

# **Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (2013-2015): perfil dos alunos, abrangência e desafios da implementação**

Diogo Joel Demarco<sup>1</sup>

## **Introdução**

Este texto tem por objetivo apresentar um quadro sintético dos grandes números da segunda edição do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (GPM), ofertado pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS), no que se refere ao perfil dos alunos e a abrangência do curso, além de um breve balanço dos principais desafios enfrentados na implementação do mesmo. Com isso pretende fornecer ao leitor uma visão ampliada acerca do desenrolar deste programa formativo no decorrer da sua realização.

A EA/UFRGS em parceria com o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) do MEC ofertou nesta edição do curso GPM um total de 321 vagas, distribuídas em oito polos no estado do RS, quais sejam: Novo Hamburgo, Panambi, Picada Café, Santo Antônio da Patrulha, São Francisco de Paula, São Lourenço do Sul, São Sepé e Três Passos. A oferta deste quantitativo de vagas e alocação dos polos levou em conta a capacidade de atendimento

---

<sup>1</sup> Professor da Escola de Administração (EA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Coordenador do Curso de Especialização em GPM.

da EA/UFRGS bem como a disponibilidade e condições dos polos presenciais<sup>2</sup>.

Este curso de especialização destina-se aos portadores de diploma de curso superior que exercem atividades em órgãos públicos ou em organizações da sociedade civil que tenham aspirações ao exercício de função pública. Para tanto, utiliza ferramentas de educação à distância para qualificar servidores públicos no gerenciamento das máquinas administrativas municipal, estadual e federal. Com isso, o curso busca estar alinhado à realidade existente nestas administrações, objetivando formar egressos aptos a enfrentar dilemas do presente, além de subsidiar os governos e a sociedade para os desafios do futuro.

Esta edição do curso teve início do calendário acadêmico em 05 de outubro de 2013 com uma aula inaugural realizada por meio de conferência *on-line* e encerramento em 31 de agosto de 2015, após a realização das defesas dos Trabalhos de Conclusão de Curso dos alunos, portanto foram 23 meses de atividades.

## Estrutura e funcionamento do Curso

O curso de GPM é gratuito e realizado na modalidade à distância (EAD), entretanto, as atividades presenciais – ao menos seis encontros presenciais obrigatórios para a realização de atividades de avaliação – aconteceram nos oito polos UAB, credenciados para o curso. despesas referentes à participação nas atividades presenciais foram de responsabilidade dos próprios alunos.

O programa do curso apresentou uma carga horária total de 465 horas, distribuída entre disciplinas organizadas em dois módulos - um básico<sup>3</sup> e um específico - conforme apresentado no quadro abaixo.

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que no Edital 1 do PNAP, com cursos realizados entre 2010-2012, além da EA/UFRGS, outras duas IFES ofertaram o curso de GPM no estado do RS. A UFSC ofertou o curso no polo de Seberi e a UFSM ofertou o curso em 4 polos, todos estes polos dos cursos de especialização são diferentes daqueles ofertados pela EA/UFRGS. Os critérios dos editais CAPES não permitem a duplicidade de oferta no mesmo polo.

<sup>3</sup> O módulo básico recebe esta denominação pois é comum ao ofertado nos outros dois cursos de especialização no âmbito do PNAP pela EA/UFRGS nesta segunda edição 2013, Curso de Especialização em Gestão Pública (310 vagas ofertadas) e Curso de Especialização em Gestão da Saúde (310 vagas ofertadas), distribuídas em 12 polos presenciais UAB localizados no estado do Rio Grande do Sul.

Todas as disciplinas foram ministradas por professores da EA e um convidado externo.

**Quadro 1 – Programa do curso de GPM, disciplinas, carga horária e docentes.**

<b>Disciplinas do Módulo Básico</b>	<b>Carga Horária</b>	<b>Docentes</b>
<b>Encontro presencial</b>		
Introdução a Modalidade EaD	15 h	Diogo Joel Demarco
Estado, Governo e mercado	30 h	Ivan Antônio Pinheiro
O Público e o Privado na Gestão Pública	30 h	Aragon Erico Dasso Júnior
Desenvolvimento e mudanças no Estado Brasileiro	30 h	Sueli Maria Goulart da Silva
<b>Prova Presencial 1</b>		
Políticas Públicas	30 h	Ana Mercedes Sarrialcaza
Planejamento Estratégico Governamental	30 h	Fernando Dias Lopes
O Estado e os Problemas Contemporâneos	30 h	Cristina Amélia Carvalho
Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública	30 h	Rosimeri Carvalho Silva
<b>Prova Presencial 2</b>		
Metodologia Científica	30 h	Ariston Azevedo Mendes
<b>Disciplinas do Módulo Específico Municipal</b>	<b>Carga Horária</b>	<b>Docentes</b>
Plano Diretor e Gestão Urbana	30 h	Luis Roque Klering
Gestão Tributária	30 h	Odair Gonçalves
Gestão de Redes Públicas e Cooperação	30 h	Mariana Baldi
Gestão Democrática e Participativa	30 h	Aragon Erico Dasso Júnior
<b>Prova Presencial 3</b>		
Gestão Logística	30 h	Clezio Saldanha dos Santos
Elaboração e Avaliação de Projetos	30 h	Rosinha da Silva M.Carrion
Processos Administrativos	30 h	Mariana Baldi
<b>Prova Presencial 4</b>		
<b>Orientação do TCC</b>		
<b>Bancas de Defesa de TCC</b>		

A carga horária de estudos exigia que o aluno devesse empenhar no mínimo 10 horas de estudo por semana (incluindo participação nas atividades - fórum ou portfólio - e leituras dirigidas) e exigiam presença *on-line* dos estudantes (por exemplo, *chats* e *webconferências*) que ocorriam preferencialmente à noite. A atividade síncrona (*chat*) era realizada todas as quartas das 19h30min às 20h45min. Para participar adequadamente das atividades do curso, o aluno necessitava dispor de computador com acesso à internet banda larga ou se deslocar a um dos polos presenciais, que possuíam equipamentos à disposição.

O material didático com a bibliografia mínima foi disponibilizado gratuitamente aos alunos selecionados sem formato digital, por meio da Plataforma MOODLE Institucional da UFRGS, utilizado como ambiente virtual de aprendizagem (AVA).

Os tutores de apoio foram recrutados por meio de processo seletivo, onde se priorizou, além dos conhecimentos na área temática da disciplina em questão, dando prioridade para mestrandos e doutorandos dos programas de pós-graduação da UFRGS, a experiência de trabalho em EAD. Os tutores passaram por processo de qualificação para uso do ambiente virtual de aprendizagem.

Para a obtenção do título de especialista em gestão pública municipal, o aluno, além de ser aprovado em todas as disciplinas, necessitou apresentar e defender, perante uma banca de dois professores, um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) referente às temáticas trabalhadas ao longo do curso. As bancas de defesa foram realizadas nos oito polos UAB e na sede da EA/UFRGS em Porto Alegre.

## **Processo e critérios de seleção**

Os interessados no curso realizaram sua inscrição de forma *on-line*, preenchendo um questionário, no qual, além de informações de formação, perfil, vínculo profissional, entre outras, deveriam realizar a escolha da opção do polo no qual iria realizar as atividades

presenciais. As inscrições estiveram abertas, por meio de edital de seleção de alunos, no período entre 15 de maio a 07 de junho de 2013.

Os critérios de seleção dos alunos, estabelecidos em consonância com as diretrizes nacionais do PNAP/UAB, são os descritos abaixo:

- Dispersão geográfica entre os municípios do estado do RS – a partir do município de residência, não exclusivamente a cidade do Polo, mas a região do seu entorno;
- Vínculo com o serviço público - prioridade para os servidores públicos;
- Tipo de vínculo com o serviço público (estatutários, CLT, prestadores de serviços, cargos de confiança) - nessa ordem, prioridade decrescente;
- Tempo de serviço - prioridade para funcionários mais recentes.
- Área de atuação - priorizando as áreas de atuação mais afins ao objetivo e área do curso;
- Se já possuía ou não titulação em cursos de pós-graduação - prioridade para quem não possuía.

## **Dados gerais do curso de Gestão Pública Municipal**

Estes critérios foram importantes não apenas em garantir o perfil almejado pelo curso, como também, serem ferramenta eficaz de seleção dada a grande procura e demanda social pelo curso, como se evidenciam os dados do número de candidatos inscritos por polo, apresentados no quadro abaixo. Tais dados demonstram não apenas o grande interesse e procura por vagas, como também a dispersão geográfica dos cursos, atendendo um dos objetivos principais do PNAP que é a oferta de oportunidades de qualificação da gestão pública nos locais de menores possibilidades de acesso às atividades de qualificação.

### Quadro 2 – Vagas, inscritos e formados no curso de Gestão Pública Municipal, por polo.

Polo	Inscritos	Vagas	Inscritos/ Vaga/Polo	Alunos Formados	Formados em %
Novo Hamburgo	239	50	4,8	20	40,0
Panambi	42	30	1,4	08	26,7
Picada Café	57	51	1,1	20	39,2
Santo Antônio da Patrulha	144	50	2,9	13	26,0
São Francisco de Paula	105	50	2,1	13	26,0
São Lourenço do Sul	35	30	1,2	08	26,7
São Sepé	35	30	1,2	03	10,0
Três Passos	46	30	1,5	05	16,7
<b>Total</b>	<b>703</b>	<b>321</b>	<b>2,2</b>	<b>90</b>	<b>28,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de acompanhamento do PNAP/UFRGS, 2015.

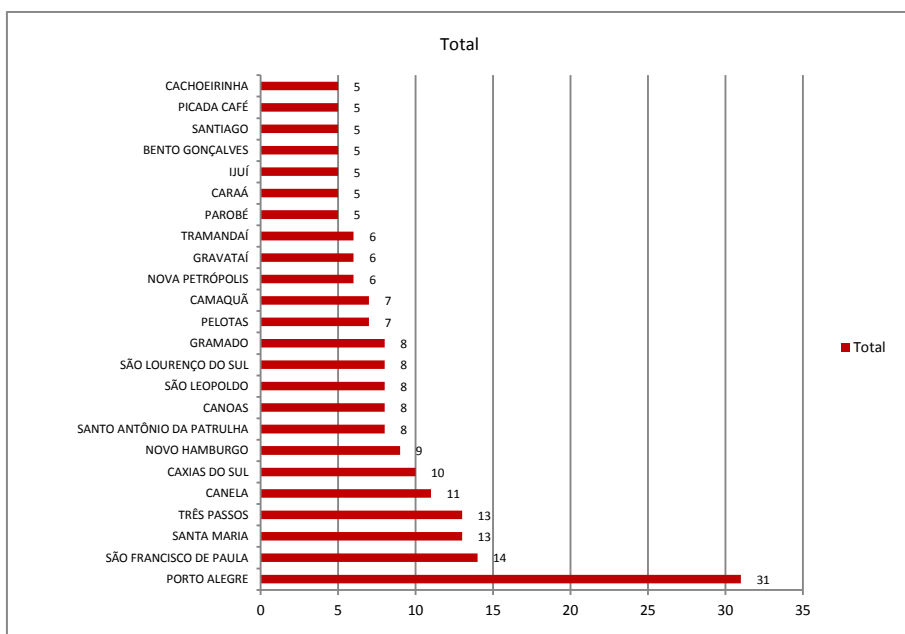
Importante ressaltar que esta alta procura pelo curso se evidenciou nos dois outros cursos do PNAP ofertados concomitantemente pela EA/UFRGS – Gestão Pública (310 vagas) e Gestão em Saúde (310 vagas). Foram ao todo 2.935 inscritos para os três cursos, oriundos de 277 municípios de 16 estados, sendo 230 municípios do RS e os demais 47 municípios de outros 15 estados brasileiros. Destes, 938 foram os selecionados e inscritos nos cursos, oriundos de 196 municípios do país, sendo 191 municípios no RS e quatro de outros estados (SC, RJ, DF e RO)<sup>4</sup>.

No que se refere ao número total de inscritos no curso de GPM observa-se que a procura foi bastante expressiva, com um total de 703 inscritos (uma média de 2,2 candidatos por vaga), com uma elevada procura no polo de Novo Hamburgo, onde esta relação foi de 4,8 candidatos por vaga.

<sup>4</sup> Como o foco deste texto é apresentar os dados específicos do curso de Especialização em GPM, para um balanço geral com dados de todo o programa recomenda-se a leitura de artigo de minha autoria "A formação de gestores públicos no Brasil: um balanço das contribuições do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)", apresentado no VIII Congresso do CONSAD – Brasília, 2015.

Especificamente no que se refere aos selecionados no curso de GPM foram 321 matriculados, oriundos de 99 municípios, sendo um de SC e 98 do RS (número que representa 19,7% dos 497 municípios do estado). O gráfico 1 abaixo apresenta a dispersão geográfica dos inscritos nos 20 municípios de maior frequência, que totalizou 208 inscritos (64,8% do total), sendo que os demais 113 inscritos (35,2%) foram oriundos de 79 municípios, numa média de 1,4 inscrito por município.

**Gráfico 1 - Dispersão geográfica dos inscritos no GPM nos 20 municípios de maior frequência.**



Não obstante a grande procura e seleção de alunos localizados no município de Porto Alegre (31 selecionados, representando 9,6% do total) que, apesar de sede da EA/UFRGS não ser a época um dos polos presenciais do Sistema UAB, os dados demográficos apresentados acima explicitam o caráter democrático do programa em termos de acesso ao ensino de pós-graduação, em nível de especialização, a

um público distante de grandes centros ou que, mesmo em centros maiores, não tem condições de frequentar cursos regulares presenciais em função dos vínculos de trabalho e do custo dos mesmos. Ao contemplar as mais diferentes regiões do estado do RS o programa possibilita condições de desenvolvimento dos municípios pela capacitação gerencial para atuação na administração pública nos diferentes níveis, especialmente no nível local.

Quando se analisa esta dispersão geográfica entre os 90 concluintes do curso de GPM observa-se que os mesmos são oriundos de 45 municípios do estado do RS (ou seja, 9% dos 497 municípios gaúchos). Destaca-se, em termos de alunos formados os municípios de Porto Alegre (15), Novo Hamburgo (07), São Francisco de Paula (06), Caxias do Sul e Três Passos (04), Ijuí e Canela (03).

## **Perfil dos alunos**

Em relação ao perfil dos alunos selecionados e aprovados no curso GPM importa destacar alguns aspectos relacionados à composição demográfica e ao vínculo institucional e profissional com o setor público nos municípios do estado.

Entre os alunos selecionados, em relação à distribuição por sexo, verifica-se uma predominância das mulheres, com 176 matriculadas do sexo feminino (54,8%) e 145 (45,2%) matriculas do sexo masculino. Esta proporção é muito próxima da distribuição por gênero do número total de inscritos no curso (703), onde 402 eram do sexo feminino (57,2%) e 301 dos inscritos eram do sexo masculino (42,8%).

No que tange aos 90 concluintes do curso, observa-se que 48 são do sexo feminino (53,3%) e 42 são do sexo masculino (46,6%).

No tocante à faixa etária dos alunos selecionados observa-se, conforme apresentado na tabela abaixo, uma prevalência dos mais jovens na busca por qualificação. Do ponto de vista de idade média nas diferentes faixas etárias observa-se que 63,7% dos alunos tinham até 40 anos, ou seja, ainda possuem um período significativo de ativi-



dade no setor público e, portanto, um período maior para aplicação e utilização dos conhecimentos de gestão apreendidos no curso. Tal aspecto se ressalta ainda mais se observarmos que na faixa etária entre 21 a 30 anos estavam 27,4% dos selecionados.

Já no que se refere a faixa etária dos alunos concluintes do curso destaca-se o percentual elevado entre os alunos nas faixas entre 31 a 40 e 41 a 50 anos que, juntas representaram 64,4% dos aprovados no curso, evidenciando uma maior envolvimento e possivelmente maior dedicação para a conclusão do mesmo.

**Tabela 1 – Matriculados e aprovados no GPM, por faixa etária.**

Faixa etária	Matriculados		Aprovados	
	Número	%	Número	%
21/25 anos	29	9,0	10	11,1
26/30 anos	59	18,4	16	17,8
31/40 anos	128	39,9	29	32,2
41/50 anos	84	26,2	29	32,2
51/60 anos	20	6,2	6	6,7
Não informou	1	0,3	-	-
<b>Total</b>	<b>321</b>	<b>100,0</b>	<b>90</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de acompanhamento do PNAP/UFRGS, 2015.

Do ponto de vista do vínculo institucional dos alunos selecionados observa-se uma maioria com vinculação ao serviço público, 302 matriculados (94,1% do total), refletindo claramente os critérios de prioridade aos alunos com vínculo profissional com o setor público. Destes 270 tinham atuação no nível municipal, 23 no nível estadual e outros 09 atuavam no nível federal. Do total de 302 matriculados com vínculo com o setor público, 245 eram dos governos municipais (prefeituras), 22 eram dos legislativos municipais (Câmaras de Vereadores), 16 alunos eram do governo estadual, 05 eram oriundos de empresas públicas, 04 oriundos do poder judiciário federal; de fundações públicas, universidades federais e órgãos do governo fe-

deral vinham 02 representantes cada; além de um aluno da justiça e um de consórcio intermunicipal. Em termos do vínculo profissional predominavam os estatutários (234), os cargos em comissão (33), os celetistas (15) e cargos eletivos – prefeitos e vereadores (9).

Quando analisamos o vínculo institucional dos concluintes do curso observa-se que 85 deles possuíam vínculo com a administração pública e 05 não possuíam este vínculo. Dos que possuíam vínculo com a administração pública 74 era com atuação no nível municipal, sendo 64 com a prefeitura municipal, 09 com o legislativo municipal e 01 cm consórcio intermunicipal. Outros 09 tinham atuação no nível estadual, sendo 05 no governo estadual, 02 em empresas públicas e 01 do judiciário e fundação pública, respectivamente. Dois atuavam no nível federal, sendo um do judiciário e outro de universidade federal.

No que se refere ao tipo de vínculo profissional dos concluintes predominavam os estatutários (67), os cargos em comissão (07), os celetistas (07) e cargos eletivos (02 vereadores).

## **Desafios na implementação do curso**

Dentre os diversos desafios à implementação de um curso como o GPM, na modalidade EaD, com um número grande de alunos, dispersos em oito polos espalhados pelo estado do RS, com as dificuldades de regularidade no financiamento, sobretudo na concessão de bolsas para docentes e tutores, certamente a evasão dos alunos é o principal deles. Dos 321 alunos inscritos no início do curso apenas 90 deles (28%) concluíram o curso com a certificação de especialistas em gestão pública municipal, evidenciando um baixo grau de aprovação.

A tabela abaixo apresenta o número de alunos em cada fase do curso, onde é possível se identificar os momentos de maior saída de alunos no decorrer do curso. Cabe salientar que pelo fato da avaliação das disciplinas ser distribuída entre atividades EaD (50%) e avaliação presencial (50%), é após a consolidação das avaliações

presenças, realizadas a cada bloco de três ou quatro disciplinas, que se pode realizar este acompanhamento efetivo do desempenho dos alunos.

**Tabela 2 – Alunos matriculados e aprovados no GPM, por etapa do curso.**

<b>Etapas do Curso GP Municipal</b>	<b>Matriculados por Etapa</b>	<b>Número de Evadidos por Etapa</b>	<b>% Evasão na Etapa</b>	<b>% Concluintes sobre inicial</b>
Matriculados iniciais	321			
Prova 1	174	147	-45,8	54,2
Prova 2	147	27	-15,5	45,8
Prova 3	137	10	-6,8	42,7
Prova 4	130	7	-5,1	40,5
Orientação	129	1	-0,8	40,2
Realizaram Defesa do TCC	93	36	-27,9	29,0
Aprovados (Certificados)	90	3	-3,2	28,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios de acompanhamento do PNAP/UFRGS, 2015.

A baixa aprovação no curso pode ser creditada a vários fatores, mas, sem dúvidas, a evasão é o principal problema evidenciado, sobretudo no primeiro bloco de disciplinas, onde mais de 45% dos alunos já não mais estavam no curso. O segundo grande momento de perda de alunos ocorre na etapa de orientação para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso. Este momento em que o aluno, apesar do apoio de orientação, sente-se mais desafiado a transformar uma ideia, uma inquietação, em um estudo estruturado, com desenvolvimento de pesquisa empírica, o que levou um número significativo (36 alunos) a não concluírem a elaboração do TCC.

A evasão é um problema existente em qualquer curso, seja na modalidade EAD ou presencial. Contudo, na EAD, a evasão costuma ser bem maior devido as próprias características do público que

procura essa modalidade de ensino, a falta de vínculos afetivos mais intensos com a turma e, também, em virtude da pressão do grupo e de outros mecanismos de interação social que o contato físico geralmente proporciona, além das dificuldades geradas pela mediação tecnológica, exigindo grande capacidade de organização e autonomia para auto estudo dos alunos que, precisam conciliar as atividades acadêmicas com suas atividades profissionais.

Ou seja, são múltiplas as causas da evasão e da baixa participação, sendo necessário, nas edições futuras, identificar e atacar as causas da evasão dos alunos visando garantir um baixo percentual de evasão dos mesmos, através de um processo de monitoramento e acompanhamento dos alunos, por meio do ambiente virtual e dos tutores a distancia, bem como, garantir a orientação aos alunos para elaboração do trabalho de conclusão, por se tratar de um momento em que um número expressivo de alunos evade dos cursos por se tratar de uma etapa que exige muita disciplina e dedicação dos mesmos.

Em que pese estas dificuldades, os dados finais de aprovados e a pesquisa realizada com os mesmos ao final, conclui-se que a avaliação do curso é positiva. Ao contemplar as mais diferentes regiões do estado do RS, o curso propicia o fortalecimento e ampliação de capacidades de gestão das administrações locais, contribuindo nas potencialidades de desenvolvimento dos municípios e, sobretudo, contribuindo na oferta de mais e melhores serviços públicos às populações destes municípios.

## Referências

BELLONI, Maria Luiza. Educação a distância. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

DEMARCO, Diogo Joel; ANTUNES, Elaine di Diego; BRUNETTA, Nádia; PINHEIRO, Ivan Antonio. Aspectos do processo de construção do trabalho de conclusão de curso na modalidade a distância: perspectivas dos alunos, tutores e professores orientadores. RENOUE - Revista Novas Tecnologias na Educação, Porto Alegre, vol. 10, n. 3, p. 1-11, dez. 2012.

DEMARCO, D. J.; DONAZAR, R. C.; BARRETO, R. A. C. M. Políticas de capacitação e desenvolvimento de servidores: o caso da UFRGS. In: Calvete, Cássio da S.; Gosmann, Máris C.. (Org.). Políticas de emprego, trabalho e previdência. 1ªed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014, v. 1, p. 72-93.

DEMARCO, D. J. A formação de gestores públicos no Brasil: um balanço das contribuições do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública – Brasília, maio de 2015. 29p.

ENAP. Educação a distância em organizações públicas; mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2006. 200 p.

GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. Brasília: ENAP, 1998. 27 f.

GOULART, Deise Mazzarella. Adesão ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): implicações organizacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2014. 164p.

LITTO, Fredic Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (Orgs). Educação a distância: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

MOORE, Michael G; ANDERSON, William G. Handbook of Distance Education. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers Mahwah, 2003.