender como se formou o arranjo de cooperação entre a Escola de Governo (EG)/FDRH e a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena/TCE-RS, assim como sua atuação na legitimação de práticas padronizadas relacionadas à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito do Rio Grande do Sul através da operacionalização de um curso na modalidade EAD. Trata-se de um estudo de caso predominantemente qualitativo com base em: 1) pesquisa documental para compreensão dos fatores históricos e características das duas organizações que realizaram a cooperação; 2) entrevistas semiestruturadas com os principais atores que participaram do processo decisório em relação à formação, operacionalização e avaliação dos principais resultados do arranjo de cooperação; e 3) questionários enviados aos alunos aprovados na primeira edição do curso para identificar sua percepção sobre a relevância do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*. Como principais resultados desta pesquisa, percebe-se que o curso vem atingindo seus objetivos ao padronizar a atividade dos fiscais e gestores de contratos públicos, assim como as edições EAD suportadas pelo arranjo de cooperação interorganizacional atingiram um número maior de alunos/servidores, com menor custo e com abrangência de servidores de um maior número de municípios.

Palavras-Chave: Redes. FDRH. Arranjo de Cooperação. Isomorfismo.

ABSTRACT

This dissertation had the intent to analyze an interorganizational arrangement within the public sector related to the qualification of the public sector employees regarding inspections and Management of Contracts. The main objective was to understand how the cooperation arrangement between the Government School/ FDRH and the Management and Control School Francisco Juruena/TCE-RS was established, as well as its performance in the legitimation of isomorphic practices related to the management and inspection of public contracts within Rio Grande do Sul's scope, via the operationalization of an EAD course. This is a predominantly qualitative study based on: 1) documented research to understand the historical factors and characteristics of the two organizations that practiced the cooperation; 2) semi-structured interviews with the main players who participated in the decision-making process regarding the establishment, operationalization and evaluation of the main results of the cooperation arrangement; and 3) questionnaires sent to the course's first edition approved students in order to capture their perception about the relevance of the EAD Contracts Management and Inspection course. It was perceived, via the main results of this research, that the course reached its objectives as part of an institutionalization process that seeks to standardize the activity of inspection and public contract managers; As well as the EAD editions supported by the interorganizational cooperation arrangement reached a greater number of students /employees, with lower cost and with the inclusion of public employees from a greater number of municipalities;

Keywords: Networks: FDRH; Cooperation Arrangement; Isomorphism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Programas temáticos por IES (continua).....	45
Figura 2 – Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) e Regiões Funcionais de Planejamento.....	50
Figura 3 – Arranjo de cooperação interorganizacional entre FDRH e TCE-RS.....	59
Figura 4 – Expectativas com o Curso.....	79
Figura 5 – Quantidade de alunos por modalidade.....	80
Figura 6 – Custo total do curso de acordo com a modalidade (EAD e presencial) ...	81
Figura 7 – Custo por aluno de acordo com a modalidade (EAD e Presencial).....	81
Figura 8 – Percepção dos respondentes quanto à relação entre o curso e as atividades desenvolvidas diariamente	84
Figura 9 – Percepção dos respondentes quanto à contribuição do curso para a melhoria na execução do seu trabalho	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Assembleia Legislativa
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
Cage	Controladoria e Auditoria Geral do Estado
CENPRHAP	Centro de Preparação de Recursos Humanos para a Administração Pública
Corede	Conselho Regionais de Desenvolvimento
CP	Comitê Pedagógico
CRH	Conselho de Recursos Humanos
DED	Diretoria de Educação a Distância
EAD	Ensino à Distância
EG	Escola de Governo
Esapergs	Escola Superior de Administração Pública do Estado do RS
ESGC	Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena
FACCAT	Faculdades Integradas de Taquara
Fapergs	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
FDRH	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos
Feevale	Federação de Estabelecimento de Ensino Superior em Novo Hamburgo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMP	Fundação do Ministério Público
Furg	Fundação Universitária de Rio Grande
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
OEA	Organização dos Estados Americanos
PPA	Plano Plurianual
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SADM	Secretaria da Administração
SCP	Secretaria de Coordenação e Planejamento
Seduc	Secretaria da Educação
Sefaz	Secretaria da Fazenda

Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Seplag	Secretaria de Planejamento
SET	Sistema Estadual de Treinamento
SMARH	Secretaria da Modernização e Administrativa e dos Recursos Humanos
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UCS	Universidade de Caxias do Sul
Uergs	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
Unicruz	Universidade de Cruz Alta
Unijuí	Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul
Unilasalle	Centro Universitário La Salle
Unipampa	Universidade Federal do Pampa
Unisc	Universidade de Santa Cruz do Sul
Unisinon	Universidade do Vale dos Sinos
Univates	Universidade Integrada do Vale do Taquari
UPF	Universidade de Passo Fundo
URI	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	TEORIA INSTITUCIONAL	19
2.1.1	A Origem	19
2.1.2	Isomorfismo	21
2.1.3	Legitimidade	24
2.2	ABORDAGENS SOBRE REDES.....	25
3	OBJETIVOS	33
3.1	OBJETIVO GERAL.....	33
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	33
4	MÉTODO	35
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	35
4.2	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	36
4.3	COLETA DE DADOS E APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES	36
5	HISTÓRICO DA EG/FDRH E DA ESGC/TCE-RS	39
5.1	HISTÓRICO DA FDRH E ATUALIDADE.....	39
5.1.1	Arranjos de cooperação interorganizacional para potencializar os programas de governo	43
5.1.2	Arranjos de cooperação interorganizacionais na atual Gestão	48
5.2	HISTÓRICO DO TCE-RS	53
5.2.1	Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena/ TCE-RS	56
5.3	O ARRANJO DE COOPERAÇÃO.....	58
6	ANÁLISE DOS DADOS	63
6.1	FORMAÇÃO DO ARRANJO DE COOPERAÇÃO.....	64
6.2	EFICÁCIA DO CURSO	71
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
	REFERÊNCIAS	93
	ANEXO A – Termo de Cooperação Técnica	99
	ANEXO B – Edital da primeira edição do Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD	103

1 INTRODUÇÃO

Castells (2009) defende que a sociedade da era da informação, ao caracterizar-se como multicultural e interdependente, só pode ser entendida e transformada a partir de uma perspectiva múltipla, que reúna identidade cultural, sistema de redes globais e políticas multidimensionais. Contexto em que a teoria de redes organizacionais caracteriza-se como uma temática interdisciplinar, presente nos estudos organizacionais com diferentes abordagens e perspectivas de análise (NOHRIA, 1992). Martes (2005) realizou uma pesquisa sobre a produção teórica desta temática na área de Administração, destacando três abordagens predominantes nos trabalhos de teoria de 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 compreender a importância das relações de confiança entre empresas. Essas abordagens estão vinculadas a estudos empíricos, geralmente na iniciativa privada, cujo foco é analisar e compreender os fenômenos das firmas ou empresas privadas que se relacionam em rede para criar vantagem competitiva no mercado ou como estratégia para melhorar seu desempenho. Neste sentido, Silva, Martins e Ckagnazaroff (2013) acreditam que a atuação das organizações em rede é um tema inovador para o serviço público, devendo ser melhor explorado, no intuito de disseminar a ideia de cooperação na administração pública e apresentar e socializar os resultados alcançados pelos integrantes da rede.

Embora a temática de redes voltada para o setor público seja considerada um tema inovador na literatura (SILVA; MARTINS; CKAGNAZAROFF, 2013), as ações práticas da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), no que tange à formação de recursos humanos, demonstram que formas de cooperação interorganizacionais são usuais desde a década de 1970.

Prática atualmente articulada a demandas que vêm exigindo progressivamente maior agilidade e menor redundância de atividades. Neste sentido, a FDRH, como parte do setor público gaúcho, por um lado, vem sofrendo críticas constantes em relação à burocracia hierárquica e, por outro, vem experimentando com os arranjos de cooperação uma alternativa à alegada falta de recursos e à excessiva burocracia para a execução de suas ações.

Cabe destacar que, de forma a ratificar teoricamente o entendimento acima, Nohria (1992, p. 2) apresenta três razões para o aumento de interesse nos estudos sobre as relações interorganizacionais, quais sejam:

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. (NOHRIA, 1992, p. 2).

A construção teórica do autor considera a importância do ambiente, o que permite aproximar a teoria de redes à teoria institucional nos estudos sobre os arranjos de cooperação. De acordo com Greenwood *et al.* (2008, p. 6), “as organizações tendem a se tornarem isomorfas com seus contextos institucionais a fim de assegurar uma aprovação (legitimidade) que prevê a sobrevivência”. No caso dos arranjos de cooperação, nos quais ocorre um relacionamento entre duas organizações, esse contexto de rede influencia as ações e pode gerar possibilidades de potencializar a difusão de mitos racionalizados, que são crenças compartilhadas e que não podem ser objetivadas, sendo consideradas como legítimas (MEYER; ROWAN, 1992).

Neste ponto do texto, antes de ir adiante, de forma a focalizar e justificar o estudo de caso em pauta, cabe explicitar que o direcionamento desta dissertação foi influenciado pela atuação profissional da autora, que trabalha como analista administradora na Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) do Rio Grande do Sul (RS), mais especificamente na equipe da Escola de Governo. No capítulo quinto desta dissertação será realizado um resgate histórico dessa Fundação, que atualmente encontra-se em processo de possível extinção pelo Governo Estadual.

É relevante informar que, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, a FDRH, assim como outras fundações do Estado do Rio Grande do Sul, ingressou em um processo de extinção, cujo início ocorreu quando o Governo do Estado do RS encaminhou à Assembleia Legislativa (AL), em setembro de 2016, um decreto de permuta do terreno da FDRH por 1000 vagas prisionais com um grupo econômico interessado comercialmente na área onde está atualmente localizado o prédio da entidade. No final do mesmo ano, outro projeto foi apresentado ao legislativo, tratando das extinções de seis fundações, com previsão de demissão para os servidores

concurados. O projeto tinha por justificativa a economia para o Estado do RS e foi aprovado em regime de urgência na Assembleia Legislativa do Estado. No entanto o processo de extinção encontra-se suspenso por determinação da Justiça do Trabalho até que sejam feitas negociações coletivas com os sindicatos. Em paralelo à ação trabalhista, uma medida cautelar proposta pelo Ministério Público de Contas do RS está em tramitação no Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE-RS) e questiona o argumento de economicidade que foi utilizado pelo Governo do Estado do RS como justificativa para sustentar a aprovação dos projetos de extinções. Além disso, as associações dos servidores das fundações, os sindicatos das categorias e a sociedade em geral estão mobilizados para resistir a esse processo.

No que tange à Escola de Governo/Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (EG/FDRH), a partir de 2015 ocorreram novos arranjos de cooperação interorganizacionais, entre eles o estudado nesta dissertação, desenvolvido na Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Estado (ESGC/TCE-RS) para qualificação de servidores públicos na temática da gestão e fiscalização de contratos públicos.

O arranjo de cooperação entre a EG/FDRH e ESGC/TCE-RS é um claro exemplo de operacionalização de práticas defendidas como alternativas ao modelo burocrático hierárquico que ainda predomina no setor público. Nesse sentido, houve interesse na análise de um arranjo voltado para a qualificação do servidor público, sob a égide da abordagem de redes e da teoria institucional, no que tange à formação desse arranjo e à difusão de isomorfismo através do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*.

Assim, com base no aporte teórico da teoria institucional e da abordagem de redes, chegou-se a **pergunta norteadora** desta dissertação: como se formou e opera o arranjo de cooperação interorganizacional entre EG/FDRH e ESGC/TCE-RS como legitimador de práticas padronizadas relacionadas à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul?

Para tanto, esta dissertação está dividida em 7 (sete) capítulos. Neste primeiro está a introdução e justificativa do estudo. No segundo, consta o referencial teórico sobre a teoria institucional e a abordagem de redes. No terceiro, são detalhados o objetivo geral e os objetivos específicos. No quarto, são apresentados os procedimentos de pesquisa e no quinto encontram-se algumas das principais características e os fatores históricos das duas organizações que compõem esse

arranjo, assim como o detalhamento do objeto de estudo dessa dissertação. No sexto capítulo, é apresentada a análise dos dados; e no capítulo seguinte, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo trata do aporte teórico sobre os pressupostos da teoria institucional e da abordagem de redes para a composição de perspectivas complementares, que foram fundamentais para a construção do objeto de pesquisa e a análise dos dados coletados.

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL

Esta seção aborda a origem da teoria institucional, apresentando as diferenças entre o velho e novo institucionalismo. O foco principal está no isomorfismo e na questão da legitimidade das instituições.

2.1.1 A Origem

Na teoria institucional, há uma separação entre “velho” institucionalismo e “novo” ou neoinstitucionalismo. O principal expoente do velho institucionalismo foi Selznick, em 1949, quando analisou a TVA (*Tennessee Valley Authority*) e sua política de raízes de base (*grass roots*), descrevendo mecanismos que levavam à cooptação, esta última entendida como “um processo de absorção de novos elementos pela coalisão que detém o poder em uma organização” (MOTTA; VASCONCELOS, 2004, p. 141). Esse processo levaria as organizações a ajustarem-se estruturalmente ao meio em que se encontram. Agrega-se ao seu trabalho a diferenciação entre organização e instituição, esta última definida como socialmente construída, levando-se em conta o seu processo histórico.

Carvalho, Vieira e Goulart (2005) afirmam que a abordagem institucional vem encontrando unanimidade entre os estudos sociológicos, e suas tendências teóricas mais recentes trazem abordagens promissoras para a explicação da sociedade organizacional. Assim, a teoria institucional favorece uma convergência de abordagens e uma visão mais abrangente da realidade organizacional.

Para DiMaggio e Powell (1991, p.120),

Tanto as abordagens antigas como as novas compartilham um ceticismo em relação aos modelos de organização racional - ator, e cada uma vê a institucionalização como um processo dependente do Estado que torna a organização menos instrumentalmente racional

limitando as opções que podem perseguir. Ambas enfatizaram a relação entre as organizações e seus ambientes e ambas prometem revelar aspectos da realidade que são inconsistentes com as contas formais da organização. Cada abordagem enfatiza o papel da cultura na formação da realidade organizacional.

Embora haja uma concordância que tanto o velho quanto o novo institucionalismo percebem as instituições como racionalmente limitadas, seus objetivos diferem. Enquanto o velho institucionalismo se focava mais em aspectos políticos e econômicos, o novo é mais sociologicamente orientado. Uma segunda diferença se refere à utilização do conceito de ambiente: o velho institucionalismo dirigiu seu esforço para a análise de ambientes específicos, como pequenas comunidades; já o novo opta por ambientes mais amplos, como populações de organizações, setores industriais e entidades governamentais (DIMAGGIO; POWEL, 1991; GREENWOOD *et al.*, 2008).

Os primeiros estudos sobre a teoria neoinstitucional aparecem década de 1970, com os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e Zucker (1977), seguidos, na década seguinte, por outros, desenvolvidos por Meyer e Rowan (1983), Dimaggio e Powell (1983), Tolber e Zucker (1983) e Meyer e Scott (1983) (GREENWOOD *et al.*, 2008). Esses estudos da abordagem institucional procuram explicar por quais razões as organizações tendem a convergir em torno de práticas comuns.

Meyer e Scott (1983) evidenciam que há uma rede complexa de interações entre as organizações que contribuem para difundir *mitos racionalizados*. Os mitos racionalizados geram estrutura organizacional formal com prescrições racionalizadas e impessoais que identificam vários propósitos sociais como técnicos e especificam, como regra, os meios apropriados para fins técnicos e para prosseguir racionalmente esses fins técnicos. Além disso, os mitos são institucionalizados porque são crenças amplamente compartilhadas que não podem ser objetivadas, sendo consideradas legítimas (MEYER; ROWAN, 1992).

Para Meyer e Rowan (1992), a origem da proliferação dos mitos racionalizados está no processo de burocratização. Contudo, os autores citam três principais processos que geram mitos racionalizados:

- a) **a elaboração de redes relacionais complexas:** como as redes se tornam densas e interconectadas, o número de mitos racionalizados aumenta. Leis, sistemas educacionais e opinião pública acabam se tornando necessários para incorporar novas estruturas;

- b) **o grau de organização coletiva do ambiente:** por meio de autoridades legislativas e judiciárias são criadas novas regras e procedimentos que se tornam requisitos institucionais;
- c) **esforços de liderança de organizações locais:** organizações poderosas forçam as adaptações nas estruturas das outras organizações que compõem sua rede e tentam construir suas metas e procedimentos diretamente na sociedade, na forma de regras.

Nesse sentido, Dimaggio e Powell (2005) afirmam que redes/campo são veículos transmissores de mitos racionalizados. Esses mitos racionalizados vão tornando as organizações isomórficas, ou seja, com o mesmo modelo, e isso acaba evoluindo para uma legitimação das suas instituições perante a sociedade, aumentando, conseqüentemente, as suas possibilidades de sobrevivência.

2.1.2 Isomorfismo

Meyer e Rowan (1992) definem isomorfismo como consequência do ambiente institucionalizado. Essa consequência aparece a partir da adoção de elementos que são legitimados externamente; quando se empregam critérios de avaliação cerimonial externos para definir o valor dos elementos estruturais; ou, ainda, a partir da dependência em relação às instituições fixadas externamente, que reduzem a incerteza e mantêm a estabilidade.

Corroborando com o pensamento de Meyer e Rowan (1992), Dimaggio e Powell (2005) entendem que homogeneidade não é sinônimo de isomorfismo, e sim um efeito da pressão institucional. Para demonstrar isso, desenvolveram uma tipologia e mecanismos para identificação do processo de isomorfismo. O isomorfismo pode ser de tipo competitivo ou institucional; o competitivo tem ênfase na competição do mercado por nichos, clientes e recursos, e o institucional é considerado uma ferramenta útil para compreender a política e o cerimonial (legitimação institucional) que permeiam a vida organizacional. Tendo em vista que este estudo tem como objeto um arranjo de cooperação interorganizacional no setor público, no qual não há competição livre e aberta de mercado, o tipo de isomorfismo que será aprofundado será o isomorfismo institucional, que é subdividido em: a) isomorfismo coercitivo, b) mimético e c) normativo.

DiMaggio e Powell (2005, p. 77) afirmam que “atores racionais tornam suas organizações cada vez mais similares, à medida que tentam transformá-las”, e a explicação para este fato está relacionada aos três mecanismos de isomorfismo, que serão detalhados na sequência.

O *isomorfismo coercitivo* “resulta de **pressões formais ou informais** exercidas sobre as organizações por aquelas organizações das quais dependem e por expectativas culturais da sociedade” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 77, grifo nosso). A existência de um ambiente legal em comum afeta o comportamento e a estrutura das organizações, ou seja, a estrutura organizacional reflete cada vez mais as regras institucionalizadas e legitimadas pelo Estado e dentro do Estado. Relatórios contábeis, avaliação de performance e planos orçamentários são exemplos de práticas que geram a homogeneização.

Carvalho, Vieira e Goulart (2005) esclarecem que o isomorfismo coercitivo se refere a regulamentações, equivalentes a uma base legal, e as organizações se legitimam pela conformidade com as leis estabelecidas para sua esfera de atuação; dessa forma, refere-se principalmente a pressões relacionadas ao Estado.

O segundo mecanismo, o *isomorfismo mimético*, se relaciona ao ambiente **de incerteza** que provoca e encoraja a imitação de outra organização. São exemplos deste processo as inovações tecnológicas e as práticas originadas de consultorias ou associações de comércio/indústria. DiMaggio e Powell (2005, p. 79) relacionam o isomorfismo mimético ao campo organizacional que a organização está inserida.

As organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem serem mais legítimas ou bem-sucedidas. A ubiquidade de determinados tipos de arranjo estruturais pode ser mais provavelmente creditada à universalidade de processos miméticos do que à concreta evidência que os modelos adotados aumentam a eficiência. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 79).

As pressões miméticas, sob a ótica de Scott (2008), compreendem elementos culturais cognitivos que enfatizam concepções compartilhadas, configurando a realidade social, ou seja, apoiadas pela cultura.

O terceiro mecanismo, o *isomorfismo normativo*, deriva da **profissionalização**, por meio da educação formal, e da legitimação de especialistas universitários. DiMaggio e Powell (2005, p. 80) asseveram que as universidades e instituições de ensino são os principais atores que emitem pressões de isomorfismo normativo.

As universidades e as instituições de treinamento profissional constituem importantes centros de desenvolvimento de normas organizacionais entre os gerentes profissionais e seus funcionários. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 80).

Segundo Carvalho, Vieira e Goulart (2005), os aspectos normativos da teoria institucional refletem fundamentalmente a moral, sendo a legitimidade de uma organização baseada em sua adesão a normas estabelecidas como padrões de comportamento.

Os isomorfismos coercitivo, normativo e mimético são compreendidos como resultado de ações legalmente sancionadas, moralmente autorizadas ou culturalmente amparadas, respectivamente. Entretanto, as estruturas culturais consistem em alicerces institucionais mais profundos, por fornecerem base para as normas e regras. Apesar disso, estudiosos têm voltado sua atenção para elementos reguladores, os quais, embora mais visíveis, tendem a ser mais frágeis e superficiais, por serem mais rápidos que os culturais e normativos, originando, muitas vezes, manipulação ao invés de conformidade (SCOTT, 2008).

Como os mecanismos de isomorfismo envolvem o campo organizacional, os autores Dimaggio e Powell (2005, p. 79) definem a ideia de campo organizacional como:

Aquelas organizações que, em conjunto, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzam serviços e produtos similares. (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p.79).

Segundo os mesmos autores o processo de estruturação do campo pode ser definido por quatro elementos:

- a) aumento na amplitude da interação entre as organizações no campo;
- b) surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais claramente definidos;
- c) aumento na carga de informação com a qual as organizações devem lidar dentro de um campo;
- d) desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum.

Hawley (1968) entende que, entre os conceitos de isomorfismo apresentados, a melhor definição é a que afirma ser ele “um processo de restrição que força uma

unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”.

2.1.3 Legitimidade

Dimaggio e Powell (2005, p. 75) percebem que as organizações estão se tornando mais homogêneas. Segundo os autores, a mudança estrutural nas organizações “parece ser cada vez menos orientada pela competição de mercado ou pela necessidade de eficiência”. Assim, estaria ocorrendo uma competição por poder político e legitimação institucional.

Igualmente, alguns problemas são verificados nas organizações que estão institucionalizadas, como conflitos e inconsistências das regras oriundas dos mitos racionalizados; além disso, pode haver inconsistência entre essas regras criadas no ambiente. Essas inconsistências prejudicam a eficiência da organização.

Para combater esses problemas, os autores evidenciaram a existência do *decoupling* (dissociação) e a lógica da confiança e da boa-fé (MEYER; ROWAN, 1992). A tentativa de controlar e coordenar as atividades das organizações institucionalizadas pode levar ao conflito e à perda de legitimidade; assim, os elementos estruturais são dissociados das atividades, sendo a obediência às regras uma ficção. Na prática, existe o fenômeno do *decoupling*, ou seja, a separação entre as normas e a prática administrativa. Os indivíduos encontram espaços de ajuste à regra, seguindo-a apenas parcialmente. Muitos procedimentos são ritualizados e cerimonializados, possuindo função social na organização, mas não são seguidos na prática. Por sua vez, a lógica da confiança e da boa-fé é tanto mais forte quanto mais a estrutura de uma organização deriva dos mitos institucionalizados (MEYER; ROWAN, 1992).

Berger e Luckmann (1966, p. 110, tradução nossa) entendem a legitimação como um processo, que seria melhor descrito como uma “segunda ordem”. De acordo com esses autores, “a legitimação produz novos significados que servem para integrar os significados já existentes”. Sendo assim, a legitimação tem o elemento cognitivo que se refere ao conhecimento da norma e depois à legitimação dessa norma, que pode se dar por meio de valores integrados. Um exemplo que os autores apresentam é o casamento entre parentes ser considerado um tabu: em primeiro lugar, há que se

ter o conhecimento que casar com parentes não é ético e que este conhecimento esteja integrado à sociedade.

Schuman (1995, p. 574, tradução nossa) afirma que muito se fala em legitimidade, mas poucos conceituam o que seria a legitimidade, então, no seu artigo *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, ele destaca que “a legitimidade é uma percepção ou suposição generalizada que as ações de uma entidade são desejáveis ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições”.

O autor evidencia ainda três formas primárias de legitimidade: a) pragmática; b) moral; e c) cognitiva. A pragmática envolve o *self interest*, ou seja, os interesses próprios calculados para apoiar uma política. A moral não trata de interesses próprios, mas sim dos valores compartilhados entre os pares, que funcionam na prática como normas. Por último, a cognitiva, baseada na compreensão de uma situação dada como certa (SCHUMAN, 1995).

2.2 ABORDAGENS SOBRE REDES

Na perspectiva da teoria institucional, foi possível identificar que as redes de organização, nesta dissertação, considerados os arranjos interorganizacionais, são importantes elementos para a difusão do isomorfismo e da ideia de legitimidade que moldam as organizações. Assim, nesta parte do capítulo teórico será abordada a perspectiva de redes, que, junto com a teoria institucional, norteou o objeto de pesquisa deste trabalho.

A abordagem de redes pode ser utilizada tanto em uma perspectiva econômica quanto sociológica. Neste trabalho, o foco estará, predominantemente, na perspectiva sociológica; mas, para compreendê-la, será feito um estudo visando entender os principais aspectos da perspectiva econômica, de maneira integrada à sociológica.

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) argumenta que a eficiência de uma transação pode se constituir em uma importante fonte de valor, sendo a criação de valor resultado de atenuantes de incertezas, da complexidade, da assimetria de valores 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, a forma de governança (mercado ou hierarquia) que reduza possíveis problemas transacionais, criados pela racionalidade limitada, por um lado e pela ameaça do oportunismo, por outro lado, a menor custo.

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).

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

Cabe destacar, considerando os objetivos desta dissertação, que, para Granovetter (2007), a teoria dos custos de transação, ao focar na redução dos custos, negligencia o papel das relações sociais nas transações econômicas, razão pela qual o autor afirma que a visão de Williamson é atomizada, desconsiderando que as transações econômicas estão inseridas em redes de relações sociais.

Ainda dentro de uma perspectiva econômica, a teoria de redes pode ser utilizada de forma articulada com pressupostos da **teoria da agência**, da gestão estratégica com **o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (SCP)** e da **dependência de recursos**.

As relações de agência ocorrem quando, na transação, um parceiro (proprietário e acionistas) delega autoridade para que outro efetue as transações econômicas. Tanto a teoria da transação de custos quanto a teoria da agência utilizam como pressupostos firmas homogêneas para tentar explicar o desempenho mais eficiente de uma firma em relação à outra; em contraponto, os paradigmas Estrutura-Condução-Desempenho e dependência de recursos trabalham com pressupostos heterogêneos (BARNEY; HESTERLY, 2004).

O paradigma SCP enfatiza a estrutura do ramo que a firma opera para explicar as diferenças de desempenho. Por exemplo, a concentração de ramo e a diferenciação de produtos devem ter fontes de lucro acima da média, lucros que atrairão novas firmas. Nos estudos de SCP também são identificadas barreiras à entrada de novas firmas, como restrições impostas pelo governo, economia de escala e retaliações planejadas, entre outras (BARNEY; HESTERLY, 2004).

Partindo da ênfase econômica apresentada acima, a teoria de redes pode ser utilizada para geração de valor. Na perspectiva da **visão baseada em recursos**, a empresa é vista como um conjunto de recursos e capacidades habilitado para implementar as estratégias. Um tipo de capacidade é a imitação, e as incertezas podem aumentar o custo de imitação (BARNEY; HESTERLY, 2004).

Nas teorias mencionadas até o presente momento, as firmas são vistas predominantemente de forma independente. No entanto há também os acordos (cartéis) e alianças estratégicas, que 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 na qual não se cria uma nova firma para gerenciar a relação” (BARNEY; HESTERLY, 2004, p. 166). Por outro lado, as *joint ventures* sempre envolvem a criação de uma nova firma para gerenciar a relação.

Entre as principais vantagens para as firmas cooperarem está a exploração de fontes complementares de recursos, gerando uma sinergia para obtenção da maior eficiência econômica. Entre as vantagens, também se destacam: explorar economias de escala; entrada com custo reduzido em novos mercados; entrada com baixo custo em novos segmentos; aprender com a concorrência; administrar incertezas estratégicas; administrar custos e partilhar riscos; facilitar cartelizações tácitas (BARNEY; HESTERLY, 2004). Há de se considerar o ambiente em que as firmas estão inseridas, que pode facilitar ou inibir as alianças estratégicas.

Já a abordagem de redes em uma perspectiva sociológica foca em redes sociais, contrapondo-se à ideia de que os indivíduos estão isolados, valorizando os laços entre os atores, que podem ser indivíduos ou organizações. Os estudos de rede, na perspectiva econômica, focam na análise de comportamento como resposta competitiva, já a perspectiva sociológica “tem enfatizado o papel do comportamento

imitativo relacionado à incerteza do ambiente e ao *status* de conformidade” (NOHRIA; GULATI, 1994, p. 454, tradução nossa).

Assim, Powell e Smith-Doerr (1994, p. 377, tradução nossa) 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.

Estes autores elencam ainda três tipos de redes: Redes de Acesso e Oportunidades; Redes de Poder e Influência e Redes de Produção. O acesso à informação e a abertura de oportunidades são canalizados por meio das redes; este argumento foi pesquisado e comprovado em estudos empíricos sobre a busca pelo emprego, por diversos autores, entre eles Granovetter (1973). Além disso, as redes são fonte de poder em aspectos relacionados à legitimidade, força ou 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 ocorre por meio de uma cooperação entre as empresas e pressupõe certo nível de confiança. Essa colaboração pode estar relacionada à sua localização no interior de distritos industriais, comunidades tecnológicas ou ainda dentro de um grupo de negócios ou alianças estratégicas, como *joint ventures* e contratação (POWELL; SMITH-DOERR, 1994).

A teorização de Mark Granovetter (1973, 2007) destacou-se nos trabalhos sobre redes sociais, principalmente em relação ao papel atribuído às redes no mercado de trabalho como forma de acesso a oportunidades. O autor defende que toda ação econômica é imersa socialmente, ou seja, as relações sociais afetam a ação econômica, logo os atores não estão isolados.

A imersão (*embeddedness*) enfatiza o papel das relações pessoais concretas e as estruturas dessas relações na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé. A imersão social pode ser decomposta em três: estrutural, relacional e cognitiva.

A imersão *estrutural* está relacionada à quantidade de laços firmados 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 o grau de similaridade entre os atores da rede (SIMSEK; LUBATKIN; FLOYD, 2003 *apud* MARTES, 2005).

Dentro da perspectiva estrutural, Granoveter (1973) aborda o indicador de densidade da rede ao distinguir, no interior de uma rede, laços fortes (*strong ties*) e laços fracos (*weak ties*), que variam em razão do tempo que as pessoas passam juntas, frequência de contatos, intimidade. Laços fracos com meros conhecidos, embora superficiais, alargam a rede com diferentes contatos, permitindo a saída do círculo restrito dos laços fortes, possibilitando ao ator acessar diferentes fluxos de informações e recursos. Os indivíduos que compartilham laços fortes participam de um mesmo círculo social; assim, as relações baseadas em laços fortes definem uma configuração dos nós da rede de conexões entre os indivíduos no ciberespaço, formando uma topologia da rede. A intensidade e heterogeneidade dos laços podem oferecer vantagens sobre a disponibilidade de informações valiosas para os participantes da rede.

Ainda na perspectiva sociológica, Powell e Smith-Doerr (1994) trabalham com duas perspectivas: 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, tradução nossa).

Na forma de governança, “redes são vistas como cola social que une os indivíduos em um sistema coerente” (POWELL; SMITH-DOERR, 1994, p. 369, tradução nossa). Estruturas de redes de governança caracterizam as teias de interdependência encontradas em distritos industriais e tipificam práticas tais como contratação relacional, manufatura colaborativa, alianças interfirmas. Os autores relatam que na maioria dos casos as perspectivas são trabalhadas separadamente, o que eles consideram um equívoco.

Corroborando a perspectiva sociológica, Burt (1992) argumenta que os estudos de redes estratégicas passam a analisar e compreender outras características das redes, como a densidade e a centralidade, que determinam vantagens como acesso a oportunidades, *timing* e recomendação.

Já Powell (1990), ao se contrapor à perspectiva econômica e defender que redes não são nem mercados nem hierarquias, e sim uma nova forma organizacional, assevera que, por um lado, os mercados são um mecanismo de coordenação espontânea, que transmite a racionalidade e coerência para as ações de interesse próprio de indivíduos e empresas; por outro, uma estrutura hierárquica deixa claros os limites departamentais, as linhas de autoridade, mecanismos de emissão de relatórios detalhados e 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.

As transações de recursos em rede ocorrem através de trocas discretas, através de redes de indivíduos engajados em reciprocidade, ações preferenciais e apoio mútuo. As redes podem ser complexas: elas não envolvem nem os critérios explícitos de mercado, nem o paternalismo familiar da hierarquia. Segundo Powell (1990, p. 301, tradução nossa):

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 a comunicação e coordenação entre os diversos integrantes da rede.

Assim, pode-se considerar, com base em Bergue (2014), que as Escolas de Governo, como organismos de inteligência organizacional que possuem possibilidades de reflexão, articulação, produção e difusão de conhecimento, são essenciais, por evitar sobreposições de funções e atividades no setor público e gerar benefícios através do compartilhamento de competências.

Com base no exposto nesse referencial teórico, este estudo objetiva analisar um arranjo de cooperação específico, composto por duas organizações públicas que se propõem estabelecer padrões para a gestão e fiscalização de contratos. O foco prático inicial do arranjo de cooperação está direcionado para a disponibilização de um curso EAD, que visa disseminar boas práticas ligadas à gestão e fiscalização de contratos na esfera pública do Estado do Rio Grande do Sul. No próximo capítulo, serão detalhados os objetivos do estudo.

3 OBJETIVOS

Neste capítulo são apresentados os objetivos geral e específicos que norteiam esta dissertação.

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a formação do arranjo de cooperação interorganizacional entre a EG/FDRH e ESGC/TCE-RS como legitimador de práticas padronizadas relacionadas à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito do Estado do RS.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) entender a forma com que a EG/FDRH tornou-se um ator legitimado a formar pessoas para o setor público no Estado do Rio Grande do Sul;
- b) compreender a forma como a ESGC/TCE-RS ocupou e ocupa uma posição reconhecida na reprodução de conhecimentos ligados ao controle e à fiscalização de contratos públicos;
- c) identificar a forma com que foi estruturado o arranjo de cooperação interorganizacional que suporta o *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* na modalidade de ensino à distância;
- d) analisar a eficácia do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD* na disseminação de práticas padronizadas entre os atores que executam as atividades de controle e fiscalização de contratos públicos no Estado do RS.

4 MÉTODO

Nesse capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos que embasaram a realização da pesquisa.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento desta dissertação foi escolhido o método de estudo de caso. De acordo com Yin (2001, p.19) “os estudos de caso representam estratégias preferidas quando se colocam questões *como e porque*”. Nesse sentido, a questão de pesquisa desta dissertação é: como se formou e opera o arranjo de cooperação interorganizacional entre EG/FDRH e ESGC/TCE-RS como legitimador de práticas padronizadas relacionada à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito do Rio Grande do Sul?

Para Yin (2001, p. 32), um estudo de caso é 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”. O estudo de caso permite usar muitas técnicas, como entrevistas, documentos, artefatos e observações dos participantes (YIN, 2001).

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 projeto é a de estudo de caso intrínseco, em que o objeto de estudo é o estabelecimento de um arranjo de cooperação entre duas organizações públicas para a realização de um *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* na modalidade EAD.

4.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Conforme Marconi e Lakatos (2010), a delimitação da pesquisa tem como finalidade estabelecer limites para a investigação do tema, dando o melhor embasamento ao pesquisador e facilitando a compreensão do leitor. Os limites podem ser referentes ao assunto, à extensão ou a uma série de fatores, como meios econômicos, humanos ou prazo.

Neste caso específico, a pesquisa foi realizada no âmbito de um arranjo de cooperação; e seus resultados, analisados através da efetivação de um curso de capacitação em *Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos*. A pesquisa em pauta também está limitada pelo tempo previsto pelo programa de pós-graduação. No caso desta dissertação, existem ainda os limites referentes ao fato de a pesquisadora atuar em uma das organizações do arranjo de cooperação, o que pode influenciar nas interpretações das entrevistas, em razão de possíveis visões pré-concebidas sobre o contexto que atua.

Além disso, como salientado anteriormente, durante o processo de desenvolvimento desta dissertação, a AL do RS aprovou uma lei, de iniciativa do poder executivo, que autoriza a extinção da FDRH, o que gerou um ambiente de incertezas em relação à manutenção do arranjo de cooperação, da própria FDRH e da manutenção da atual atividade profissional da pesquisadora.

4.3 COLETA DE DADOS E APRESENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

De acordo com Marconi e Lakatos (2010), a seleção dos instrumentos de coleta de dados está diretamente relacionada ao problema a ser estudado. Esta pesquisa, predominantemente qualitativa, iniciou com a busca de informações em documentos, leis, editais, revistas e sítios eletrônicos sobre as organizações que compõem o arranjo de cooperação interorganizacional. O objetivo era entender a história dos dois principais atores que o compõem, para então compreender como se tornaram organizações legitimadas nas suas respectivas áreas de atuação. Após a pesquisa documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as cinco pessoas que participaram da estruturação e/ou operacionalização do arranjo de cooperação (Diretor-Presidente da FDRH; Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH; Analista Administrador da EG/FDRH; Diretora da ESGC/TCE-RS; Técnica da

ESGC/TCE-RS). As entrevistas com cada entrevistado duraram, em média, de 10 a 15 minutos e ocorreram em um período de duas semanas, na sede FDRH e na sede do TCE-RS.

Além das entrevistas, foi elaborado um questionário com o objetivo de verificar a eficácia do curso e, principalmente, a disseminação de práticas isomórficas entre os servidores que executam a atividade de gestor/fiscal de contratos, por meio da percepção dos alunos/servidores aprovados na primeira edição do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*.

Assim, os dados a serem considerados foram caracterizados como: a) primários (entrevistas semiestruturadas; questionários com alunos); e b) secundários (pesquisa em revistas, documentos oficiais em arquivos históricos, bases de dados e relatórios).

Segue-se a indicação de Marconi e Lakatos (2010), de que, nas pesquisas em geral, há a combinação de duas ou mais técnicas, que podem ser: coleta documental, observação, entrevista, questionários, formulário, medida de opiniões e atitudes, técnicas mercadológicas, testes, sociometria, análise de conteúdo e história de vida.

Segundo Roesch (2009), a análise dos dados trata da organização do pesquisador, após realizar a coleta dos dados, para interpretar os dados coletados. Sendo a pesquisa predominantemente qualitativa, a análise dos documentos busca identificar os fatores históricos que levaram à configuração atual das organizações componentes do arranjo de cooperação. Com relação às entrevistas, o primeiro procedimento adotado foi a sua transcrição. A partir das respostas, foram identificadas percepções por vezes diferentes, por outras semelhantes, sobre o mesmo assunto e, posteriormente, organizado o texto. Os questionários foram enviados a todos os oitocentos e quarenta e três alunos/servidores aprovados na primeira edição do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, estabelecendo-se um prazo de quatro semanas para sua devolução. Nesse período, retornaram cento e cinquenta e duas respostas.

A análise dos dados foi organizada a partir de dois eixos temáticos que serão detalhados no capítulo sexto da dissertação.

5 HISTÓRICO DA EG/FDRH E DA ESGC/TCE-RS

Neste capítulo será realizado primeiramente um resgate histórico da FDRH, para compreender como essa organização tornou-se um ator legitimado a formar pessoas no Estado do RS. Em seguida, será analisado o histórico do TCE-RS e da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, para compreender sua atuação e legitimidade no que concerne à gestão e fiscalização de contratos públicos.

5.1 HISTÓRICO DA FDRH E ATUALIDADE

A FDRH possui 44 anos de história voltados à capacitação de recursos humanos para o Estado do RS. Na sua criação, o foco estava voltado para o setor privado, com vistas ao fomento da produção industrial e modernização da agricultura. Entretanto, com o passar dos anos e trocas de governos, a preocupação com os recursos humanos do Estado ganhou prioridade (EXECUTIVO, 1973, 1977, 1994).

Cabe destacar que, ao longo desses anos, a FDRH gradativamente ampliou sua atuação através da incorporação de novas atividades, como a realização de concursos públicos, o gerenciamento de estágios e o assessoramento aos municípios para acompanhar o desenvolvimento das Políticas Públicas dos Governos. No entanto, a finalidade principal continua sendo a formação de recursos humanos (FDRH, 2016).

Assim, para entender o histórico da FDRH e, principalmente, a importância da área de formação de recursos humanos, foi realizada uma pesquisa nos documentos da memória técnica da Fundação, encontrados na biblioteca da própria organização, no periódico *Executivo* (publicado pela FDRH) e em documentos legais que se encontram no portal eletrônico da Assembleia Legislativa. No primeiro ano após a criação da FDRH foi lançado o periódico *Executivo*, dedicado à divulgação das ações de desenvolvimento da Fundação e das políticas de formação de pessoas no Estado do RS (EXECUTIVO, 1973).

Em 1971, no contexto da Ditadura Militar, com o Decreto nº 21.294, de 3 de dezembro, foi criada a Junta Coordenadora da Reforma Administrativa, com a finalidade de promover a Reforma Administrativa, composta pela Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), de Administração (Sadm) e da Fazenda (Sefaz). Na SCP ficaram concentrados todos os sistemas de planejamento, o orçamento anual,

os estudos técnicos, as pesquisas científicas e tecnológicas, os sistemas de processamento de dados e o auxílio aos municípios na elaboração dos seus planos de desenvolvimento (SIEDENBERG; BUTTENBENDER; ALLEBRANDT, 2011).

No ano seguinte, vinculada à SCP, foi criada a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), através da Lei nº 6.464, de 15 de dezembro de 1972, constituída como uma fundação pública de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, tendo como fim a valorização de recursos humanos vinculados à administração pública estadual, municipal, federal e também à iniciativa privada.

O exemplar número um do periódico *Executivo* apontou como foco das ações da FDRH o treinamento de executivos de agroindústrias. Através de um convênio com o Ministério do Planejamento, a FDRH criou um projeto em âmbito nacional para modernização do setor agroindustrial. Naquele projeto, destacou-se a execução de forma integrada com outras instituições de ensino como: Instituto de Desenvolvimento Empresarial do RS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Pelotas (UFPeI), Fundação Getúlio Vargas (FGV) e *Management Education Institute* (Massachusetts). Com aquele projeto, a FDRH se consolidou como Polo Nacional de Desenvolvimento de executivos agroindustriais (EXECUTIVO, 1974).

Naquele mesmo ano, foi criado o Sistema Estadual de Treinamento (SET), que passou a focar-se na qualificação do servidor público como forma de aparelhamento do Estado. Como consta no periódico *Executivo*, ano 2 (1975, p. 33), o SET foi uma

Iniciativa pioneira no Rio Grande do Sul, que vem a beneficiar os órgãos da Administração estadual, dinamizando o processo de formação de recursos humanos qualificados para os quadros de pessoal do Estado. O SET atuará diretamente no servidor público, promovendo o seu aperfeiçoamento para o melhor desempenho de suas funções e proporcionando uma participação mais responsável no desenvolvimento do Estado. Como elemento dinamizador da economia, o serviço público estará preparado, através do treinamento do servidor, sua peça fundamental, a dar uma resposta mais efetiva no desenvolvimento socioeconômico do nosso Rio Grande. (EXECUTIVO, 1975, p. 33).

Naquele contexto, o planejamento dos cursos para o ano de 1978, para o setor público, abordou os seguintes temas: desenvolvimento gerencial; arquivo e documentação; especialização em administração de recursos humanos; contabilidade pública; administração de material; orçamento-programa e execução orçamentária;

técnicas mecanográficas; formação de professores em artes industriais; avaliação de rendimento escolar; e elaboração e avaliação de projetos (EXECUTIVO, 1977).

A FDRH, por ter se consolidado, naquele período, como um polo de treinamento para o setor agroindustrial e petroquímico, firmou convênios nacionais e internacionais para execução de treinamentos. Alguns exemplos são o Programa de Capacitação Técnica em Desenvolvimento Rural Urbano da Organização dos Estados Americanos (OEA) e um convênio com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República para treinamentos na área de planejamento e orçamento (EXECUTIVO, 1978, p. 4).

Em 1979, o Diretor-Presidente da FDRH criou, por meio de Resolução nº 43, de 15 de maio de 1979, o Centro de Preparação de Recursos Humanos para a Administração Pública (CENPRHAP), com o objetivo de elaborar, executar e supervisionar programas de treinamento destinados à seleção de candidatos ao ingresso e à promoção na função pública, assim como elaborar a execução de planos de acompanhamento e avaliação de programas de formação e aperfeiçoamento de servidores públicos. Ainda no mesmo ano, a FDRH, como parte integrante da Secretaria de Coordenação e Planejamento, participou da coordenação do Programa Estadual de Desburocratização. A primeira etapa do programa foi direcionada à formação de agentes internos para condução de mudanças, após a qual foi realizado um amplo diagnóstico, traçados os objetivos e definidos os instrumentos para implantar as mudanças desejadas (EXECUTIVO, 1979, p. 3).

Nos anos 1980, a FDRH foi considerada um instrumento do Governo destinado à promoção do desenvolvimento socioeconômico através da operacionalização de estratégias voltadas para o homem e para as organizações. A FDRH desenvolveu uma série de programas dirigidos tanto para o setor público quanto para o privado. Os programas para o setor público foram direcionados para a melhoria do desempenho organizacional, buscando a eficiência de procedimentos, tendo em vista fazer com que os órgãos públicos aperfeiçoassem suas ações para a sociedade. Os projetos desenvolvidos foram de assistência organizacional, redução de procedimentos burocráticos ineficazes e produção de instrumentos administrativos (EXECUTIVO, 1979, 1989).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, vários Estados Brasileiros necessitaram criar/regulamentar Escolas de Governo, com diferentes

formatos e estruturas administrativas, em cumprimento ao comando legal, uma vez que o art. 39 da Constituição Federal determinou que

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escola de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para promoção na carreira, facultada, para isso a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1988).

Em atendimento ao texto constitucional, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da FDRH, criou a Escola Superior de Administração Pública do Estado do RS (ESAPERGS), com objetivo de “Aperfeiçoar a Administração Pública Estadual e Municipal, através da qualificação dos seus servidores, oferecendo-lhes conhecimentos técnicos e científicos, a fim de aumentar a eficiência e eficácia em todos os setores da gestão pública.” (EXECUTIVO, 1989, p. 29).

O principal projeto da Esapergs, em seu início, foi a organização de um curso de longa duração com três módulos (nivelamento, fundamentação e formação), direcionado para a Gestão e Políticas Públicas. Naquele contexto, a FDRH elegeu como foco de trabalho para o ano de 1994 o treinamento para Gestão pela Qualidade Total. Tal propósito cumpria, segundo o entendimento da época, a missão de contribuir para o alcance de maior produtividade e conseqüentemente maior competitividade nos serviços públicos (EXECUTIVO, 1994). Cabe destacar, ainda, que no segundo semestre de 1994 foi proposto um curso de mestrado em Administração Pública em conjunto com a UFRGS, com início previsto para março de 1995.

Assim, ao analisar o histórico da formação desenvolvida pela FDRH, é possível identificar que os arranjos interorganizacionais estão presentes desde o início das suas atividades, vinculados ao desenvolvimento de projetos. Entretanto, a partir da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 23 de julho de 1993), que fixou um valor máximo para contratação por dispensa de licitação, foram estabelecidas regras mais rígidas, e passaram a ser exigidos procedimentos que tornaram a execução do processo morosa, gerando impactos negativos como a redução dos convênios entre as organizações. Em resposta ao novo contexto, as alterações legais de 2012, como o estatuto da FDRH e a alteração da Lei 6.464/72, estabelecendo uma nova estrutura para a Escola de Governo, serviram como âncora para que os gestores públicos realizassem convênios com outras organizações (principalmente Instituições de

Ensino Superior – IES) por meio da dispensa de licitação, facilitando e agilizando os processos administrativos (RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

5.1.1 Arranjos de cooperação interorganizacional para potencializar os programas de governo

O programa Rede Escola de Governo foi desenvolvido na gestão estadual 2011-2014 e provocou mudanças significativas na estrutura da FDRH, que se perpetuaram até o momento da defesa desta dissertação. No início do ano de 2011, o então Governador do Estado atribuiu à FDRH o objetivo de criar uma Escola de Governo com o formato em rede, tendo como modelo a experiência da Universidade Aberta do Brasil (UAB) (RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

O Sistema UAB¹ permite arranjos que possibilitam a integração entre os três níveis governamentais (Federal, Estadual e Municipal), formando uma rede composta por agentes governamentais, universidades públicas e demais organizações interessadas. É considerado um articulador entre as IES e os governos, com vista a atender às demandas locais por educação.

O sistema UAB parte do princípio de que o acesso à universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados incentiva o desenvolvimento de municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), pois minimiza o fluxo migratório para as grandes cidades.

A partir desta nova concepção de Escola de Governo, modificações legais foram sendo propostas pelo poder executivo e aprovadas pela AL do Estado do RS, a saber: extinção da Esapergs e a criação da Escola de Governo no formato em rede, a criação de funções em comissão, a criação de estatuto e regimento internos da FDRH e o plano de cargos e salários para os seus funcionários (RIO GRANDE DO SUL, 2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012b).

¹ A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criada pelo Ministério da Educação (MEC), instituída pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, e coordenada pela Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). É um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para pessoas que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância, na qual os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal (CAPES, 2016).

A finalidade da Escola de Governo, de acordo com seu regimento interno, instituído pelo Decreto 49.137, de 23 de maio de 2012, é:

Art. 25. A Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, nos termos da Lei nº 13.824, de 27 de outubro de 2011, desenvolve, em seu próprio âmbito, a Escola de Governo, que se destina à formação e ao aperfeiçoamento permanente de servidores públicos e de agentes sociais, capacitando-os para formulação e implementação de políticas públicas, elaboração e acompanhamento de projetos com vista a obtenção de padrões de qualidade e eficiência em todas as áreas de atuação do Governo, se efetivando por meio de **articulação de um sistema integrado de formação e capacitação para os serviços públicos**. (grifo nosso).

Art. 26. Compete à Escola de Governo constituir um sistema integrado de formação continuada na Administração Pública, por meio da **descentralização**, da auto avaliação, da convergência de programas, projetos e ações com a participação dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Municipal e Federal, das Instituições de Ensino Superior sem fins lucrativos, das instituições de pesquisa, dos organismos internacionais, da sociedade civil e de diferentes esferas administrativas, **criando espaços em rede** para produção de conhecimento e multiplicação de práticas inovadoras na área de gestão, visando um serviço público de qualidade, na perspectiva do processo contínuo de modernização do Estado. (grifos nossos).

Em relação às ações da Escola de Governo da FDRH, no Plano Plurianual (PPA) 2012/2015 fora destinado um Programa a esta organização – Rede Escola de Governo: Qualificação e Formação Continuada de Servidores Públicos e Agentes Sociais, que teve os objetivos de

Viabilizar a formação continuada para servidores públicos e agentes sociais e promover ações formativas que desenvolvam competências para o contexto da Copa do Mundo de 2014. Reconstituir e modernizar a FDRH, remodelar a Gestão dos Estágios e Concursos Públicos. (RIO GRANDE DO SUL, 2011d, p. 209).

O funcionamento em rede como um Sistema Integrado de Formação Continuada na Administração Pública foi considerado um projeto pioneiro pelos seus dirigentes e sofreu muitos entraves burocráticos, entre eles as divergências de entendimento sobre a Lei de Licitação. No início das atividades, alguns procuradores entendiam ser necessária a realização de licitação entre as IES, ao passo que outros sustentavam que a Lei da Escola de Governo continha artigo que dispensava a realização do certame (RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

Ao longo dos anos do governo anterior, a Fundação fez arranjos de cooperação com 32 IES públicas ou sem fins lucrativos. No início das atividades, cada IES tinha

um programa exclusivo, mas, com o passar do tempo, foi aberta a possibilidade para oferta de mais de um programa a cada IES, como foi o caso da UFRGS, e a possibilidade de uma IES compartilhar o mesmo programa com outra(s), como foi o caso da UPF e da UFPel. No quadro abaixo estão relacionados os programas desenvolvidos em conjunto com as IES:

Figura 1 – Programas temáticos por IES (continua)

Programa	IES
Organização do Estado e Democracia	Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS)
Gestão de Políticas Públicas para os Direitos Humanos e Segurança Pública	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Gestão de Políticas Públicas para os Direitos Humanos, Trânsito e Mobilidade Urbana	
Gestão de Políticas Públicas para Cidadania, Participação e Responsabilidade Social	Centro Universitário La Salle (Unilasalle)
Gestão de Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Promoção da Igualdade Racial	Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS)
Gestão de Políticas Públicas para Comunicação, Participação e Inclusão Cidadã.	Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)
Economia Política da Gestão Pública	Universidade do Vale do Taquari (Univates)
Direito Administrativo do Estado	Universidade de Caxias do Sul (UCS)
Gestão de Políticas de Fronteira, Cooperação e Relações Internacionais	Universidade Federal do Pampa (Unipampa)
Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional	Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)
Gestão de Políticas Públicas para a Juventude	Universidade Federal do Rio Grande (Furg)
Gestão de Políticas Públicas para Erradicação da Pobreza Extrema, Cooperativismo e Economia Solidária	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí)
Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Urbano – Ambiental (programa interrompido pela perda da filantropia)	Universidade Luterana do Brasil (Ulbra)
Qualificação de Gestores Públicos e Agentes Sociais para 2014	Federação de Estabelecimento de Ensino Superior Novo Hamburgo (Feevale)

Figura 1 – Programas temáticos por IES (conclusão)

Programa	IES
Gestão de Políticas Públicas para Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP)
Construção Democrática da Economia de Meios na Gestão Pública	Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Gestão de Políticas Públicas para o Turismo e Hospitalidade	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)
Desenvolvimento Sustentável, Tecnologia, Inovação e Pesquisa	Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI)
Gestão de Políticas Públicas para os Direitos Humanos com Ênfase em Diversidade Geracional e Sexual	Universidade de Cruz Alta (Unicruz)
Gestão Local	Faculdades Integradas de Taquara (Faccat)
Gestão de Políticas Públicas Educacionais	Universidade Federal de Pelotas (UFPeI)
Gestão de Políticas Públicas Educacionais	Universidade de Passo Fundo (UPF)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações obtidas no *site* da FDRH

Os programas foram compostos por cursos de extensão, especialização e outras atividades (como seminários, oficinas, congressos, encontros). Todos devidamente certificados pela FDRH e pela instituição de ensino responsável.

A principal base conceitual utilizada pela Rede Escola de Governo, em seu início, foi a Pedagogia da Gestão Pública e Democrática:

Do professor Pedro Pontual foi “emprestada” a ideia da construção de uma Pedagogia da Gestão Pública e Democrática que compreende práticas de cogestão entre governo e sociedade, o que implica a corresponsabilidade e a prática de parceria. Seu objetivo é o desenvolvimento com equidade e a formação de cidadãos autônomos e críticos, com vistas a facultar o empoderamento dos processos de elaboração e monitoramento de políticas públicas. (RIO GRANDE DO SUL, 2014a, p. 30)

Nesta concepção, que buscava refletir sobre políticas públicas, a reestruturação da FDRH abriu a possibilidade de participação nos programas para agentes sociais, entendidos como

Indivíduos e grupos que interagem com o Estado na condução, controle, execução e propostas de políticas públicas e de projetos sociais, bem como que atuam em instâncias de participação e

discussão da sociedade com a Administração Pública. (RIO GRANDE DO SUL, 2014a, p. 33).

O primeiro curso de especialização do programa foi em Gestão de Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero e Igualdade Racial, em cooperação com a PUC-RS. O público era formado por servidores da Secretaria de Políticas para as Mulheres, e por agentes sociais que atuavam em movimentos organizados relacionados à temática. Entretanto, após a realização desse curso, a Controladoria e Auditoria Geral do Estado (Cage) emitiu um parecer em que restringia a participação dos agentes sociais aos cursos de extensão. A partir desse parecer, a recomendação da Cage passou a ser seguida e ainda o é até o atual momento (CAGE, 2012)².

A relevância do programa para a FDRH motivou uma revisão na sua missão, que passou a ser “desenvolver ações educativas no modelo de rede”, descentralizando a formação a partir da utilização dos *campi* das IES e reconhecendo e aproveitando o conhecimento produzido nas universidades (RIO GRANDE DO SUL, 2014b).

Os temas das formações eram definidos na cúpula do Governo (Sala de Gestão)³, que reunia todos os secretários de Estado para avaliação de metas e compartilhamento de responsabilidades. Após a definição dos temas, os cursos de formação eram planejados pela IES responsável em conjunto com a Secretaria de Estado do RS à qual o tema estava relacionado. As demandas por formação também poderiam ter origem nas Secretarias de Estado e/ou por solicitação dos alunos/servidores. Um exemplo foi o curso de especialização de Gestão de Políticas e Educação, realizado em parceria com a UPF, uma demanda dos alunos que realizaram um curso de extensão sobre a mesma temática, ministrado por esta IES (ESCOLA DE GOVERNO, 2014).

A partir da definição dos temas a serem abordados, nas reuniões de planejamento, nas quais participavam integrantes da Escola de Governo/FDRH, IES responsável e Secretarias de Estado envolvidas, delegava-se responsabilidade às IES

² A Cage (Controladoria e Auditoria Geral do Estado) recomenda que os agentes sociais e servidores em Cargo de Comissão de livre nomeação e exoneração não devem ser matriculados nos cursos de especialização, pois como eles não tem vínculo empregatício com o Estado podem sair de sua função pública a qualquer momento. Sendo assim, para os cursos de especialização o dinheiro público investido deveria beneficiar somente servidores ou funcionários estaduais efetivos.

³ Para mais informações, ver Ruediger (2013): Governador Tarso Genro inaugura Sala de Gestão com a presença do professor Marco Aurélio Ruediger. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13236>>. Acesso em: 15 maio 2016.

para desenvolverem os Planos Políticos Pedagógicos (PPP) dos cursos que seriam executados. Nas ações desenvolvidas com as IES havia uma hierarquia, já que a FDRH era responsável pelo gerenciamento, além de patrocinar as ações desenvolvidas.

Ao final dos três primeiros anos de funcionamento da Escola de Governo, por meio da sua rede, foi possível efetivar ações em parceria com 19 IES e atender 22 mil participantes em 262 cursos de extensão, 48 seminários/eventos e 10 cursos de especialização. Neste período, houve um edital de fomento à pesquisa nas áreas temáticas da Escola de Governo, desenvolvido em cooperação com a Fapergs, com investimento de 260 mil reais, distribuídos entre os 16 projetos aprovados. Os resultados destes projetos estão em um livro organizado e publicado em 2015 (ESCOLA DE GOVERNO, 2014).

5.1.2 Arranjos de cooperação interorganizacionais na atual gestão

Após as eleições de 2014, ocorreram mudanças significativas no Governo Estadual e, conseqüentemente, a troca de todos os ocupantes da diretoria da FDRH. No início do atual governo, todos os secretários e presidentes das fundações e autarquias foram chamados para celebrar um acordo sobre os resultados planejados para o ano de 2015. O acordo priorizava redução de custos e relacionava-se com estudos sobre projetos de privatizações e extinções na administração indireta.

No portal do Governo, em 17 de abril 2016, foi apresentado o modelo de gestão pública do Estado do Rio Grande do Sul, chamado de Governança e Gestão, cujo objetivo é

Arrumar a casa. É este o novo modelo de gestão, baseado em metas e Acordo de Resultados, que está desemperrando a máquina pública. Resultados do primeiro ano de trabalho já podem ser mensurados em ações concretas. O governo avançou na transparência na divulgação de informações, na resolução de processos parados há décadas, na qualificação dos gastos e na atualização do cadastro dos bens do Estado. Na busca do equilíbrio das contas públicas, em 2015 foram tomadas medidas de modernização da administração, por meio de um conjunto de propostas que ficou conhecido como Ajuste Fiscal Gaúcho. (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Na gestão atual da Escola de Governo, os temas dos treinamentos foram alterados, para se alinharem às estratégias do Governo Estadual. O foco das demandas para os cursos do ano de 2015 foram: ferramentas de gestão para

instrumentalizar o controle de gastos, desburocratização, assim como a promoção de práticas eficientes no serviço público.

A legislação sobre a estrutura da Escola de Governo não foi alterada. Manteve-se o formato em rede, com participação do Comitê Pedagógico (CP) e do Conselho de Recursos Humanos (CRH). Compete ao CRH, composto por representantes dos órgãos/secretarias, de acordo com art. 35 do Decreto 49.137/12:

- I - promover o debate sobre a formação continuada dos servidores públicos do Rio Grande do Sul;
- II - articular demandas apresentadas pelos órgãos à Escola de Governo, através da organização dos programas de formação continuada; e
- III - constituir rede de diálogo e suporte operacional entre os órgãos e a Escola de Governo, no sentido da socialização dos programas, divulgação e distribuição de vagas nos cursos oferecidos e auxílio na avaliação e replanejamento das ações educativas.

No art. 34 deste decreto também consta a competência do CP, a saber:

- I - contribuir para a definição da Política Estadual de Formação Continuada; e
- II - identificar, discutir e propor ações que resultem em melhores práticas de gestão, visando à modernização da Administração Pública do Estado.

No entanto, algumas nomenclaturas/marcas foram alteradas, como o termo “Rede”, que antes estava no nome da Escola e a partir de então passou a ser mencionado como conceito e formato. Adotou-se o termo “Parcerias Interinstitucionais” para tratar os arranjos de cooperação entre as universidades, os órgãos e as secretarias de Estado (KOHLRAUSH *et al.*, 2015).

Cabe destacar que, em razão da crise financeira que o Estado do RS está vivendo, os arranjos de cooperação entre os diversos órgãos e secretarias de Estado e a Escola de Governo estão aumentando em razão da possibilidade de desenvolvimento de ações com redução de investimentos financeiros.

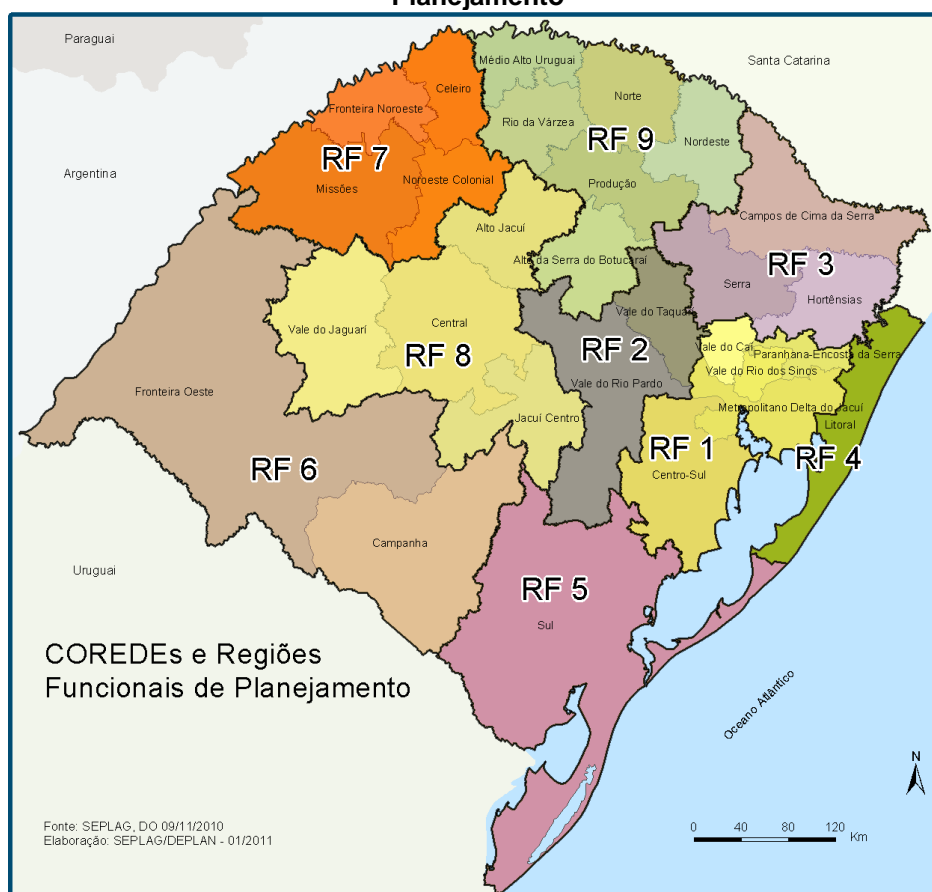
No ano de 2015, a Escola de Governo realizou cursos de extensão na modalidade execução própria. Ao total, foram desenvolvidas 66 ações, que atenderam 2.858 participantes. Os cursos foram voltados para a temática da Gestão Pública. No ano de 2016, foram desenvolvidas 45 ações, que atenderam 5.131 participantes (ESCOLA DE GOVERNO, 2015).

Quando a atual gestão assumiu, foram realizadas duas reuniões, uma com o CRH e outra com o CP, para apresentação da nova gestão. O propósito das reuniões

foi repensar os caminhos para formação 2016-2019. A partir desses encontros, foi elaborado um ciclo de dez palestras sobre temas desenvolvidos em um convênio⁴ de pesquisa em cooperação com a Fapergs. O Ciclo de Palestras tinha como objetivo socializar os conhecimentos produzidos no período anterior com os servidores públicos e com a comunidade em geral. Os palestrantes foram os docentes das universidades que fizeram parte da rede da Escola de Governo.

Outra ação envolvendo a participação do CRH e do CP foi um projeto de diagnóstico das demandas por formação no interior do Estado, realizado ao longo do segundo semestre de 2015. Este projeto previu a realização de nove reuniões de planejamento em cada uma das regiões funcionais em que atualmente o Estado do RS está dividido

Figura 2 – Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) e Regiões Funcionais de Planejamento



Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado do RS (SEPLAG, 2010)

⁴ Convênio Fapergs: edital de pesquisa promovido pela FDRH com a Fapergs, que contemplou 16 projetos de docentes das universidades parceiras da Escola de Governo.

As reuniões ocorreram nos *campi* das IES e contaram com a presença de representantes das universidades de cada região, de servidores públicos estaduais e municipais e de representantes da Escola de Governo.

Nestas reuniões, foi escolhido um representante das IES locais, que ficou responsável pelo desenvolvimento de um projeto para a região, com proposta de ações educativas para os quatro anos de governo. O projeto deveria ter objetivos, modalidade, carga horária e custos aproximados. As temáticas deveriam estar alinhadas às demandas da região e à capacidade técnica das IES.

Ao final do ano de 2015, a EG/FDRH promoveu uma reunião com o CRH, com o CP e com autoridades políticas do Estado. Nessa ocasião, os representantes regionais das universidades apresentaram ao público presente no evento seus respectivos projetos educativos.

No início do ano de 2016, dando continuidade aos arranjos de cooperação, a Escola de Governo desenvolveu uma pesquisa com o objetivo de identificar as necessidades de formação por órgãos/secretarias e o número de servidores que necessitariam ser capacitados. A pesquisa foi enviada a todos os Secretários/Diretores-Presidentes, Diretores Administrativos e Chefes de Recursos Humanos, aos quais se solicitou a designação de uma pessoa de cada órgão estadual para responder a pesquisa e servir como interlocutor em uma relação mais próxima com a Escola de Governo, por meio do CRH.

A pesquisa teve três etapas e visava: 1) a programação dos cursos da Escola de Governo realizados por execução própria⁵, ou seja, executado somente pela FDRH; 2) projetos educativos para as regiões, propostos pelas IES; e 3) campo aberto para recepção de novas temáticas. A partir do interesse de cada órgão/secretaria foi possível registrar o número de vagas necessárias para cada curso.

A programação da primeira etapa foi desenvolvida com turmas de 45 alunos, selecionadas através de um edital público, com reservas de vagas para os órgãos que responderam à pesquisa e com cinco vagas de ampla concorrência, para oportunizar aos servidores que não estivessem nas indicações do CRH a inscrição nos cursos, desde que com autorização da sua chefia imediata. Os representantes do CRH fazem as indicações dos servidores que devem ser incluídos em cada curso de acordo com

⁵ Execução própria é a modalidade da Escola de Governo que não utiliza as IES. São cursos de extensão, geralmente de curta duração que a Escola de Governo contrata docentes para ministrar os cursos realizados na sede da FDRH ou nas secretarias/órgãos do Estado.

as temáticas e com a função por eles desempenhada. Esta prática vem fortalecendo as relações entre os órgãos e a Escola de Governo, à medida que estreita relações entre as pessoas em prol da formação do servidor público (FDRH, 2016).

Outros arranjos de cooperação foram desenvolvidos em conjunto com Secretaria da Modernização Administrativa de Recursos Humanos (SMARH) e a UERGS. Um desses arranjos consistiu em um projeto de Encontros de Gestão Pública, com um total de onze encontros, que contaram com palestrantes, mediador e debatedor. Trata-se de um evento dinâmico, que promove o debate sobre temáticas pertinentes aos horizontes da gestão pública, gestão integrada de processos, gestão de desempenho, relação entre poderes, liderança, transparência, ética, entre outros.

Os dois primeiros encontros contaram com grande participação do público (200 e 160 participantes), obtendo 56% de satisfação por parte dos participantes na primeira edição e 74% na segunda. Com a repercussão positiva desses encontros, a Escola de Governo tem ampliado sua rede por meio de novos arranjos de cooperação. Por exemplo, com o Tribunal de Contas do Estado (integrante do arranjo de cooperação objeto de estudo desta dissertação) e a Escola de Gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, entre outros (ESCOLA DE GOVERNO, 2016b).

Entretanto, no final do ano de 2016, o Governo do Estado encaminhou uma série de projetos de lei para a AL, entre eles os projetos de extinção de nove fundações, com previsão de demissão dos servidores. Entre os projetos aprovados pela Assembleia Legislativa está a extinção da FDRH, votado no dia 21 de dezembro de 2016. Em 16 de janeiro de 2017, o Governador do Estado sancionou a Lei nº 14.982, que extingue a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, estabelecendo o prazo de 180 dias para conclusão do processo.

No entanto, antes de a Lei 14.982/2017 ser sancionada, os sindicatos que representam os trabalhadores formaram uma frente jurídica e conquistaram uma liminar da Justiça do Trabalho, impedindo a demissão dos servidores e o esvaziamento dos serviços da Fundação. Até o presente momento, a extinção das fundações, entre elas a da FDRH, está sendo evitada por uma sentença de primeiro grau concedida pela Justiça do Trabalho, da qual cabe recurso para instâncias superiores.

5.2 HISTÓRICO DO TCE-RS

A França foi a pioneira na instituição de uma Corte de Contas, nos moldes vigentes em grande parte do mundo ocidental.

Criada em 1807, a Corte de Contas, inspirada no ideário da Revolução Francesa (1789), abrigava o anseio contido na Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão expresso na máxima de que a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração. (RIO GRANDE DO SUL, 2005, p.11)

Com o passar dos anos, o sistema de contas foi instituído em Portugal (1849), Bélgica (1849), Inglaterra (1861), Itália (1862), Prússia (1872), Alemanha (1876), chegando ao Brasil em 1890 (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Os Tribunais de Contas (TC) são considerados, por excelência, organismos do Estado Democrático de Direito. A razão da sua existência justifica-se na autonomia que concede à fiscalização de contas públicas, com uma estrutura apropriada e independente. No Brasil, os TCs estão ligados ao Poder Legislativo e têm múltiplas funções, entre elas: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, de ouvidoria e de caráter pedagógico. Em outros países de regime democrático, como é o caso de Portugal, os TCs estão vinculados ao judiciário, e em regimes ditatoriais costumam vincular-se ao Executivo (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Em 1890, foi criado o Tribunal de Contas do Brasil, por iniciativa do Ministro da Fazenda do Governo Provisório republicano, Ruy Barbosa, sob o comando do Marechal Deodoro da Fonseca, instituído pelo Decreto-Lei nº 966-A em 7 de novembro. Os princípios definidos para este órgão, por ocasião da sua criação, foram a autonomia, a fiscalização, o julgamento e a enérgica vigilância das contas públicas.

Após a instituição do Tribunal de Contas na Constituição da República de 1891, começaram a surgir Tribunais de Contas nos Estados e Municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2005). O TCE-RS foi criado em 26 de junho de 1935, por meio do Decreto nº 5.975, com o objetivo de acompanhar a execução orçamentária do Estado e dos Municípios, bem como o julgamento das contas dos responsáveis por verbas e bens públicos. No dia 24 de julho de 1935, O TCE-RS instalou-se nas dependências do prédio da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Obras Públicas, na rua Siqueira Campos, centro de Porto Alegre (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Em 7 de julho de 1939, o Tribunal de Contas foi extinto pelo Decreto nº 7.858, em razão da implantação do Estado Novo, permanecendo nessa situação até 1945,

quando foi reativado, com ampliações em suas funções de fiscalizar a administração pública (TCE-RS, 2017a). No ano de 1945, a Corte passou a contar com sete integrantes, cuja denominação foi alterada de “juiz” para “ministro”. Cabe destacar que em 1970 a denominação foi novamente alterada, dessa vez para “conselheiro”, assim permanecendo até o momento atual.

Ainda em 1945, a sede foi transferida para o Palacete do Alto da Bronze. Em 1961, foi inaugurada a sede própria do TCE-RS, denominada Palácio Flores da Cunha em homenagem ao seu criador. O local da construção é o centro de Porto Alegre, onde o órgão permanece até hoje (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

A grande mudança operada nos Tribunais de Contas durante o período da Ditadura Militar foi a substituição do Sistema de Registros (prévio ou posterior) pelo sistema de auditorias, mudança que, tecnicamente, “representou importante avanço. No decorrer do tempo, o Sistema de Auditorias foi evoluindo e se aperfeiçoando, comprovando, cada vez mais, sua eficácia, razão pela qual é até hoje utilizado com padrões modernos e avançadas metodologias” (RIO GRANDE DO SUL, p. 35).

Em 1985, quando a instituição completou 50 anos, foram produzidos alguns manuais de orientação, padronizando as atividades de fiscalização e instituindo um projeto para manter a memória, ou seja, para resgatar e preservar a história e cultura da instituição (RIO GRANDE DO SUL, 2005). Já o ano de 1987 foi marcado pela descentralização dos serviços do TCE-RS, por meio de inspetorias regionais que depois passaram a ser chamadas de Serviços Regionais de Auditorias (SRA) (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Nas comemorações dos 66 anos de criação do TCE-RS, foi realizada uma homenagem a todos os servidores que atuaram na instituição desde 1935, com a confecção de um painel em acrílico onde foram registrados os nomes de cada um dos servidores, exposto no saguão de entrada do Palácio Flores da Cunha, valorizando o patrimônio humano. “Neste painel-homenagem materializa-se a visão de conjunto e compartilhamento de tarefas e responsabilidades como prática comum no âmbito da instituição” (RIO GRANDE DO SUL, 2005, p. 51).

Cabe destacar que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, tornou os Tribunais de Contas provedores de informações sobre a gestão pública, pois obrigou todos os entes federados (União, Estado e Municípios) a apresentar relatórios de gestão fiscal perante os seus respectivos Tribunais de Contas. Tal advento fez com que triplicasse

o número de processos analisados pelos Tribunais e, conseqüentemente, gerou uma reestruturação na instituição, com

A utilização intensiva das ferramentas de informática, a criação das Câmaras Especiais, além de outras medidas inovadoras destinadas a promover a celeridade nas decisões do estoque histórico de processos, ao mesmo tempo em que se cumpriam os prazos para os novos processos originados da LRF. (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

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, bem como sobre quem assume obrigações em nome deles (TCE-RS, 2017b).

Para exercer sua atividade, o TCE-RS conta com uma equipe composta por conselheiros, auditores (conselheiros substitutos) e corpo técnico próprio para realização de auditorias e instrução dos processos das contas de cada gestão. O Ministério Público de Contas oficia junto ao TCE-RS (TCE-RS, 2017b).

Os Tribunais de Contas estão priorizando uma atuação preventiva e educativa, de caráter pedagógico, objetivando reduzir o desperdício de recursos públicos, as falhas técnicas, a inadequada interpretação dos instrumentos legais e outros erros decorrentes da carência de conhecimento e informações por parte dos agentes públicos, contando para isso com orientação técnica, palestras, cursos, encontros, seminários e outros eventos de caráter formativo (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Neste sentido, 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 da instituição estão: emitir pareceres sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais; realizar inspeções e auditorias financeiras, contábeis, orçamentárias, operacionais, patrimoniais e de gestão ambiental, assim como julgar as contas dos administradores vinculados à administração direta e indireta, dos consórcios, das associações e das organizações da sociedade civil (TCE-RS, 2017b).

De acordo com Miola (2017), ex-presidente do TCE-RS, para acompanhar a crescente complexidade da ação administrativa e fortalecer a prevenção e o combate à corrupção, o Tribunal de Contas concentrou investimentos em tecnologia e na

modernização das ferramentas de controle. A mesma inovação está presente nos recursos disponibilizados à sociedade e aos jurisdicionados no portal do TCE-RS, que permite, inclusive, o acompanhamento das suas sessões em tempo real. Outra inovação foi a implementação dos processos eletrônicos.

O atual presidente da instituição, Marco Peixoto (2017), entende que o maior desafio da sua gestão é

Medir a qualidade do gasto público. Para além do controle da legalidade, essencial para que não se abram veredas aos maus gestores, o TCE-RS se prepara para avaliar os resultados das políticas públicas no RS. A partir de 2017, trabalhamos com o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), desenvolvido pioneiramente pelo Tribunal de Contas de São Paulo, o que permitirá avaliar as ações dos gestores em sete áreas: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação. O impacto desse trabalho irá qualificar não apenas a gestão pública, beneficiando diretamente a cidadania, mas também o debate político no RS; oferecendo a todos, para além das ideologias e paixões partidárias, referências objetivas sobre o desempenho dos governos.

Sobre as parcerias com os outros órgãos, o presidente considera serem importantes para ampliar e fortalecer o controle externo. Cabe destacar que, no portal eletrônico, constam 17 acordos de cooperação assinados em 2016 e 29 acordos assinados em 2015 (TCE-RS, 2017d).

Na próxima seção será detalhada a função e o histórico da ESGC/TCE-RS, que é o departamento onde atuam os atores integrantes do arranjo de cooperação estudado nesta dissertação.

5.2.1 Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena/TCE-RS

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), foi instituída através da Lei nº 11.935, de 24 de junho de 2003. O nome da escola presta uma homenagem ao conselheiro Francisco Juruena, que exerceu a presidência do TCE-RS por três vezes (1960-1961; 1968-1969; e 1976-1977). A ESGC tem como 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, 2016).

Suas ações educativas são divididas em quatro áreas: capacitação em controle social, capacitação de jurisdicionados, integração socioeducativa e capacitação

técnica gerencial. A capacitação em controle social é voltada a membros de conselhos municipais e a sociedade civil, visando desenvolver competências de acompanhamento e fiscalização das ações de governo. Já a capacitação de jurisdicionados tem como foco atender os servidores que trabalham com controle interno nos municípios, bem como prever um programa de capacitação para agentes políticos sobre temas emergentes da administração pública. Por sua vez, o programa de integração socioeducativo permite que as universidades agendem visitas para conhecer o trabalho e a estrutura do TCE-RS. Por fim, o programa de capacitação técnica gerencial contempla cursos para qualificação do servidor do TCE-RS, desde a preparação para o ingresso nos quadros de carreira até a formação, aperfeiçoamento e desenvolvimento de gestores. Além dessas ações, consta na programação da instituição um Plano Bienal de educação corporativa, destinado ao corpo técnico do TCE-RS, aos órgãos e entes jurisdicionados e à sociedade (TCE-RS, 2016).

A função institucional da ESGC se efetiva mediante a articulação de esforços orientada para a geração e a difusão de conhecimento técnico e gerencial em matéria de Estado, Administração Pública e Controle Externo em todos os níveis e áreas, visando ao desenvolvimento institucional do TCE-RS e da Administração Pública (TCE-RS, 2016).

A modalidade de Ensino à Distância (EAD) começou a ser posta em prática no ano de 2011, tanto para seus técnicos quanto para jurisdicionados e sociedade, contando inicialmente com uma equipe pequena, formada por 3 servidores e apoiada pelos setores de Comunicação e de Informática do TCE-RS. A ESGC tem convênios com diversas instituições públicas e Escolas de Governo, entre elas a da Escola da Magistratura do Tribunal de Justiça, que, por meio de trocas de experiência, auxiliou a desenvolver um ambiente eficaz de EAD para atender às demandas de qualificação do serviço público. A ESGC optou por utilizar a plataforma *Moodle* como instrumento de apoio à aprendizagem, em razão de seu caráter de *software* livre e também pela possibilidade de compartilhamento de cursos com outras instituições (MUHLBACH, 2016).

No ano de 2015, por meio de um convênio com a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e a Cage, a ESGC desenvolveu o curso de Gestão para Direção de Escolas da Rede Pública Estadual, iniciativa desafiadora, tendo em conta a objetivo de capacitar quatro mil pessoas no prazo de seis meses. Este desafio permitiu à

instituição ampliar a capacidade de acessos simultâneos à sua plataforma EAD (MUHLBACH, 2016).

Em entrevistas preliminares com a Diretora e a Técnica da ESGC, foi mencionado que este órgão tem como principal atividade promover a capacitação de público interno e externo no que tange às áreas de competência do TCE-RS.

Após o resgate dos principais aspectos históricos e características atuais das duas organizações integrantes do arranjo de cooperação (FDRH e TCE-RS), a próxima parte do texto dará ênfase ao próprio arranjo de cooperação, que é objeto de estudo desta dissertação.

5.3 O ARRANJO DE COOPERAÇÃO

A aproximação formal entre os dois atores integrantes do arranjo de cooperação (EG/FDRH e ESGC/TCE-RS) analisado nesta dissertação ocorreu através de reuniões entre as diretorias dos dois órgãos, nas quais se discutiu o conteúdo do termo de cooperação técnica para realização conjunta de atividades relativas à formação, capacitação e qualificação de agentes públicos, bem como as ações de formação para o exercício da cidadania a serem desenvolvidas junto à sociedade riograndense. Este termo, assinado em 1º de março de 2016, tem duração de 24 meses, podendo ser renovado, mas não prevê transferência de recursos financeiros entre as organizações. O termo de cooperação técnica está no Anexo A desta dissertação.

Após a assinatura do termo, a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS desenvolveram o primeiro projeto em conjunto, 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 da Escola de Governo/FDRH e ao longo dos anos vem despertando o interesse de um grande número de pessoas, mas, devido ao limite de vagas, apenas 45 alunos podem frequentá-lo a cada edição. O curso também faz parte da grade de cursos presenciais ofertados pela ESGC/TCE-RS.

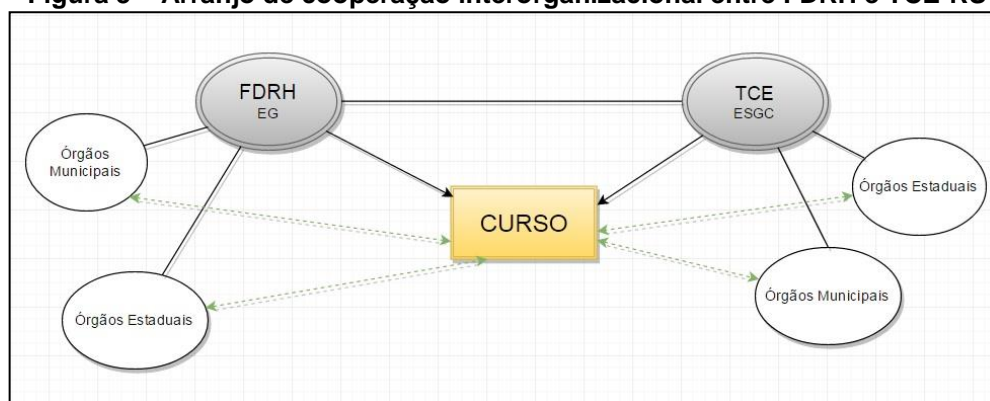
Além disso, no ano de 2016, em pesquisa realizada pela EG/FDRH para averiguar a demanda por formação sobre este tema junto aos órgãos públicos do

Estado do RS, foi levantada a necessidade de 309 vagas, distribuídas entre 35 órgãos/secretarias⁶ (ESCOLA DE GOVERNO, 2016a).

Assim, a instituição viu na modalidade EAD, especialmente com a utilização da plataforma *Moodle*, uma alternativa para atender a todos os servidores públicos que manifestaram interesse na temática, entre eles os servidores que residem no interior do Estado, que não poderiam frequentar cursos presenciais devido à distância. A EG/FDRH possui uma plataforma *Moodle* customizada, mas ainda em estágio inicial de uso, cujas limitações técnicas inviabilizam o atendimento a uma grande quantidade de acessos simultâneos. Por outro lado, a ESGC/TCE-RS possui a experiência de cinco anos ministrando cursos na modalidade EAD, com capacidade de atender um grande número de acessos simultâneos. Naquele cenário, a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS se aproximaram, já que os dois atores compartilham o objetivo de melhorar o serviço público por meio da formação para os servidores públicos estaduais e municipais (FDRH, 2016; TCE-RS, 2016).

O arranjo de cooperação está representado na Figura 3, que demonstra sucintamente as posições ocupadas pela EG/FDRH e ESGC/TCE-RS.

Figura 3 – Arranjo de cooperação interorganizacional entre FDRH e TCE-RS



Fonte: Elaborado pela autora

No que tange ao foco desta dissertação, interessa dar destaque para o primeiro produto da relação de cooperação, direcionado para o desenvolvimento e efetivação do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* na modalidade EAD. Através do curso em pauta, o que se investiga é não somente a forma como o arranjo de cooperação foi efetivado mas também a importância da capacitação operacionalizada

⁶ Informações obtidas no portal da Escola de Governo/FDRH. Disponível em: <redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 10 maio 2016.

pela cooperação interorganizacional e direcionada aos servidores públicos como ferramenta de disseminação e padronização de rotinas no Estado do Rio Grande do Sul.

A partir do estabelecimento do arranjo de cooperação, foram definidos os papéis de cada organização. A EG/FDRH ficou responsável pela contratação de um professor conteudista para elaboração do material pedagógico e dos vídeos do curso e também pelo processo de inscrição dos alunos. A ESGC/TCE-RS foi responsabilizada pela inclusão e gerenciamento do curso na plataforma *Moodle*, assim como pela gravação dos vídeos com o docente (ESCOLA DE GOVERNO, 2016b). Cabe destacar que o arranjo de cooperação será melhor detalhado no capítulo dedicado à análise dos dados.

Já em relação à caracterização do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, cabe esclarecer que é auto-instrucional (sem tutoria), com carga horária de 32h a ser desenvolvida dentro do período de 45 dias, contados a partir da matrícula do aluno no sistema, cuja primeira edição teve início durante o mês de julho de 2016. Os objetivos de aprendizagem do curso são:

- a) executar a gestão e a fiscalização dos contratos administrativos;
- b) promover as alterações contratuais necessárias dentro dos limites fixados em lei;
- c) manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
- d) identificar hipóteses de anulação ou rescisão do contrato administrativo;
- e) aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.

O público-alvo é composto por gestores de contratos e servidores estaduais e municipais que atuam em setores fiscais, de compras e de licitações. Para a primeira turma foram disponibilizadas quinhentas vagas (FDRH, 2016).

O curso foi dividido em seis módulos, partindo de aspectos introdutórios do processo administrativo e da formação dos contratos, para então aprofundar questões relativas às 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 deste curso é feita com base no somatório dos resultados das atividades realizadas, ao final de cada um dos seis módulos. Cada atividade tem uma pontuação máxima de dez pontos, que, somados, correspondem a 60% da nota. Os

outros 40% são obtidos mediante uma avaliação final. O aluno que obtiver, no mínimo, 60% da pontuação máxima está apto para receber o certificado (FDRH, 2016).

No capítulo seguinte será apresentada a análise dos dados coletados.

6 ANÁLISE DOS DADOS

Como parte da coleta e posterior análise dos dados desta dissertação (além da análise documental), foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores integrantes das duas organizações que participaram do arranjo de cooperação. Também foi enviado um questionário aos alunos que participaram da primeira edição do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD* (como descrito anteriormente) e, posteriormente, examinadas as respostas.

O critério para a escolha dos entrevistados foi a importância de sua participação na decisão, implementação e/ou operacionalização do arranjo de cooperação. Assim, foram entrevistados, por parte da FDRH: 1) o atual Diretor-Presidente da instituição, que exercia a função de Assessor de Planejamento no início das tratativas do acordo de cooperação, tendo participado ativamente da formação do arranjo de cooperação; 2) a Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH, que acompanhou todo o processo de desenvolvimento e execução do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*; 3) o Analista Administrador, que participou da elaboração do acordo de cooperação e da execução das ações. Já por parte da ESGC/TCE-RS foram entrevistadas: 1) a Diretora da ESGC/TCE-RS, que, apesar de ter assumido recentemente a direção da escola, é considerada uma referência na temática de gestão e fiscalização de contratos dentro do TCE-RS e; 2) a Técnica que acompanhou todo o processo de desenvolvimento e execução das ações.

A partir da coleta dos dados, buscando sistematizar a análise, foram estabelecidos dois eixos temáticos, que orientaram a construção do texto para responder aos objetivos específicos “c” e “d”. O primeiro trata da **Formação do Arranjo de Cooperação** estudado; nesta parte do texto serão explorados os elementos ligados às motivações/valores e aos laços entre os atores. No segundo eixo temático será examinada a **Eficácia** do curso, o que implica conhecer a importância do curso para o setor público e a operacionalização do arranjo, que prevê a disseminação de práticas que padronizam as rotinas das organizações.

6.1 FORMAÇÃO DO ARRANJO DE COOPERAÇÃO

Com vistas à análise da formação do arranjo de cooperação, foram identificados os valores e as motivações que subjazem à aproximação entre as duas organizações, bem como as características relacionadas à abordagem de redes.

O setor público é caracterizado pela existência de órgãos com estruturas departamentalizadas e mais rígidas, sem muitas interações entre os diversos setores que o compõem. No entanto, quando se cria um arranjo de cooperação interorganizacional, está se propondo certa flexibilização da estrutura burocrática e hierárquica. Assim, pode-se entender a cooperação interorganizacional como uma forma híbrida de organização que visa buscar incentivos e capacitações que impactem de forma mais intensiva do que poderia ser feito por uma estrutura hierárquica mais rígida, porém oferecendo mais controle do que a simples busca por serviços no mercado, conforme definem Barney e Hesterly (2004) ao abordarem temas como arranjos, franquias e rede.

Para a realização do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, foi necessária a formação de um arranjo de cooperação entre FDRH e TCE-RS que superasse as limitações individuais dos parceiros e integrasse as suas potencialidades, de forma a fornecer resultados mais eficazes. Nas entrevistas com os atores integrantes do arranjo de cooperação, uma das primeiras perguntas disse respeito a como se dera o início da cooperação. As respostas demonstraram a identificação de diferentes percepções por parte dos entrevistados. Por um lado, a Diretora da ESGC/TCE-RS deu ênfase à formalidade do arranjo, já o Diretor-Presidente da FDRH relatou as relações sociais que originaram o primeiro encontro entre as duas organizações, e a Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH concentrou-se na busca de parcerias em virtude das questões econômicas.

Respeitando a lógica da administração pública e suas características formais, normativas e legais, a Diretora da ESGC/TCE-RS relatou que fora aberto um expediente administrativo para a efetivação do arranjo de cooperação, com histórico e autorização para celebração do acordo, iniciado no

âmbito da Presidência das duas Instituições desde o ano de 2015 tendo, desde o início, tido acompanhamento e anuência da Direção desta ESCG. A sua assinatura deu-se, efetivamente, em 1º de março

de 2016, com sua publicação no Diário Eletrônico do TCE-RS em 03-03-2016. (DIRETORA ESGC/TSE-RS, 2017, informação oral⁷).

Em contraponto, é interessante destacar a evidência dos laços fracos, conforme definido por Granovetter (2007), que originaram a primeira reunião pré-acordo de cooperação, relatada pelo Diretor-Presidente da FDRH, que afirmou que o acordo se efetivou

[...] através de um termo de cooperação que nasceu não de uma grande estratégia política, mas de uma forma muito simples e até casual [...] particularmente eu tinha conhecimento de um servidor que tinha ação direta com o Presidente do Tribunal na época (nome do presidente), e com esse trabalho que já desenvolvia na fundação como assessor de planejamento, dentro dessas tratativas e conversas técnicas e coloquiais com servidores de outros órgãos eu comentava sobre o trabalho da FDRH e a nossa tentativa de fazer a nossa missão com poucos recursos e situações adversas. O servidor [próximo ao presidente do TCE-RS] questionou o porquê de nós não oportunizarmos uma ida do presidente da FDRH para conversar com o nosso presidente [TCE-RS], que eu tenho certeza que ele é um presidente receptivo, e pela sua função e suas atividades e pelas suas características, ele tem muito a ver e gosta muito dos assuntos que são a essência e a existência da Escola de Governo. E eu, então, entendi que naquele momento era uma oportunidade diferenciada por todos os seus motivos. Então levei ao presidente da época e ele protagonizou a reunião com a diretoria da FDRH e com presidência do TCE-RS, a qual foi muito bem recebida e a partir daí, com a inserção de profissionais da FDRH nessa tratativa, nasceu o termo de cooperação. (DIRETOR-PRESIDENTE FDRH, 2017, informação oral⁸).

Assim, os laços fracos, que serviram como ponte de acesso, tiveram uma importância definidora para a formação do arranjo, enquanto os aspectos formais do processo exerceram uma função mais legitimadora da decisão tomada do que definidora dos rumos do acordo de cooperação.

Paralelo à ação do Diretor-Presidente da FDRH, que se utilizou de suas relações informais para provocar a primeira reunião com o Presidente do TCE-RS, a Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH, que atua junto às divisões de formação continuada e de suporte operacional da instituição, relatou que a proposta da gestão 2015-2019 estava focada na busca por parcerias com outros órgãos

⁷ Entrevista concedida pela Diretora da ESGC/TSE-RS. **Entrevista I.** [maio 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora. Todas as citações de autoria da Diretora utilizadas nesta dissertação dizem respeito à entrevista em questão.

⁸ Entrevista concedida pelo Diretor-Presidente da FDRH. **Entrevista II.** [maio 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora. Todas as citações de autoria do Diretor utilizadas nesta dissertação dizem respeito à entrevista em questão.

públicos para enfrentar a situação precária dos recursos orçamentários. Além disso, a diretoria mantinha a crença de que a FDRH deveria concentrar seus esforços no aprimoramento da competência técnica do servidor público, entendendo-o como um multiplicador entre seus pares. Cabe destacar que, naquele momento, tentava-se evitar as parcerias com as universidades, devido ao custo dos cursos presenciais, principalmente os de pós-graduação.

Assim, na busca por novos parceiros, houve uma reunião com o diretor da ESGC/TCE-RS na época, que, segundo a Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH (2017),

[...] abriu muitas possibilidades/muitos leques [...]. Então o início dessa cooperação foi esse intuito de buscarmos parceiros e encontramos parceiros de fé mesmo, como foi o caso da ESGC iniciado com a figura do [diretor na época], que depois o [outro diretor] deu a continuidade de forma tão intensa quanto. (informação oral⁹).

Este aspecto instiga aproximações com o referencial de redes na perspectiva econômica, para o qual a eficiência econômica é a principal vantagem para as firmas cooperarem, seja para aprender com a concorrência, seja para entrar em novos mercados, administrar custos ou ainda compartilhar riscos (BARNEY; HESTERLY, 2004). Depreende-se das entrevistas que o arranjo de cooperação foi primordialmente viabilizado pelas relações sociais, no entanto a perspectiva econômica foi importante, pois os limites orçamentários levaram à busca por parcerias para o desenvolvimento de novas ações, e, ao encontrar a possibilidade de desenvolver cursos com um modelo mais econômico, como é o caso do Ensino à Distância, a FDRH se aproximou do TCE-RS para formação do arranjo de cooperação.

Nesse sentido, a cooperação tem relação com o desempenho das organizações. Tanto a EG/FDRH quanto a ESGC/TCE possuem monitoramento das suas ações educativas, com indicadores como o número de participações e de certificações nos cursos, e através da cooperação, ambas se beneficiam, com a incorporação de novas ações e a ampliação do seu público.

Nas entrevistas foi possível perceber, por parte da FDRH, uma busca pela legitimação institucional frente ao iminente processo de extinção que está por ocorrer, situação que se tenta reverter com cooperação de um órgão que dentro da

⁹ Entrevista concedida pela Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH. **Entrevista III**. [maio 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora. Todas as citações de autoria da Assessora de Educação e Formação utilizadas nesta dissertação dizem respeito à entrevista em questão.

Administração Pública tem legitimidade jurídica para fiscalizar as ações dos agentes públicos.

Com relação à formação do arranjo, foi possível perceber que ele ocorreu em um ambiente fortemente normatizado, com a presença de organizações públicas regidas pela lei e por processos burocráticos para atuação na gestão e fiscalização de contratos públicos. Nesse arranjo de cooperação podem ser observados os quatro elementos de estruturação do campo, segundo Dimaggio e Powell (2005), a saber, aumento da amplitude da interação entre as organizações, surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalização interorganizacionais, aumento de carga de informação e desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes:

- a) **aumento na amplitude da interação entre as organizações:** além da interação entre FDRH e TCE-RS durante o curso, foi possível aos alunos participar de fóruns, ampliando a interação entre seus órgãos e trocando experiências sobre a temática;
- b) **surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões interorganizacionais:** pode ser considerado o próprio arranjo de cooperação interorganizacional formado entre FDRH e TCE-RS;
- c) **aumento de carga de informação com a qual as organizações dentro do campo devem lidar:** este é um dos objetivos do curso, ou seja, disseminar informações sobre a legislação atualizada, com as jurisprudências e doutrinas administrativas, disseminação de práticas de gestão e fiscalização de contratos;
- d) **desenvolvimento de uma conscientização mútua entre os participantes de um grupo de organizações de que estão envolvidos em um negócio comum:** como o *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* tinha como público-alvo gestores e fiscais de contratos, essas pessoas foram incentivadas a pautar sua atuação profissional pela exigência do cumprimento da legislação, que serve para todos.

Assim, dentro deste campo os participantes do curso puderam modificar suas práticas ou criar novas, tornando umas similares às outras através do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* na modalidade EAD.

Entre a relação de vantagens dos cursos em modalidade EAD relatadas pela Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH estão o custo, por ser menor que

o da modalidade presencial, e a possibilidade de qualificar um número maior de servidores ao mesmo tempo, principalmente os servidores que residem no interior, cuja frequência aos cursos presenciais é limitada em razão da distância. Os dados sobre os custos e o número de participantes serão apresentados no próximo eixo temático, que aborda a efetividade do curso.

Cabe destacar ainda que o arranjo de cooperação foi formalizado, e assim os atores integrantes das duas organizações passaram a estar aptos a dar seguimento à proposta de ação conjunta. O próximo passo foi a escolha da temática dos cursos a serem oferecidos, na qual predominou a *Gestão e Fiscalização de Contratos*. A escolha da temática foi uma das motivações por parte da ESGC/TCE-RS conforme relata a Diretora da ESGC (2017):

Uma das motivações para realização da cooperação foi especificamente o que tange ao Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos, pois está entre as atribuições deste TCE-RS fiscalizar a adequada utilização dos recursos públicos e é pelas contratações públicas que se observa o mau uso desses recursos.

Não somente na fala da entrevistada mas também na apresentação do TCE-RS, feita anteriormente, é possível evidenciar a qualificação do TCE-RS como um órgão cuja competência em relação à temática é plenamente reconhecida. O que iria influenciar fortemente o processo de legitimação do curso e dos conhecimentos transmitidos através dele.

Nesse sentido, Berger e Luckmann (1966) entendem que a legitimação funciona como um processo de segunda ordem, ou seja, primeiro é preciso ter o conhecimento da norma, depois novos significados são integrados. No caso do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, alguns servidores públicos tinham um conhecimento prévio da norma que regulamenta a função de gestor e fiscal de contratos e também reconheciam a atuação do Tribunal de Contas do Estado do RS como fiscal do dinheiro público.

É possível perceber o conhecimento prévio em relação à temática observando-se algumas das expressões usadas pelos alunos: “**Ratificou** os conhecimentos que eu já tinha e acrescentou outros que servem como referência e instrumento de consulta com frequência” (Respondente 19, grifo nosso); “[o curso contribuiu] porque trouxe **informações novas** sobre legislação relativa aos contratos públicos, além de permitir uma releitura e reciclagem sobre o tema (Respondente 20, grifo nosso)”; “**Atualização** das leis e procedimentos vigentes” (Respondente 21, grifo nosso);

“**Aprimoramento** de meus conhecimentos, pois sou pós-graduado em Gestão de Cidades, pela UFSM [Universidade Federal de Santa Maria]” (Respondente 22, grifo nosso).

Já em relação ao reconhecimento do TCE-RS como órgão que goza de competência em relação à temática, alguns alunos afirmaram que: “[o curso contribuiu] para melhor compreensão dos apontamentos da Cage e do Tribunal de Contas” (Respondente 23); “Eu estava iniciando na função no Departamento de Licitações e esse curso me fez entender qual a utilidade da fiscalização de contratos, como proceder com a elaboração de contratos no que tange à fiscalização, bem como demais questões práticas, antes tão desconhecidas para mim” (Respondente 24).

Como fica implícito, principalmente no registro do primeiro respondente, o TCE-RS está legitimado como a própria instância fiscalizadora de contratos, o que transmite segurança aos alunos. Conforme a resposta do último respondente, destaca-se que o curso também beneficiou servidores novos nas funções, com pouco ou nenhum conhecimento sobre a gestão e fiscalização de contratos, a atualização da lei e a competência de fiscalizar dos órgãos de controle, como o TCE-RS. Assim, o curso proporcionou também alguns conhecimentos de primeira ordem para os servidores.

Portanto, como evidenciado, o *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, que foi o principal produto do arranjo de cooperação, legitima-se perante os servidores municipais e estaduais como uma oportunidade de reciclagem, atualização e aprofundamento das normas legais relacionadas à Gestão e Fiscalização de Contratos.

Cabe salientar que nas atribuições de cada organização estão presentes características que asseguram a competência complementar para oferecer a formação em *Gestão e Fiscalização de Contratos*. No caso do TCE-RS, como apresentado anteriormente, o foco está na fiscalização dos contratos públicos; já a FDRH se concentra na qualificação técnica dos servidores públicos.

No que tange aos valores institucionais, no caso do TCE-RS destacam-se: a efetividade, a independência, o profissionalismo, a transparência e a valorização das pessoas a quem se atribuiu a missão de “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). Por sua vez, os valores que

norteiam as ações da FDRH são a qualificação do servidor público para o melhor desenvolvimento da função e da entrega de serviço para a sociedade; o conhecimento; o trabalho cooperativo e em redes; e a cidadania.

Cabe destacar ainda que tanto a EG/FDRH quanto a ESGC/TCE-RS já haviam feito cursos presenciais direcionados a esta temática, tendo em vista a grande demanda gerada pelas solicitações, por parte de ambas as organizações, para que fossem realizadas novas edições do curso. Conforme a fala do Diretor-Presidente da FDRH (2017),

[...] em todas as demandas, em todas as leituras que se faz, em todas as buscas por necessidades, em todos os envios de e-mails para suscitar interesse dos mais diversos órgãos não havia momento e não havia circunstância que, ao fazer a pergunta dos temas, o curso de gestão e fiscalização de contratos não fosse pauta... secretarias inteiras do próprio Estado demandavam turmas fechadas, os roteiros disseram isso, as manifestações mais diversas nos indicavam essa necessidade do servidor/gestor, porque, no momento em que ele desenvolve uma atividade, ele é responsável pelo controle, execução, pela fiscalização, ele precisa ter formação e conhecimento adequados, e para suprir essas situações, quando tivemos oportunidade, esse curso esteve sempre entre os principais da nossa grade.

Portanto, nesta parte do texto, foi possível perceber características tanto da perspectiva sociológica quanto da perspectiva econômica da abordagem de redes para a formação do arranjo de cooperação estudado. Apesar de o arranjo se caracterizar por uma parceria entre organizações públicas sem transferência de recurso financeiro, cuja missão é a qualificação dos servidores, neste estudo de caso com o foco na gestão e fiscalização de contratos públicos, na qual as relações sociais informais foram fundamentais para viabilizar as primeiras reuniões e se mantiveram durante a elaboração e implementação do curso, não se pode desconsiderar que ambas as organizações estavam com restrições orçamentárias e que juntas, com a soma de seus esforços, foi possível o desenvolvimento de ações de qualificação legitimadas institucionalmente perante os alunos e com baixo custo. A percepção dos alunos sobre o *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD* será tratado na próxima parte do texto.

6.2 EFICÁCIA DO CURSO

Com relação à *eficácia* do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, primeiramente foi pesquisada a importância dessa temática para o setor público e depois verificada a percepção dos alunos aprovados na primeira edição do curso, assim como a percepção dos principais atores integrantes do acordo de cooperação sobre a operacionalização do arranjo e a eficácia do curso.

No que se refere aos contratos, Stolting (2016) argumenta que diariamente as pessoas em geral realizam diversos contratos sem sequer perceber, seja comprando uma mercadoria, emprestando uma caneta ou dando uma esmola no semáforo. Todos os exemplos não perdem a condição de contrato, nem a validade ou a eficácia, por não haver formalização desses acordos. Trata-se de contratos verbais de compra e venda, comodato e doação, respectivamente. No entanto, quando o foco é a Administração Pública, os contratos são efetuados de maneira diferente, devem obedecer a uma forma estabelecida em lei, tanto para a formação como para a formalização do acordo de vontades.

A principal lei que rege os contratos públicos no Brasil é a Lei nº 8.666/93, a Lei de Licitações, que estabelece uma série de requisitos, cláusulas essenciais e formalidades para a celebração de um contrato administrativo. No art. 60 da respectiva lei consta que

Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Os contratos administrativos devem obediência aos princípios constitucionais vistos no início dessa sessão e também aos princípios gerais da supremacia do interesse público sobre o privado, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, à ampla defesa e à segurança jurídica. A *supremacia do interesse público* trata a administração pública e os interesses públicos como superiores aos interesses privados, dos contratados ou das empresas. Por sua vez, a *motivação* é obrigatória em todos os atos administrativos, para proteger o cidadão dos arbítrios do administrador público. Além desses, a *ampla defesa*, como próprio nome sugere, permite que todos tenham o direito de se defender, utilizando-se de todos os meios

franqueados pela lei, frente a uma situação de litígio e a *segurança jurídica*, por sua vez, garante que, se uma lei mudar, o que já foi conquistado antes da mudança é considerado direito adquirido, sem possibilidades para que a lei nova retroaja e regule a situação. Por fim, os princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade* estão relacionados entre si, pois ambos verificam a compatibilidade dos meios com os fins, evitando abusos na Administração Pública (MEIRELLES, 2007).

No que tange ao papel dos administradores públicos, além da formalização do contrato, da fiscalização sobre a efetiva execução dos serviços e a correção dos pagamentos dos encargos da contratação, no caso dos serviços continuados é sua atribuição verificar a qualidade dos serviços prestados. Nesse aspecto, cabe ao gestor/fiscal de contratos administrativos na Administração Pública realizar o controle sobre o cumprimento dos contratos, prezando pela qualidade e a satisfação do usuário (BRASIL, 2008, art. 34).

Entretanto, em um momento delicado do cenário político brasileiro, no qual notícias sobre operações policiais evidenciam a corrupção em contratos públicos de diversos setores da economia, muitos questionamentos vêm sendo levantados quanto à eficácia dos mecanismos existentes em reduzir as situações de não conformidade em relação aos contratos. A operação Lava a Jato, por exemplo, geralmente qualificada como a maior investigação sobre corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já protagonizou, estima que valores bilionários foram desviados de apenas uma das empresas envolvidas no esquema (Petrobrás), situação que contou necessariamente com o envolvimento de servidores públicos, empreiteiros e agentes políticos de diferentes partidos políticos (MPF, 2017).

De acordo com o Portal do Ministério Público Federal (2017), as investigações mostraram que o esquema funcionava há pelo menos dez anos. Teoricamente, as empreiteiras concorreriam entre si, em licitações, para conseguir os contratos da Petrobrás, e a estatal contrataria a empresa ganhadora do certame. As fraudes foram perpetradas com base em um esquema de cartelização, substituindo a concorrência real por uma concorrência aparente. Para o MPF (2017), “os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas, nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da estatal”.

Para garantir que apenas as empreiteiras do cartel participassem da licitação, foi necessário cooptar os servidores públicos da estatal. Além disso, os contratos

públicos fiscalizados por esses servidores tinham inúmeras irregularidades, como negociações diretas injustificadas, aditivos desnecessários e com preços excessivos; além disso, também se aceleravam contratações, com supressão de etapas relevantes para o processo, e vazavam-se informações sigilosas para os privilegiados pelo esquema (MPF, 2017).

Naquele contexto, como exemplo de práticas que podem estar pulverizadas, é relevante considerar que as relações políticas entre os atores envolvidos se sobrepuseram às regras legais que regulavam os processos licitatórios. Neste sentido, o correto cumprimento dos processos de acompanhamento e fiscalização de contratos poderia ter potencialmente oferecido proteção ao interesse público.

Neste aspecto, entra o potencial do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD* para reverter a situação de desconhecimento das regras relacionadas à contratação e posterior execução do objeto contratado. O curso foi desenvolvido a partir do arranjo de cooperação estudado nesta dissertação e tem como objetivo capacitar os fiscais e gestores de contratos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul para o exercício da correta fiscalização do dinheiro público, o que o torna um mecanismo apropriado para auxiliar no combate à corrupção na administração pública. Neste ponto, é necessário destacar que se parte do princípio de que a disseminação de boas práticas¹⁰ de gestão e fiscalização por um número maior de atores pode levar à padronização de práticas mais salutares.

No que tange ao processo de disseminação de boas práticas, alguns dos entrevistados relataram que no serviço público os servidores que ainda não são fiscais um dia o serão, pois a presença de contratos é a base da prestação do serviço público. Conforme escreveram alguns dos respondentes do questionário aplicado: “O curso de gestão e fiscalização foi muito importante, pois praticamente todos os funcionários são ou serão fiscais de contratos (Respondente 1)”, uma vez que “[na administração pública] tudo gira em torno de contratos, de todos os tipos e para todos fins” (Respondente 2).

Além da importância destacada em relação à situação atual, que enseja maior cuidado com a contratação e a execução de contratos, há uma percepção de que a

¹⁰ Boas práticas são ações que visam contribuir para melhoria da gestão pública como, por exemplo, o fortalecimento de controles internos administrativos, aprimoramento de atividades de auditoria, promoção da transparência e responsabilização. Sobre esse assunto, confira o portal da Controladoria e Auditoria da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 11 maio 2017.

fiscalização deve tornar-se mais rígida; os alunos destacaram ainda que o processo será incrementado por novas regras, ligadas à terceirização que se avizinha, conforme salientado por outro aluno: “A tendência do serviço público é a terceirização, o que gera contratos administrativos.” (Respondente 3).

Os respondentes também evidenciaram uma forte correlação entre a correta gestão e a fiscalização de contratos públicos para garantir uma boa gestão dos recursos públicos, evitando assim “A corrupção, a ocorrência de erros ou equívocos, cobranças de irregularidades e apontamentos pelos órgãos de controle (Respondente 4)”; nesse aspecto, “[a contribuição do curso] foi muito grande, pois o desperdício do dinheiro público é enorme. E para que isso não aconteça, nada melhor que buscar conhecimento na área de trabalho” (Respondente 5).

Os pontos salientados pelos alunos até o momento podem ser relacionados aos princípios da *eficiência* e da *economicidade* da Administração Pública. Nesse ínterim, também foi mencionado que a adequada gestão e fiscalização de contratos permitem maior transparência e controle das ações do setor público:

O curso é de extrema importância dentro da organização da sociedade, na medida em que o Procedimento Licitatório é uma ferramenta fundamental dentro da gestão pública, há consequências diretas em todas as áreas dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, tanto para a sociedade como para a gestão da despesa dos órgãos públicos. (Respondente 6).

Este assunto é de vital importância para a área pública, tendo em vista o volume de recursos financeiros disponibilizados, a normatização que envolve o assunto, com a consequente responsabilização dos atores envolvidos, a hierarquia das atividades de cada responsável, permitindo o maior controle e transparência para as ações do setor público. (Respondente 7).

Com os registros dos alunos, evidencia-se que, além de fiscais, os servidores estarão exercendo sua função maior, que é a de cidadão, cientes de zelar pelo bem comum. Percebe-se que nos depoimentos há uma conscientização sobre o papel e a importância do trabalho do servidor público para melhorar as ações da Administração Pública e com isso beneficiar a sociedade.

Considerando o objeto de estudo desta dissertação, é importante esclarecer, ainda, a diferença entre o fiscal e o gestor de contratos públicos. O fiscal de contrato é um funcionário da Administração, designado pelo ordenador de despesa, que recebe uma tarefa especial com responsabilidade específica; é ele que realiza a verificação do cumprimento do objeto, esclarece dúvidas com representantes das

empresas, recebe e encaminha notas fiscais para pagamento. O gestor de contratos, por sua vez, trabalha com uma visão mais macro dos contratos vigentes, sendo responsável pela prorrogação, negociação e solicitação de aplicação de penalidades à contratada, assim como pelo fornecimento de informações sobre o contrato (STOLTING, 2016).

Ambos, fiscal e gestor, respondem penal, administrativa e civilmente pela execução do seu trabalho. Cabe destacar que as informações sobre as responsabilidades do cargo muitas vezes são desconhecidas pelos servidores, e este foi um dos pontos salientados pelos alunos: “[o curso] Esclareceu algumas dúvidas que tinha em relação à gestão e fiscalização, principalmente no que se refere à responsabilidade do gestor de contratos” (Respondente 8); “O curso dá uma maior visibilidade sobre qual é a função dos contratos públicos e incentiva para que nós, servidores, sejamos mais atentos as nossas tarefas” (Respondente 9); “[o curso contribuiu] por deixar mais claro qual o papel do gestor e fiscal, dentre outras informações” (Respondente 10); e “[o curso] é de grande importância, pois é uma responsabilidade muito grande e um trabalho complexo” (Respondente 11).

O reconhecimento da complexidade do seu trabalho e da responsabilidade individual na realização das tarefas que são diárias e cotidianas pode fazer com que os servidores reforcem seus cuidados e atenção no seu dia a dia de trabalho.

Os alunos também mencionaram a importância de conhecer individualmente as responsabilidades de cada uma das partes que participam do contrato. Ou seja, os respondentes tinham certa clareza sobre os direitos e as obrigações do setor público, entretanto não estavam completamente esclarecidos sobre a cobrança que deveriam fazer em relação às obrigações da contratada. O conhecimento deste último aspecto, na percepção dos alunos, tornou a fiscalização mais viável em termos de efetividade. Aspecto que foi salientado por vários respondentes: “Com o conhecimento dos direitos e deveres da empresa contratada é mais viável uma efetiva fiscalização” (Respondente 12); “Com o curso, fiquei mais a par das responsabilidades de cada participante dos contratos” (Respondente 13); “Aprendi a fiscalizar as empresas e os deveres e direitos das mesmas” (Respondente 14).

Nestas respostas fica evidente a falta de conhecimento relacionado às regras do contexto em que os servidores estão inseridos e, por consequência, da carência de treinamento dos funcionários habilitados para as atividades de gestão e fiscalização de contratos.

A importância do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* para a Administração Pública foi relacionada ao cumprimento da lei, sendo o curso considerado um guia, que, segundo escreveu um servidor:

Em minha opinião, cursos dessa natureza possibilitam que haja padronização na aplicação da legislação referente aos contratos, facilitando a organização e o controle por parte do Estado. Como a situação dos recursos humanos nos órgãos públicos está precária nem sempre o profissional que vai atuar na gestão ou fiscalização dos contratos tem conhecimentos em administração ou áreas afins, por isso cursos como os de Gestão e Fiscalização de Contratos por EAD permitem orientação, formação, qualificação e atualização no tema sem exigir muito tempo disponível dos funcionários ou investimento por parte do órgão. (Respondente 15).

Após a assinatura do termo de cooperação, foi traçado um cronograma de atividades para execução do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*. Para a realização das atividades previstas, os fluxos de informação e as comunicações ocorriam por meio de reuniões presenciais, troca de e-mails e contatos telefônicos entre os atores envolvidos, de ambas as organizações.

No cronograma de atividades, coube à EG/FDRH a contratação do professor conteudista, (para esta atividade foi contratado um servidor com experiência prática e teórica sobre o assunto), bem como a organização do processo de inscrição e seleção dos servidores, que ocorreu através de um edital público (Anexo B). Em contrapartida, a ESGC/TCE-RS ficou responsável pela estrutura e montagem do curso no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do TCE-RS, em conformidade com o projeto instrucional elaborado previamente em conjunto com os técnicos de ambas as organizações e o professor contratado. Os interesses em comum podem ser verificados na fala do entrevistado Analista Administrador da EG/FDRH (2017):

[...] constatou-se que alguns interesses de ambas [organizações] eram comuns, pois a FDRH pretendia consolidar-se e ampliar-se 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 oral¹¹).

O processo mostra a interação que passou a predominar na cooperação estabelecida. Neste aspecto, a abordagem de redes na perspectiva sociológica contrapõe-se à ideia de que os indivíduos estão isolados, identificando e valorizando

¹¹ Entrevista concedida pelo Analista Administrador da EG/FDRH. **Entrevista IV**. [maio 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora. Todas as citações de autoria do Analista Administrador utilizadas nesta dissertação dizem respeito à entrevista em questão.

a importância dos laços entre os atores (GRANOVETTER, 2007). Ainda nesse sentido, a Assessora de Educação e Formação da EG/FDRH (2017) relatou que “Foi uma parceria perfeita, pois maximizou o que havia de melhor nos dois lados.”

Percepção que foi compartilhada, ainda, por um aluno do curso, que também registrou que a parceria originou um curso de excelente qualidade:

De excelente qualidade e muito necessário, pois na grande maioria os gestores estaduais têm poucas informações e até formação para gerenciarem os contratos no âmbito do Estado. (Respondente 25).

O aproveitamento e integração das potencialidades das organizações parceiras levaram a resultados expressivos. Após três meses do acordo assinado, foi lançado o primeiro *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, cujo processo de inscrição, realizado pela FDRH, recebeu 1.220 inscrições, das quais 843 foram deferidas e 377 indeferidas, ou porque os inscritos não faziam parte do público-alvo, ou por não terem apresentado toda a documentação exigida. Dos selecionados que realizaram o curso, 659 foram aprovados, 15 reprovados e 169 não o completaram. Nessa edição, houve a presença de 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*. Desta vez, o processo de inscrição foi realizado pela ESGC/TCE-RS e recebeu 789 inscrições. Dos alunos matriculados, 329 foram aprovados, 50 reprovados e 410 não o completaram. Na segunda edição, houve a participação de servidores de 193 municípios gaúchos.

A segunda edição teve alto índice de evasão e até o momento não foi realizado um estudo para compreender esse dado. No entanto, o período de realização da segunda edição foi o final do ano de 2016, de outubro a novembro, momento em que ingressavam na Assembleia Legislativa do RS os projetos de reestruturação do Estado, como a extinção das fundações e as mudanças no plano de carreira dos servidores públicos, o que provocou incertezas entre a categoria. Assim, cogita-se que esse fator externo pode ter sido um dos possíveis motivos que levaram os servidores a abandonar o curso.

No cronograma de atividades ficou estipulado que a primeira edição de cada curso teria o processo seletivo para inscrição e seleção de alunos feito pela EG/FDRH; e a segunda edição, pela ESGC/TCE-RS, pois cada organização define seus próprios requisitos para admissão de candidatos nos cursos. No entanto, o processo de

divulgação, mobilização, atendimentos de dúvidas e certificação é realizado por ambas as instituições.

No mês de março de 2017, uma nova reunião foi realizada com as duas equipes, para programar mais uma edição do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, prevista para iniciar em maio. Nessa reunião, ambas as escolas 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.

Os atores que organizaram o *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD* externaram uma avaliação positiva sobre a ação. Nas entrevistas com a Diretora e a Técnica da ESGC/TCE-RS foram relatados aspectos sobre os índices de evasão e a pesquisa de satisfação que demonstram um alto índice de efetividade do curso. Segundo a Diretora da ESGC/TCE-RS (2017),

a análise da primeira edição sob o aspecto dos índices de evasão e da pesquisa de satisfação demonstra 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 mantida entre FDRH e TCE-RS.

A pesquisa de satisfação mencionada pela entrevistada é uma avaliação quantitativa a ser respondida pelos alunos que realizam o curso, disponível no AVA após a realização de todos os módulos. Na avaliação da primeira edição foram recebidas 364 respostas; desse universo, destaca-se que 70% dos respondentes afirmaram que suas expectativas em relação ao curso foram atingidas totalmente, 27% afirmaram terem sido atingidas em parte e apenas 2% não tiveram suas expectativas satisfeitas. Esses dados são representados na Figura 4, a seguir:

Figura 4 – Expectativas com o Curso



Fonte: Elaborado pela autora com base na avaliação final do curso

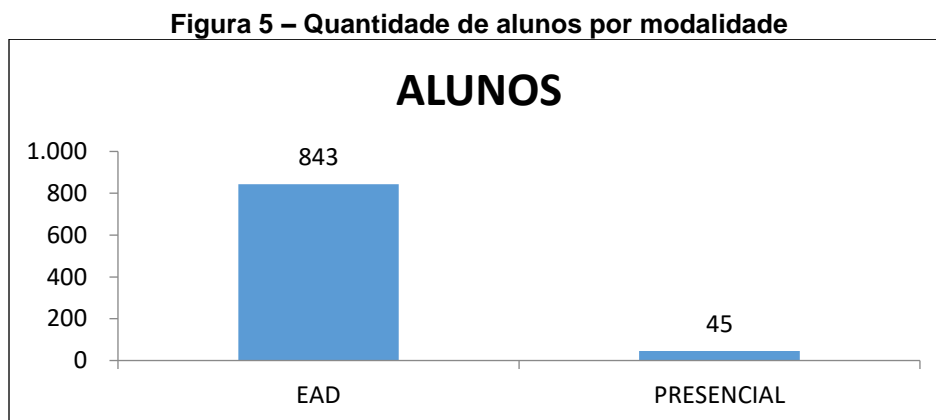
Além disso, 97% dos respondentes relataram que se sentiam capazes de aplicar os conhecimentos obtidos no seu dia a dia de trabalho após a realização do curso.

O Diretor-Presidente e o Analista Administrador da EG/FDRH ressaltaram a importância do número de servidores atingidos e a presença de participantes de diferentes municípios atendidos pelo curso. Também foi destacada a questão financeira, por se tratar de um curso com baixo custo para o Estado do RS, reforçando-se a importância da interação entre os profissionais das duas escolas. Segundo o Diretor-Presidente da FDRH (2017):

eu acredito que atingiu (as expectativas) por todos os aspectos, pela existência do termo de acordo em si, porque sua resolução foi adequada, nós atingimos índices até maiores que imaginávamos. A quantidade de servidores treinados que puderam disponibilizar dessa plataforma 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 em todas as formas 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 e interagir com os profissionais da nossa área aqui com os profissionais de lá [...], então todos esses motivos interligados, eles nos dão a certeza que as edições acontecidas e talvez as próximas, que já estão sendo organizadas para acontecer, cumprem de sobremaneira a necessidade e a existência de o porquê de nós termos desenvolvidos ações com essa caracterização.

O formato EAD contempla um grande número de alunos por turma, como foi o caso do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, que previa o ingresso de 500 alunos, número que já na primeira edição chegou a 843. É evidente a diferença em relação ao número de alunos por contemplados por uma turma na modalidade

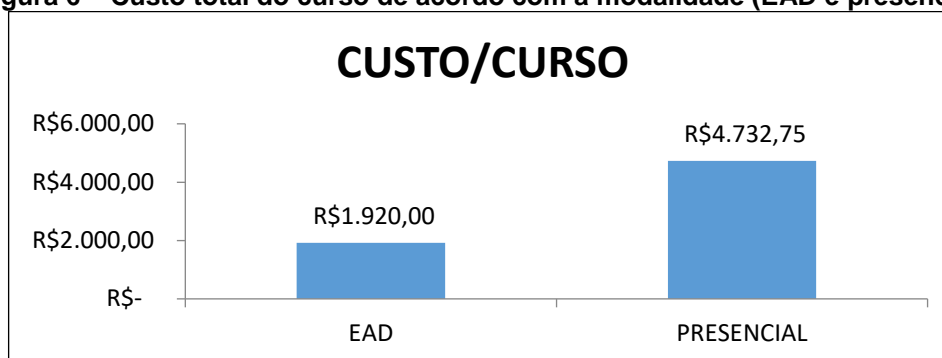
EAD, quando comparada ao método presencial, limitado a 45 alunos em razão do espaço físico, conforme apresentado na Figura 5, a seguir:



Fonte: Elaborado pela autora com dados do monitoramento da EG/FDRH

Ainda em relação ao curso presencial de *Gestão e Fiscalização de Contratos*, o arranjo padrão para esta modalidade prevê 32 horas/aula, o que implica, geralmente, 8 dias de curso, em um único turno, assim como o deslocamento até a cidade de Porto Alegre. Conseqüentemente, a presença de alunos do interior era mínima, pois o servidor teria que se afastar por muitos dias do seu local de trabalho/residência, gerando despesas geralmente arcadas pelo órgão em que trabalha. Em relação aos custos, é possível verificar que a modalidade EAD apresenta valor inicial menor que a presencial e, à medida que o curso vai sendo replicado, o custo por aluno diminui, tendo em vista que, no caso da modalidade EAD, esse valor restringe-se à contratação do professor conteudista, ao passo que a modalidade presencial, além da contratação do professor, requer a impressão do material didático e o custeio do *coffee break*. Assim, na modalidade EAD, apenas a primeira edição do curso envolve custos; as edições seguintes, não, ao contrário do curso presencial, no qual cada edição exige um custo fixo. A Figura 6 abaixo apresenta um comparativo entre os custos suportados por cada um dos órgãos públicos participantes do acordo de cooperação a cada edição do *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos*, na modalidades EAD e presencial:

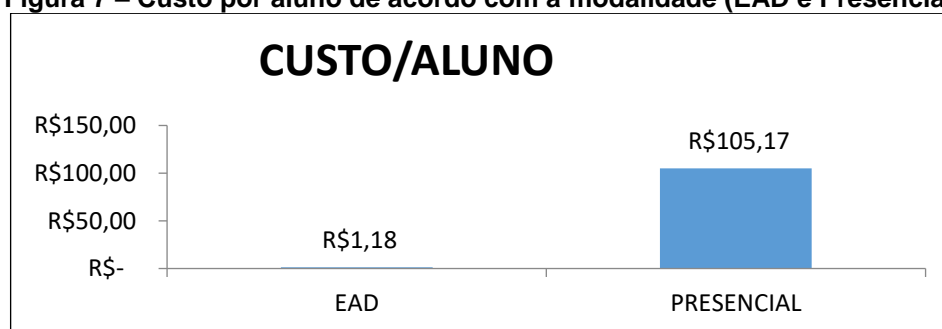
Figura 6 – Custo total do curso de acordo com a modalidade (EAD e presencial)



Fonte: Elaborado pela autora com base nas planilhas de custos da EG/FDRH

No estudo de caso desta dissertação, a FDRH e o TCE-RS podem replicar este curso por até três anos; isso significa que o custo por aluno é irrisório para o ente público, já que, como pode ser visto no exemplo abaixo, as duas primeiras edições do curso EAD tiveram a participação de 1632 alunos, o que significou um custo de 1,18 reais por aluno, enquanto a modalidade presencial, para atender uma turma de 45 alunos, apresenta o custo de 105,17 reais por aluno. Mesmo se fosse considerado somente o número de aprovados nas duas edições (988 alunos), o custo da modalidade EAD continuaria ínfimo: 1,94 reais por aluno.

Figura 7 – Custo por aluno de acordo com a modalidade (EAD e Presencial)



Fonte: Elaborado pela autora com base na planilha de custos da EG/FDRH

As informações apresentadas ratificam a percepção do Diretor-Presidente da FDRH e do Analista Administrador da EG/FDRH quanto à redução de custo e ao aumento quantitativo de alunos contemplados. No que concerne aos aspectos positivos do curso na modalidade EAD, os alunos mencionaram que:

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. (Respondente 26).

Acesso fácil a conteúdos necessários para gestão de contratos, que podem ser aplicados em número expressivo de colaboradores de forma simultânea e a custo reduzido, se comparado com cursos presenciais. É importante destacar a importância de, após este curso, que os gestores passem por um momento institucional para apropriação das rotinas individuais de cada órgão público para uma gestão mais eficiente. (Respondente 27).

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, a 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. Se interrompesse a jornada normal de trabalho, deveria haver bom senso dos superiores hierárquicos quanto à liberação, algo que nem sempre ocorre. (Respondente 28).

Verificando a responsabilidade que o servidor possui na realização desta atividade, a capacitação deveria, a meu ver, ser considerada uma necessidade prévia. A disponibilização em EAD oportuniza a servidores que o treinamento seja facilitado tanto quanto ao local quanto ao horário. No meu setor de trabalho todos colegas que realizam esta função fizeram o curso. O aprofundamento em um segundo módulo seria muito bem-vindo. (Respondente 29).

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, flexibilizam o horário dos estudos e economizam em tempo deslocamentos. (Respondente 30).

Nos fragmentos apresentados é possível perceber, por um lado, a valorização da possibilidade de permanecer em seus municípios, recebendo a qualificação sem despesa de deslocamento ou ajustes nas suas rotinas, demonstrando que o curso em EAD atingiu um de seus objetivos.

No entanto, por outro lado, fica evidente que muitos utilizaram seu horário de lazer ou de descanso para realizar a capacitação. Além disso, a modalidade EAD tem suas limitações, em razão da impossibilidade de interação entre professor e aluno, bem como de formação de debates e troca de questionamentos em grupo. Outro ponto negativo do Ensino à Distância é a evasão, pois concluir a formação depende exclusivamente da disciplina do aluno.

Independentemente da modalidade escolhida, a Diretora da ESGC/TCE-RS (2017), que é auditora de controle externo, fala sobre a importância da capacitação para o serviço público:

As irregularidades (dos 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 a que são submetidos os servidores. Esses são temas latentes em todas as esferas da Administração Pública. [...] Acreditamos que podemos diminuir a incidência de equívocos na atuação administrativa através da capacitação [...] O servidor não consegue manter o nível de qualidade, o nível de interesse no seu trabalho se ele não é constantemente capacitado. A capacitação é tão importante quanto uma política salarial adequada, porque o servidor que recebe capacitação se sente à vontade para trabalhar e para exercer adequadamente as funções do seu cargo. Sem capacitação, nós congelamos num mundo competitivo e aí nós não conseguimos obter bons resultados. A Administração Pública vai ficar sempre devendo, porque o seu pessoal, em todos os escalões, não está adequadamente capacitado.

A Diretora da ESGC/TCE-RS salientou questões relevantes quanto à importância da capacitação, principalmente no que se refere à intencionalidade das ações. Uma ação malconduzida não é necessariamente direcionada de modo deliberado. Em muitos casos, há falta de informações por parte dos executantes das ações de gestão e fiscalização de contratos. Entendimento que é compartilhado por vários dos participantes do curso, como pode ser visto nos exemplos 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 o meu entendimento macro do processo de contratação. (Respondente 31).

[o curso contribuiu] em função do Estado disponibilizar pouco treinamento na área de gestão de contratos, o curso foi uma oportunidade ímpar. (Respondente 32).

Me ajudou a ter noção de contrato, pois diversos aspectos me fizeram lembrar de coisas que estavam no passado, e outras, que acabei por aprender, sendo desconhecidas para mim. (Respondente 33).

Ainda não havia recebido treinamento a respeito, e com o treinamento foi possível identificar erros de gestão do setor devido à falta de conhecimento das leis. (Respondente 35).

Os relatos dos alunos reforçam a necessidade de capacitação para o serviço público e a importância de investir nas pessoas que realizam um trabalho tão complexo, com impactos diretos, positivos e negativos, para a sociedade como um todo.

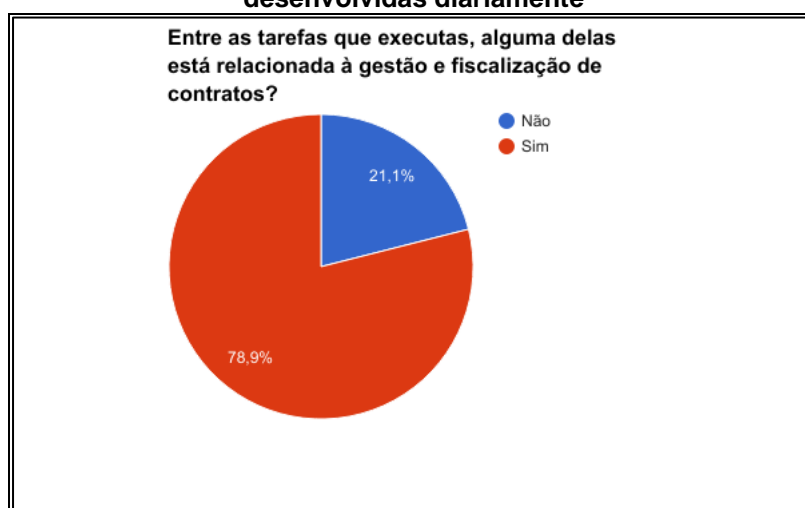
Para complementar a análise sobre a eficácia do curso como legitimador de práticas padronizadas por meio da disseminação de informações e padrões na gestão

e fiscalização de contratos, foi solicitado aos aprovados na primeira edição que respondessem um questionário enviado por e-mail.

Entre as perguntas mais significativas para atender aos objetivos da pesquisa, foi solicitado que os respondentes informassem sobre a relação (ou não) entre o conteúdo do curso e as suas atividades com a gestão e fiscalização de contratos e também sobre a contribuição do curso para a execução das suas atividades diárias.

A Figura 8 apresenta a percepção dos respondentes sobre a relação entre o curso e as atividades por eles desenvolvidas diariamente:

Figura 8 – Percepção dos respondentes quanto à relação entre o curso e as atividades desenvolvidas diariamente

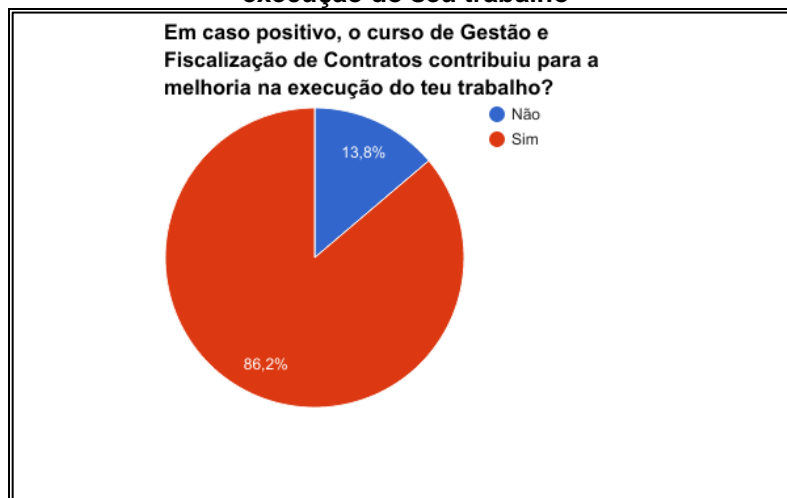


Fonte: Elaborado pela autora com base no questionário aplicado com auxílio da ferramenta Google Forms

Este alto percentual (78,9%) de participantes que executam tarefas relacionadas à temática do curso demonstra que o processo de inscrição e seleção atingiu o objetivo de selecionar adequadamente seu público-alvo. Esse indicador é fundamental para que as regras/normas do curso sejam disseminadas entre os órgãos participantes; conseqüentemente, tem-se um grande potencial de disseminação, que influenciará a atividade da gestão e fiscalização de contratos e a padronização dessas práticas.

A Figura 9 apresenta a percepção dos respondentes quanto à contribuição do curso para a melhoria na execução do seu trabalho, tanto em termos quantitativos, ao responder sim ou não, quanto em termos qualitativos, pois foi pedido também que descrevessem qual a contribuição para seu trabalho:

Figura 9 – Percepção dos respondentes quanto à contribuição do curso para a melhoria na execução do seu trabalho



Fonte: Elaborado pela autora com base no questionário aplicado com auxílio da ferramenta Google Forms

Conforme a Figura 9, pode-se verificar que 86,2% dos alunos afirmaram que o curso trouxe contribuições positivas para execução do seu trabalho. Por outro lado, 13,8% responderam não terem percebido contribuições significativas para execução do seu trabalho, estes últimos, em grande parte, relataram não exercer atividades vinculadas à temática do curso.

Este último gráfico, que apresenta alto percentual de avaliações positivas sobre a contribuição do curso para melhoria do trabalho do servidor público, demonstra uma percepção de eficácia do curso no tocante à disseminação de práticas modelo ligadas à gestão e fiscalização de contratos. Entre os relatos, encontram-se alguns exemplos de auxílios trazido pelo curso para a execução de tarefas relativas à gestão e fiscalização de contratos, a saber, melhorias das planilhas de controles, padronização de rotinas, esclarecimento de dúvidas relacionada à legislação. Conforme relato dos alunos, “esta foi a melhor capacitação para rotinas de gestão de contratos” (Respondente 36); “implantamos melhorias nas planilhas de controle dos contratos de prestação de serviços” (Respondente 37); “com o curso consegui tirar algumas dúvidas e está servindo de apoio para minha gestão” (Respondente 38); e “por ter adquirido maior conhecimento nessa área para melhor aplicar no trabalho diariamente” (Respondente 39).

Os contratos públicos são frequentes e essenciais para a gestão pública. Não obstante, o processo de gestão e fiscalização desses contratos geralmente se dá de forma fragmentada nos departamentos dos órgãos públicos, por exemplo, a

necessidade da compra/serviço, o termo de referência, a minuta do contrato e a fiscalização geralmente são feitos em diferentes áreas/departamentos. Assim, um dos pontos de destaque do curso, conforme a percepção dos alunos, foi proporcionar aos participantes uma visão sistêmica de todo o processo, valorizando a importância de compreender o que o outro departamento faz e como o trabalho de um setor influencia no do outro. Essa percepção pode ser verificada nos comentários dos alunos sobre a forma com que o curso contribuiu para a melhoria de suas atividades: “O curso me ajudou a entender as etapas do contrato e como sua parte administrativa funciona. Muito proveitoso” (Respondente 40); “O conhecimento e aprendizado foram importantes para que possamos interagir com os outros setores” (Respondente 41); “[...] tornando mais rica a experiência da atividade e o meu entendimento macro do processo de gestão e fiscalização de contratos”(Respondente 42); “Fiscalizar requer conhecer a sistemática toda do processo” (Respondente 43); e

Embora trabalhe na área específica de orçamento para serviços de obras, projetos e supervisão na área de rodovias, que não estão ligados diretamente, no órgão, à fiscalização e gestão de contratos, acho que o conhecimento e aprendizado são importantes para que possamos interagir com os outros setores do Departamento. (Respondente 44).

A visão sistêmica de todo o processo permite uma interação entre os indivíduos de diferentes departamentos, que estão engajados em um trabalho em comum. Com essa compreensão, a tendência, segundo Egger (2007), é formar-se uma rede de indivíduos que compartilhem valores e informações para ações coordenadas nos órgãos públicos, o que, na prática, evitaria retrabalhos e aumentaria a eficiência.

É necessário registrar também os comentários dos respondentes que realizam auditorias internas nos contratos públicos. Eles mencionaram que é fundamental conhecer todo o processo para exercer a função de auditor interno. Conforme os fragmentos a seguir, é possível perceber, ainda, que as auditorias internas também são formas bastante eficazes de disseminação das informações, criando práticas isomórficas, pois o papel delas é checar se o que está na lei está sendo cumprido na prática ou não, evitando apontamento dos órgãos de controle externo, como é o caso do TCE-RS. Para um dos alunos, “quando da realização de auditorias na área de gestão e fiscalização de contratos, estamos utilizando o conhecimento adquirido através do curso” (Respondente 45). Segundo outro aluno:

Porque orientar os colegas sobre a gestão e fiscalização de contratos, bem como auditar se isto está ocorrendo da melhor forma é papel do auditor interno. Com o treinamento obtive conhecimento para treinar os fiscais de contrato, bem como posteriormente auditar. (Respondente 46).

Outro aspecto relevante que merece destaque nesse eixo temático é a sensação de segurança legal que o curso ofereceu para o exercício correto da função, conforme salientado por um dos respondentes:

Entendo como fundamental os cursos desse tipo, pois qualificam o servidor público e o preparam para enfrentar os desafios da função, especialmente no caso de fiscal e gestor de contratos, notadamente para resistir a pressões de superiores indicados por políticos [Cargos Comissionados], que não têm compromisso com as coisas públicas e buscam benefícios próprios ou para políticos e partidos. (Respondente 47).

Neste sentido, cabe lembrar que, segundo Dimaggio e Powell (2005), o isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre a organização. Neste caso específico, ficou evidente que o curso disponibilizou conhecimento relevante sobre a temática e com ele uma série de regras e normas que devem ser seguidas pelo gestor/fiscal de contratos, para evitar danos ao erário e ao próprio servidor. Nos questionários, muitos participantes relataram que uma das contribuições do curso foi a ampliação e atualização do conhecimento sobre a legislação, com análise de jurisprudências e doutrinas relacionadas à gestão e fiscalização de contratos:

O curso contribui com conhecimentos teóricos e com alguns exemplos práticos na gestão de contratos. Também forneceu conhecimento doutrinário sobre algumas questões importantes envolvidas na gestão de contratos. (Respondente 48).

Em virtude de um maior conhecimento sobre legislação, conseguirei definir melhores parâmetros para as minutas de contratos, quando dos certames licitatórios. (Respondente 49).

Clareou diversas questões e contribuiu para a efetiva fiscalização, saber o que é e como pode ser cobrado dos credores da prefeitura, conhecer melhor a [Lei nº] 8666 e legislação complementares. (Respondente 50).

Ainda em relação ao isomorfismo coercitivo, Dimaggio e Powell (2005) e Carvalho, Vieira e Goulart (2005) relatam a prática da homogeneização por meio de regras legitimadas e institucionalizadas pelo Estado, o que pode ser percebido neste estudo de caso, já que, a partir do curso, as organizações realizaram melhorias nos

procedimentos, como por exemplo, nas suas planilhas de controle, em busca de legitimidade e em conformidade com a legislação.

Como não poderia deixar de ser, também há traços da presença do isomorfismo mimético e normativo, conforme o conceito elaborado por Dimaggio e Powell (2005). No caso do isomorfismo mimético, as instituições tendem a imitar umas às outras, quando identificam modelos legitimados institucionalmente; assim, o curso de Gestão e Fiscalização de Contratos realizado em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do RS, que é o órgão com competência legal para atuar no controle e fiscalização dos gastos públicos em nível municipal e estadual, torna-se um instrumento relevante para o isomorfismo mimético.

Além disso, podem ser percebidos traços do isomorfismo normativo relacionados à educação formal, já que as duas organizações que compõem o arranjo de cooperação voltam seu foco de atuação para a educação do servidor público. E, por meio do curso em questão, levaram orientações e normas gerais para diferentes órgãos públicos do Rio Grande do Sul, incentivando-os a rever suas práticas e rotinas, a fim de alcançar uma efetiva gestão e fiscalização de contratos com base na padronização de rotinas relacionadas à legislação atualizada, conforme relatado por um dos alunos: “Com os conhecimentos conseguimos modificar vícios em contratos antes de suas assinaturas, o que colaborou para inexistência de problemas futuros”. (Respondente 51). Para outros alunos, o curso

Auxiliou na elaboração de práticas na rotina de orientação aos setores responsáveis pela fiscalização, assim como dirimiu dúvidas do procedimento e trouxe orientação jurisprudencial em casos concretos. (Respondente 52).

Extremamente importante e relevante, uma vez que a gestão eficiente das práticas de fiscalização é necessária para evitar incorreções ou tomada de decisões em confronto com a lei ou entendimento dos órgãos de controle. (Respondente 53).

Cabe ainda salientar que, apesar de as práticas isomórficas estudadas na teoria institucional terem um caráter limitador para as organizações, ao forçarem uma unidade a se parecer com a outra, elas também possuem um caráter benéfico para a gestão pública, mais especificamente para a gestão e fiscalização de contratos, pois a padronização de contratos em acordo com a legislação atualizada é uma ferramenta para coibir irregularidades no manejo de dinheiro público.

Por fim, com a análise dos dados coletados foi possível identificar práticas alternativas que a EG/FDRH encontrou para dar continuidade à sua missão de qualificar os recursos humanos no serviço público do RS, sem a necessidade de grandes investimentos financeiros por parte do Estado do RS e com uma percepção positiva por parte dos alunos beneficiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do objeto desta dissertação levou ao objetivo geral de analisar a formação do arranjo de cooperação interorganizacional entre a EG/FDRH e a ESGC/TCE-RS como legitimador de práticas padronizadas relacionadas à gestão e fiscalização de contratos públicos no âmbito do Estado do RS. Entretanto, em termos de operacionalização de ações e resultados práticos observados, manteve-se o foco no *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos* na modalidade EAD, por ter sido este o primeiro produto do arranjo de cooperação.

Com o desenvolvimento deste estudo, foi possível conhecer os fatores históricos e as características que permitiram à FDRH e ao TCE-RS ocupar posições legitimadas no âmbito do serviço público gaúcho. De igual modo, pode-se analisar o potencial de um arranjo de cooperação que buscou utilizar as competências complementares dos atores envolvidos.

Neste estudo, ficou claro que, enquanto a FDRH é reconhecida como um ator especializado na capacitação de servidores públicos, o TCE-RS é um ator reconhecido na temática da gestão e fiscalização de contratos, em razão de sua função fiscalizadora dos gastos públicos.

No arranjo de cooperação interorganizacional estabelecido, ficaram evidentes, por um lado, as relações informais presentes na formação do arranjo, relacionadas à perspectiva sociológica da abordagem de redes, e, por outro lado, a importância da perspectiva econômica dentro de um cenário de grave crise financeira, agravado por interesses políticos contrários à continuidade da FDRH. Destacam-se, na perspectiva econômica, as questões clássicas do oportunismo e das vantagens competitivas, como a redução de custos e melhorias nos indicadores de desempenho, a exemplo da ampliação do público-alvo e do aumento da abrangência de municípios envolvidos, comuns no ambiente privado e também presentes no setor público. Ademais, a formalização de um documento denominado termo de cooperação técnica foi fundamental para o desenvolvimento das ações previstas no arranjo, a fim de viabilizar o início do cronograma de atividades em conjunto.

Os resultados da análise de dados revelaram que o *Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD*, realizado a partir do arranjo de cooperação, foi considerado um instrumento apto a disseminar conhecimento embasado sobre a legislação vigente a respeito do tema. Fato que levou os servidores que executam a

gestão e fiscalização de contratos nos órgãos municipais e órgãos estaduais a alterarem suas práticas diárias de trabalho e à criarem um padrão que poderia ser tornar isomórfico, levando em conta sua potencial adoção por outros órgãos municipais e estaduais do RS. Em se tratando de serviço público, a padronização da gestão e fiscalização dos contratos é vista como salutar, como apontaram as respostas dos alunos, indicando o despertar para a conscientização sobre o seu papel no trabalho de fiscais ou gestores de contratos, bem como em razão da segurança trazida por essa uniformização, evitando-se equívocos nos contratos públicos passíveis de sanções ao servidor, devido à responsabilização jurídica que pesa sobre seu trabalho, bem como possíveis prejuízos à administração pública.

Assim, foi possível concluir que o arranjo formado entre EG/FDRH e ESGC/TCE desenvolveu um trabalho legitimado, em razão das posições ocupadas por ambos os atores no contexto do Estado do Rio Grande do Sul, com potencial para ser um instrumento de disseminação de práticas padronizadas na gestão e fiscalização de contratos públicos por meio da ferramenta de Ensino à Distância. Ferramenta que, por um lado, tem potencial de ampliar o público e reduzir os custos das organizações; mas, por outro lado, impõem alguns limites ao processo de ensino-aprendizagem, devido à falta de interação entre professor e alunos, à ausência de debates presenciais, bem como à exigência de disciplina por parte do aluno em concluir a formação, muitas vezes em horários alternativos aos do seu trabalho.

Por fim, salienta-se a limitação deste trabalho enquanto estudo de caso único, que, conseqüentemente, limitou seu objeto de exame a uma situação em particular. Assim, sugere-se que sejam identificados e analisados outros arranjos de cooperação dentro do setor público, na área de qualificação, principalmente envolvendo outras Escolas de Governo existentes no Brasil, para fins de comparação entre as práticas adotadas e também para socialização dos trabalhos desenvolvidos nos arranjos de cooperação.

REFERÊNCIAS

ANALISTA ADMINISTRADOR (EG/FDRH). **Entrevista IV**. [maio 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora.

ASSESSORA DE EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO (EG/FDRH). **Entrevista III**. [maio 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das Organizações: Entendendo a Relação entre as organizações e a análise econômica. In: CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISHER, T. (Org.) **Handbook de Estudos Organizacionais - Ação e Análise Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality**. London: Penguin Books, 1966.

BERGUE, S. T. **Gestão Estratégica de Pessoas no Serviço Público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BURT, R. **Structural Holes: The Social Structure of Competition**. Cambridge, MA: Havard University Press, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 191-A, 5 out. 1988, p.1. Texto original e alterações posteriores.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993, p. 8269. Texto original e alterações posteriores. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 2 mar. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre as regras e diretrizes dos serviços continuados ou não. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, seção 1, p. 91, 2 maio 2008. Texto original. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/563466/pg-91-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-02-05-2008>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 39, p. 849-74, jul./ago. 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

CONTROLADORIA E AUDITORIA GERAL DO ESTADO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Divisão de Formação Continuada**: Parecer CAGE, 2012.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. O que é UAB. **Capes**, Brasília, 2016. Disponível em: <www.uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/o-que-e>. Acesso em: 15 maio 2016.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago, 1991.

_____. A Gaiola de Ferro Revisitada: Isomorfismo Institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. [São Paulo], v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

DIRETORA (ESGC/TSE-RS). **Entrevista I**. [mês 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora.

DIRETOR-PRESIDENTE (FDRH). **Entrevista II**. [mês 2017]. Entrevistadora: Clarissa Garcia Corrêa Sehnem. Porto Alegre, 2017. 1 arquivo .mp3 em posse da autora.

EGGER, U. K. **Work the net**. Um guia de gerenciamento para redes formais. Rio de Janeiro: GTZ, 2007. Colaboração: Michael Glueck, George Buchholz, Greta Rana e Sagita Arhidani.

ESCOLA DE GOVERNO. Divisão de Formação Continuada. **Processo Administrativo Curso de extensão UPF**. Porto Alegre, 2014. Mimeo.

_____. Divisão de Formação Continuada. **Planilha de Monitoramento**. Porto Alegre, 2015. Mimeo.

_____. Divisão de Formação Continuada. **Planilha pesquisa de vagas**. Porto Alegre, 2016a. Mimeo.

_____. Divisão de Formação Continuada. **Projeto do curso**. Porto Alegre, 2016b. Mimeo.

EXECUTIVO. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 1, nov./dez. 1973.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 1, out./dez. 1974.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 2, n. 9, 1975.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 3, n. 15, out./dez. 1977.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 4, n. 17, abr./jun. 1978.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 5, n. 22, out./dez. 1979.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 15, v.12, n. 2, ago./dez. 1989.

_____. Revista da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Porto Alegre, ano 20, v.15, n. 1, jna./mar 1994.

FUNDAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO RECURSOS HUMANOS. **Site da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos**. Disponível em: <www.fdrh.rs.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2016.

GRANOVETTER, M. The Strength of weak ties. **American Journal of Sociology**. Chigago, EUA, v. 6, p.1360-1380, 1973.

_____. Ação Econômica e Estrutura Social: O problema da Imersão. **RAE – eletrônica**, [São Paulo], v. 6, n.1, jan./jun. 2007. 41 p. Não paginado. Disponível em: <rae.fgv.br/rae-eletronica/vol6-num1-2007/acao-economica-estrutura-social-problema-imersao> Acesso em: 3 jan. 217.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (Editores). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London: SAGE, 2008.

KOHLRAUSH, M. *et al.* A Escola de Governo do Rio Grande do Sul e suas parcerias interinstitucionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 11. Brasília, 10 e 11 dez. 2015. **Anais eletrônicos...** Brasília: Enap, 2015. p.1-11. Disponível em: <redeescolas.enap.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/XI-ENEG_Parcerias_EGRS.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2016.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTES, A. *et al.* Apresentação do Fórum Redes Sociais e Interorganizacionais. **Revista Administração de Empresas (RAE)**, [São Pulo], v. 46, n. 3, p. 10-15, jul./set. 2005. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rae/v46n3/v46n3a02.pdf> Acesso em: 4 mai 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Orgs.). **Organizationa environments: ritual and rationality**. Updated Edition. London: SAGE, 1992. p. 45-70.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Site do Ministério Público Federal**. Disponível em: <lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MIOLA, C. Os 80 anos do Tribunal de Contas do Estado. **Tribunal de contas do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 24 jun. 2015. Disponível em: <www1.TCE-RS.rs.gov.br/portal/page/portal/TCE-RSrs/publicacoes/artigos> Acesso em: 20 fev. 2017.

MOTTA, F.; VASCONCELOS, I. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira, Thomson Learning, 2004.

MUHLBACH, P. Estudo de caso: Curso de gestão para direção de escolas da rede pública estadual. In: SEMINÁRIO VIRTUAL DE ESCOLAS DE GOVERNO. [S.I], 2016. **Anais Eletrônicos**. Belo Horizonte: ALMG, 2016. Disponível em: <ead.almg.gov.br/moodle/login/index.php> Acesso em : 6 jun. 2016.

NORHIA, N. **Networks and organizations: structure, form and action**. Boston: Harvard Business School, 1992.

NOHRIA, N.; GULATI, R. Firms and their environments. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Editores). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University, 1994. p. 529-555.

PEIXOTO, M. Medindo a eficiência. **Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 3 jun. 2016. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/2016sul,2016>> Acesso em: 20 fev. 2017.

POWELL, W. W. Neither Market Nor Hierarchy: Network forms of organization. **Research in Organizational Behavior**, [S.I], v. 12, p. 295-336,1990.

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

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Novo modelo de gestão desentrua máquina pública. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, Ponto Alegre, 17 abr. 2016. Disponível em: <www.rs.gov.br/conteudo/237214/novo-modelo-de-gestao-desentrua-maquina-publica>. Acesso em: 17 abr. 2016.

_____. **Livro em comemoração dos 70 anos do TCE-RS**. Porto Alegre: TCE-RS, 2005.

_____. Lei n. 13.712, de 6 de abril de 2011a. Dispõe sobre a criação de Empregos e Funções de Direito Privado instituídos ou mantidas pelo Estado e Economia Mista. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 7 abr. 2011, n. 67, p.1. Atualizada até a Lei n.º 14.490, de 02 de abril de 2014). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.712.pdf> > Acesso em: 4 mai. 2016.

_____. Lei n. 13.824, de 27 de outubro de 2011b. Autoriza poder Executivo a criar a Escola de Governo e Extinguir a ESAPERGS. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 28 out. 2011, n. 208, p. 1. Texto original. Disponível em: <http://www.fdrh.rs.gov.br/upload/1328660689_13.824_2011-Escola%20de%20Governo.pdf> Acesso em: 4 mai. 2016.

_____. Lei n. 48.640, de 11 de dezembro de 2011c. Aprova o Estatuto da FDRH. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 2 dez. 2011, n. 231, p. 2. Texto original. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.640.pdf>>. Acesso em: 4 mai. 2016.

_____. **Plano Plurianual Participativo 2012-2015**. Porto Alegre, 2011d. Disponível em: <www1.seplag.rs.gov.br/upload/PPA2012-2015-%20para%20site_concluido.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2016.

_____. Lei n. 13.955 de 23 de março de 2012a. Institui o Plano de Empregos, Funções e Salários e Cria os Empregos Permanentes e os Empregos e Funções em Comissão da FDRH. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 26 mar. 2012, n. 59, p. 1. Texto original. Disponível em: <www.al.rs.gov.br> Acesso em: 4 mai. 2016.

_____. Decreto n. 49.137, de 23 de maio de 2012b. Aprova o regimento interno da FDRH. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 24 maio 2012, n. 99, p. 2. Texto original. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.137.pdf>> Acesso em: 4 mai. 2016.

_____. **Rede Escola de Governo: ação e formação para um Estado Público**. BRANCO, J; BITENCOURT, S. (Orgs.). Porto Alegre: CORAG, 2014a.

_____. Fundação para Desenvolvimento Recursos Humanos. **Relatório Gestão 2011 a 2014**. Porto Alegre: CORAG, 2014b.

_____. Lei n. 6.464, de 15 de dezembro de 1972. Autoriza a instituição de Fundação e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 18 dez. 1972, n. 129, p. 2. Texto Original. Disponível em: <http://www.fdrh.rs.gov.br/upload/1338562458_06.464.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. Lei n. 14.982, de 16 de janeiro de 2017. Autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Sul**, Poder Executivo, Porto Alegre, RS, 17 jan. 2017, n. 12, p. 1. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.982.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão de curso, dissertações e estudo de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHUMAN, M. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, Nova York, EUA, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

SCOTT, R. W. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. **Theory and Society**, [S.l.], v. 37, p. 427-442, 2008.

SIEDENBER, G, D.; BUTTENBENDER, P. L.; ALLEBRANDT, S. L. A trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul: Dos primórdios aos Coredes. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p.191-211.

SILVA, F. de A e; 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, ENAP. v. 64, n. 2, p. 249-272, abr./jun. 2013.

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

STOLTING, E. **Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos EAD**. Porto Alegre: FDRH/TCE-RS, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Site do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <www.TCE-RS.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. Apresentação. **TCE-RS**, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://www1.TCE-RS.rs.gov.br/portal/page/portal/TCE-RSrs/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 20 fev 2017.

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

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

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

_____. **Relatório de Gestão 2015**. Porto Alegre, 2017d. Disponível em: <<http://relatoriodegestao.TCE-RS.rs.gov.br/controle-externo/>> Acesso em: 20 fev. 2017.

WILLIAMSON, O. E. Economics and Organization: a primer. **California Management Review**, Berkeley, EUA, v. 38, n. 2, p. 131-146, inverno, 1996.

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

ANEXO A – TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

Fundação para o Desenvolvimento de Recursos
Humanos do Rio Grande do Sul – FDRH/RS

TRIBUNAL DE CONTAS	
Pl. 15	Rubrica P

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Termo de Cooperação Técnica entre o Tribunal de Contas do Estado e a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul – FDRH/RS, visando à realização conjunta de atividades relativas à formação, capacitação e qualificação de agentes públicos, bem como à formação da cidadania, a serem desenvolvidas junto à sociedade rio-grandense.

Processo TCE nº 10660-0200/15-4

Processo FDRH nº 00104024.54/15-1

Nome e Qualificação das Partes

Primeiro Signatário: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com sede nesta Capital, na Rua Sete de Setembro, 388, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 89.550.032/0001-74, adiante denominado simplesmente TRIBUNAL DE CONTAS, neste ato representado por seu Presidente, Conselheiro MARCO PEIXOTO.

Segundo Signatário: FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS DO RIO GRANDE DO SUL – FDRH/RS, com sede nesta Capital, na Av. Praia de Belas, nº 1595, inscrita no CNPJ/MF sob nº 87.136.883/0001-40, adiante denominada simplesmente FDRH, neste ato representada por seu Diretor-Presidente, Sr. LUCIANO SILVEIRA.

Resolvem firmar o presente TERMO DE COOPERAÇÃO, em conformidade com as cláusulas e condições seguintes e observados os limites legais aplicáveis à espécie:

Cláusula Primeira – Do Objeto

O presente Termo visa à realização conjunta de atividades relativas à formação, capacitação e qualificação de agentes públicos, bem como à formação da cidadania, a serem desenvolvidas junto à sociedade rio-grandense.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

Fundação para o Desenvolvimento de Recursos
Humanos do Rio Grande do Sul – FDRH/RS

TRIBUNAL DE CONTAS	
FL. 16	Rub. 6

Cláusula Segunda – Das Atividades

As atividades previstas neste Termo serão desenvolvidas de comum acordo entre o TRIBUNAL DE CONTAS, por meio de sua ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA, e a FDRH.

Parágrafo único. Para a realização das atividades de cooperação, serão elaborados Planos de Trabalhos específicos, que estabelecerão as responsabilidades de cada partícipe, tendo em vista a legislação em vigor e as respectivas normas institucionais internas.

Cláusula Terceira – Da Coordenação das Atividades

A elaboração e a execução dos Planos de Trabalho desenvolvidos a partir do presente Termo de Cooperação ficarão sob a coordenação dos representantes designados pelos partícipes.

Cláusula Quarta – Da Comunicação

Todas as comunicações entre os partícipes que constituam decisões ou gerem modificações das condições prescritas neste instrumento ou nos que o sucederem, deverão ser formalizadas por escrito e devidamente arquivadas.

Cláusula Quinta – Do Arquivamento

Os partícipes deverão manter disponíveis arquivos de toda a documentação administrativa e técnica relativa às atividades conjuntas desenvolvidas no âmbito do presente Termo de Cooperação, notadamente dos respectivos Planos de Trabalho.

Cláusula Sexta – Da Ausência de Transferência de Recursos Financeiros

O presente Termo de Cooperação não envolve transferência de recursos financeiros entre os partícipes.

Cláusula Sétima – Da Vigência

O presente Termo vigorará pelo prazo de 24 (vinte e quatro meses), a contar da publicação de sua súmula no Diário Eletrônico do TRIBUNAL DE CONTAS.

Parágrafo único. O ajuste poderá ser renovado ou alterado por mútua concordância, mediante termo aditivo, ao qual será dada a mesma publicidade conferida ao instrumento original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

Fundação para o Desenvolvimento de Recursos
Humanos do Rio Grande do Sul - FDRH/RS

TRIBUNAL DE CONTAS	
Fl. 17	Sub. 3

Cláusula Oitava - Da Rescisão

O presente Termo poderá ser denunciado pelos partícipes, mediante aviso prévio por escrito, com antecedência mínima de trinta dias, ou poderá ser rescindido unilateralmente, por inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas.

Parágrafo único. A rescisão do pacto, mediante aviso prévio ou por inadimplemento, não prejudicará atividades conjuntas específicas que estejam em curso, as quais deverão ser desenvolvidas até o final previsto.

Cláusula Nona - Da Publicação

O TRIBUNAL DE CONTAS providenciará a publicação do extrato deste Termo em seu Diário Eletrônico, condição de eficácia do ajuste, nos termos do parágrafo único do artigo 61 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Cláusula Décima - Do Foro

Fica eleito o foro de Porto Alegre para solucionar questões oriundas deste ajuste, não resolvidas administrativamente.

E, por estarem de acordo, os partícipes firmam o presente instrumento em 2 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo indicadas.

Porto Alegre, 01 de março de 2016.

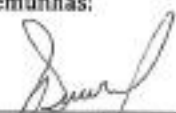


Conselheiro Marco Peixoto,
Presidente do Tribunal de Contas
do Estado do Rio Grande do Sul.




Luciano Silveira
Diretor-Presidente da Fundação para o
Desenvolvimento de Recursos Humanos
do Rio Grande do Sul - FDRH/RS.

Testemunhas:

1. 

Nome: JEAN RAFAEL PINTO DA SILVEIRA
CPF: 00670660000

2. 

Nome: EDVIGES PEREIRA DE SOUZA
CPF: 29979079.09

ANEXO B – EDITAL DA PRIMEIRA EDIÇÃO DO CURSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS EAD

EDITAL DE ABERTURA 11/2016

PARA INSCRIÇÕES E SELEÇÃO NO CURSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS – MODALIDADE EaD - TURMA 01/2016

1. DA REALIZAÇÃO

A Escola de Governo (EG), através da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), em parceria com a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC) do Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE-RS) vem a público divulgar a abertura do processo de inscrição e seleção para o curso de Gestão e Fiscalização de Contratos – modalidade EaD- Turma 01/2016.

2. DA ORGANIZAÇÃO PEDAGÓGICA

2.1 JUSTIFICATIVA

Cada vez mais os gestores públicos têm sido cobrados pelo exercício do poder-dever de fiscalização dos contratos celebrados pela Administração. Diante desse contexto, faz-se primordial a capacitação na matéria, desenvolvendo e aprimorando competências relativas ao acompanhamento da execução dos mais diversos objetos contratados pelos Órgãos ou Entes Administrativos. O que se procura é transmitir os conhecimentos necessários para que os agentes públicos atuem para garantir que as contratações realizadas com dinheiro público atinjam sua finalidade de satisfação dos interesses da coletividade.

2.2 DOS OBJETIVOS

2.2.1 Objetivo Geral

Promover a formação de servidores para atuarem na gestão e fiscalização dos contratos administrativos.

2.2.2 Objetivos Específicos

- Executar a gestão e fiscalização dos contratos administrativos.
- Promover as alterações contratuais necessárias dentro dos limites fixados em lei.
- Manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- Identificar hipóteses de anulação ou rescisão do contrato administrativo.
- Aplicar sanções administrativas pelo descumprimento do contrato.

2.3 CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

Módulo 1 – PANORAMA GERAL DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Introdução; Processo Administrativo; Espécies de Processos Administrativos; Panorama da Contratação; Conceito de Contrato; Contrato Administrativo; Contratos da Administração Regidos pelo Direito Privado; Característica do contrato administrativo; Cláusulas Exorbitantes; Regimes de execução dos contratos administrativos.

Módulo 2 – FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Noções Gerais; Instrumentos de Contratação; Cláusulas Essenciais; Validade; Cláusulas Vedadas; Exame e Aprovação pela Assessoria Jurídica; Publicidade; Tipos de contratos administrativos; Vigência; Diferenciação de prazos de vigência e prazo de execução; Possibilidades de Prorrogação.

Módulo 3 – ALTERAÇÕES NO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Alterações possíveis e limites à atuação administrativa; Fundamentos e motivação do ato administrativo que altera o contrato; A realização de modificações unilaterais pela administração; Alteração por acordo entre as partes; Manutenção do equilíbrio econômico-financeiro; Reajuste de Preços; Repactuação; Revisão de preços; Comparativo entre as formas de recomposição de preços e procedimento de concessão; Termo aditivo e apostila: formalização das alterações contratuais.

Módulo 4 – A GESTÃO E A FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

Execução do Contrato; Acompanhamento e Fiscalização do Contrato; Necessidade de Incorporar a Visão do Gestor e do Fiscal ao Planejamento da Contratação; A Função dos Fiscais e Gestores dos Contratos; Responsabilidade pela Fiscalização do Contrato; Assessoramento do Fiscal por Terceiros; O Papel do Preposto/Supervisor Indicado pelo Contratado; O Recebimento do Objeto; Atesto da Nota Fiscal; Pagamento e Processo de Pagamento; Rescisão contratual.

Módulo 5 – APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS POR DESCUMPRIMENTO DO CONTRATO

Noções Gerais; Sanções Administrativas Imputáveis ao Contratado; Procedimento para Aplicação das Sanções Administrativas; Aplicação da Teoria da Desconsideração da Personalidade Jurídica; Recursos; Pontos Polêmicos.

Módulo 6 – CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM CESSÃO DE MÃO DE OBRA

Noções Básicas Sobre Terceirização; Responsabilidade da Administração pelos Encargos Trabalhistas e Previdenciários; Reflexos no Planejamento da Contratação; Regras Gerais de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços; Guia de Fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra; Rol de Documentos Trabalhistas e Previdenciários.

2.4 DA AVALIAÇÃO

A avaliação deste curso será feita com base na média das atividades realizadas ao final de cada um dos seis módulos e da avaliação final. Cada atividade valerá 10 pontos que, somados, corresponderão a 100% da nota. Ou seja,

$$\text{Avaliação dos Módulos (AM)} = \text{AM1} + \text{AM2} + \text{AM3} + \text{AM4} + \text{AM5} + \text{AM6} / 6 \text{ (número de módulos)} = \text{Média Final dos Módulos (MF)}$$

Esta média (MF) corresponderá a 60% da nota final do aluno.

Os outros 40% da nota do curso serão obtidos mediante uma avaliação final, que também valerá 10 pontos. Ou seja,

$$\text{Avaliação Final (AF)} = 40\% \text{ da nota final do aluno.}$$

$$\text{Fórmula de composição da nota final} \\ \text{(MF*0,6) + (AF*0,4) = Nota Final}$$

Obs.: 0,6 (corresponde a 60% da nota da Média Final dos Módulos) e 0,4 (corresponde a 40% da nota da Avaliação Final).

O aluno que obtiver, no mínimo, 6 (seis) pontos como Nota Final no curso, será considerado aprovado.

Obs.: Tanto as avaliações dos módulos quanto a avaliação final poderão ser feitas até duas vezes, valendo a maior nota.

Exemplo de composição da nota final:

- Módulo 1: o aluno tirou 7 como maior nota
- Módulo 2: o aluno tirou 6 como maior nota
- Módulo 3: o aluno tirou 8 como maior nota
- Modulo 4: o aluno tirou 7 como maior nota
- Modulo 5: o aluno tirou 5 como maior nota

Módulo 6: o aluno tirou 6 como maior nota

- 1) Total das avaliações dos módulos $(7+6+8+7+5+6) / 6$ (seis módulos) = 6,5.
- 2) Avaliação final = 8.

Composição da nota:

$$(6,5 \cdot 0,6) + (8 \cdot 0,4) = 3,9 + 3,2 = 7,1 \text{ (nota final).}$$

2.5 DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS

- a) Carga horária: 32h em ambiente virtual.
- b) Período em que o curso estará disponível: 22 de julho de 2016 a 6 de setembro de 2016.
- c) Local: Plataforma *Moodle* (será enviado um código de acesso para o curso)
- d) Aproveitamento mínimo para certificação: conforme item 2.4

2.6 DAS VAGAS

Serão disponibilizadas 500 vagas.

2.7 DO PÚBLICO ALVO

Servidores Públicos Estaduais e Municipais.

3. DA INSCRIÇÃO

Os interessados deverão cadastrar-se no site da Escola de Governo (www.redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br) inscrever-se no curso e imprimir a ficha de inscrição para que a chefia direta ou superior autorize, **pela assinatura e carimbo**, a participação do candidato no curso. A inscrição no curso implica a aceitação plena, pelo candidato, das normas do presente Edital.

3.1 PERÍODO DE INSCRIÇÃO

Os interessados deverão realizar sua inscrição no curso entre os dias 27 de junho de 2016 e 15 de julho de 2016.

3.2 DOCUMENTOS PARA A INSCRIÇÃO:

- Cópia do RG (inserida na Central do Aluno)
- Cópia do CPF (inserida na Central do Aluno)
- Ficha de Inscrição **com autorização da chefia direta ou superior e respectivo carimbo**

3.3 FORMAS DE ENVIO DA FICHA DE INSCRIÇÃO E DOCUMENTAÇÃO

Os documentos listados no item 3.2, com exceção da Ficha de Inscrição, deverão ser anexados no cadastro do participante na Central do Aluno da Escola de Governo, na aba “ANEXOS”.

Em seguida, o candidato deverá enviar a Ficha de Inscrição digitalizada, com autorização da chefia direta ou superior e respectivo carimbo, para o e-mail **inscrição-ead@fdrh.rs.gov.br** cujo assunto deverá ser o nome do curso. Estes procedimentos deverão ser realizados conforme o período de inscrição, previsto no item 3.1 deste Edital.

3.4 DIVULGAÇÃO DAS INSCRIÇÕES

A divulgação das inscrições deferidas e indeferidas, **pré-seleção***, será realizada na página da Escola de Governo - FDRH (www.redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br), bem como na central do aluno, mediante *login* e senha do candidato, até às 18h, na data estipulada no cronograma de execução deste Edital.

***Este status ainda não garante a vaga no curso, o aluno deverá acompanhar a lista de selecionados, posteriormente.**

3.5 RECURSO DA INSCRIÇÃO INDEFERIDA

Em caso de inscrição indeferida o candidato **terá que verificar o motivo do indeferimento, na central do aluno, mediante *login* e senha do candidato, ou pelo telefone (51) 3231-2888 ramal 276**, e, se possível, retificá-la conforme o comunicado com as orientações para o recurso que será publicado no site na data prevista, para recurso, no cronograma de execução deste edital (item 4).

3.6 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Em caso de um número maior de inscritos do que vagas, será realizado sorteio com classificação de suplentes. O resultado final com a publicação da Lista de Selecionados será divulgado na página da Escola de Governo - FDRH (www.redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br), bem como na Central do Aluno, mediante *login* e senha do candidato, até às 18h, na data estipulada no cronograma de execução deste Edital.

4. CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

PROCEDIMENTO	DATA
Publicação do Edital	27/06/2016
Período de Inscrições	27/06/2016 a 15/07/2016
Divulgação das Inscrições Deferidas e Indeferidas	18/07/2016
Prazo de Recurso	19/07/2016
Divulgação das Inscrições Deferidas e Indeferidas Após o Recurso	20/07/2016
Sorteio Público	21/07/2016
Divulgação dos Selecionados	21/07/2016
Início do Curso	22/07/2016

5. DESISTÊNCIA

Em caso de desistência, interrupção ou cancelamento o aluno deverá formalizar a situação por escrito e encaminhar à Comissão de Seleção - através do e-mail inscricao-ead@fdrh.rs.gov.br - a qual avaliará a solicitação conforme Art.42 do Decreto 49.137 de 23 de maio de 2012. No documento encaminhado, deverá constar a ciência da chefia direta sobre a desistência.

Art. 42. O aluno da Escola de Governo firmará Termo de Compromisso, ficando sujeito a ressarcir ao Estado o valor atualizado dos serviços escolares recebidos, nas seguintes hipóteses:

- I – abandonar o curso, por motivo injustificado;
- II – ser desligado da atividade promovida pela Escola de Governo, pelo não atendimento a dispositivo previsto em regimento próprio; e
- III – desligamento do serviço público antes de completar o período mínimo de duas vezes o tempo despendido para realização do curso.

5.1 Eventuais suplentes serão chamados para as vagas abertas por alunos desistentes, mediante prévia análise da comissão de avaliação sobre a frequência do curso.

6. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

6.1 Os casos omissos deste Edital serão resolvidos pela Comissão da Escola de Governo da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH).

Porto Alegre, 27 de junho de 2016.