



27

**FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL:
A EXPERIÊNCIA DO IBAM**

Banca examinadora:

Prof. Orientador _____

Prof.: _____

Prof.: _____

Prof.: _____

Prof.: _____

ADJ

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO

**FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL:
A EXPERIÊNCIA DO IBAM**



Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, área de concentração em Organização, Planejamento e Recursos Humanos, como requisito para obtenção do título de doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Ruben César Keinert

São Paulo
2002

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	35-057.17 (81)
Tombo	1042/2002 Tese 2-1

SP00026296-3

Descrição bibliográfica

BRASILIENSE-CARNEIRO, José Mario - Formação profissional para Administração Municipal no Brasil: a experiência do IBAM

São Paulo: EAESP/FGV, 2002, 187 p.

Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, área de concentração Organização, Planejamento e Recursos Humanos.

Resumo: Apresenta uma contribuição para a reflexão sobre a Administração Pública no Brasil, em especial, no que diz respeito à Administração Municipal no contexto federativo. Focaliza o tema da formação de gestores municipais como tarefa estratégica para a superação das desigualdades sociais no país. Com base na experiência brasileira e alemã propõe que através da formação sistemática se apóie a moldagem de um novo perfil de agente municipal, o "gestor-cidadão", que congrega no mesmo profissional a expressão do compromisso civil com o bem comum e as competências políticas e administrativas úteis ao conjunto das sociedades locais e regionais. Discute ainda uma estratégia institucional para formação de gestores municipais.

Palavras-chave: Administração pública, administração municipal, formação profissional, gestor público, servidor, Reforma Gerencial, gestor-cidadão, IBAM, CEMUAM, SAGMACS, Alemanha.

**À Suzana, no infinito
Amor.**

Agradecimentos

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas - EAESP, onde pude desenvolver meu mestrado e doutorado graças à carinhosa motivação que recebi de professores como Esdras Borges Costa, Maria Rita Loureiro Durand, Roberto Venosa, Ruben Cesar Keinert, Peter Kevin Spink, Marta Farah, Fernando Abrucio e Regina Pacheco.

Agradeço ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal pelo apoio na realização deste trabalho, em especial, às amigas e amigos Mara Biasi Ferrari Pinto, Jamil Reston, Cristina Barata, Vitor Zular, Gleisi H. Neves, Angela Mesquita Fontes, Helena de Oliveira, Alexandre Dantas, Katia I. Barbosa, equipe da biblioteca e livraria. Faço também minha modesta homenagem ao Prof. Diogo Lordello de Mello, mestre de todos aqueles que batalham pela administração municipal no Brasil.

Agradeço à Fundação Konrad Adenauer, nas pessoas de seus diretores Dr. Wilhelm Hofmeister, Winfried Jung e Dr. Helmut Wittelsbürger por todo apoio recebido. Neste privilegiado espaço descobri a importância da formação humana para concretização dos ideais da democracia e da justiça.

Agradeço a todos que me concederam entrevistas e me apoiaram nesta empreitada.

Agradeço aos parceiros do dia a dia, colegas de trabalho, Beate Bunse, Alina Zoqui, Luiz Claudio Campos, Gabriela Lotta, Maria Antonieta Del Tedesco Lins, Gustavo Santos e Francisco Ferreira pela colaboração de sempre, em especial, no apoio incansável para realização desta pesquisa.

Agradeço aos parceiros e amigos da Oficina Municipal, companheiros na tarefa da formação de gestores municipais.

Agradeço aos meus pais, José Raul e Helena, irmãos e cunhados(as) pelo apoio e orações.

Agradeço a Dom Geraldo Gonzales, pela amizade espiritual.

Agradeço à grande família, dos dois lados, nas pessoas de Rubens e Beth, pelo carinho.

Agradeço a minha avó Marina e à "nona" Egle, mestras da Fé e da doação humana.

SUMÁRIO

Apresentação.....	1
Introdução.....	5
Capítulo I - Os desafios da autonomia local no regime federativo da Constituição de 1988: a perspectiva do gestor-cidadão.....	18
1. A autonomia política, administrativa e financeira no plano local.....	18
2. A urbanização brasileira: fato consumado.....	34
Quadros.....	38
Capítulo II – O município na Federação alemã e a formação de gestores.....	48
1. Estrutura da subsidiariedade: Município, <i>Landkreis</i> e as cidades livres na Federação alemã	48
2. Servidor público, categorias funcionais e ingresso no funcionalismo alemão.....	60
3. Formação para Administração Municipal no Estado de Nord-Reihn Wesfalia.....	65
4. Reforma municipal de Gelsenkirchen: do cidadão-cliente ao cidadão-gestor.....	77
Quadros.....	82
CAPITULO III - A formação de gestores municipais no Brasil.....	84
1. O desamparo do gestor-cidadão em matéria de formação profissional.....	84
2. Formação como parte da profissionalização.....	85
3. Literatura sobre a formação profissional para administração pública.....	90
4. Evolução da administração pública e a capacitação de gestores para o município.....	99
5. Quadro institucional para formação e capacitação em administração municipal.....	102
6. As opções para a capacitação em administração municipal na perspectiva do gestor-cidadão.....	106
7. Estratégias institucionais para formação em gestão municipal.....	107
Quadros.....	110

CAPÍTULO IV - O Instituto Brasileiro de Administração Municipal: paradigma da formação de gestores municipais.....	122
1. Breve histórico.....	122
2. A Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR: modelo para formação regular.....	138
3. CEMUAM: modelo de inspiração para a capacitação do gestor-cidadão.....	148
Conclusões.....	169
Bibliografia.....	184

ANEXOS:

Relação de pessoas entrevistadas

Histograma municipal

Descrição detalhada da Escola Superior de Administração Pública de Speyer, Alemanha

Descrição da detalhada da Escola de Formação de Servidores para Administração
Municipal e Policiais do Estado de Nord-Rein Westfalia (em alemão)

Apresentação

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para a reflexão sobre a Administração Pública no Brasil, em especial, no que diz respeito à Administração Municipal no contexto federativo. Dentro deste marco, iremos nos debruçar sobre o tema da formação de gestores municipais como tarefa estratégica para a superação das desigualdades sociais.

Sustentaremos como tese central a necessidade de se apoiar, através da formação sistemática, o surgimento de um novo perfil de agente público municipal¹ que congrega no mesmo profissional a expressão do compromisso civil com o bem comum e as competências políticas e administrativas úteis ao conjunto das sociedades locais e regionais, perfil este que definiremos através do conceito de "gestor-cidadão".

Para tanto sustentaremos ainda ser necessário que se crie nos planos estadual, regional e municipal, estratégias para utilização da capacidade já instalada de instituições de formação para administração municipal. Nesta estratégia deve-se valorizar especialmente aquelas instituições que adotam ou adotaram no passado metodologias de ensino fundada na prática. Mostraremos que é de fundamental importância que os conteúdos e métodos de formação estejam afinados com os processos de gestão participativa em curso no país. Uma proposta de estratégia institucional neste sentido é apresentada ao final do trabalho.

O texto foi estruturado em seis partes, cada uma delas com objetivos intermediários e interligados, através dos quais construiremos a argumentação acima descrita:

1. A Introdução tem como objetivo dar o pano de fundo deste trabalho propondo o perfil ideal de gestor público, e sua especificidade para o nível municipal de governo no Brasil, a que chamamos de "gestor-cidadão". Este perfil parte de dois referenciais contemporâneos que caracterizam o gestor público e concebem a burocracia de formas bastante diversas. Trata-se

¹ Utilizaremos tanto o conceito de "gestor" como de "agente público municipal" para designar o conjunto que compreende as autoridades políticas, eleitas e/ou mandatárias dos Governos locais, a começar pelos Prefeitos, Secretários Municipais, dirigentes da administração direta etc., bem como, os servidores públicos, tanto comissionados como concursados. Empréstamos da terminologia jurídica o conceito de "agente público", que, como define Celso Antonio Bandeira de Mello trata-se da locução "mais compreensiva que se pode encontrar para referir de forma global as diversas categorias dos que, sob títulos jurídicos diferentes, exercitam uma função havida pelo Estado como pertinente a si próprio" (BANDEIRA DE MELLO, 1984: p. 3).

da Reforma Gerencial posta em marcha pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e da proposta de adaptação do conceito norte-americano de *city-manager* à realidade nacional. Estas duas perspectivas, que em alguns pontos se opõem radicalmente, nos trazem elementos úteis para moldagem teórica do perfil do "gestor-cidadão", porém precisam ser completadas, ou mesmo superadas, em diversos aspectos. Elas nos indicam ser necessária a busca de caminhos de síntese localizados no eixo do movimento pendular das idéias que oscilam entre a "burocracia-gerencial" e a "burocracia-mínima" defendida pela corrente neo-liberal. Traduzindo estes conceitos para o plano concreto buscaremos mostrar que a noção de "cidade-eficiente", compatível com a primeira posição, e a "cidade-negócio", com a segunda, são insuficientes para a gestão da unidade municipal (que envolve os meios rural e urbano) como espaço onde se quer construir a justiça social. O novo conceito aqui forjado, de "gestor-cidadão", irá transitar por todo o trabalho como fio condutor e inspirador da estratégia institucional para a formação de profissionais da qual ele mesmo necessita para sua consolidação.

2. O Primeiro Capítulo irá afirmar a inexistência de uma política nacional para formação de gestores municipais mostrando as consequências negativas desta falha, em especial, diante do desafio da autonomia municipal trazida pela Constituição Federal de 1988. Iremos mostrar que existem diversas instituições de formação mas não há uma política estruturada no plano nacional nem mesmo nos planos estaduais com capacidade de responder a toda demanda. Não há sequer uma estratégia de aproveitamento sistemático das instituições de formação já existentes, e muito menos, para delimitação de espaços para o surgimento de novas entidades necessárias para suprir esta demanda. Mostraremos que os gestores que já assumem posturas semelhantes ao do perfil ideal de "gestor-cidadão" estão desamparados no que diz respeito à formação profissional para que venham a executar melhor as suas tarefas e que por isso têm que recorrer à própria experiência como forma de aprendizado.

3. O Segundo Capítulo será dedicado a construção de um referencial estrangeiro para justificar a necessidade de políticas para formação de gestores municipais. Tomaremos o caso da Alemanha devido às suas características e semelhanças com o Brasil. Dentre elas destacaremos o enquadramento do município na federação, as características do funcionalismo público e a cultura do associativismo. Dentro do exemplo alemão apresentaremos a experiência da escola de formação de servidores municipais do Estado da Renânia do Norte-

Westfalia e seus esforços no sentido de aproximar o servidor do cidadão numa qualidade de engajamento mais humana, inclusive, para o corpo policial.

4. Colocado o exemplo alemão como espelho referencial, faremos no terceiro capítulo uma análise crítica do quadro institucional de formação de gestores municipais no Brasil.

Avaliaremos os diferentes posicionamentos dos diferentes grupos de instituições que se ocupam desta tarefa, tanto no campo governamental como no campo das iniciativas de direito privado. Organizaremos este quadro na perspectiva do acesso para o cidadão-gestor mostrando algumas das fragilidades das instituições (públicas e privadas) que se voltam à formação de gestores municipais. Para apontar alguns caminhos de solução prática para o atendimento das demandas por formação colocadas por este novo perfil exigido pelas administrações municipais indicaremos estratégias possíveis para o aproveitamento institucional da capacidade instalada.

5. Finalmente tomaremos a experiência de cinquenta anos vivida pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Apresentando sua história e os aspectos centrais das experiências da Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR e do Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano - CEMUAM oferecido no passado em nível de pós-graduação, mostraremos ser possível e necessário apoiar o desenvolvimento profissional de gestores municipais para as administrações democráticas e participativas. Buscaremos identificar como as metodologias aplicadas contribuíram com a formação de gestores com o perfil para uma "nova administração municipal", não necessariamente marcada pela idéia de "modernidade", mas de civismo e ética. Isto se fará com base em relatórios anuais e entrevistas com funcionários e ex-colaboradores do IBAM.

6. Nas conclusões faremos o arremate do fio condutor da tese, resumindo os argumentos em favor da proposta do gestor-cidadão (*citizen-manager*) como um modelo identificado com a complexidade das realidades locais no Brasil. Retomaremos a tese da necessária formação destes gestores de modo a desenvolver e estimular, com criatividade, o aproveitamento do espírito voluntário e responsável existente nos cidadãos com respeito ao bem comum em nível local. Dentro da idéia de formação, avançaremos na proposição de um modelo de aproveitamento do "gestor-cidadão" tanto nos espaços governamentais como em atividades externas com clara função social, motivadas pela solidariedade. Por fim, resumiremos algumas

necessidades em termos de políticas de gestão e capacitação a serem empreendidas, principalmente, pelas esferas municipal e estadual de governo. Com base neste trabalho iremos demonstrar que há garantias de que o investimento em equipamentos de formação de gestores municipais poderá trazer importantes retornos, de curto e médio prazos, para a superação das situações de pobreza e injustiça social que abatem milhões de famílias no país.

Introdução

O desafio para a definição do perfil ideal do gestor municipal e de sua correspondente formação profissional para uma administração descentralizada está inserido no processo de reforma do Estado a que se tem chamado de "reforma de segunda geração":

"Como se evidenciou, as características das crises atuais nos países latino americanos que avançaram com êxito nas reformas de primeira geração, não favorecem o decisionismo nem a concentração de poder na figura do Executivo. Por outro lado, a complexidade inerente às reformas de segunda geração, e a necessidade de tornar participantes os setores envolvidos mediante a negociação e a busca de consenso, fazem da descentralização, a estratégia adequada para assegurar a governabilidade...

A descentralização deve ser compreendida como a transferência direta aos governos locais, da responsabilidade e capacidade de execução, além dos fundos correspondentes aos programas sociais, escolas, hospitais etc. Os municípios se projetam como os principais artífices no processo de desenvolvimento de suas comunidades e terão um importante protagonismo a partir de sua capacidade de resposta aos novos desafios e como agentes promotores de desenvolvimento local e regional. Neste sentido, são estratégicas as articulações das estruturas de governo local com os mecanismos de participação e o processo de planejamento...

O nível local é o âmbito natural para participação cidadã, elemento central para alcançar o consenso" (CASTRO, 2001:140,141).

Ai se evidenciam os temas da descentralização e participação da sociedade civil como protagonistas das mudanças necessárias aos países de América Latina. Os gestores municipais estarão portanto chamados a responder a tais demandas com um novo perfil que aqui chamaremos de **cidadão-gestor**. O modelo que iremos desenvolver sob este conceito deve tomar em conta o debate em torno das duas concepções correntes de maior destaque sobre o perfil ideal do gestor público no cenário brasileiro. A primeira delas é uma cunhada no plano nacional ("burocrata-autônomo") e segunda no plano municipal ("*city-manager*"). Com o novo

conceito de cidadão-gestor apresentamos um caminho possível para a superação das duas concepções numa síntese conceitual.

O ideal da autonomia burocrática foi concebido pela Reforma Gerencial conduzida pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado que funcionou como tal durante os anos de 1995 a 1998, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O livro que relata esta experiência e apresenta em detalhes a essência da seguinte proposta:

"A proposta central da Reforma Gerencial é a autonomia do gestor público, é garantir a ele maior autonomia decisória, sob um estreito controle da sociedade. Dessa forma, ele recebe não apenas uma maior delegação de autoridade do núcleo estratégico do Estado, mas também adquire maior autonomia em relação aos políticos clientelistas. Tal autonomia decisória é dada nos quadros do universalismo de procedimentos, por meio da lei" (BRESSER-PEREIRA, 1998:158).

Trata-se portanto de um perfil gerencial enquadrado na concepção burocrática de Estado regido pela lei e procedimentos rotineiros. Seu intento de inovação está na criação de ambientes burocráticos especiais, afastados de comandos hierárquicos da própria burocracia e das influências políticas que podem interferir na agilidade dos processos de tomada de decisão e de ação de agências desconcentradas.

Na perspectiva da gestão municipal, falta a esta noção de autonomia a necessidade de abertura ao ambiente social e político, tido pela Reforma Gerencial como "inimigo" da eficiência. A auto-referência burocrática típica (insulamento)¹ é mantida na Reforma Gerencial e compensada pela noção de flexibilidade do regime de contratos de gestão², do uso potencial de agências públicas não estatais e da privatização das áreas produtivas³.

¹ Ver BRESSER-PEREIRA, 1998:156.

² Op.cit.: 213.

³ Não há inovação institucional quanto ao tipo de instituição para o núcleo estratégico do modelo que permanece nas mãos de secretarias formuladoras de políticas públicas. As atividades descentralizadas, ainda no plano da exclusividade do Estado, são operadas por agências executivas e reguladoras também tradicionais. A mudança está nos planos dos serviços não exclusivos do Estado que podem ser executados por agências públicas não estatais, chamadas de organizações sociais. Há mudança também com a passagem da área de "produção para o mercado" que passa das mãos de empresas estatais às empresas privadas (Op.cit.:103).

A prioridade do modelo é dada ao sistema de gestão econômica e monetária e para as agências regulatórias: "A autonomia geralmente começa pelas agências mais estratégicas, nas quais o conhecimento técnico é mais importante, e o perigo de crise generalizada em caso de má administração, maior. Nessas agências, o controle clientelista pode ser mais deletério - e afinal, politicamente mais negativo - como é o caso do Banco Central e dos órgãos reguladores" (Op.cit.:158). Prevê-se um relaxamento do princípio da autonomia somente para os "setores sociais que ficam por último (na hierarquia do risco político), inclusive porque todos se julgam competentes em tomar decisões nessa área, e os prejuízos, ainda que graves, são sempre localizados".⁴

Ao contrário, o gestor-cidadão, atuando em nível municipal, tem como prioridade as áreas sociais pois os prejuízos humanos são irrecuperáveis, mesmo para os que são em parte sanáveis. E neste plano a noção de autonomia ganha sentido inverso, traduzindo-se em competência para o trânsito entre as esferas pública e privada, para o contato direto com os sujeitos-atores envolvidos da política em questão e, principalmente com o público alvo.

Finalmente, o modelo da Reforma Gerencial carece de dar a devida importância ao contexto federativo em sua proposta de reforma do Estado e da máquina pública. A noção de descentralização é apresentada em poucas páginas onde a idéia essencial está formulada teoricamente, embora não seja aprofundada:

"A descentralização obedece ao princípio da subsidiariedade: o que pode ser feito pela cidade, não deve ser feito pela região; o que pode ser feito pela região não deve ser feito pelo poder central".⁵

Para reforçar o conceito de subsidiariedade o texto cita o Governador André Franco Montoro que "repetia insistentemente uma frase que ele procurou tornar realidade na sua administração: 'o que pode ser feito pelo município não deve ser feito pelo estado; e o que pode ser feito pelo estado, não deve ser feito pelo governo central'". Apesar destas colocações, relativamente tímidas no contexto das 365 páginas da obra, fica ambíguo o posicionamento com relação aos municípios, e mais ainda em relação aos estados federados.

⁴ Op. cit.:159.

⁵ Op. cit.:105.

Na perspectiva do gestor-cidadão vemos o município como principal agente para concretização do citado princípio da subsidiariedade. A primeira obrigação de dar conta das competências de Estado recai sobre os municípios no plano da federação. E cabe também aos municípios desencadear os elos de solidariedade entre as esferas recorrendo primeiramente aos estados e, em seguida, somente quando necessário à União, nos limites das tarefas que necessitam de cooperação.

Sem que se estabeleçam estes limites com clareza, União, estados e municípios encontram-se lançados à própria sorte, cada qual com seus artigos da Constituição embaixo do braço, tentando fazer valer sua autonomia de forma concorrencial, tema ao qual iremos nos dedicar com mais vagar no primeiro capítulo deste trabalho.

É também sintomático que na formulação do modelo gerencial sobre o princípio da subsidiariedade não se utilize a palavra "município", mas "cidade", e ao invés de "estado", fala-se em "região", e ao invés de "governo central", fala-se em "poder central". Enquanto a definição de Montoro explicita a perspectiva federalista das esferas do Governo tradicionais, esta idéia se dilui em um espírito mais tendente ao Estado unitário da formulação alternativa da Reforma.

Não é de se estranhar pois a Reforma Gerencial parte dos limites concretos da burocracia nacional construída na perspectiva do Estado unitário, reduzindo o peso de estados e municípios. Portanto, está mais próxima do modelo burocrático "daspiano" que privilegiava a "desconcentração" à "descentralização". Ou seja, ao longo do livro que vimos citando, a utilização do conceito de descentralização se aplica, na grande maior parte dos casos, à desconcentração de tarefas da administração central para entidades encarregadas.⁶ Este modelo

⁶ O tema da descentralização é tratado nas páginas 104 à 107 e retomado em outras partes do livro, em geral ocupadas com sua aplicação no sentido da desconcentração, na relação entre agências centrais e periféricas. Não há referências ao termo, do ponto de vista das estratégias para o envolvimento dos estados e municípios. A não ser no capítulo dedicado à descentralização do sistema de saúde. Uma checagem da maior parte das citações do índice remissivo sobre a descentralização confirma: p.8 subsidiariedade e descentralização como referências conceituais; p.23 unidades descentralizadas executoras de tarefas; p.28 Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado não é uma reforma de organogramas, não é um mero processo de descentralização política e de desconcentração da autoridade; p.50 após a segunda-guerra a influência das teorias e práticas da administração de empresas se fazem sentir na administração pública. As idéias de descentralização para os níveis políticos locais, desconcentração para agências autônomas e de flexibilização ganham espaço nos governos; p. 67 mudanças nas relações hierárquicas na França, descentralização e aprendizado do trabalho em parceria; p.69 resistência a

se afasta da idéia força que orienta a criação do conceito gestor-cidadão, que é a distribuição federativa de poderes.

Em suma, não há referência à revisão do pacto federativo que poderia ter sido uma das metas de destaque da Reforma Gerencial do Estado. Os termos "Federação", "Estado Federado" e "Município" não surgem no índice remissivo. A palavra município é encontrada muitas vezes em arguições em sua defesa contra a associação do termo aos mitos pejorativos relativos aos problemas da corrupção, clientelismo, paroquialismo, conformismo etc.⁷ Não seria portanto possível conceber o conceito de gestor-cidadão neste contexto que precisa ser superado.

Um dos temas de grande interesse para os gestores-cidadãos é a municipalização. No espaço da Reforma Gerencial o termo municipalização é raro, surgindo especialmente no capítulo sobre a reforma da saúde que privilegia repasses diretos do governo federal aos municípios. Nega-se o papel dos estados neste processo: não devem intermediar, quando muito participar de algumas gestões envolvendo equipamentos sob sua jurisdição.⁸

O gestor-cidadão é um perfil comum que pode estar colocado a qualquer uma das áreas administrativas do município: saúde, educação, planejamento urbano, habitação, transporte, etc. Esta amplitude de tarefas não é contemplada na Reforma Gerencial.

A proposta define claramente como atividades municipais tão somente a educação básica e saúde e as atividades de segurança local, que podem ser feitas com um controle maior da população se forem realizadas descentralizadamente.⁹ Devem lembrar que a Constituição Federal ao definir competências concorrentes entre as três esferas e as competências exclusivas do município é mais generosa.

reforma gerencial na Am. Latina e à descentralização pós-autoritarismo;p.104 - 107 definição teórica de descentralização;p.113 descentralização não é fator distintivo, sujeito a avaliação, mas essencial na reforma gerencial;p.117 descentralização como *empowerment* das chefias intermediárias (orientação econômica da reforma gerencial);p.136 delegação e a decorrente descentralização (no sentido da desconcentração) visa aumentar o controle do administrador, ou do principal;p.155 descentralização como risco ao clientelismo;p.175 reforma desenvolvimentista: notaram que a descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios, que se acentua com a redemocratização;p.177 falsa interpretação da crise do Estado como consequência da tentativa de descentralização conduzida pelo regime militar;p.206 ciclos de centralização e descentralização históricos no Brasil;p.223 fortalecer órgãos descentralizados que exercerão tarefas em lugar dos ministérios;p.229 indicadores de desempenho claros para as entidades descentralizadas etc.

⁷ Op. cit.: 105, 106, 155, 175.

⁸ Op. cit.: 251.

⁹ Op. cit.: 105.

Uma certa esperança quanto à Reforma Gerencial se abre quando ela refere-se aos itens da "eficiência e qualidade" e cita a descentralização como uma estratégia concreta para as mudanças que querem ser levadas a cabo pela Reforma Gerencial, nos seguintes termos:

"A descentralização de atividades para estados e municípios encontra hoje dificuldades, particularmente relativas à transferência de pessoal (grifo meu). O novo texto constitucional prevê lei para disciplina dos consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".¹⁰

Ao ler o texto acima se desfazem as esperanças. A perspectiva apresentada nos poucos enunciados sobre a descentralização é bastante ampla e instigante. Porém, este tema não é retomado, valorizado ou aprofundado em nenhuma ocasião, em toda exposição dos conteúdos da Reforma Gerencial. Ela adia o que poderia ser uma estratégia conseqüente e ampla com respeito aos estados e municípios, transcendendo os limites da óbvia descentralização da saúde e da educação. Uma reforma de segunda geração virá para resolver este impasse sobre o ponto de chegada da Federação?

Vejamos como se definem os temas para as reformas de segunda geração de reformas do Estado na literatura especializada:

"A segunda geração de reformas tem como finalidade reconstruir o aparato estatal e fortalecer as instituições de governabilidade, a partir de uma nova concepção do papel de Estado no processo reformador... Entre os temas pendentes mais importantes, encontram-se a redistribuição eqüitativa do ingresso, a luta contra a pobreza e a corrupção, a melhora da qualidade educativa, a segurança, a justiça, a saúde e a ação social, o fortalecimento do terceiro setor, e o controle da gestão pública por parte da sociedade civil. As denominadas reformas de segunda geração, são, precisamente, aquelas que apontam a solucionar tais temas,

¹⁰ Op. cit. :213.

de fundamental importância para estreitar e fortalecer os laços entre o Estado e a sociedade civil" (CASTRO, 2001:138)

O ponto de partida da receita da Reforma Gerencial para o "burocrata-autônomo" e o pressuposto democrático da administração pública: "cabe à sociedade, diretamente ou por intermédio de seus representantes políticos, definir os objetivos a serem alcançados (pelo Estado)".¹¹ Comungando desta visão, porém neste cenário o gestor-cidadão ainda carece de um ambiente mais favorável que, como vimos, poderá se dar com as reformas de Estado de segunda geração.

O segundo conceito de referência para o gestor público, de "*city-manager*", foi trazido da América do Norte e difundido em vários ambientes ocupados com a administração municipal no Brasil. A questão de fundo para o modelo é a separação, ou dicotomia, entre a administração e a política, continuidade versus descontinuidade. De forma semelhante à questão da autonomia burocrática para a Reforma Gerencial trata-se dos limites do isolamento da máquina das influências externas (e internas) da própria política:

"A profissão de *city manager* igualmente combinava com os conceitos de gerenciamento público em voga nos primeiros anos do século, que estabeleciam uma rígida e definida diferença entre política e administração, segundo a qual os representantes eleitos respondiam pelo estabelecimento das políticas e o *city manager*, em sendo responsável pela área administrativa, garantia essa separação".¹²

As origens históricas do modelo de *city-manager* nos Estados Unidos, que remontam à experiência empresarial do setor privado, são importantes para sua compreensão:

"As empresas bem sucedidas do setor privado influíram significativamente no estabelecimento de valores no setor público. Provavelmente, nenhuma filosofia política reflete tão claramente as práticas e ideais das corporações privadas quanto a forma de governo local norte-americana.

¹¹ Op. cit.:145.

¹² Ver: CAMPAGNONE, Marcos Camargo. Gerência municipal e capacidade de governo em nível local. Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 103.

Os representantes eleitos correspondem ao conselho diretor, o *city-manager* é o gerente geral e os cidadãos da comunidade são os acionistas."¹³

Em oposição ao modelo da Reforma Gerencial, centrado na burocracia pública, o conceito de *city-manager* desloca o eixo para a esfera privada, comparando a cidade a uma empresa. O próprio processo de contratação destes profissionais se assemelha à contratação de gerentes de empresas.¹⁴

Constam da descrição de cargo de um *city manager* as seguintes atribuições e responsabilidades: identificar e atender as demandas da comunidade; estabelecer as metas e as estratégias para alcançá-las; ajudar no planejamento do futuro da comunidade em conjunto com os cidadãos; reunir-se regularmente com legisladores e cidadãos para discutir problemas atuais e iniciativas futuras; identificar, compreender e localizar problemas que sua comunidade enfrenta, como os da violência, moradia, deterioração da infra-estrutura; lidar com os níveis de governo estadual e federal, com a população e com o que possa afetar o serviço público; encontrar meios de estimular investimentos e promover o desenvolvimento econômico da localidade; estabelecer com o Conselho/Prefeito, as políticas gerais da comunidade; preparar e submeter o orçamento para aprovação; analisar, individualmente ou com os chefes de departamento, os projetos de compra, recolhimento dos tributos, saneamento, engenharia de tráfego, planejamento urbano, equipamentos e operações urbanas; indicar ao prefeito pessoas para cargos administrativos por mérito; reunir-se com a imprensa, associações comerciais e de cidadãos; participar, como representante do Prefeito/Conselho, de eventos importantes para a localidade."¹⁵ (grifos meus).

Nota-se um forte grau de discricionariedade, poder decisório e capacidade de influência política no seu papel. Portanto, há um conteúdo político claro inda que se pretenda distinguir sua função essencialmente administrativa. Este conflito não existe para o perfil do gestor-cidadão que é assumidamente administrativo (gestor) e político (cidadão).

¹³ Op. cit.: 103.

¹⁴ Op. cit.: 94.

¹⁵ Op. cit.: 90.

No Brasil, "como impulsionadora desse processo temos a Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP (São Paulo), que tem em seus cursos (Gerente de Cidade - pós graduação *latu sensu* e Gerenciamento Municipal - especialização para servidores) a alavanca para a disseminação do modelo"¹⁶ (grifo meu)

Esta iniciativa da FAAP pode ser contextualizada "no bojo de um movimento que começa a se esboçar da efetivação de uma parceria do setor imobiliário privado, representado pelas principais lideranças e o setor público da esfera local e pela maior liderança política do município, o prefeito... Foi da Federação Internacional das Profissões Imobiliárias - FIABCI/Brasil a iniciativa de difundir o conceito de Gerente de Cidade no Brasil, firmando em parceria com o Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Móveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI/SP, um convênio com a FAAP para a formação de Gerentes de Cidade, a partir do conceito norte-americano do *City Manager*" (grifo meu)¹⁷

Fica clara a motivação de fundo do conceito segundo a sua inserção no Brasil, que pode diferir-se da situação norte-americana. Esta motivação é a segunda distinção entre a noção do city-manager - atender prioritariamente às forças empresariais imobiliárias fazendo da cidade um espaço de negócios (a *business-city* a serviço dos mercados financeiro, imobiliário, tecnológico, da informação, da mídia de massa etc., na medida do possível liberta do monopólio da Justiça de Estado) - e a noção do cidadão-gestor, engajado politicamente e ocupado com o interesse geral da cidade... Os riscos para os cidadãos mais carentes, nos dois casos é grande. Especialmente nos países abaixo do Equador. Muitos poderão continuar desassistidos. Tanto a burocracia como o mercado não chegam a todo lugar. Não basta esperar, é preciso tomar a iniciativa pelo bem comum. Por isso apostamos na "cidade-solidária".

O coordenador do curso de Gerente de Cidade da FAAP se refere ao gerente de cidades como o instrumento de introdução de "novos paradigmas contra os entraves da burocracia e da tecnocracia", aproximando-se, nesta dimensão à concepção da Reforma Gerencial. E ao fazê-lo explicita a finalidade estritamente econômica desta operação:

¹⁶ Op. cit.: 165.

¹⁷ Op. cit.:165.

"Os projetos desenvolvidos que demandam grandes investimentos de mão-de-obra especializada, tempo e muito dinheiro, não podem ficar a mercê de uma possível descontinuidade administrativa, devem sim ser selecionados e executados segundo o interesse coletivo daquela comunidade, utilizando em parceria os recursos da iniciativa privada".¹⁸

As parcerias a que se referem, obviamente, dizem respeito aos projetos de desenvolvimento urbano de interesse das incorporadoras e imobiliárias, como o citado exemplo de condomínio de elite no litoral Paulista, realizado segundo este modelo.¹⁹ O foco da gestão está no aspecto do desenvolvimento econômico e não na redução da desigualdade social, como demonstra o relato referente à experiência de Cubatão:

"Nossa cidade precisa se estruturar adequadamente para enfrentar o mercado e a nova ordem imposta pela globalização. Para manter em atividade as unidades industriais, empresariais e comerciais existentes e criar condições de atratividade para novos investimentos é necessário ter infra-estrutura especializada, competitividade e qualidade... É preciso repensar o papel do poder público e torná-lo um grande indutor de ações desenvolvimentistas, criar parcerias, trabalhar junto com a iniciativa privada; gerenciar efetivamente os destinos do crescimento da cidade".²⁰

É interessante notar a mesma motivação do modelo de Estado que outrora foi assumido pelo Governo Federal no país deslocando-se para o nível municipal. A mesma noção de eficiência burocrática voltada ao desenvolvimentismo se rebate para o plano local que assume o caráter patrimonialista mais radicalmente, deslocando a esfera de gestão para fora do Estado, para as mãos de um gestor contratado, sem qualquer vínculo partidário ou engajamento social, unicamente preocupado com a gestão contínua do desenvolvimento econômico local.

Neste ponto, o desencontro entre as visões do nível federal e do nível municipal é notável. Enquanto a União quer se afastar do velho modelo intervencionista, o município quer assumir esta tarefa. Parece que ambos, a primeira vista, estão falando da mesma coisa por usarem os

¹⁸ Op. cit.: 166.

¹⁹ Op. cit.: 166.

²⁰ Op. cit.: 202.

mesmos conceitos gestão/gerente, porém estão caminhando em direções opostas. O que há de comum entre os modelos se torna irrelevante sob o ponto de vista da estratégia do Estado, por exemplo, a busca de uma gestão flexível, profissional, moderna, politicamente isenta, racional, competitiva etc.

As diferenças são claras pois enquanto a Reforma Gerencial se dá no próprio âmbito burocrático e reforça sua autonomia, o modelo de gestão *city manager* foge da burocracia e se abre para as forças do mercado. Ambos carecem de um adjetivo qualificador que aponte para o efetivo compromisso com a cidadania. Daí a necessidade de se cunhar e fortalecer as experiências existentes de gestores-cidadãos engajados em promover o bem comum em nível local.

Ai residem as principais diferenças dos três conceitos que temos em vista: a relação governo-cidadão como "ponto de chegada":

1. A visão da Reforma Gerencial: parte da própria burocracia e vai em direção ao cidadão-cliente reforçando seus direitos sobre os serviços e bens públicos. Nesta trajetória afirma também os direitos do cidadão em participar da gestão e do controle da administração através de espaços bem delimitados, principalmente os conselhos democráticos que na prática têm servido para viabilizar a transferência de recursos do governo federal para os municípios (pg. 111 e 112). Exercer estes direitos de controle para Reforma Gerencial é suficiente para que se assumam a condição de "cidadão-pleno", (pg. 118). A idéia de cidadania-plena é correta mas falta à Reforma Gerencial a noção de dever do cidadão. Este dever não está colocado em nenhum momento. Assim, caso o cidadão não participe da gestão a burocracia nada perde com isso e muito pode perder. Dentro da cultura política da passividade e dependência em relação ao poder central não há garantias de que este espaço aberto será ocupado. Falta, por parte do Governo, o compromisso de motivar e instrumentalizar de fato o cidadão para esta co-gestão. Ele assume uma postura paternalista de prover mas não de amadurecer o cidadão. Enquanto esta concepção fala em "reforma do Estado para a cidadania" aqui lançamos a semente de uma reforma do Estado pela cidadania, no espírito do cidadão-gestor.

2. Na visão do city-manager, o cidadão é "acionista", da "cidade-negócio". Espera que o governo local invista na cidade e cuide dela de forma e garantir a qualidade de vida para

aqueles que pagam os impostos Os que não pagam ou pagam menos estão, logicamente fora do negócio ou podem usufruir dos benefícios residualmente. A atratividade econômica é termômetro para o sucesso da gestão profissional. O ponto de partida não é participação democrática mas o próprio gestor profissional a serviço dos interesses privados. Trata-se de construir "oásis" de qualidade de vida e bons negócios numa realidade competitiva no plano nacional e internacional, assumida e aceita como tal.

3. O "cidadão-gestor" enxerga no cidadão seu principal parceiro. O ponto de partida e o ponto de chegada é o cidadão, não a burocracia nem o interesse privado sobre a cidade. O cidadão-eleitor é o símbolo máximo e fundamental do interesse no bem comum. O cidadão que assuma a função de servidor público não perde sua identidade "civil" mas a amplia assumindo o perfil de "gestor-cidadão". Cidadão e gestor estão, cada qual, de um lado do balcão do ponto de vista formal. Na verdade nesta perspectiva espera-se chegar ao quase desaparecimento do "balcão", com boa parte dos muros burocráticos rompidos. Cidadãos e servidores são co-responsáveis pelo bem comum (coisa pública). Coloca-se inclusive a possibilidade de trânsito e troca de papéis entre servidores e cidadãos. Por exemplo, imagina-se que um servidor, de tempos em tempos, pode deixar seu posto de trabalho no governo para exercer alguma função em uma ONG ou associação de interesse social. Assim estará em contato direto com a problemática social vivendo as dificuldades próprias da sociedade civil. Em seguida poderá retornar para máquina, conhecendo melhor seus interlocutores e motivado à cooperação mais efetiva. O mesmo vale para o cidadão que queira fazer um estágio ou colaborar temporariamente na estrutura do governo local para exercitar o "olhar de dentro". A fluidez deste trânsito é que garante o controle efetivo da gestão pública, tão almejado mas não atingido pela administração gerencial autônoma.

Tomamos como hipótese deste trabalho que esta figura ideal do "cidadão-gestor" já exista no Brasil e esteja envolvida com as chamadas administrações democráticas em nível municipal. Não nos referimos somente às experiências do Partido dos Trabalhadores que se notabilizaram neste campo como "pais" do selo "orçamento participativo". Há outras experiências de gestão democrática levadas a termo por outros partidos de esquerda, bem como, de centro e direita. O fundamento deste *modus operandi* não é necessariamente programático mas encontra seu estímulo na própria Constituição Federal.

Para confirmarmos esta hipótese, emprestamos alguns conteúdos de um estudo sobre experiências de gestão municipal diferenciadas garimpadas pelo programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-SP. Ela toma como base dados empíricos recentemente coletados e organizados em sistemas especialmente criados com esta finalidade. E portanto um bom e atual retrato de parte da realidade municipal no país.

Ao mesmo tempo as experiências criativas e dotadas de êxito administrativo e democrático em municípios de todos os recantos do país se apresentam como esperança, como "novo", especialmente no que diz respeito à despontada prioridade nacional: a superação da injustiça social e do quadro dramático de indignidade humana de milhões de pessoas, de todas as idades (PINHO & SANTANA, 2001).

As experiências de gestão participativa, que crescem em número e qualidade, no Brasil e no exterior, especialmente no plano das democracias municipais, vão se tornando paradigmáticas para a administração pública. Com elas se abrem espaços para o surgimento de um novo perfil de servidor público que, motivado pelas relações diretas que estabelece com as próprias comunidades a que serve, reencontra o sentido da realização pessoal, como vimos, presente na idéia de serviço ao bem comum. Este novo padrão relacional, no caso brasileiro, surge para substituir as "relações predatórias" que outrora vigoraram com maior intensidade, ainda persistem, entre agentes públicos e cidadãos (BOSCHI, 1999).

Capítulo I – A formação de gestores municipais diante do desafio da autonomia local no regime federativo da Constituição de 1988

1. A autonomia política, administrativa e financeira

Para descrever o cenário onde irá atuar o gestor-cidadão muito brevemente o instituto da autonomia do Município e sua inserção na Federação, ao lado dos Estados Membros e da União, é sem dúvida a mais importante referência para a presente reflexão sobre o corpo funcional em nível local. A autonomia municipal é resultado de um processo político em favor da descentralização do poder que se misturou com a luta pela retomada da democracia. A fusão destas duas idéias-força está fotografada na Constituição cidadã de 1988 com toda nitidez.

Observa-se desde logo, que a contrapartida do novo status de ente federal autônomo (Constituição de 1988) leva os municípios ao "abandono" pelas esferas estaduais, a quem se submetiam política e administrativamente no sistema constitucional anterior. Com a escassez de recursos, ou buscam recorrer ao poder federal ou permanecem numa atitude de carência que parece ser inesgotável do ponto de vista de sua capacidade financeira e gerencial, expressa em grandes problemas de recursos humanos e técnicos. Aqui se estabelece o contato entre a questão da autonomia e da formação de gestores municipais, nosso tema.

No que diz respeito aos recursos humanos, veremos no capítulo III que a literatura sobre a formação do servidor público, no Brasil, dá ênfase à profissionalização dos recursos humanos no plano federal. A preocupação permanente é torná-los aptos a corresponder aos projetos de transformação elaborados pela própria cúpula governamental com respeito ao Estado e a burocracia. Ou seja, as reformas e os processo de mudança burocrática e estatal determinam o papel do agente público, nesta ordem dos fatores.

Num exercício lógico, a mesma idéia poderia ser transposta para esfera municipal, ou estadual, de governo. Ou seja, em função de projetos de reforma estatal e burocrática para estas instâncias, se definiriam as políticas de profissionalização dos respectivos gestores. Ocorre que não se pode afirmar a existência, no Brasil, de um núcleo formulador que esteja propondo

ou realizando um plano de reformas concebido especificamente para as esferas subnacionais, e em especial para o enfrentamento dos desafios decorrentes da autonomia.

Nem mesmo na forma de movimentos ou campanhas, sob o ponto de vista específico dos municípios, se observa qualquer movimento político nacional que caminhe nesta direção. Há sim reivindicações de toda ordem colocadas por autoridades locais frente aos governos de seus estados e ao Governos Federal, como sempre existiram. Em geral elas se fazem de forma difusa e individualizada. As entidades representativas entram no cenário quando existe um debate maior, normalmente em torno de leis de interesse local em tramitação no Congresso Nacional. Mais recentemente, estes foram os casos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, do Estatuto da Cidade e do debate sobre a política de abastecimento e saneamento.

Ao lado destes temas estão colocados os problemas setoriais da descentralização da saúde e da educação. Nestes âmbitos talvez se pudesse falar em reforma, porém, não se trata de um projeto nucleado pelos municípios mas um movimento que parte das pastas ministeriais responsáveis por estas políticas. Cabe ao municípios reagir, mais do que propor. Em suma, este conjunto de questões é operado de forma a se obter prontos resultados no curto e médio prazos, sem uma perspectiva mais ampla e coordenada.

A questão que se coloca é a seguinte: onde estará este amplo referencial, capaz de orientar todas estas frentes de interesse local? Para responder esta questão é preciso resgatar algo que tende a ficar escondido por trás dos temas cotidianos mais visíveis seja a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, o abastecimento e saneamento, a saúde e a educação municipalizadas. Trata-se de se tentar compreender o ambicioso e inédito projeto constitucional que está proposto nas letras democratizantes da Lei Maior de 1988.

Em primeiro lugar, formalmente, os estados e municípios são hoje responsáveis por grande parte das políticas públicas outrora realizadas pelo Governo Federal. Porém, esta "passagem de bastão" permanece de certa forma no limbo. Isto porque, o novo regime constitucional preferiu deixar os espaços abertos para os processos de descentralização dentro das "áreas de competência concorrente". Com isso, o parlamentar constituinte postergou o problema do embate político para um futuro jogo, sem data e local marcados, envolvendo todos os atores da federação. Durante esta peleja os chefes dos executivos é que deveriam definir, sem a

intermediação parlamentar, as fronteiras de seus próprios poderes. Com isto se perdeu o foro ideal para o debate público, o parlamento.

Desde então, este processo vem se dando cada vez de maneira mais clara, infelizmente, motivado pelo peso das dívidas. A chamada "guerra fiscal" eclodiu nos anos noventa, logo na primeira partida, fazendo do pacto federativo um "jogo de empurra". Seria ingênuo esperar que a Governo Federal, Governadores e Prefeitos, atolados em dívidas e precatórios, conseguissem deixar de lado estas preocupação "menores" envolvendo dinheiro, para abraçarem juntos as grandes causas públicas, entre elas a nova desigualdade social. Por isso o principal *skill* atualmente exigido dos gestores públicos: a habilidade para cortar despesas, negociar dívidas e arrecadar com criatividade, muito reducionista para um gestor-cidadão.

Do pondo de vista das prefeituras, tanto para os menores como para os grandes, correr gabinetes com o "pires na mão" segue sendo uma humilhante e necessária tarefa. Ela se torna mais difícil em meio ao fogo cruzado das grandes renegociações de dívidas. A grande massa de prefeitos silenciosos, nos pequenos municípios, preferem se possível diminuir suas ambições e assistir ao jogo envolvendo os times das capitais, atentos para as farpas que podem passar por perto de suas regiões.

Em meio a todo tumulto, permanece sereno e intocado o traçado do projeto constitucional de 1988. E é a ele que se deve recorrer quando se está no meio da fumaça da indefinição que ora e meia se levanta. O artigo 23 da Constituição Federal define como competências concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios os seguintes pontos abaixo sumarizados:

- zelar pelas instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- cuidar da saúde e da assistência pública;
- proteger patrimônio histórico, cultural, artístico e natural;
- proporcionar acesso à cultura, educação e ciência;
- preservar fauna e flora;
- fomentar agropecuária e organizar abastecimento alimentar;
- promover programas de habitação e saneamento;
- combater a pobreza e a desintegração social;
- gerir a exploração de recursos hídricos e minerais.

- implantar política de educação e segurança do trânsito.

Trata-se de uma série de competências centrais para vida nacional, que certamente demandam um esforço de articulação e coordenação entre as três esferas de governo. Por isso tentou-se justificar na época da Constituinte que seria melhor manter tais funções na área das competências concorrentes. Na prática pouco ganhamos pois, como já afirmado, temos observado o espírito concorrencial se exacerbar afogando a alma cooperativa da federação. Não resta dúvida de que para deixarmos de ser um eterno país em desenvolvimento seria melhor definir regras claras para execução de políticas tão essenciais para sua superação. O conforto que a democracia oferece para o aperfeiçoamento permanente das instituições teria bastado para se corrigirem eventuais desvios dentro da tática da clareza, mais adequada para o Brasil, porém não adotada.

Os agentes públicos atuando neste cenário, em sendo mais exigidos, são obrigados a buscar apoio externo. O apoio se dá através da consultoria ou da própria capacitação para resolução de problemas. As exigências deste tipo de gestão estratégica, no plano das relações intergovernamentais, requer um tipo de competência profissional diferenciada. Somente os cursos em nível superior ou de extensão universitária podem oferecê-la. As áreas de administração pública, ciência política, direito, economia seriam as mais solicitadas. Pelo número de cursos existentes, por exemplo, em administração pública, se imagina que estamos longe de atender toda a demanda dos quase seis mil municípios. Este é o primeiro problema estrutural da formação de quadros para gestão local. Se depender disso a efetivação da autonomia municipal no plano da federação a Constituição seguirá sendo letra morta por algum tempo.

Sem embargo, é necessário manter um olhar sobre o presente e lançar uma mirada ao futuro. Como em um quadro onde figura uma imagem em perspectiva, notamos sempre o traçado de três linhas, uma central e duas diagonais, definindo claramente o nosso ponto de fuga para outra realidade. Neste caso, um mundo utópico para além da tela do subdesenvolvimento. A primeira linha se refere ao desmonte dos mecanismos que envolvem a máquina pública e os paraísos privados de riqueza concentrada, difundindo e aplicando o conceito da transparência, especialmente no campo tributário. A partir daí deve-se observar a segunda linha, que se refere ao debate e à proposição concreta de leis regulamentadoras da Constituição federal para

esclarecer os pontos fundamentais que têm levado ao regime de concorrência federativa, bem como, preencher os vazios institucionais da federação brasileira. Parte desta tarefa é solucionar a questão da gestão de políticas públicas de caráter regional nas áreas de concentração urbana e metropolitana, bem como, nas zonas rurais.

A terceira linha refere-se à própria dinâmica democrática que irá aos poucos se desenrolar, construindo e alterando o pacto federativo na direção de uma maior cooperação entre as esferas. Nesta dinâmica, os alvos do debate recaem sobre os temas que pressionam o cotidiano e pedem soluções mais imediatas. Há dois tipos de questão permanentes sobre a mesa: a superposição de ações entre as três esferas de poder; e a omissão das três esferas de poder, ou, a inação.

Por sua vez, esta omissão diz respeito a duas espécies de problemas correlatos nas que tendem a nunca se encontrar e, com isso, alimentam a ilusão dos falsos milagres políticos. De um lado temos os problemas financeiros que, trocando em miúdo, se resumem à questão de "quem paga a conta monetária". De outro lado temos os problemas reais da sociedade que para as autoridades, em poucas palavras, se resumem na indagação: "quem paga a conta política". Na verdade, em geral, a conta já está paga através dos impostos religiosamente recolhidos. Esta antecipação financeira é parte da legitimação que se completa através do voto. A resposta para a equação só pode ser dada através do aperfeiçoamento das instituições democráticas reforma política, reforma eleitoral, reforma partidária, formação cidadã, participação direta etc. Não há quem ouse prognosticá-las. Sem abandonar este campo da luta devemos passar para uma área onde as propostas possam ser mais ágeis.

A literatura tem dito e reafirmado que *pari pasu* com a dura reconquista da democracia tivemos o (re)emergir das demandas sociais ancestrais ("dívida social"). Ao lado delas ganharam vez e voto, no presente, as carências que vão surgindo no tempo e as pressões sociais que se reproduzem dentro do próprio desenvolvimento econômico desigual ("pobreza estrutural"). O trabalho e seus frutos são os temas chave para a (re)conquista da dignidade perdida. Aqui está o campo de batalha no qual possamos ter algum sucesso, especialmente se pudermos contar com um dom efetivo do gestor-cidadão.

A massa de questões do chamado desenvolvimento se remetem para o plano local onde afinal vivem as pessoas. Como responder a este conjunto de problemas e como distribuí-los entre os diversos atores políticos e as várias esferas de poder? A que tipo de princípio podemos recorrer para orientar-nos neste esforço de ordenamento social, político e econômico com tamanhas dimensões? Advogamos em favor do princípio da subsidiariedade. Trata-se de um instituto ainda desconhecido na prática da federação brasileira. Tudo o que pode ser feito numa esfera menor, a começar pelas comunidades nucleares da sociedade, assim deve ser feito. No contexto do Estado, da mesma forma, as esferas menores de poder tem a prerrogativa da ação administrativa sendo que as esferas maiores devem vir em socorro das menores somente quando necessário, subsidiando-as exatamente naquilo em que for solicitada. Isso evita as ingerências e principalmente, os riscos de concentração de poder.

A adoção do princípio da subsidiariedade implicará necessariamente nas reformas visando a redistribuição de competências e melhores relações institucionais entre as três esferas de governo. Para conduzir este tipo de definição, novamente, são necessários gestores com um tipo de formação generalista e interdisciplinar, familiarizados com a filosofia que embasa o princípio da subsidiariedade, forjado no contexto das Encíclicas Sociais da Igreja.

Neste percurso que vimos traçando, adentramos agora no âmbito das competências exclusivas dos municípios. Agora os espaços para interpretação da lei são menores, se comparados com a vasta área das competências concorrentes. O artigo 30 da Constituição Federal define claramente que cabe à esfera local de poder zelar pelas seguintes tarefas:

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
- instituir e arrecadar tributos de sua competência;
- criar e organizar distritos;
- organizar e prestar serviços públicos de interesse local, incluído transporte coletivo;
- manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados;
- prestar serviços de saúde, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados;
- promover o planejamento e controle do uso do solo;

- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural.

Somando-se este rol de competências exclusivas ao grupo de competências concorrentes se nota que os municípios detêm uma vasta área de atuação. O aumento da pressão social por maiores e melhores serviços ocorre principalmente nos centros urbanos, onde atualmente se concentram 80% da população brasileira.

Com a reforma do Estado, as estruturas burocráticas do governo federal e estadual ocupadas com a temática urbana (infra-estrutura, habitação, saneamento etc.) foram desativadas, privatizadas ou simplesmente perderam sua capacidade de ação. A esfera municipal de poder se encontrou cada vez mais isolada para a execução de suas tarefas fundamentais. Teve que buscar competências para cumpri-las e o empirismo passou a tomar conta das gestões. Aqui o capítulo da capacitação teria tido grande relevância porém, dada a sua inexistência enquanto política sistemática, prevaleceram as carências técnicas, que em grande parte seguem existindo.

Do ponto de vista do planejamento urbano não ocorreram muitas mudanças com a redemocratização e imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988. Afinal, a prática do planejamento que fora praticamente abandonada em 1965 irá retomar suas atividades somente a partir do início dos anos 90. É essencial retomarmos um pouco desta história pois o Plano Diretor Municipal será um instrumento chave para todo o projeto de gestão-cidadã, e portanto, fundamental como conteúdo dos programas de formação.

Flavio Villaça¹, nos ensina que a história do planejamento no Brasil se inicia em 1875 e vive um período, até 1930, marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamentos "ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil)... O segundo (período), que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados 'problemas urbanos'" (p. 182).

¹ VILAÇA, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: O processo de urbanização no Brasil. DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). São Paulo, EDUSP, 1999.

Este período é inaugurado com os planos de Agache para o Rio de Janeiro e de Prestes Maia para São Paulo, orientados pelo discurso do plano diretor e do urbanismo multidisciplinar.

"Tem início um novo período, que vai até a década de 1990. É o período do plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém 'boas idéias', tem base científica e é correto tecnicamente. É o plano-discurso que se satisfaz com sua própria 'verdade' e não se preocupa com sua operacionalização e sua exequibilidade. Sua 'verdade' bastaria. O período 1930-1990 pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do "Plano sem Mapa" (1971-1992). (p. 204)"

Para explicar o fenômeno que se dá a partir de 1965, do planejamento-discurso, Vilça lembra que os planos, enquanto propostas, se distanciavam das possibilidades reais de implementação por limitações da administração pública. A burocracia brasileira encontra o caminho da setorialização nesta fase e se especializa excessivamente. Quanto mais abrangentes os planos, mais complicada a sua execução pois, ao envolverem mais de uma esfera de governo estavam fadados a perderem-se nos meandros das burocracias setoriais em busca de sucessivas verificações e aprovações intermediárias e intermináveis.

Em contraste, quando retomamos historicamente o primeiro período, de 1875 a 1930, vemos que ele corresponde à fase em que a classe dominante brasileira tinha propostas urbanas e as condições hegemônicas para realizá-las. Para Vilça este período pode ser dividido em dois subperíodos: "de 1875 a 1906 (ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento) e de 1906 a 1930 (declínio dos planos de melhoramentos e embelezamentos)" (p. 197)

A década de 1930 é portanto o grande divisor de águas. Enquanto o Plano Agache, para o Rio de Janeiro, se coloca como o primeiro dos superplanos que viriam a se desenvolver culminando com Brasília, o de Prestes Maia, em São Paulo, é último dos planos de melhoramentos e embelezamentos que teriam marcado toda a virada do século.

O mesmo Vilça esclarece que mais tarde, toda a experiência do planejamento urbano, ainda que no plano do discurso, nada tem a ver com a prática do planejamento governamental do período autoritário militar. Aquela prática tecnocrata acabou atraindo para si o significado do termo planejamento. O Sistema de Planejamento comandado pela Secretaria de Planejamento do Governo Federal, sob o timão da área econômica, era o responsável pela condução, de

forma centralizada, de toda a política desenvolvimentista que descia em cascata até os estados e municípios.

Com a queda do regime militar o Sistema se desmonta deixando para trás somente algumas agências, por exemplo o IPEA e o BNDES, e um vácuo em torno do conceito de planejamento. Durante a existência do Sistema e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento o planejamento urbano e o desenvolvimento local se viram completamente esvaziados. Agora estão sendo desafiados a ocupar o espaço vazio.

A obrigatoriedade dos Planos Diretores imposta pela Constituição Federal de 1988 foi um verdadeiro desastre devido a total incompetência técnica dos municípios para realizá-los. Mais do que isso, o planejamento não entrou na cultura municipal e as autoridades simplesmente não o assumiram. A chegada do Estatuto da Cidade tem o mesmo efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, de "estimular", de cima para baixo, a prática do planejamento, neste caso, não o financeiro mas o espacial.

Com isso, as competências sobre o planejamento se deslocaram abruptamente de volta às esferas municipais. As pequenas e médias cidades quase que desconhecem os instrumentos de planejamento e zoneamento urbano e dependem de consultoria externa para realizá-los. As maiores por sua vez já encontram escala suficiente para montarem suas próprias equipes mas, ainda assim, estão sempre conectadas com empresas ou universidades que oferecem apoio técnico. Sob o ponto de vista da formação de gestores, aí está mais um gargalo a ser superado a curto e médio prazos. A atividade de planejamento requer não apenas conhecimentos técnicos de nível médio mas também de nível superior. Aqui o sistema universitário deverá ser chamado a colaborar a não ser que cursos de especialização - como o exemplo do IBAM/CEMUAM que veremos mais adiante - consigam responder com maior agilidade às demandas das prefeituras.

No tocante às competências gerenciais referentes às regiões metropolitanas, atualmente se vive um grande impasse pois, com a autonomia municipal, os governos estaduais deixaram de ter a prerrogativa sobre os municípios conurbados. As instâncias metropolitanas que foram criadas antes da Constituição de 1988 perderam sua função. É necessário se criar uma entidade política e administrativa suficiente para coordenar municípios em nível regional. Aqui também,

do ponto de vista da formação de gestores, um enorme desafio está colocado. A gestão metropolitana é muito complexa, necessariamente interdisciplinar, envolve diversos interesses e tensões. Poucos conseguem abstrair as fronteiras municipais para enxergar o problema regional. Com o crescimento destes núcleos metropolitanos no Brasil não será de se estranhar o surgimento de cursos especializados para dar conta destes casos.

Outro elemento a ser citado é o processo de privatização de empresas públicas federais e estaduais. Sem discutir o mérito da privatização, ocorre que uma série de empresas que passaram a atuar em mercados imaturos, ou sem concorrência, estão atendendo mal às demandas por serviços. Não é possível prever-se o tempo que será necessário para a estabilização destes mercados, bem como, para que as agências regulatórias criadas em cada um dos setores privatizados atuem de maneira eficaz no balizamento dos mesmos. Que papel poderiam ter algum tipo de agência regulatória em nível municipal ou micro-regional, como as agências de água na Alemanha? Esta indagação é muito remota porém poderá ser colocada caso as agências nacionais não consigam dar conta de suas tarefas difusas. Novamente, a capacitação de quadros municipais se coloca como desafiadora.

Antes de assumirem funções reguladoras, muitos municípios estão enfrentando a necessidade de retomar tarefas de execução. Também em função das privatizações os municípios assumiram novas competências, no mais das vezes sem condições de corresponder imediatamente. Isso se dá especialmente nos setores de abastecimento de água, saneamento público e transportes.

Finalmente, resta a questão dos mecanismos de controle sobre os municípios. Além dos poderes das Câmaras Municipais, tais mecanismos permanecem em mãos dos Tribunais de Contas dos estados e em um caso, o de São Paulo, sob o comando do Tribunal de Contas Municipal. Os Tribunais de Contas são responsáveis pela avaliação de toda política e da gestão tributária e financeira dos municípios. Com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal num primeiro momento o volume de trabalho, tamanhos os relatórios, crescerá muito. Mais tarde, com a ajuda da informática a situação tenderá a se normalizar. Porém, permanece uma questão sobre a autonomia municipal diante das demais esferas de poder. Isto quer dizer que futuramente os municípios venham a ter que responder autonomamente pelos controles e isto deverá se dar com o fortalecimento dos parlamentos locais e da própria sociedade civil.

Ambos estão muito longe do preparo necessário para exercer tais funções. As Câmaras operam muito ligadas às prefeituras, praticamente sem função de controle. A sociedade ainda não domina os complexos meandros dos orçamentos. Sem embargo, o futuro, caso se construam as condições técnicas para tanto, através da formação, poderá ter uma solução diversa da atual.

Para desempenhar tarefas municipais com autonomia, superando a situação de crônica dependência, os municípios passaram a investir grandes esforços em ampliar sua capacidade tributária. De fato, o desempenho da arrecadação tributária dos municípios, desde 1988, tem sido bastante superior ao dos estados e da união. O crescimento médio anual da arrecadação municipal desde 1988 é de 11,5%, enquanto dos estados é de 5,1% e da União 4,5%.

Porém, apesar destes esforços, na composição da receita tributária total do país, os municípios têm a menor participação, na faixa de 16%, enquanto o total arrecadado pelos estados está na faixa de 27%, e a União responde pela maior parcela, na faixa de 57% do total da arrecadação nacional.

Isto decorre do fato de que os impostos mais importantes são de competência da União e dos estados. Dentre eles deve-se destacar o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de competência da União, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), semelhante ao IVA, da esfera estadual.

Os principais impostos municipais são o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Territorial Urbano (IPTU). Estes apresentam alguma importância somente em uma parcela pequena dos municípios localizados nas regiões metropolitanas ou nas sedes de capitais de estado, onde a valorização das propriedades imobiliárias é maior e onde se concentram as atividades no setor de serviços.

Deve-se grifar que, para 90% dos municípios brasileiros as transferências correntes da União e dos estados são a principal fonte de financiamento, ou seja, corresponde a mais de 50% do total dos recursos disponíveis. Esta dependência financeira leva a uma grande instabilidade das políticas locais na medida em que boa parte das verbas disponíveis nos estados e na União para transferências intergovernamentais estão sujeitas ao arbítrio dos governos, que podem se orientar por critérios político-partidários e eleitorais.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é gerido segundo regras pré-definidas baseadas na proporcionalidade da transferência ao número de habitantes, carece de uma melhor orientação equitativa. A partilha dos recursos entre os municípios nem sempre considera as disparidades econômicas do país e os impactos das macro-políticas de investimento em infra-estrutura dos estados e da União. Além disso, não há mecanismos de co-gestão que abram a participação efetiva dos municípios na administração do Fundo a não ser em alguns estados com maior conscientização política, como é o caso de Santa Catarina.

Baseados na dependência dos municípios frente aos estados e a União há décadas se apresenta como solução a exclusão de municípios ou a fusão de municípios. Pretende-se assim acabar com os "proveitadores" que recebem proventos na qualidade de vereadores e prefeitos, ou pelas vias do nepotismo e da corrupção, aproveitando-se das transferências certas. A solução não nos parece ser nenhuma das duas, seja a extinção ou a fusão de municípios.

Em primeiro lugar porque, por trás das burocracias locais há populações inteiras vivendo segundo uma lógica cultural e de convivência social e política que antecede o problema administrativo. Alguém pensou em perguntar a estas populações se gostariam de desaparecer do mapa? Ainda que sejam pequenas aglomerações, suponhamos, com menos de 20 mil habitantes, são realidades sociais consideráveis desde o ponto de vista humano.

Alguns ilustrados pretendem que qualquer município com menos de 50 mil habitantes seja simplesmente extinto da federação porque "vive de mesada" (GIANETTI, *Estado de S. Paulo*, 3/3/2002). Qualquer pai que tem o privilégio de dar mesada - alguns as recebem das crianças - saberia que o problema está nas mãos daquele que oferece o dinheiro, ao invés de promover o adolescente em respeito a sua responsabilidade. É claro que há o interesse da sustentação política. Mas a solução não é extinguir municípios, pois os que restarem seguirão sustentando da mesma forma, carente de ética, as cúpulas dos poderes estaduais e federal. O problema é a reforma política. Ela deverá resolver não somente as questões relativas aos partidos e ao sistema eleitoral, mas, sobretudo, retirar da esfera dos poderes Executivos o sistema de vasos comunicantes da sustentação política e colocá-los no âmbito dos partidos e do Legislativo. Outro problema será resolvido com isso: as Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas e o próprio Congresso Nacional passarão a ter uma função. A sua verdadeira função. Pode-se

até imaginar que sob outro regime de remuneração e trabalho getons por sessões, voluntariado ou o que seja. Porque não? Mas a solução simplista e ingênua da extinção de municípios é inaceitável. A *false short cut*, numa linguagem mais compreensível na feliz Oxford.

Estamos aqui preocupados em resgatar a importância do cidadão, que é mais do que simples eleitor e beneficiário de serviços públicos. Queremos entender os caminhos para a co-gestão da coisa pública, em nível municipal. A experiência demonstra que é possível o controle político dos gastos, seja das Câmaras Municipais ou das Prefeituras. Há casos em que este controle se faz com o auxílio do Judiciário. Basta que se aposte na democracia e nas instituições de um Estado de Direito.

Normalmente os mais letrados baseiam seus argumentos em comparações com os padrões positivos do primeiro mundo ou os negativos do subdesenvolvimento. Vejamos qual é a porcentagem de municípios na faixa de 0 a 10 mil habitantes existente na super-potência alemã. São nada mais nada menos que 89% sobre o total de municípios. A Alemanha tem apenas 4 cidades com mais de um (1) milhão de habitantes e a maior delas não chega aos quatro (4) milhões. Trata-se de Berlim, que hoje vive o maior *boom* imobiliário e da construção civil europeu e não chega aos pés das metrópoles brasileiras em movimentação financeira nestes setores. Não é preciso se ter grandes cidades e mega cidades para figurar entre os países de primeira grandeza. O modelo brasileiro está redondamente falso do ponto de vista urbanístico e tributário. Somente as médias e grandes cidades conseguem ter alguma arrecadação própria pois isso depende do giro econômico e imobiliário. O preço social da concentração poucos se lembram de contabilizar. Mais uma razão para contrariar os que preferem a extinção de municípios e a concentração populacional consequente..

Os municípios pequenos são fundamentais para que o tecido social e político se espalhe por todo território, evitando as grandes aglomerações. Para usar o argumento das classes médias, as cidades grandes levam à perda da qualidade de vida e a maiores complicações para os gestores. Se tomarmos alguns países europeus e mesmo os grandes países anglo-saxões, veremos que o Brasil comparativamente, precisaria de mais municípios.

Mais do que isso, nos falta ainda uma instância intermediária na federação, em nível regional, entre os municípios e os estados. As duas federações das duas maiores potências da nova

dinâmica internacional fundada na nova ordem bipolar democrática - os Estados Unidos e a Alemanha - não prescindem desta instância. Nos Estados Unidos o nome dado a este ente intermediário é *County* e na Alemanha *Landkreis*. Esta questão será aprofundada no capítulo seguinte.

Para ficarmos no aspecto financeiro da federação, apontamos para real solução do problema. É imprescindível uma reforma tributária que aumente o poder de tributação direta das esferas locais. Uma saída possível será o retorno do IPI aos municípios. Afinal, este precioso imposto já foi de competência municipal até a reforma tributária centralizadora de 1966. Na ocasião reduziu-se o elenco de impostos municipais de sete para dois - o predial e territorial urbano, e o imposto sobre serviços de qualquer natureza.

"A supressão do imposto de indústria <atual IPI> e profissões <atual ISS> e a criação do imposto sobre serviço e, ainda, a transformação do imposto estadual de vendas e consignações em imposto sobre circulação de mercadorias com base no valor adicionado <o então ICM e atual ICMS>, foram introduzidas com o propósito de evitar a chamada 'cascata tributária' e de racionalizar o sistema tributário em geral e, em particular, a superposição dos impostos de indústrias e profissões e vendas e consignações" (IBAM, 1982:14,15).

Trocando em miúdos, conter a "cascata tributária" quer dizer "represar as águas arrecadadas" no nível do planalto federal para o financiamento do projeto desenvolvimentista. O intervencionismo de Estado na economia dos liberais de ontem - maldito pelos críticos liberais de hoje - necessitava de uma *soi disant* "racionalidade" tributária que se resolveria, num passe de mágica, com a simples centralização dos recursos no tesouro da União. O resto viria por acréscimo. A riqueza para poucos e a pobreza para muitos.

Porém, o regime militar se findou, o modelo se esgotou e, o principal, a democracia foi reconquistada com a tarefa de dar continuidade ao projeto federalista que neste meio tempo completou seus 100 primeiros anos. O regime federalista que se pretende cooperativo e descentralizado tem três instrumentos para se concretizar: a distribuição de competências para legislar, tributar e agir. Para que esta distribuição se faça de forma harmônica entre as esferas -

no caso brasileiro, as três teoricamente dotadas de autonomia - ela deve se reger pelo princípio da subsidiariedade. Segundo a clássica definição de Härig:

"O princípio de subsidiariedade exige que a comunidade superior deixe sempre à inferior todos os direitos e deveres que esta é capaz de exercer ou cumprir por si mesma, mas não lhe recuse assistência nas coisas necessárias para as quais não tem forças suficientes. Este princípio não exclui, de forma alguma, uma forte autoridade, mas somente a onipotência do Estado, e postula que se mantenham os intermediários naturais entre a família e o Estado (a parentela, a comuna (município), a província (estado), as associações livres e etc. Segundo este princípio, é claro que o Estado não deverá jamais substituir-se à pessoa dos cidadãos, quer se trate de um indivíduo ou da coletividade. A iniciativa primária pertence a eles e, salvo em caso de abuso perigoso ou de incompetência, não deve ser assumida pelos poderes públicos. O motivo é que o Estado é posterior à pessoa, em cujo desenvolvimento está toda sua razão de ser. Ora, a pessoa exprime-se principalmente pelo exercício da liberdade, da qual provém sua responsabilidade. Constrangendo a liberdade além dos limites que o bem comum impõe, mutila-se a pessoa: é o drama catastrófico que se vive no universo concentracionista."

Ao arrepio da subsidiariedade, aquela reforma tributária consubstanciada na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1967 após a promulgação da Lei Federal 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional. O que foi feito naquela ocasião, em 1967, precisaria, simplesmente, ter sido desfeito em 1987, quando se reuniu a Assembléia Constituinte encarregada da redação de uma nova Constituição, e não de uma "emenda". Já sob os novos ares da democracia a tarefa não foi cumprida. Não se acreditava na ousadia democrática e vivia-se uma transição "lenta, gradual e restrita" controlada pelo mesmo *stablishment*.

Os frutos daquela lição de casa incompleta estão sendo colhidos atualmente pela própria União, Estados e Municípios. Caso tivesse havido o necessário *politische-Willen* de re-pactuar a ordem tributária artificialmente mantida a mão de ferro pelo centralismo autoritário a situação atual seria diferente. Por cima daquela concepção errada passaram-se quinze anos de rolagem de dívidas, internas e externas, e outros serviços que somente agravaram a situação. O déficit público, acusado de vilão por todos os lados, da esquerda à direita, não tem mais dono nem face. Suas origens e finalidades estão perdidos no tempo. Ninguém sabe a quem anistiar e a quem acusar com segurança nas terras de Vera Cruz. A não ser os gritantes descabros

previdenciários de alguns nichos corporativistas, inclusive de militares e acadêmicos, que então comandavam a nau.

Hoje os gastos públicos estão distribuídos, a grosso modo, nas seguintes proporções: União com 70%, Estados com 17% e Municípios com 13%. Em vários outros países, de primeiro e outros mundos, esta proporção chega à casa dos 33% para as três esferas. Alguns poucos chegam a inverter completamente aquela ordem, cabendo aos Municípios gerir 70% dos gastos. Como será possível aos municípios brasileiros chegar a tais patamares munidos somente de ISS e IPTU?

Responsabilidade de entradas e gastos

	Participação % nos gastos			Participação % nas receitas		
	Federal	Estatal	Local	Federal	Estatal	Local
Argentina (1988)	46	43	11	74	20	6
Brasil (1990)	39	42	19	50	45	5
Chile (1992)	87	--	13	97	--	3
Colômbia (1991)	67	16	17	76	10	14
Suíça (1988)	26	42	32	29	43	28
E.U.A. (1989)	46	32	32	53	26	21

Em CASTRO, 2001.

Talvez, se o ISS tivesse sua base revisada, já que a lista de atividades tributáveis é praticamente a mesma da época de sua criação. Hoje é reconhecido mundialmente o peso do setor de serviços nos PIBs nacionais. Caberá aos economistas simular o que seria a tributação de serviços bancários ou serviços na área de informática. Certamente não seriam desprezíveis. Assim como não teriam sido desprezíveis os montantes da cobrança de impostos sobre os serviços de mão de obra civil durante o período do milagre brasileiro em que a indústria da construção ocupava o lugar da indústria financeira e do e-business.

Este complexo tema remete à necessidade de uma ampla reforma do sistema federativo brasileiro, que inclui a reforma tributária e a reforma política. Estas reformas estruturais, que mais cedo ou mais tarde deverão ocorrer, levarão também a uma maior demanda sobre os municípios. Supõe-se que uma efetiva autonomia política e financeira significará maiores

responsabilidades. Por todas estas razões a formação de gestores municipais se torna um elemento estratégico para o fortalecimento da federação brasileira, ao lado da ampliação dos canais de participação e controle por parte da cidadania.

2. A urbanização brasileira: fato consumado

O Brasil possui hoje 170 milhões de habitantes distribuídos numa totalidade de 5.507 municípios, que abrangem a área total de 8.547.403 km², fazendo com que se tenha uma densidade populacional nacional relativamente baixa, na casa dos 19,92 hab./km². Porém esta densidade média não representa a verdadeira realidade já que o país possui áreas extensas completamente desocupadas.

Ao contrário, as autoridades se preocupam mais e mais com o tema do adensamento populacional nas regiões urbanas já que atualmente 80% da população brasileira vive em cidades e não mais nas áreas rurais. O fenômeno da concentração populacional urbana é uma tendência completamente inversa daquela que se observava até a década 40.

Porém a distribuição populacional e econômica nos centros urbanos é muito desigual. Os estados das regiões norte e centro-oeste são os menos populosos pela grande presença de florestas nativas e áreas de cerrado onde se localizam enormes propriedades rurais. O nordeste apresenta densidades intermediárias, porém muito pobres nas regiões de seca. As regiões sudeste e sul são as mais populosas, com maior densidade demográfica e maior concentração de renda.

Para ilustrarmos o aspecto da densidade populacional, tomamos o exemplo de um estado significativo para cada uma das regiões citadas. Na região norte temos o Amazonas com uma densidade populacional de 1,51 hab./km², na região centro-oeste temos o Mato Grosso com 2,47 hab./km², na região nordeste o Ceará com 46,53 hab./km², e na região sul o Paraná com 45,08 hab./km².

A região sudeste é atípica devido à concentração decorrente da industrialização que se seguiu ao ciclo econômico cafeeiro que dominou a região no início do século. Tomamos o exemplo do estado mais desenvolvido do país, São Paulo, onde vivem 37 milhões de habitantes. Esta

população, que representa quase um quarto do total nacional, se distribui em 645 municípios que abrangem a área total de 248 mil/km², levando a uma densidade populacional de 148,96 hab./km², praticamente sete vezes superior que a média nacional.

Por estas características a região sudeste (SE) possui os problemas mais complexos sob o ponto de vista da administração pública. A grande demanda por infra-estrutura e serviços de alta qualidade se soma à carência de políticas sociais de enfrentamento da pobreza nas regiões suburbanas das cidades e a degradação do meio ambiente. Estes problemas remetem necessariamente a soluções locais, daí a importância dos municípios.

No Brasil, os estados federados com maior número de municípios se localizam na região sudeste, quais sejam, Minas Gerais, com 853 municípios e São Paulo com 645. A seguir tem-se o Rio Grande do Sul, localizado no extremo sul do país, com 467 municípios, o estado da Bahia, na região nordeste, com 415 municípios, e o Paraná, também na região sul, com 399 municípios. Estes estados são exatamente os estados mais antigos e que sofreram os maiores impactados dos fluxos migratórios e imigratórios decorrentes do desenvolvimento econômico das respectivas regiões.

Muito impressiona o ritmo de crescimento das cidades, em especial o das regiões metropolitanas. Os gráficos ao final do capítulo bem ilustram como que com feixes de luzes em movimento o salto populacional ocorrido na segunda metade do século passado. Não há muito mais o que dizer depois de observados estes gráficos. Talvez, somente que nunca é demais lembrar a frase: "São Paulo tem que parar", da década de 50. E outra pergunta: por quê as cidades? E as cidades grandes?

Em suma, o desafio da gestão municipal democrática e da formação de gestores que aqui se pretende afirmar não são fáceis de se concretizar no momento em que se dão mudanças na repartição de responsabilidades entre as esferas de governo e na revisão de papéis dos setores público e privado na provisão de bens coletivos.

Para a esfera municipal de governo a tarefa é especialmente árdua pois, como vimos, quando comparada com as demais, verifica-se que, a partir da Constituição de 1988, foram elas que sofreram os impactos da ampliação do rol de funções. Isto se deve a diversos fatores dentre os

quais poderíamos destacar, para fixar algumas pinceladas no fundo do quadro que resume o ambiente no qual estamos nos movendo:

*A consolidação do processo de urbanização;*²

*A complexidade crescente da gestão dos centros urbanos, metrópoles e eixos de desenvolvimento;*³

*O impacto da Constituição Federal de 1988 sobre os municípios outorgando-lhe o status de entes federais autônomos, tema suficientemente desenvolvido no presente capítulo;*⁴

*As transformações do Estado e da burocracia brasileira levadas a cabo na década de 90 com efeitos notáveis especialmente sobre os sistemas de gestão e instituições federais e dos estados membros, tema já tocado na introdução;*⁵

*O significativo endividamento da União e dos estados federados frente à relativamente favorável posição dos municípios do ponto de vista financeiro porém frágil do ponto de vista da autonomia fiscal;*⁶

A promulgação de duas leis federais recentes de grande interesse para os cidadãos, Prefeituras e Câmaras Municipais: a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade,

² Para um bom apanhado dos vários aspectos do processo de urbanização brasileiro, ver o conjunto de artigos publicados em, *O processo de urbanização no Brasil*. DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs.). São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 1999.

³ A complexidade da gestão urbana, em especial, nos contextos extremos das metrópoles, é tratada por diversos especialistas setoriais e cientistas políticos em duas obras recentes que giram em torno da região metropolitana de São Paulo. Ver: *O impasse metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos*. ABRUCIO, F., BRASILIENSE-CARNEIRO, J.M. e TEIXEIRA, M. A. C. (orgs). São Paulo, Fundação Konrad Adenauer e CEDEC, 2000. Ver também: *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. ABRUCIO, F. e SOARES, M. M. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/Oficina Municipal e CEDEC, 2001.

⁴ Um balanço da situação do município pós-Constituição de 1988, foi feito por ocasião do ano de eleições locais de 2000 num volume da série Cadernos Adenauer, da Fundação Konrad Adenauer, que traz as perspectivas complementares de cinco autores dedicados à matéria: Os municípios e as eleições de 2000. NEVES, G. H. et alli. São Paulo, Cadernos Adenauer. Fundação Konrad Adenauer, 2000.

⁵ Para um quadro histórico e analítico sobre o Estado e a Burocracia brasileira, desde a perspectiva da administração pública, ver: *O Brasil não é para amadores: Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinho*. CASTOR, B. V. J. Curitiba, EBEL - IBQP-PR, 2000. E para um balanço sobre o processo mais recente de mudanças levadas a cabo pelo governo federal com impacto sobre a burocracia e o funcionalismo nacional ver *Burocracia e Reforma do Estado*. São Paulo, Cadernos Adenauer, nº5, 2001.

⁶ Ver: REZENDE, Fernando. Reforma fiscal no Brasil, no prelo. ALVES, G. B. "Situação fiscal dos municípios paulistas (1997 a 2000)". mimeo, 2001.

especialmente no que tange a gestão participativa em matéria orçamentária e de planejamento espacial, e especialmente, a transparência dos governos municipais;

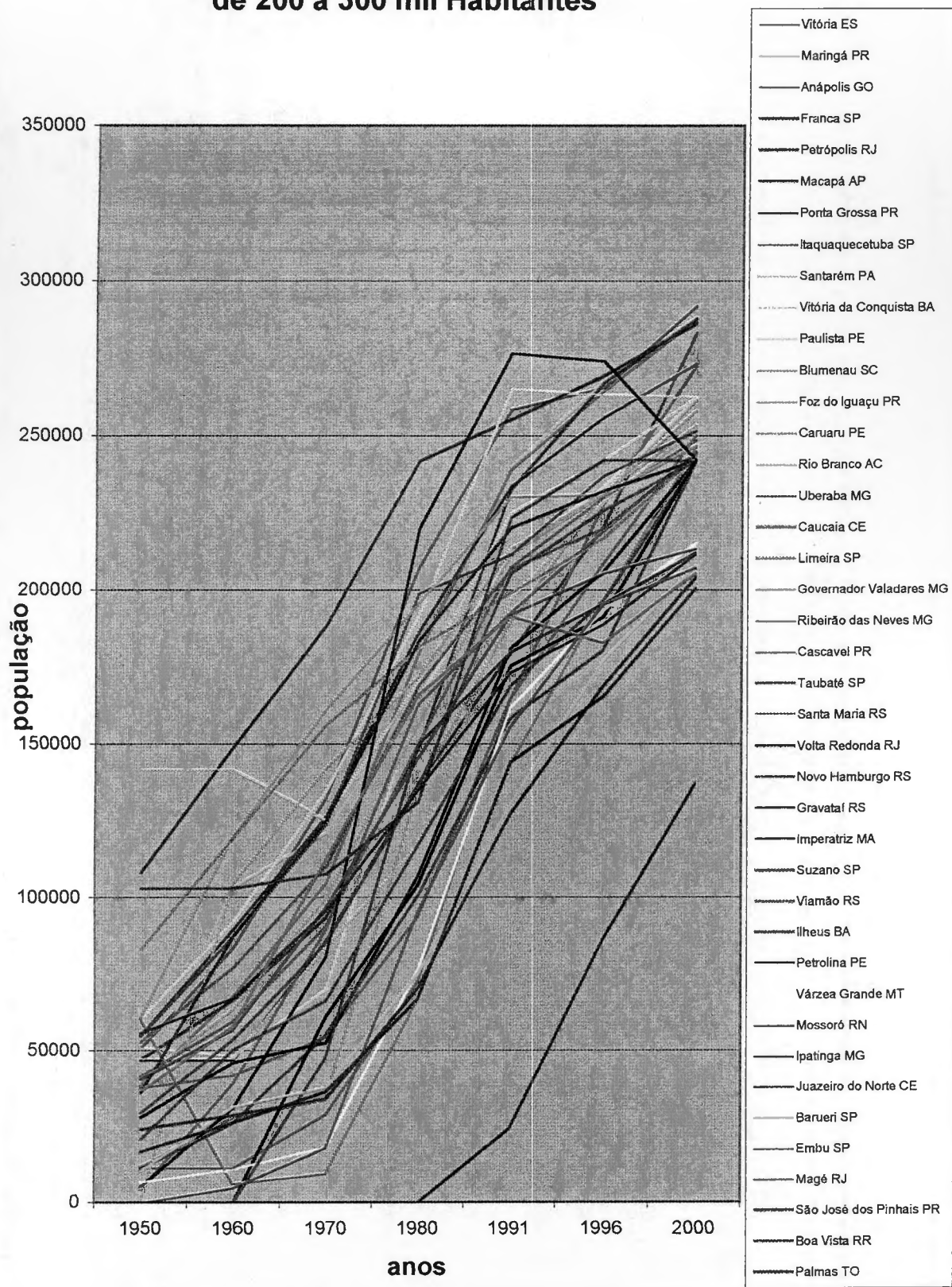
O trágico quadro de desigualdades sociais, já citado, que segue desafiando os progressos democráticos decorrentes da liberdade e do amadurecimento político da sociedade, em especial, no sentido da participação direta na gestão pública municipal.⁷

O primeiro e último aspectos, com variações regionais de intensidade, abraçam e sintetizam as principais marcas da realidade social vivida em praticamente todos os municípios do país. É exatamente o fenômeno da urbanização que, ao amalgamar manchas de pobreza e riqueza, cria verdadeiros "mosaicos socioeconômicos" entrecortados por ruas de asfalto e chão batido.

Estes complexos tornam mais difíceis as respostas às demandas da população e exigem equações muito particulares, quase que desenhadas caso a caso, pelos formuladores e gestores de políticas públicas, de todos os setores, e especialmente, das raras instâncias intersetoriais, ambientes típicos para atuação dos gestores-cidadãos. A capacidade de governar municípios está colocada em xeque e com ela a capacidade de formar governantes. Este tema central passará a ser abordado, de início com uma visita ao modelo alemão.

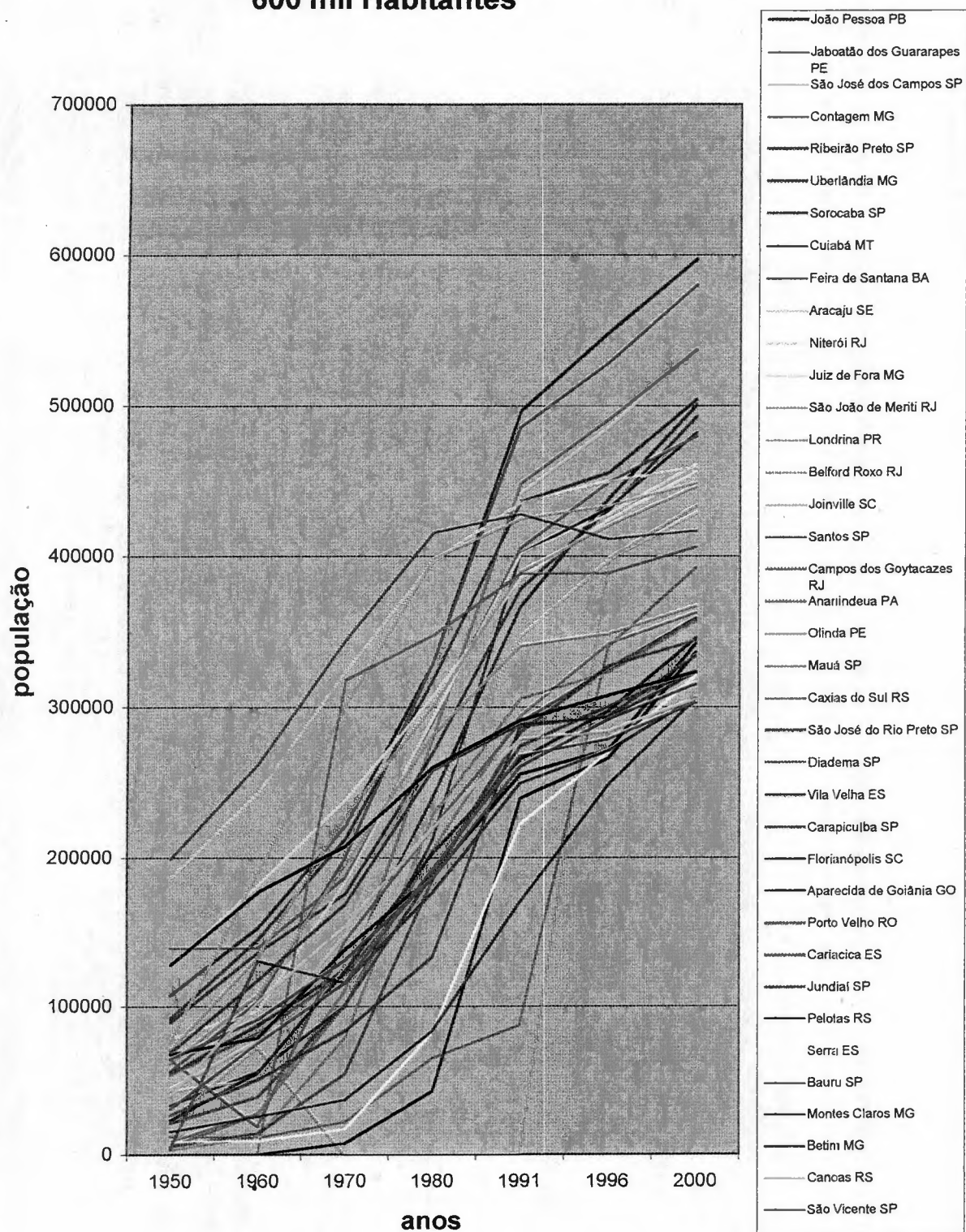
⁷ Ver: RICUPERO, Rubens. Pobreza e desigualdade no Brasil. mimeo, 2001. Ver também: "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". BOSCHI, R. R. In: DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 4, 1999, p. 655 a 690; e Institucionalização da Participação Popular nos Municípios Brasileiros. São Paulo, Instituto Brasileiro de Administração Pública, Cadernos n. 1, 1996.

Crescimento Populacional dos municípios de 200 a 300 mil Habitantes



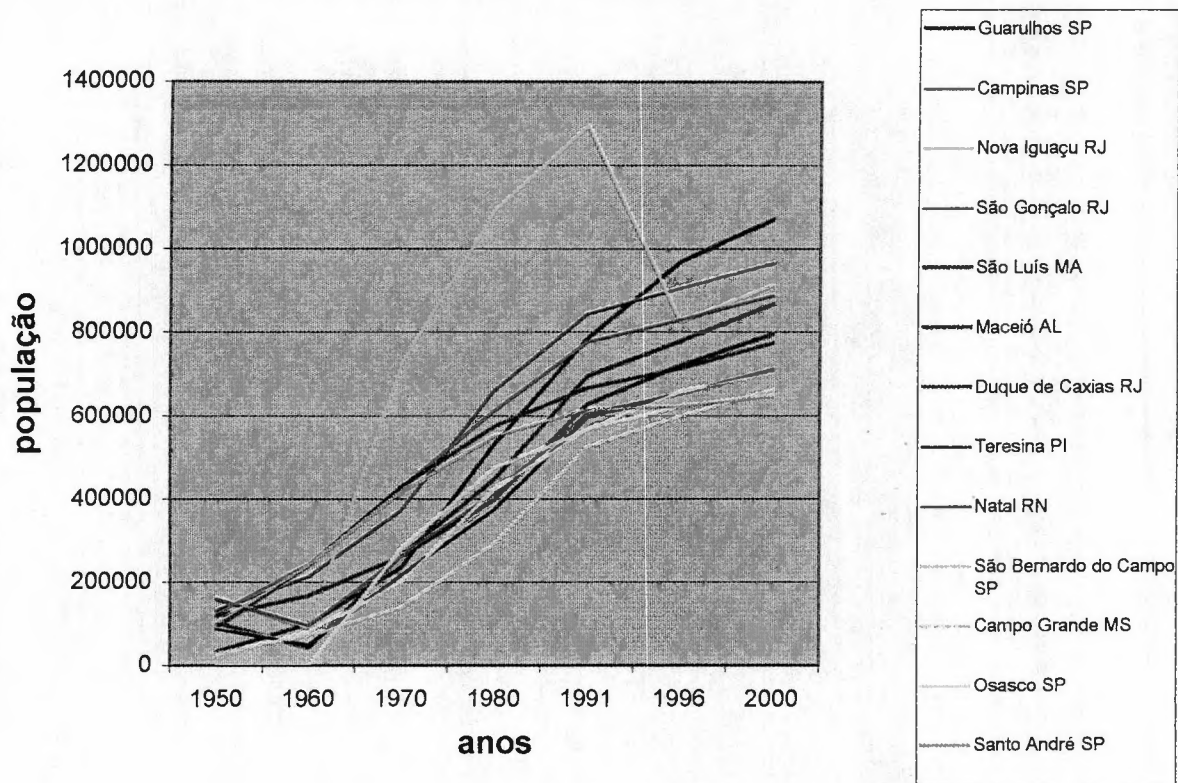
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Crescimento Populacional dos Municípios de 300 a 600 mil Habitantes



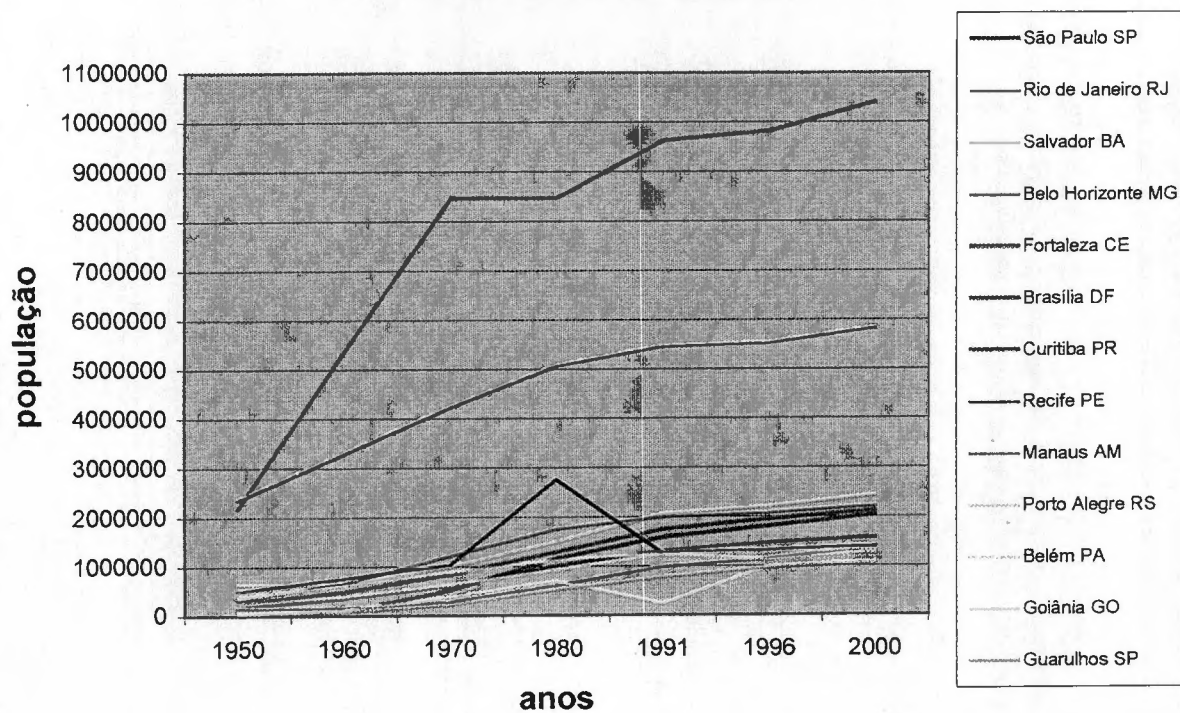
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Crescimento Populacional dos Municípios de 600 mil a um milhão de Habitantes



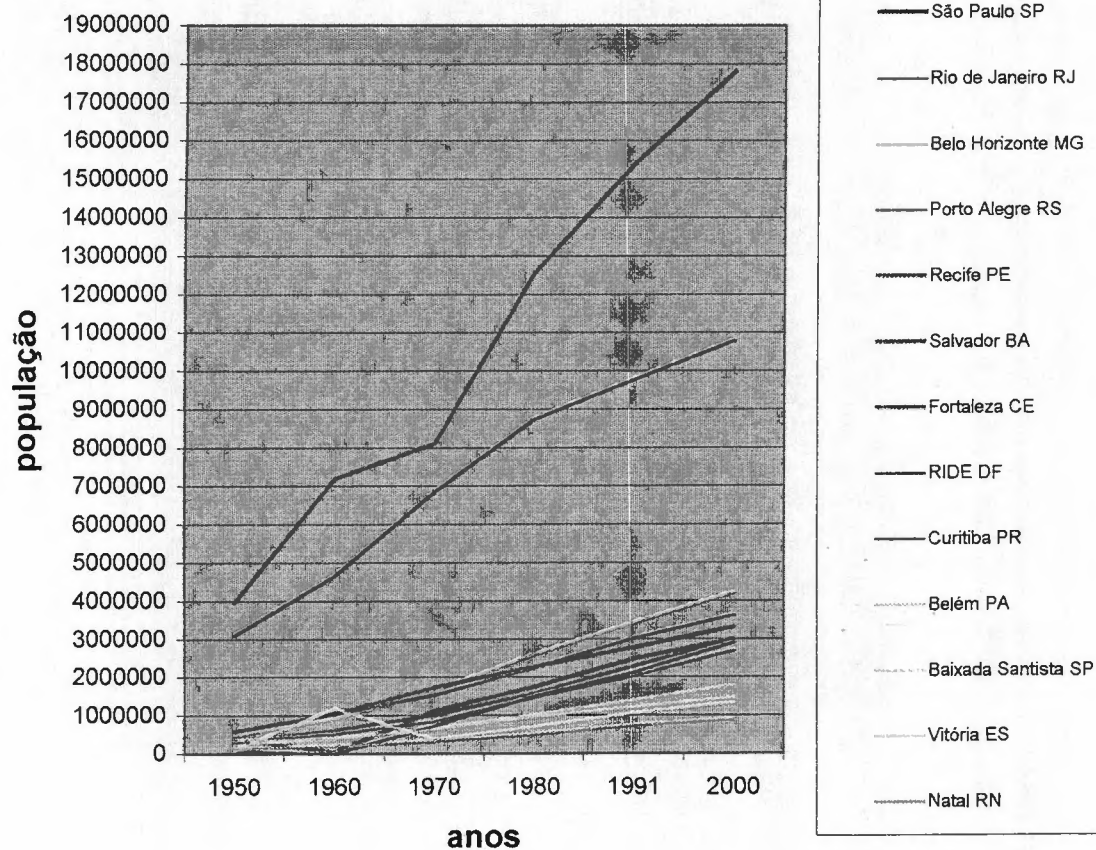
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Crescimento Populacional dos Municípios de mais de 1 milhão de Habitantes



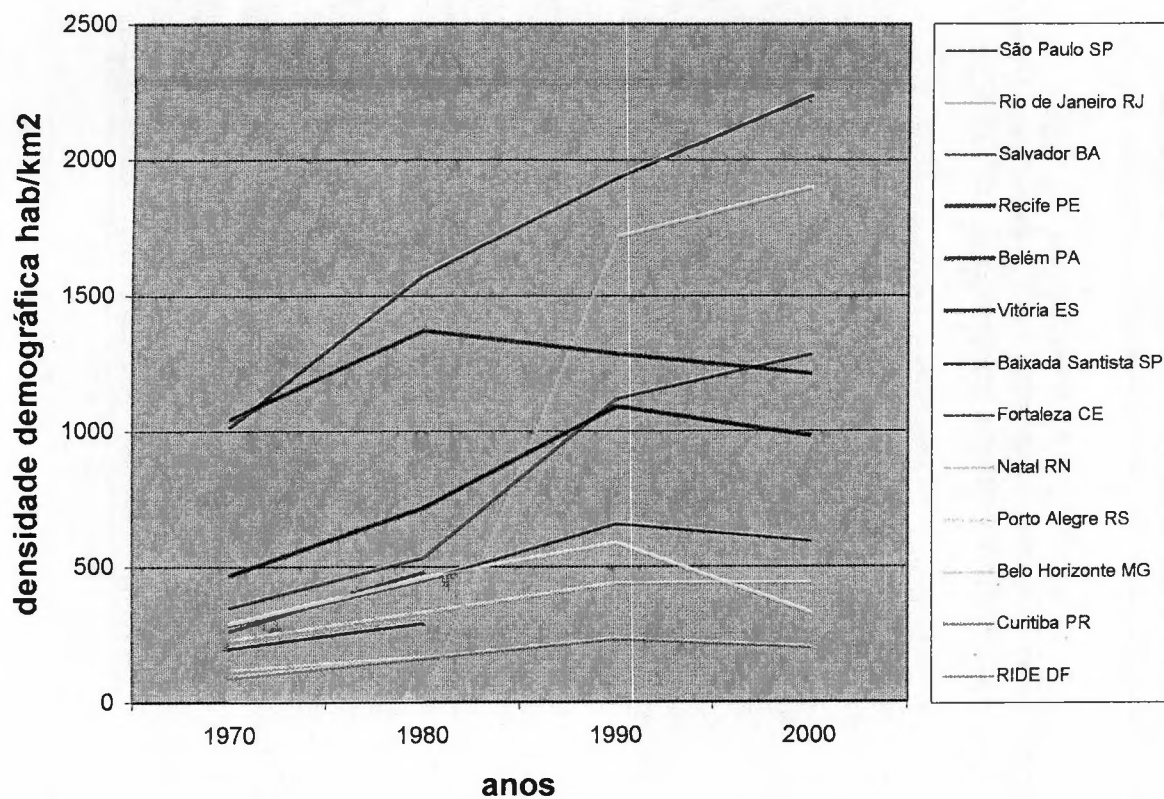
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Crescimento Populacional das Regiões Metropolitanas



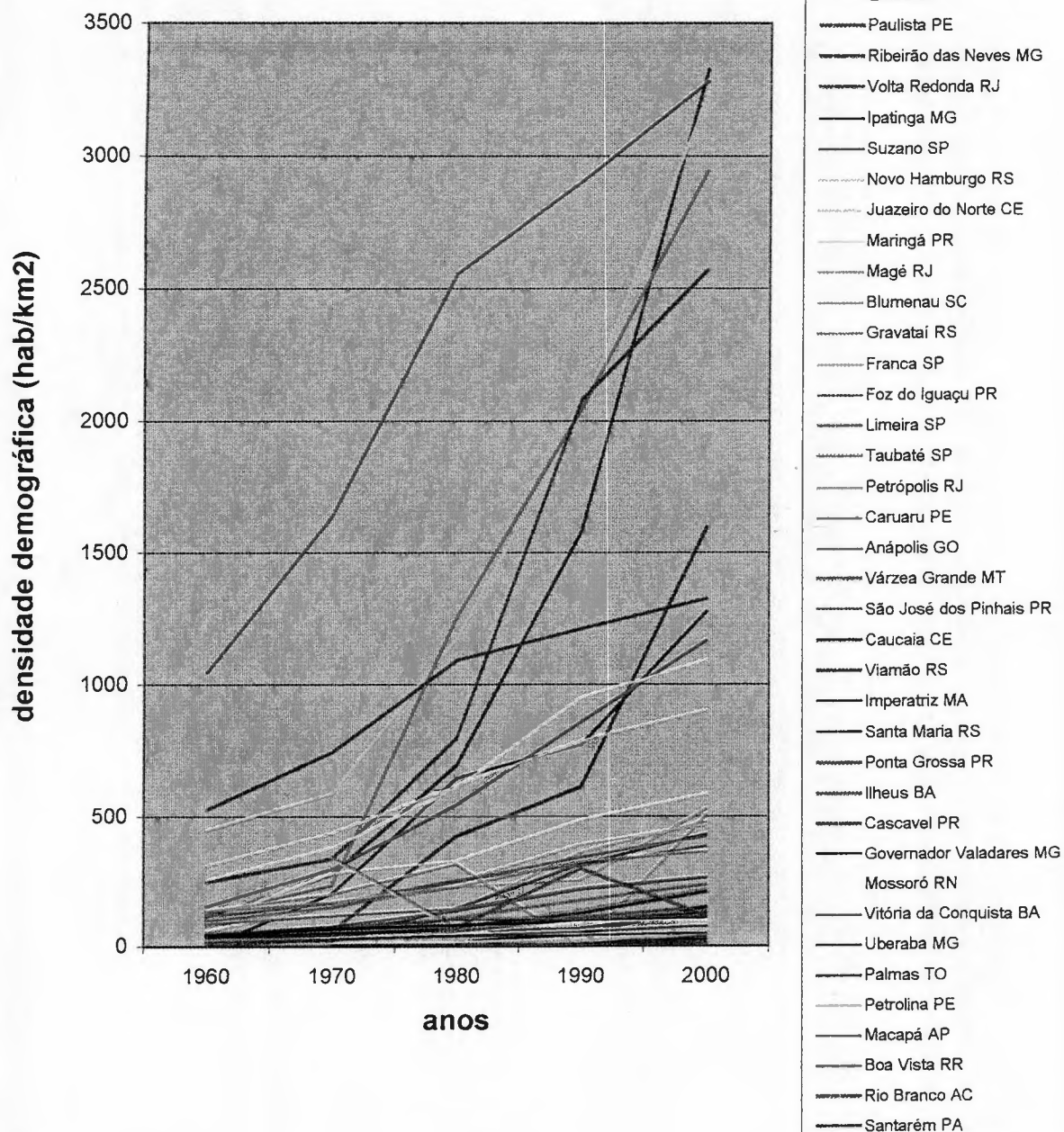
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Evolução da Densidade Demográfica das Regiões Metropolitanas



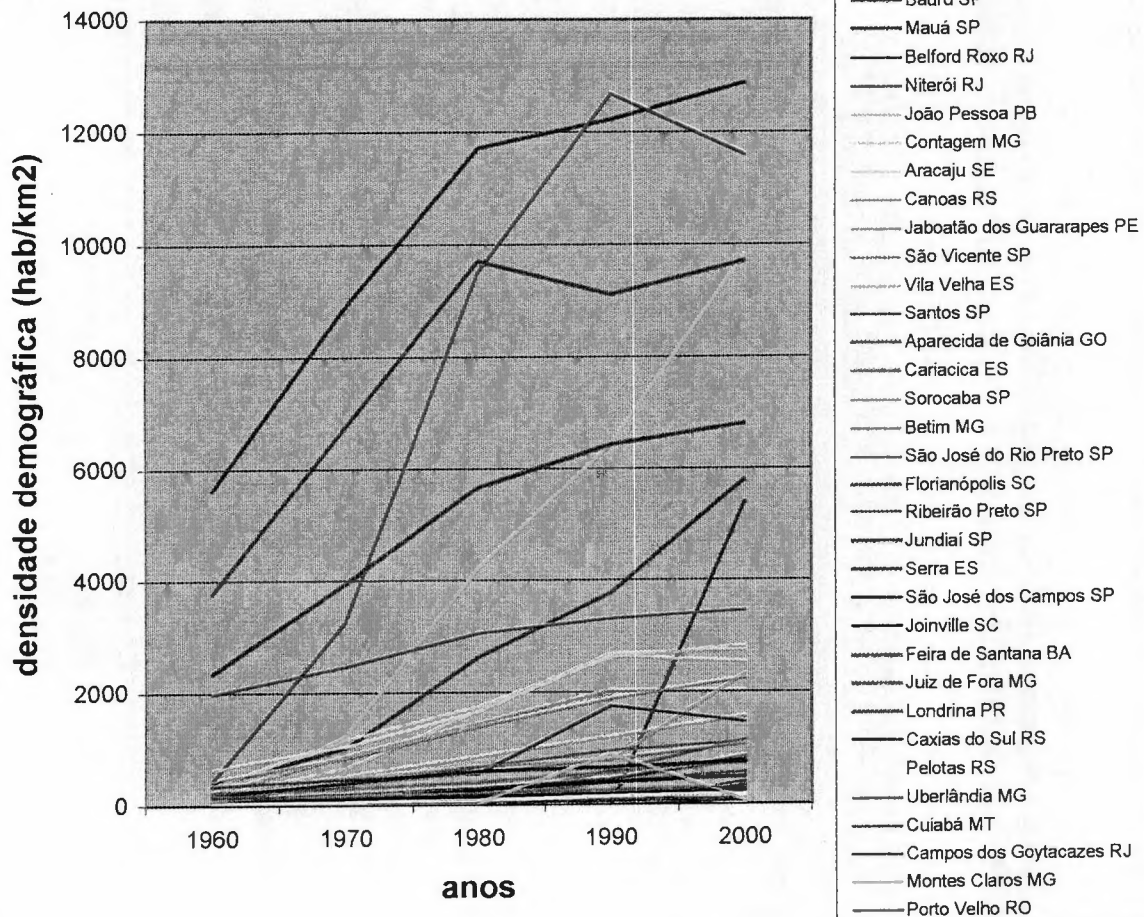
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Evolução da Densidade Demográfica dos Municípios de até 300 mil Habitantes



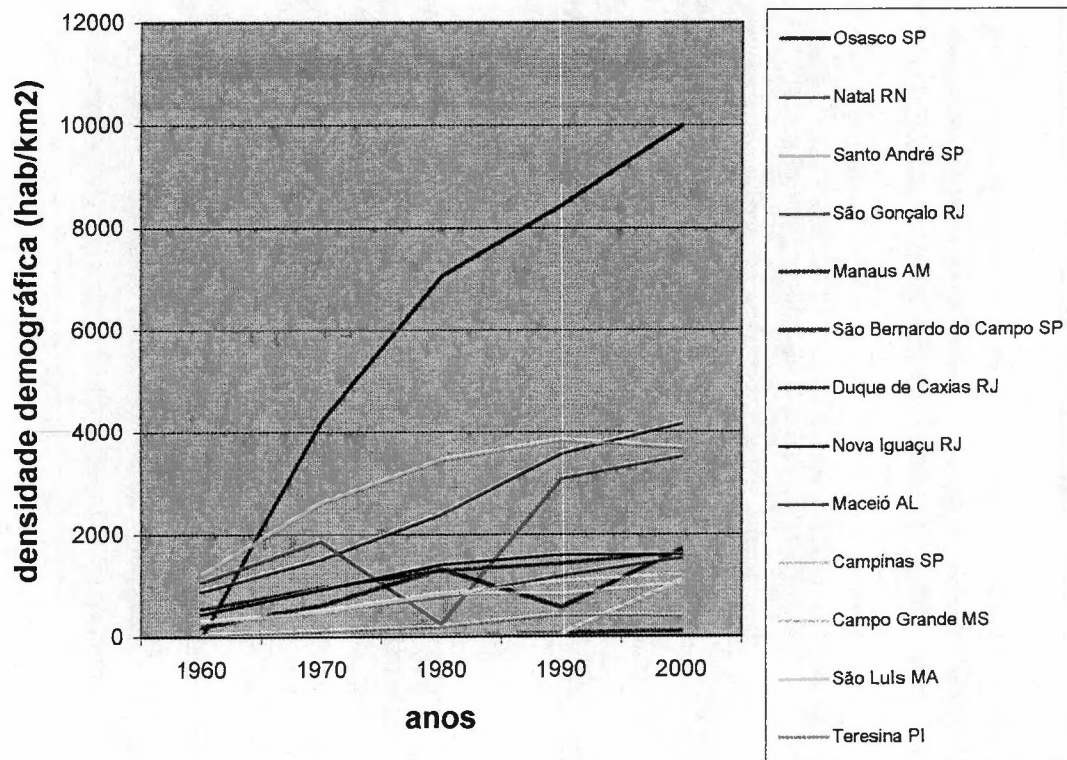
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Evolução da Densidade Demográfica dos Municípios de 300 a 600 mil Habitantes



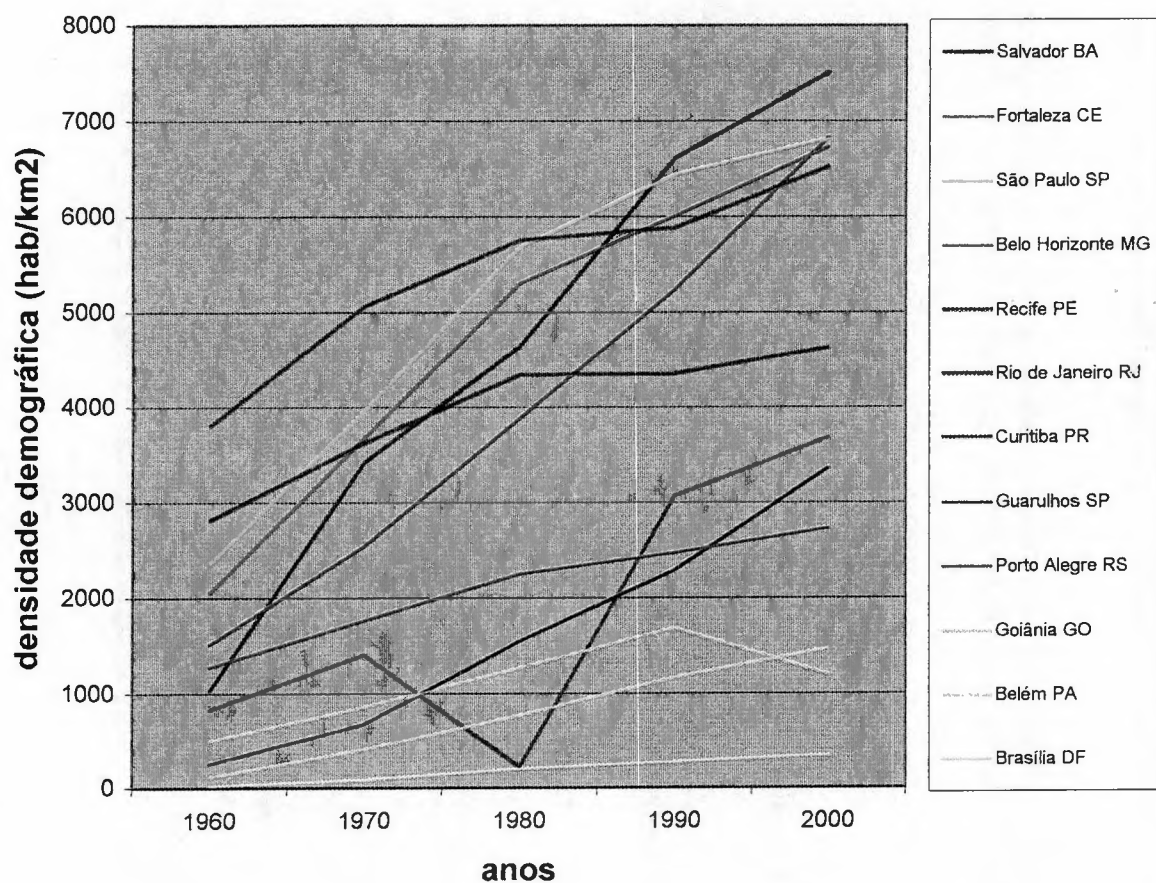
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Evolução da Densidade Demográfica dos Municípios de 600 mil a um milhão de Habitantes



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Evolução da Densidade Demográfica dos Municípios de mais de 1 milhão de Habitantes



Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Capítulo II – O município na Federação alemã e a formação de Gestores

1. Estrutura da subsidiariedade: Município, *Landkreis* e as cidades livres na Federação alemã

A Lei Fundamental de 1949 define a ordem federativa da Alemanha que é constituída da União (*Bund*), dos Estados (*Länder*), das Regiões (*Landkreise*) e dos Municípios (*Gemeinde*), sendo as Regiões e Município parte dos Estados. O artigo mais decisivo para os Municípios na Lei Fundamental é o de número 28:

"Artigo 28. (Exigência da homogeneidade e garantias da autonomia administrativa municipal)

(1) A ordem constitucional nos "*Länder*" (Estados Federados) tem de corresponder aos princípios do Estado de direito republicano, democrático e social no sentido desta Lei Fundamental. Nos "*Länder*", "*Kreise*" (Regiões Intermunicipais) e municípios, o povo deve ter uma representação proveniente de sufrágios universais, diretos, livres, iguais e secretos. Nas eleições em "*Kreisen*" e municípios gozam de direito de eleger e de ser eleitas, em conformidade com o direito da Comunidade Européia, também as pessoas que possuam a cidadania de um Estado membro da Comunidade Européia. Nos municípios a assembléa municipal poderá substituir o órgão eleito.¹

(2) Deve ser garantido aos municípios o direito de regular, sob responsabilidade própria e nos limites das leis, todos os assuntos da comunidade local. Dentro do âmbito das suas atribuições legais e conforme às leis, as associações de municípios gozam igualmente do direito de auto-administração. A garantia da auto-administração compreende também os princípios da responsabilidade financeira própria.²

(3) A Federação garante a conformidade da ordem constitucional dos "*Länder*" com os direitos fundamentais e as disposições dos números I e 2.³

¹ Neste trabalho utilizamos a tradução genérica de "Conselho Municipal" (que serve para os Conselhos dos Municípios, os *Gemeinderat*, e conselhos das Cidades Livres, *Stadtrat*. Este nível parlamentar corresponderia, com reservas quanto às diferenças de regime de governo dos dois países, no caso brasileiro, à Câmara Municipal.

² Este pressuposto do Direito Municipal alemão é referência fundamental para o argumento em favor da capacidade dos Consórcios Intermunicipais e Associações de Municípios no Brasil exercerem competências financeiras autonomamente, segundo os princípios das Finanças Públicas, podendo contratar financiamentos e financiar atividades de interesse do grupo de municípios que congrega.

³ Segundo nota do jurista português Nuno Rogério, "estabelece-se aqui o princípio da constitucionalidade em relação à legislação e ao regime político federado. De salientar ainda que a "homogeneização" das constituições federadas foi sempre, na doutrina, uma condição "*sine qua non*" de realização do modelo federal (cf. C. SCHMITZ, *Verfassungslehre*, op. cit., pág. 375 e segs.). Tradicionalmente, como salientou um dia H. Kelsen, as

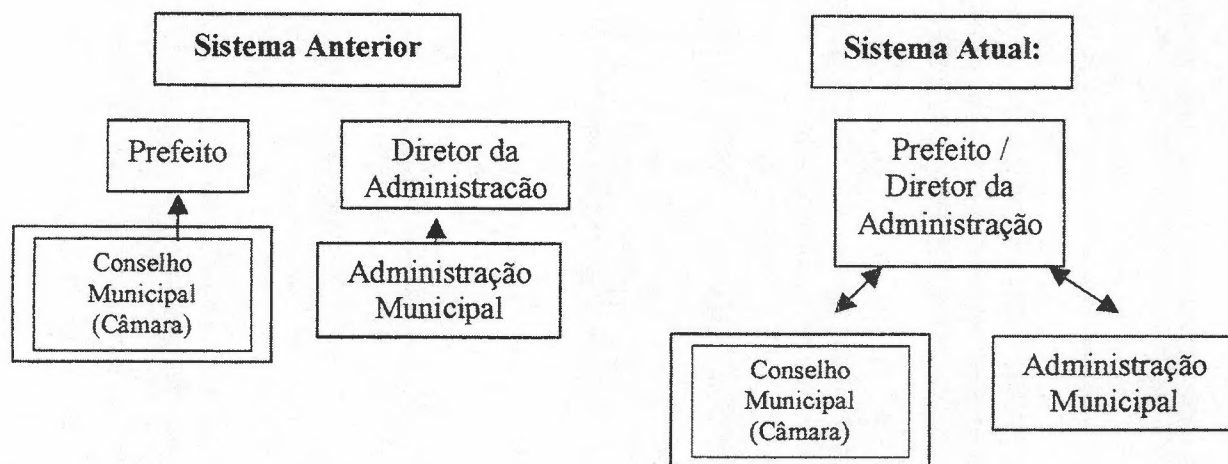
Vemos portando que, segundo a Lei Fundamental, a democracia dever vigorar por meio da eleição direta em todos os níveis de governo, inclusive dos municípios e nos *Kreis*, também chamados de *Landkreise*. Vemos ainda que os municípios têm o direito de gerir os problemas de seu interesse. O poder local é tido por alguns como o principal nível da administração pública alemã. A autonomia dos municípios não pode ser ferida por nenhuma outra esfera de governo. Para exercer o seu papel, o município é obrigado a "ganhar a vida". Para isso a autonomia tributária e financeira são os pontos vitais. A autonomia política, por sua vez, é garantida por dois mecanismos: ordem legal dos estados (municípios e regiões) e eleições municipais.

As eleições municipais ocorrem em períodos diferentes de maneira a diluir o calendário eleitoral. Houve tempo em que não se elegiam os representantes municipais. Houve porém uma grande alteração no sistema de poderes da administração pública local. Anteriormente a Câmara Municipal escolhia o chamado Diretor da Cidade, cargo executivo mais importante. Portanto, não era eleito diretamente. No estado de NRW atualmente o povo elege tanto os membros da Câmara como o Prefeito que reúne na sua própria pessoa as funções dos chamados ex-Diretores da Cidade e de Chefe do Executivo.

A Lei Fundamental estabelece as garantias democráticas (eleições diretas) para todos os cidadãos (voto universal) em todos os estados. A Lei foi elaborada quando o país ainda se encontrava sob controle dos aliados que dividiram o país em quatro zonas: britânica, russa, americana e francesa. Os aliados exigiram do governo alemão que se estabelecesse um sistema de governo com diferentes poderes claramente definidos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Exigiram ainda uma estrutura de estado federativa, diversa do modelo francês de Estado único. Naturalmente, os dois estados que ficaram sob o controle da França (Renânia do Norte Westfália - NRW e Renânia Palatinado) tinham governos de tendência mais centralizadora. Foram exatamente estes dois estados que mais tardaram a assumir a eleição direta para Prefeitos ao lado das eleições para o Conselho Municipal.

Constituições dos "*Länder*" consubstanciaram, mais do que a própria Constituição Federal, a radicalidade do princípio republicano: instituíram sistemas parlamentares de assembleia, ou "comitês de maioria parlamentar", aboliram a figura do Chefe de Estado, defenderam o controle contínuo do governo pelos parlamentos. Na suspensão de trabalhos destes, as comissões permanentes encarregam-se das tarefas de fiscalização dos executivos". (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha com um ensaio e anotações de Nuno Rogerio. Coimbra, Coimbra Editora, 1996).

A lei de modernização eleitoral é de 1994 e, em 1999, entrou em vigor na primeira eleição direta em nível local no estado de NRW. Como nos demais estados, lei objetivou promover o contraponto entre os Conselheiros (parlamento local) e a Prefeitura (executivo local). Anteriormente não era possível fazer valer as diferenças como instrumento de controle mútuo. Hoje é comum a divergência partidária entre o Prefeito e o Conselho Local (Câmara). Exemplo disso ocorreu na cidade de Bonn onde no último mandato o Conselho (Câmara) tinha a maioria do partido da CDU (União Democrata Cristã), e a Prefeita era filiada ao SPD (Partido da Social Democracia). São estas dinâmicas que trazem os efeitos positivos dos *checks and balances* ao novo sistema. Deve-se grifar que no regime parlamentarista o Prefeito acumula o papel de Chefe da Administração e de Presidente do Conselho Local (*Gemeinderat*). Nord-Rhein Westfalia foi o primeiro estado ao norte da Alemanha a assumir esse sistema que já existia no sul. O Prefeito não é tido como membro do Conselho (Câmara), pois não foi eleito como tal. Porém, na qualidade de Presidente da Casa tem direito de voto e normalmente o exerce nas principais deliberações.



Além da eleição direta dos mandatários para o Parlamento e para o Executivo, o Plebiscito é outro instrumento de participação altamente aplicado nos municípios. Nos últimos 5 anos, ocorreram um total de 169 plebiscitos no estado de NRW. Os plebiscitos são muito utilizados em decisões sobre o financiamento de obras públicas. As iniciativas de plebiscito devem ser acompanhadas das propostas de financiamento das opções que estão em pauta. Em alguns estados este procedimento não é necessário, bastando o julgamento de conteúdo mas não do mérito financeiro. Utiliza-se também o Referendum, instrumento mais simples através do qual se consulta apenas sobre a necessidade ou não dos projetos em questão. Pode

ocorrer neste caso de que mais de um projeto tenham a aceitação popular. Neste caso deve se proceder uma nova consulta para priorizar a ordem para sua realização.

A convocação de um Plebiscito pode ser de iniciativa popular. Para tanto bastam 10% de assinaturas da população votante. Em geral, cria-se em torno das propostas em pauta uma espécie de "campanha eleitoral" sobre o tema. Para que a consulta por meio de plebiscito seja considerada válida e aceita é necessário que pelo menos 20% do total dos habitantes votantes no município aprove a proposta em pauta.

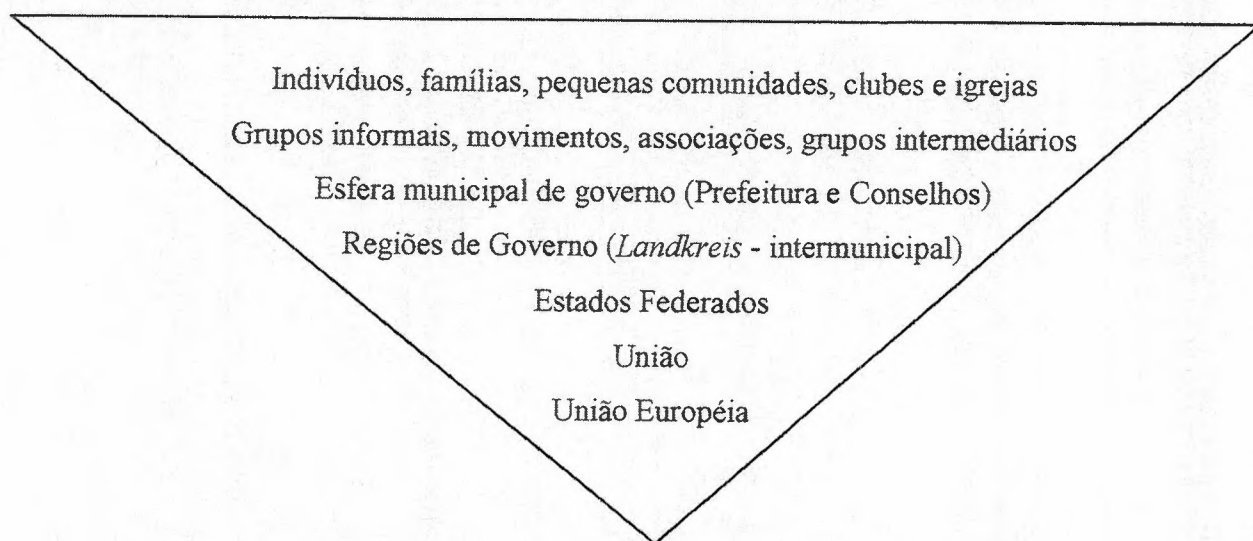
Os municípios podem legislar através de decretos, por exemplo, sobre taxas municipais e outros interesses locais. Como vimos, também os Plebiscitos são utilizados em nível municipal para que a população seja informada e consultada sobre o impacto das decisões financeiras. Dependendo do resultado das consultas pode-se aprovar uma determinada obra ou intervenção no seu mérito mas não no aspecto financeiro. Isto obrigará o Conselho Municipal (Câmara) a votar uma forma de financiamento alternativa.

A estrutura federal da Alemanha é composta por dezesseis (16) Estados Federados e 3 (três) Cidades-estado. A estrutura legal e administrativa de cada estado é heterogênea porém a legislação federal é uniforme para todos. Em oposição ao Brasil, o federalismo alemão se apóia em estados soberanos pré-existentes. A união dos estados se deu em 1871 sob o regime da Prússia. O Império prussiano tinha funções limitadas às relações externas e ao poder militar. O parlamento era impotente e o poder girava em torno dos estados membros. O Império Prussiano era financiado através de fundos dos estados soberanos vindos de "baixo para cima". A administração era muito centralizada.

Com o "Império Presidencialista" da República de Weimer o Parlamento era também impotente, ou tinha uma potência relativa. Mais tarde, com a instituição da Federação alemã, no pós-guerra, através da Lei Fundamental de 1949, adota-se o efetivamente o Parlamentarismo. O novo regime garante a representatividade dos estados membros e a unidade nacional. Adota-se ainda o princípio da subsidiariedade como orientador da ordem político-administrativa federal. Segundo este princípio a distribuição de competências entre as esferas da sociedade se faz a partir do plano individual e comunitário. Ou seja, a pessoa humana e as coletividades da sociedade civil prevalecem sobre os poderes Estado que devem

se colocar a serviço do povo, e não o inverso. Esta estrutura objetiva a superação do comando hierárquico do império e dos regimes ditatoriais. Numa visão esquemática teríamos uma pirâmide invertida para representar tal estrutura.

Estrutura de poder segundo o princípio da subsidiariedade



São competências centrais da União a defesa, os assuntos exteriores e as relações internacionais, a proteção à cidadania, a imigração, a coordenação e integração federativa.

Os Estados têm entre os temas principais de sua competência a cultura e a educação. Há diferenças na forma de conduzir estes dois setores em cada estado, fundadas no princípio da autonomia federativa. Há um debate em curso na Alemanha no qual alguns se posicionam favoravelmente à manutenção do sistema atual e outros pretendem centralizar a política de educação nas mãos da União, com vistas a uma maior uniformidade do sistema. As posições contrárias advogam em favor da autonomia para preservar as identidades culturais diversas.

Uma particularidade no sistema Educação alemão reside no fato de que as tarefas são geridas numa espécie de mescla de funções partilhadas entre os estados e os municípios. Nesta partilha os edifícios, equipamentos, infra-estrutura, manutenção ficam sob a competência municipal. Já os professores, os conteúdos programáticos e materiais didáticos são de competência estadual.

No que diz respeito à Polícia, anteriormente esta tarefa foi de competência municipal mas passou às mãos dos estados em função de seu alto financiamento. Porém, a formação de policiais é feita, em muitos casos, juntamente com a formação de servidores municipais, dada a sua vinculação com os serviços comunitários em geral. Ou seja, a cultura policial é muito vinculada ao local.

As questões relativas ao meio ambiente, em princípio, estão sob o comando dos estados, ao menos no plano da tomada de decisões. A saúde é também de competência estadual, assim como a política econômica regional.

As tarefas dos Municípios estão distribuídas segundo as seguintes áreas:

1. Administração Geral e organização de pessoal
2. Departamento Jurídico
3. Ordem Pública: é garantida pelos estado com algumas tarefas municipais
4. Finanças Municipais
5. Assistência Social: engloba seguro desemprego (peso crescente sobre os municípios)
6. Educação: a maior parte do ensino se faz através de escolas públicas estaduais instaladas em edifícios e infra-estrutura municipais. Há também escolas privadas e, em alguns casos, escolas completamente municipais.
7. Cultura, Esporte e Lazer
8. Desenvolvimento Econômico: as políticas econômicas locais e regionais ficam a cargo dos municípios e dos respectivos *Landkreise* onde estão inseridos
9. Planejamento, construção e manutenção de obras públicas
10. Transportes públicos, trânsito e vias públicas: englobam vias urbanas e rurais locais
11. Saúde: é menos uma tarefa do município por estar mais afeita aos *Landkreise* (governos regionais) em função dos ganhos de escala. No caso das cidades livres (maiores) a saúde é uma competência essencialmente municipal.
12. Água, Esgoto e gestão de Resíduos Sólidos
13. Segurança: os municípios exercem algumas tarefas no plano comunitário

As tarefas municipais sofrem alguma diferenciação. As tarefas típicas da administração autônoma são aquelas em que os municípios tomam todas as decisões sozinhos. Somente no

caso de tomarem decisões, ou encaminharem alguma política fora das determinações legais, o estado pode intervir.

Há um segundo tipo de tarefas que são obrigatórias e compulsivas tendo como base ordens provenientes do Estado ou da própria União. Aqui os municípios não estão livres para exercer sua autonomia mas obedecem estritamente as orientações das esferas maiores. Um terceiro tipo de tarefas engloba aquelas em que o município tem obrigações compartilhadas com os estados.

Como exemplo do primeiro conjunto de tarefas, bastante amplo e dispendioso para os municípios, deve-se mencionar: a operação dos Centros de Convivência ou (Centro dos Cidadãos); as Bibliotecas Municipais; os Teatros; o transporte público em Bondes Elétricos (*Trambahn*); o fornecimento de Eletricidade; e os Hospitais, no caso das cidades livres. Como vimos, em alguns casos os hospitais estão no terceiro tipo de tarefas que aglutinam estados e municípios ao nível dos *Landkreis*; a Educação é em primeiro lugar competência do estado porém os municípios estão obrigados a prover as instalações.

Como exemplo do segundo grupo de tarefas, obrigatórias porém geradas nos estados ou na União temos: a coleta e o tratamento de resíduos sólidos; a coleta e o tratamento de esgotos - neste caso o município tem a possibilidade de organizar os serviços autonomamente ou terceirizar mas não pode deixar de fazê-lo; a gestão das eleições municipais; a gestão do meio ambiente e dos recursos hídricos; os Jardins de Infância; as políticas para a Juventude; as Escolas; e as estradas.

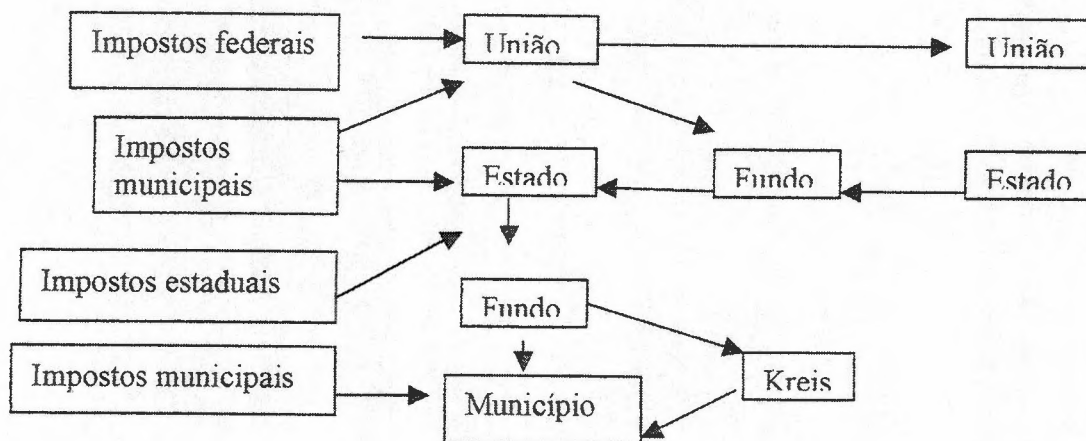
Finalmente, como tarefas do terceiro grupo, obrigatórias onde o estado intervém, teríamos: a Ordem municipal; a vigilância sanitária de restaurantes e locais públicos; construções e obra públicas; supervisão de projetos e construções.

O financiamento para execução destas tarefas se dá através de quatro tipos de ingresso financeiro: os impostos, as taxas, os emolumentos e as transferências. No quadro abaixo indicamos os pesos e as formas de distribuição destes quatro pilares da estrutura fiscal dos municípios na Alemanha:

Quatro Pilares	Steuern (Receitas de Impostos)	Gebühren (Taxas pelos serviços permanentes)	Beiträge (Emolumentos recolhidos quando o serviço é prestado)	Zuschüsse (Transferências)
100%	1. Imposto sobre Atividade Lucrativa. Depende da saúde das empresas.	1. Taxa para canalização ou limpeza de vias públicas	1. Uso das estradas 2. Iluminação 3. Cabos	1. Transferências correntes 2. Investimentos especiais, por exemplo em: - estádios - paisagens - transportes - hospitais
100%	2. Impostos Territoriais: sobre terrenos construídos e sobre propriedade agrícola.			
15%	3. Imposto sobre Circulação de Mercadorias			
15%	4. Imposto de Renda sobre Pessoa Física - cota parte de 15% vai para os municípios. Não estão associados à conjuntura econômica.			
100%	5. Impostos menores (pouca importância): a. Sobre Divertimentos: discos, bailes, máquinas de sorte; b. Sobre animais domésticos			

Como vemos segundo o quadro, os resultados da cobrança de impostos sobre o território ficam 100% no municípios. 15% dos resultados da arrecadação do IR ficam no local. Os impostos sobre atividade lucrativa (equivaleria ao IPI brasileiro) são arrecadados no município e praticamente 100% permanece no local (uma parte ínfima deve ir para os estados). Os pequenos impostos ficam todos 100% no município. O Imposto Territorial é fixado pelo Conselho Municipal (Câmara de Vereadores). O Imposto de Renda é cobrado pela Secretaria da Fazenda de cada estado, porém, as pessoas transferem diretamente a quota municipal à Fazenda municipal. Da mesma forma se faz com a cobrança dos Impostos sobre Circulação de Mercadorias.

Sistema Tributário



Cobertura de despesas:

ITEM DE DESPESA	Percentual da cobertura através de Impostos e/ou Taxas pagas pelo cidadão	Percentual da cobertura através de transferências dos Estados e/ou União
Bibliotecas	2	98
Museus	7	93
Jardins da infância/ creches	12	88
Teatros	13	87
Piscinas	23	77
Escolas para adultos	29	71
Escolas de Música	30	70
Limpeza de ruas	66	34
Cemitérios	66	34
Matadouros municipais	68	32
Água e esgoto	87	13
Coleta e tratamento de lixo	89	11

Na Alemanha 30% dos investimentos públicos são realizados diretamente pelos municípios. A Receita Municipal total do país é de 3.778 DM por habitante/ano. Nos estados da ex-Alemanha Oriental a receita é um pouco inferior, na casa dos 3.565 DM por habitante/ano.

O fomento econômico municipal é feito de forma autônoma. Ele se dá, por exemplo, através da entrega de terrenos públicos gratuitamente aos investidores ou através de aluguéis

subsidiados. Ocorre também a construção de parques industriais completos que depois são oferecidos pelo município. Pode ainda se fazer através de empréstimos com juros reduzidos. Finalmente, a municipalidade pode oferecer o assessoramento gratuito a novos empreendedores que pretendam fundar sua empresa no território local. Podem ainda existir as subvenções diretas, por exemplo, a prefeitura compra ações de uma empresa deficitária local. O município fomenta a economia também através de infra-estrutura física e logística para feiras. Sem contar a própria cobrança de impostos municipais e seus efeitos redistributivos. Pode haver isenção de impostos sobre atividade lucrativa, porém, é proibida qualquer subvenção que prejudique concorrência, segundo o tratado da União Européia.

Os municípios são regidos por algumas diretrizes fundamentais: a autonomia é um direito de todos os municípios sendo que são responsáveis por tudo o que acontecer no seu território com exceção da educação; o Direito Público é a base da autonomia municipal que deve ser governado sob o comando e o resguardo da lei mas nunca sob o controle das esferas superiores. Cabe sim a assessoria e o apoio subsidiário dos estados aos municípios. Os municípios devem agir com responsabilidade própria, com recursos próprios e sustentados pela participação democrática.

O número de municípios na Alemanha é bastante elevado para os padrões brasileiros mas nem tanto para os padrões europeus. A tabela abaixo ilustra bem esta afirmação:

País	Número de municípios	População total em 1990
Alemanha	15.000	80 milhões
França	36.551	60 milhões
Grã-Bretanha	76.000	
Itália	8.050	
Brasil	5.507	170 milhões

47,60 % dos municípios alemães não têm mais de 1.000 habitantes. Nos padrões brasileiros estes municípios equivaleriam aos distritos sob o ponto de vista geo-populacional. Porém, todos eles gozam de autonomia política e administrativa, elegendo seus prefeitos e conselheiros em regime parlamentar. Não importando a população municipal, as unidades

locais alemães gozam de autonomia graças ao equilíbrio da divisão de competências e à clareza da distribuição dos recursos através da arrecadação própria e das transferências. Num quadro comparativo sobre os ingressos municipais nos dois países teríamos:

País	Impostos	Transferências	Taxas
Brasil	19%	67%	14%
RFA	32%	32%	36%

Há um visível equilíbrio na estrutura de financiamento dos municípios da Alemanha em comparação desequilíbrio brasileiro. Na Alemanha o esforço de arrecadação é maior e o custeio direto através de taxas também. Isso faz com que os recursos advindos de transferências dos estados e da União não ultrapassem a faixa dos 32%.

A cada Euro (nova moeda europeia que substituiu o Marco Alemão em 1/1/2002) do orçamento municipal, 1/3 é fruto da luta pela efetivação dos próprios impostos e outro 1/3 das próprias taxas. Estes 2/3 dos recursos, independentes das transferências dos estados ou da União, garantem a autonomia financeira dos municípios.

Na Alemanha é também de competência municipal o Imposto Territorial Urbano, que tem alíquotas diferenciadas para os imóveis residenciais, comerciais e industriais. Cabe também aos municípios 15% da arrecadação sobre a renda (IR) que seguem diretamente para o município e não passam por qualquer tipo de gestão em fundos de repasse. Finalmente, existem as taxas sobre todos os serviços municipais cobradas sobre o uso efetivo dos equipamentos públicos.

Graças a esta estrutura a dependência de municípios em relação aos estados e à União é inaceitável no modelo alemão. A opção pela dependência, na perspectiva alemã, reduziria o esforço de arrecadação dos municípios. Para que se aproximassem do modelo alemão seria necessário aos municípios brasileiros uma série de reformas. Entre elas: 1) o esforço e conseqüente aumento da arrecadação tributária em todos os municípios da federação; 2) a clara separação de competências; 3) a equidade fiscal clara e praticável (regime de transferências).

No que diz respeito aos estados federados, onde se inserem os municípios, pode-se distinguir dois grupos básicos. O primeiro agrupa os cinco (5) estados mais pobres que arrecadam menos de 50% do total de suas receitas. O segundo que agrupa os onze (11) estados mais ricos que, conseqüentemente sustentam as políticas compensatórias. Com estes contrastes bastante inferiores ao caso brasileiro, que tende a ter uma situação inversa, é obviamente mais fácil se chegar a um equilíbrio tributário.

Dentre os estados mais ricos se destaca um sub-grupo com quatro estados de ponta: Hamburg, localizado ao norte, tendo como cidades principais Hamburg e Hanover; Hessen, localizado ao Centro-Oeste, tendo Frankfurt como principal cidade, onde 60 mil empregos são mantidos somente pelo famoso aeroporto internacional; Baden-Württemberg, localizado ao Sudoeste, tendo como principal cidade Stuttgart. Este estado faz fronteira com França e Suíça, sofrendo forte influência destes e mantendo semelhanças culturais com seus vizinhos; e RheinPfalz-Mainz, localizado ao extremo oeste, fazendo fronteira com Luxemburgo.

Dentre as cidades de maior porte se destacam Berlim com 3.5 milhões de habitantes, Hamburg com 1.7 milhões, Munique com 1.2 milhões e Colônia com 1 milhão. Todas as demais cidades alemãs estão abaixo da faixa de um milhão de habitantes. Isto sinaliza claramente contra qualquer tendência á aglomeração ou à metropolização. Para melhor ilustrar, as duas grandes cidades que vêm logo abaixo da faixa de um milhão de habitantes são Frankfurt com 647.000 e Essen com 612.000.

A resistência ao crescimento desordenado das cidades foi endossado pela assinatura, por parte da Alemanha, das convenções em torno da **Agenda 21**. Os conceitos de proteção ecológica e desenvolvimento sustentável estão fortemente assimilados na sociedade alemã. Todos os partidos políticos, não somente os "Verdes" (*Die Grünen*), incluem em suas deliberações programáticas capítulos referentes aos temas ambientais.

Com respeito à gestão ecológica dos espaços urbanos e rurais, tanto os estados como os municípios têm um papel central. Neste tema e em outras áreas, como transporte, educação e saúde, são de grande importância os instrumentos de **Cooperação Intermunicipal** existentes na Alemanha. Há três maneiras para concretização desta cooperação. A primeira e principal é através dos *Landkreise* (numa tradução livre "círculos regionais" ou "circunscrições"). Trata-

se de uma instância regional constitucionalmente prevista que se coloca do ponto de vista político-administrativo entre os municípios e os estados.

Ao lado dos *Landkreise* há também as Associações de Municípios (*Verband*) que, como aqui, possuem um caráter de representação política junto às demais esferas para proteção de interesses locais, bem como, realizam a capacitação de gestores. Finalmente existem as Associações Temáticas (*Zweckverband*) que se equiparariam aos consórcios intermunicipais no Brasil. Trata-se de um tipo específico de associação com finalidades muito próprias e restritas, por exemplo, a gestão de lixo ou recursos hídricos.

Estas estruturas regionais são fundamentais para o sucesso do regime federativo alemão. Fundado no princípio da subsidiariedade, a federação alemã é fortemente descentralizada. Tudo o que pode ser feito em nível local e regional é executado nestas esferas. Os estados e a União tem uma atuação subsidiária. Isto se nota na proporção dos gastos públicos de cada uma das esferas na casa dos 30%.

Existem ainda as cidades livres que não pertencem a um *Landkreis* e com isso realizam autonomamente todas as suas tarefas. Porém, é possível que uma cidade livre se associe a outras através de uma *Zweckverband* com uma finalidade específica. Isso é comum com respeito a gestão de resíduos sólidos e recursos hídricos. O tema das estradas e tratamento da paisagem também pode requerer algum tipo de associação. Da mesma forma, as cidades-Estado, como Berlim, que não pertencem aos *Landkreise* podem associar-se com outras cidades ou *Landkreise* para execução de tarefas de interesse comum.

2. O servidor público, categorias funcionais e ingresso no funcionalismo alemão

A Lei Fundamental alemã tem como primeiro artigo os seguintes dizeres:

"Art. 1º

1. A dignidade da pessoa humana é inviolável. Todas as autoridades públicas têm o dever de a respeitar e proteger. (grifo nosso)

2. O Povo Alemão reconhece, por isso, os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana como fundamentos de qualquer comunidade humana, da paz e da justiça no mundo.

3. Os direitos fundamentais a seguir enunciados vinculam, como direito diretamente aplicável, os poderes legislativo, executivo e judiciário." (grifo nosso, Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, 1996: 124)

O artigo primeiro é claro com respeito ao papel da autoridade pública e do servidor na Alemanha, o respeito e a proteção à dignidade da pessoa humana. Este primeiro artigo está claramente contextualizado na história e revela a influência do pensamento democrata cristão na sua redação que se representava através do presidente da Assembléia Constituinte.

Mais adiante, o artigo terceiro irá ser mais enfático em relação à dignidade da pessoa, garantindo as mesmas condições de vida para todos os cidadãos e residentes no país:

"Art. 3º (Igualdade perante a lei)

1. Todas as pessoas são iguais perante a lei. (grifo nosso)
2. Os homens e as mulheres gozam dos mesmos direitos. O Estado promove a efetiva realização da igualdade de mulheres e homens e atua no sentido de eliminar desvantagens existentes. (grifo nosso)
3. Ninguém pode ser prejudicado ou privilegiado por causa do sexo, ascendência, raça, língua, pátria e terra de origem, crença, convicções religiosas ou políticas. Ninguém pode ser prejudicado em virtude de sua deficiência." (grifo nosso)

Os três itens do artigo 3º complementam-se entre si e em conjunto definem o princípio da igualdade de condições de vida para todos, que significa mais do que a igualdade somente perante a lei. Este princípio não é abstrato mas fundamenta e rege todo o sistema tributário alemão, através do qual se realiza em grande parte a política de justiça social através dos mecanismos de transferências entre esferas de poder e regiões (*Ausgleichsystem*). Apesar de na prática esta uniformidade por vezes não estar garantida, sua presença na Lei Fundamental a coloca como um objetivo comum a ser perseguido por toda a Nação, com a proteção do Estado. Nos artigos citados fica claro que o papel do agente público é fundamental para tanto.

Apesar da tradição weberiana da burocracia alemã, o país vem incorporando mais recentemente os conceitos da Gestão Moderna. Eles exercem grande atração sob o ponto de vista da transparência da gestão contra a corrupção. Dentro deste mesmo conceito desenvolve-se também a idéia da gestão pública voltada para as expectativas do cidadão segundo as

relações "cliente-provedor". Espera-se qualidade e uma relação mais direta entre a administração e a cidadania. Um exemplo destes esforços são os novos serviços em horários alternativos durante a semana e nos finais de semana para atender o grande público que trabalha em jornada completa, inclusive com algumas *non stop agencies*.

Ao lado desta tendência permanece o espírito típico do cidadão como co-responsável pela gestão, ou seja, vota mas segue responsável pela coisa pública. Ele se sustenta nas relações de solidariedade presente nas comunidades, associações e clubes que fazem parte da cultura alemã e se multiplicam por todas as cidades e povoados.

Existem três tipos de servidores públicos na Alemanha: os Trabalhadores Públicos (*Arbeiter*), encarregados dos serviços básicos de limpeza, manutenção etc.; os Funcionários Contratados (*Angestellte*), que são funcionários públicos sem estabilidade, com vínculos contratuais temporários, em geral, alocados em serviços burocráticos de menor responsabilidade; e os Funcionários Públicos Concursados (*Beamte*), dotados de estabilidade funcional, ocupados com os serviços mais complexos e com maiores responsabilidades. Ambos estão sujeitos aos padrões salariais públicos definidos em estratos e subdivisões.

Há quatro (4) categorias, ou níveis hierárquicos, para classificação dos serviços públicos na Alemanha, válidas também para a esfera municipal. Cada um deles tem suas próprias subdivisões internas que acomodam as mudanças nas carreiras em função de tempo de serviço, situação familiar e número de filhos, promoções por mérito, promoções por capacitação etc.

1. A categoria do **Serviço Simples (*Einfache Dienst*)**, onde se enquadram os serviços de limpeza, manutenção, operação e máquinas, portaria, recepção etc. Estes profissionais devem ter cursado o ginásio e um ano de treinamento prático na própria atividade;

2. A categoria do **Serviço Médio (*Mittlere Dienst*)**, onde se enquadram os serviços de escritório com alguma complexidade como manuseio de documentos e correspondências, atendimento ao público, encaminhamento de processos etc. Estes profissionais, dependendo da divisão em que pretendem ingressar na carreira pública, podem ser exigidos somente quanto ao curso de segundo grau ou quanto ao curso técnico profissionalizante de dois anos incluindo estágio prático. Nestes cursos os alunos passam pelas áreas do direito, administração, recursos

humanos etc. Estes serviços profissionais médios em geral são feitos por **servidores concursados** (*Beamte*) mas podem também ser executados por **funcionários contratados** (*Angestellter*).

3. A categoria do **Serviço Elevado** (*Gehobene Dienst*), onde se enquadram os servidores necessariamente concursados, com perfil mais definido para atuar nas áreas administrativa, jurídica, financeira, social, urbanística etc. Destes profissionais são exigidos um curso de no mínimo três anos nas Escolas Especializadas em Administração Pública Municipal (*Fachhochschule*), como é o caso da EAPMNRW.

4. Existe ainda a categoria do **Serviço Superior** (*Höherer Dienst*) que passam por um outro tipo de formação de carácter generalista fora das Escolas Especializadas de Administração Pública. Para tanto devem realizar cursos em nível de graduação ou pós-graduação, conforme o caso, especialmente em administração pública e direito público, oferecidos pelo sistema universitário. É aconselhável e comum que os prefeitos possuam uma formação universitária para ocupar seu cargo, que pertencente ao Serviço Superior da administração, apesar de não ser obrigatório, por se tratar de um cargo eletivo.

No que diz respeito aos policiais, deve-se dizer que na década de 1950 os efetivos alemães ganharam uma série de privilégios, entre eles, a aposentadoria aos 60 (ao invés de 65), *status* que lutam para conservar. Trata-se de uma das carreiras dos Serviços Médio e Elevado, das mais procuradas por sua remuneração e privilégios, ficando somente abaixo dos profissionais da saúde.

O ingresso no funcionalismo público municipal

A primeira forma de ingresso no serviço público é através de concurso na própria repartição que se deseja trabalhar, constituído de teste ou entrevista para cargo iniciante do Serviço Médio. Trata-se de um processo onde o contato pessoal vale mais do que o próprio mérito. Em geral, por se tratarem de pessoas da própria comunidade, há um tipo de envolvimento natural com o serviço e com as relações particulares com funcionários e dirigentes. Fica a critério da repartição e a escolha final dos candidatos que se apresentam desta forma.

Há também concursos mais complexos e mais isentos da influência pessoal nos seus resultados para cargos do Serviço Médio. Este é o caso da polícia, carreira onde a entrada é mais rígida e segue *standards* gerais.

Para os concursos em geral seriam necessários treze (13) anos de estudo obrigatório, compreendendo o segundo grau completo. Na prática, o ingresso pode se dar de diversas formas no que diz respeito aos requisitos quanto a formação do candidato:

Há candidatos que no décimo ano de estudo - ano em que se presta o exame público de segundo grau (*Abitur*) - optam por entrar na administração pública imediatamente e podem fazê-lo. Para isso, dependendo da nota tenham obtido no exame público (*Abitur*), antes mesmo de concluir o 12º ou 13º anos de estudos em nível médio, fazem um curso técnico em administração pública de dois anos, em nível básico. Em seguida prestam o concurso para funcionário público para as primeiras carreiras do Serviço Médio. Em sendo aprovados, podem ingressar diretamente na carreira.

Caso desejarem ingressar no Serviço Elevado podem, cumpridos estes requisitos, podem se apresentar para um curso de qualificação (*Ausbildung*) nas Escolas Especializadas (*Fachhochschule*) de Administração Pública mantidas pelos governos estaduais, onde passarão por mais três anos de formação.

Uma porcentagem de 50% dos estudantes costuma chegar desta forma as escolas do Estado. A outra metade completa os 12 anos de formação média e prestam um exame que lhes dá um certificado para o ingresso em uma *Fachhochschule*. Munidos deste podem ingressar diretamente nas Escolas de Administração Pública mantidas pelos estados, desde que anteriormente tenham também prestado um concurso para o funcionalismo.

Todos os funcionários que desejam ingressar em carreiras da categoria do Serviço Elevado (*Gehobene Dienst*) devem passar por uma Escola Especializada em Administração Pública mantida pelos estados. Por sua vez, os funcionários que desejam ingressar em carreiras do Nível Médio (*Mittlere Dienst*), podem passar por outros cursos em nível técnico. No caso de desejarem uma promoção dentro do próprio Serviço Médio, ou para adentrar o Serviço

Elevado, poderão ingressar em uma Escola de Administração Pública estadual para habilitar-se através de um curso de especialização de até dois anos (*Fortbildung*).

Os demais estudantes que cumprem os treze (13) anos de formação média, inclusive com o *Abitur*, e pretendem ingressar na administração pública, em geral já optaram pela formação universitária. Estes certamente buscarão habilitar-se para as categorias do Serviço Superior da Administração (*Höherer Dienst*). Nestes casos, as carreiras superiores, na sua maioria são preenchidas por juristas segundo os concursos, e não segundo o ingresso automático.

Há também como opção, o curso em nível universitário oferecido pela Escola Superior da Administração Pública de Speyer. Este curso de excelência prepara quadros especialmente para os mais altos escalões da Administração que tem o ingresso automático nas carreiras, em dependendo das notas finais.

Em geral as administrações municipais estão organizadas a partir dos seguintes níveis hierárquicos:

<u>Executivo</u>	<u>Parlamento</u>
Prefeito e Vice (<i>Oberbürgermeister</i>)	Conselho Municipal (Rat der Stadt ou Gemeinderat)
Sercretarias (<i>Verwaltungsverstand</i>)	Comissões Temáticas
Sub-secretarias (<i>Fachbereich</i>)	
Departamentos (<i>Referat</i>)	
Chefias (<i>Arbeitsteilung</i>)	
Equipes Técnicas (<i>Teams</i>)	

3. Formação para Administração Pública no estado de Nord-Reihn Westfalia

A formação humana para administração pública na Alemanha tem como objetivo primeiro introduzir o servidor nos conceitos e princípios fundamentais do ordenamento do Estado. A democracia é o primeiro conceito a ser apreendido segundo o espírito dos pais da Lei Fundamental de 1949. A assembléia constituinte do pós-Guerra, se incumbiu de conceber uma nova ordem social e econômica para o país, fundada em instituições que não fossem sensíveis às ilusões da ditadura. Graças a este ordenamento constitucional de caráter profundamente

humano (por assumir a Declaração dos Direitos Fundamentais) e democrático a Alemanha vive desde então um longo período de paz de sua história.

O sistema de formação para Administração Pública na Alemanha envolve escolas técnicas e especializadas, bem como, instituições acadêmicas, todas elas inspiradas pelos princípios da Lei Fundamental. A formação se faz segundo as diferentes categorias dos serviços públicos, válidas para todos os níveis da administração (União, Estados, Governos Regionais e Municípios). As mesmas categorias servem para orientar as carreiras das instituições para-estatais, por exemplo, as fundações políticas ligadas aos partidos. No caso dos servidores dos municípios e dos governos regionais (*Landkreise*), cada um terá a sua formação específica em função das diferentes competências das duas esferas de governo. O número de alunos voltados à administração municipal em geral é mais alto do que o número dos que servirão nos governos regionais.

As Escolas para Administradores Municipais começaram a surgir na Alemanha na década de 1970. O objetivo primordial das escolas era garantir a aproximação do servidor ao cidadão. Percebeu-se que era necessário uma educação específica com este propósito, que pudesse trazer elementos novos às tradições da burocracia weberiana. Dentro desta formação tem destaque o trabalho com a autoconsciência dos estudantes-servidores. Temas como cortesia e sensibilidade para com os cidadãos são fundamentais.

Apesar destas mudanças, a formação do agente público local ainda é muito calcada no Direito Administrativo e no Direito Municipal. Tendo em vista o extremo detalhamento das rotinas burocráticas e a sedimentação dos procedimentos e normas administrativas, cabe ao servidor, em primeiro lugar, conhecer as estruturas de gestão, as normas que as regem e seu funcionamento prático. As questões inovadoras, que exigem novas técnicas e novas políticas são raras, em comparação aos países em desenvolvimento. Nos últimos anos os desafios maiores para administração pública municipal têm se concentrado nos estados anexados durante o processo de unificação alemã. Outro grupo de novas tarefas foi posto em função das mudanças sociais e econômicas decorrentes da unificação europeia (migrações, emprego/trabalho, cidadania, integração cultural, direitos humanos etc.). Fala-se em reformas do sistema em função do regime governamental da União Europeia e seus impactos sobre os

poderes locais. Uma reforma neste sentido poderia também introduzir alguns conteúdos da moderna administração pública em voga também na Europa.

O tamanho das escolas de formação de servidores municipais varia conforme o número de funcionários no estado onde se encontra. Para que possamos ter uma estimativa do número médio de funcionários por habitante na Alemanha, podemos tomar o exemplo de Colônia. Esta cidade-livre tem 1 milhão de habitantes e mais ou menos 20.000 funcionários públicos. Isto significa uma fração ideal média de 0,02 funcionários por habitante. Este número pode variar e tende a ser mais alto no estados do leste do que no oeste devido ao peso da máquina da ex-Alemanha Oriental. Tomando o exemplo do estado de NRW, a maior parte dos municípios se encontra na faixa dos 10 mil a 50 mil habitantes. Com base na fração de 0,02 poderíamos estimar que estas prefeituras tenham de 200 a 1.000 funcionários. A proporcionalidade não é perfeita pois existem serviços mais intensivos em mão de obra do que outros e sua dispersão é variável.

Há vinculação da formação oferecida pelas Escolas Especializadas em Administração Pública em nível municipal às carreiras para as quais preparam seus alunos. Isso só é possível porque estas Escolas Especializadas para administradores municipais são parte integrante das estruturas das Secretarias de Interior de cada estado federado. Há também algumas Escolas vinculadas às Secretarias de Finanças, que formam quadros específicos com o perfil exigido pela instituição. Da mesma forma, existem Escolas vinculadas às Secretarias da Justiça, responsáveis pela formação de quadros voltados às ciências jurídicas, para preencher seu próprio corpo de servidores.

No caso de universidades que oferecem cursos de administração pública, ou na maioria dos casos das escolas superiores técnicas, esta vinculação entre os cursos e as carreira se dá de maneira diferente. Isto porque, nestes casos, as instituições estão vinculadas às Secretarias de Ciência e Educação de cada

Deixando o tema da formação para as carreiras médias e elevadas, que ocupam a grande maior parte dos servidores, devemos fazer uma breve referência à formação para as carreiras superiores (*Höherer Dienst*). Como dissemos, os funcionários destes níveis passam por um tipo de formação de caráter generalista fora das Escolas Especializadas de Administração Pública. Devem recorrer aos cursos em nível de graduação ou pós-graduação oferecidos pelo

sistema universitário. Ocorre que existe um tipo de formação um tanto diferenciada neste âmbito das elites burocráticas alemãs. Trata-se da Escola Superior para altos funcionários da Administração Pública, conhecida por *Hochschule für Öffentliche Verwaltung*, em Speyer.

Esta escola equivalente a mais conhecida nos meios latinos, *Ecole Nationale d'Administration* - ENA, da França. Como no caso da ENA, os egressos da Escola Superior de Speyer exercem funções de alta direção na administração pública, ao nível das Chancelarias e Ministérios, nas várias esferas da administração. Como no caso da ENA, a Escola de Speyer dá o tom à toda administração pública alemã. Os principais estudos sobre o tema são realizados dentro de suas áreas de pesquisa. Em Speyer se formam profissionais que podem atuar em todas as esferas de governo, inclusive, no plano da União Européia.

O trabalho da Escola Superior de Speyer cobre três atividades de formação no campo das ciências administrativas: pós-graduação; treinamento para funcionários em serviço e pesquisa. Realiza ainda o treinamento prévio de jovens advogados do serviço civil e economistas para os exames públicos de Segundo Estado (*Referendare*). Realiza ainda o treinamento de outras categorias de funcionários públicos superiores através de Cursos Semestrais ou Cursos dos Programas em nível de *Master* com a duração de um ano. As áreas de pesquisa cobrem as ciências jurídicas, econômicas, problemas sociais, administração internacional, nacional e municipal. Na área de Pós-Graduação a Escola está habilitada para a titulação de doutorados e a realizar concursos para as carreiras docentes. A Escola é ainda membro da “Conferência de Reitores Alemães”, organização que reúne as universidades e instituições educacionais similares, bem como, as instituições de pesquisa na República Federal da Alemanha.

A Escola de Speyer foi fundada em 1947 pelas autoridades da ocupação aliada francesa na qualidade de Academia Estatal para as Ciências da Administração. O nome atual foi dado em 1950, através de uma Lei que a transferiu para o Governo do Estado de Rheinland-Pfalz (Renânia Palatinado), reafirmando seu *status* de instituição pública com natureza e capacidade jurídica próprias. Mais tarde, como resultado de um acordo firmado em 1952 entre o Governos Federal e os Governos Estaduais, a Escola foi assumida em conjunto e de maneira articulada por todos os entes federativos que passaram a ter responsabilidade sobre sua gestão e financiamento da escola. Mais recentemente, os novos estados pertencente às regiões da antiga República Democrática Alemã, Brandemburgo, Mecklenbug-Western Pomerania, Saxonia,

Saxônia-Anhalt e Thuringia tiveram também acesso ao acordo, podendo usufruir dos serviços da Escola de Speyer.

A Escola de Speyer está estruturada através de 19 Cátedras cobrindo áreas como o Direito Público, as Ciências Administrativas e Econômicas, e ainda, História Moderna, Sociologia e Ciência Política. Além das Cátedras permanentes, Servidores Públicos de Nível Superior, bem como, Magistrados oferecem programas de conferências de meio período sobre administração aplicada. Esse tipo de atividade complementar, que associa teoria do direito e da administração a sua aplicação prática, tem demonstrado ser extremamente útil para a formação dos alunos, e também, tem estimulado numerosos projetos de pesquisa.

A formação especializada dos servidores na Alemanha segue a metodologia do Sistema Dual (*Dualsystem*), válida também para os cursos em nível técnico. Ou seja, o aluno recebe uma formação teórica associada à prática nas próprias repartições. Os alunos realizam estas duas modalidades de aprendizado mais de uma vez ao longo do curso. Com estas idas e vindas entre a teoria e a prática é que se tornam capazes para estabelecer relações entre as realidades concretas e os conteúdos teóricos. Assim se quer garantir a absorção efetiva dos mesmos. Por outro lado, este método obriga o funcionalismo a estar bem adaptado às práticas do momento. Da mesma forma, as escolas que oferecem os cursos devem estar se atualizando permanentemente. Um bom exemplo de Escola de formação de Administradores Municipais é o da Escola de Administração Pública Municipal do Estado de Nord-Rhein-Westfalia (EAPMNRW) que passamos a descrever.

Escola de Administração Pública Municipal do Estado de Nord-Rhein-Westfalia (EAPMNRW)

A Escola de Administração Pública Municipal do Estado de Nord-Rhein-Westfalia, tem sua sede em Gelsenkirchen, importante cidade do complexo urbano da região do Ruhr onde se deu a primeira revolução industrial alemã com a exploração do carvão e a indústria do aço.

Trata-se de uma Escola um pouco atípica na Alemanha porque ela forma dois tipos de profissionais para Administração Municipal de todo o estado: os servidores municipais

(*Beamte*), propriamente ditos, e também os policiais. Estes na verdade são funcionários do estado, mas devido ao seu contato direto e permanente com as comunidades, recebem uma formação baseada no mesmo *curriculum* dos gestores locais, com matérias específicas adicionais no campo das ciências criminais e técnicas policiais.

A Escola serve a todo o estado de Nord-Rhein-Westfalia que tem um total de 396 municípios, dois deles recentemente criados. Os tamanhos dos municípios variam muito. Como vimos, na Alemanha os municípios são parte de estado e com isso os padrões de relações intergovernamentais divergem muito para cada unidade federativa. Com isso as Escolas de Formação estaduais devem adaptar suas grades curriculares aos cenários onde se inserem.

O estado de Nord-Rhein Westfalia (NRW) tem um total de 396 municípios, número baixo em comparação a outros estados, como vemos no segundo quadro a seguir. No primeiro quadro a seguir vemos o número de municípios por faixa de população no estado de NRW. Podemos notar que a maior parte dos municípios está na faixa entre os 10 mil e 50 mil habitantes, no Brasil considerados municípios pequenos. Apenas 31 municípios estão acima dos 100 mil habitantes. O número de municípios nas faixas inferiores a 10 mil também é relativamente alto, chegando a um total de 77 (quase 20 % do total).

Nº de Municípios	Nº de Habitantes
-	Abaixo de 3.000
4	3.000 - 5.000
73	5.000 - 10.000
126	10.000 - 20.000
124	20.000 - 50.000
38	50.000 - 100.000
31	Acima de 100.000
396	Total

Mesmo em termos comparativos com outros estados da Alemanha o estado de NRW possui poucos municípios. Isto se dá também pela influência do estado unitário francês, sob o domínio do qual NRW esteve durante o período de ocupação dos aliados. O estado de NRW

vive o fenômeno da criação de novos municípios, diferentemente de outros que passam por processos de fusão. Nota-se com isso que os regimes centralizadores, como ocorreram no Brasil, requerem a posteriori uma revisão de suas estruturas político-administrativas cabendo, inclusive a multiplicação de municípios tornando maior a capilaridade do Estado frente aos cidadãos. No quadro abaixo notamos que estados bastante descentralizados e politicamente estáveis, como a Bavária, mantém um permanente e elevado número de municípios.

Estado	Número de habitantes (em milhões)	Numero de municípios
Nord-Reihn Westfalia	18	396
Bavária (Baier)	12	2.056
Baden Wurtemberg	11	1.111

Quanto ao número de cidades livres no estado de Nord-Reihn Westfalia, elas existem num total de 23. Pode-se observar que na sua maior parte elas estão enquadradas na faixa dos 200 aos 500 mil habitantes.

Estado de NRW	Cidades livres
Abaixo 100.000	-
100 a 200.000	2
200 a 500.000	11
500.000 ou mais	5
Total	23

A Escola de servidores municipais de NRW deve portanto tomar esta realidade da distribuição municipal para o planejamento de seus cursos. Deve ainda considerar que, ainda que as leis que regem os municípios sejam as mesmas para todo o estado, existem algumas diferenças

quanto ao tratamento e a distribuição de tarefas em função do tamanho dos municípios. Para isso são criadas normas especiais, ainda que ordem geral seja comum para todo o estado. No caso das normas específicas para cada município, os alunos devem ser informados das exceções durante os cursos, o que fica facilitado por já conhecerem o local onde serão alocados ao final dos mesmos.

Isto porque, como vimos, os alunos prestam seus concursos antes da realização dos cursos. Portanto, são funcionários já ingressados nas carreiras no momento em que iniciam sua formação. Em função dos concursos, todos já possuem um contato prévio com a matéria e com a realidade que deverão enfrentar. Em conseguindo a aprovação ao final dos cursos pelos quais optarem, terão garantidos o cargo que irão exercer, certamente com maior eficiência. Esta vinculação da formação à carreira só é possível porque, como vimos, as Escolas Especializadas para administradores municipais são parte integrante das estruturas das Secretarias de Interior de cada estado federado.

A Escola de Administração Pública Municipal de NRW possui seis (6) locais espalhados pelo estado, permitindo assim uma descentralização dos cursos e maior facilidade de acesso pelos alunos. A maior parte das características desta escola é válida para toda Alemanha, inclusive este caráter descentralizado.

Há um aspecto particular da Escola de NRW: trata-se da integração de cursos para servidores e policiais. Ou seja, a escola forma não somente os funcionários para municípios e cidades (*Stadtbeamte*), mas também os policiais que irão servir neste estado. Com isso a polícia se intera dos temas gerais da administração municipal se aproximando dos servidores quase que como uma instituição paramilitar a serviço da comunidade.⁴

Os alunos fazem cursos comuns numa mesma classe que reúne Servidores (*Angestellte e Beamten*) e Policiais. O policial tem uma formação adicional vinculada a sua interação prática no município. Por exemplo, este aluno irá se especializar como policial, bombeiro ou serviços

⁴ No Brasil esta experiência foi buscada pela Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte que ofereceu cursos para a Polícia Militar daquele estado, integrando-a, de certa forma, aos servidores da administração pública e familiarizando-a com conteúdos mais abrangentes, inclusive, no campo dos direitos humanos.

de resgate com risco. Há cursos ainda mais específicos, por exemplo, sobre condutas anti-terror.

Há também uma formação específica para os integrantes dos Comitês de Prevenção Judiciária. Na região hoje se conhece bastante claramente onde se iniciam os focos de criminalidade. Estes Comitês avaliam em conjunto que medidas devem ser adotadas, caso a caso. Na maior parte deles não se tratam de medidas policiais mas sim, algumas ações de caráter público como uma simples iluminação de túneis ou estações, até políticas de criatividade para juventude. Faz-se ainda as análises psicológicas do medo da criminalidade da população a partir das quais se encontram também origens e soluções para os problemas.

Em alguns casos se indica atividades imprevisíveis e até bizarras. Por exemplo, havia em Colônia um grupo de jovens assaltantes que atuavam nos períodos em que os Centros de Juventude estavam fechados. Os próprios policiais tomaram a iniciativa de convidá-los para jogar futebol naqueles horários nas áreas públicas de lazer e tiveram grande sucesso. Na Holanda há ações empreendidas em comum por policiais e agentes do serviço social.

A formação de policiais leva de dois (2) a três (3) anos. Muitos vêm diretamente dos Cursos em nível de Segundo Grau. Alguns vêm estudar já tendo iniciado os seus serviços e nestes casos permanecem somente dois (2) anos. Os estágios de policiais em centros especiais de treinamento incluem a prática de tiro, a condução de viaturas policiais etc.

Na Alemanha existem dois tipos de polícia: a Polícia de Proteção (*Schutzpolizei*) que se ocupa do trânsito, do policiamento das ruas, do controle de documentação, do policiamento de eventos públicos e dos estádios de futebol, do transporte de criminosos etc. Ao lado dela há a Polícia Criminal (*Kriminalpolizei*), encarregada da investigação criminal de delitos e também especializada em crimes econômicos, tráfico de entorpecentes etc.

A Escola de Administração Pública Municipal de Nord-Reihn Westfalia (EAPMNRW) forma somente quadros para Polícia de Proteção (*Schutzpolizei*). Estes profissionais, se desejarem, podem seguir depois da formação ali recebida para cursos especiais em outras escolas, por exemplo, voltados aos crimes econômicos. Este teria a duração de 16 meses. Somente 10% dos policiais alemães estão na Polícia Criminal (*Kriminalbeamten*) e recebem um tipo de

formação de elite, dirigida aos Níveis Elevado (*Gehobene Dienst*) e Nível Superior (*Höherer Dienst*).

Há na Alemanha um controle social muito rígido sobre a polícia em função da história da repressão vivida no país. Qualquer cidadão pode dirigir uma reclamação direta ao Chefe de Polícia. No caso dos policiais de trânsito, que estão sempre em maior contato com os cidadãos, eles podem ser exigidos que apresentem seu nome e identidade policial em caso de abuso de autoridade ou qualquer outro problema. É claro que há resistências apoiadas no corporativismo que atualmente é menor graças à entrada da mulher no corpo policial. Em geral a população não tem medo da polícia alemã. A própria corporação possui instâncias de auto-avaliação (*Ombudsman*) e controle, através de associações de policiais.

Há também organizações ao nível da União Européia, em geral formadas por policiais já retirados, que fazem esse tipo de análise. A formação sólida que os alunos recebem na Escola de Administração Pública e Policiais de Nord-Reihn Westfália quer exatamente contribuir para um uso adequado do poder de polícia. Sua característica especial de aproximar policiais dos demais servidores é um trunfo para que se tenha sucesso neste tipo de orientação que privilegia a ação preventiva ao invés da corretiva e ofensiva.

Há em nível municipal um Conselho Preventivo Criminal que reúne profissionais de diversas áreas regularmente. Incentivado pelos municípios e autoridades, o Conselho realiza análises locais de criminologia e criminalidade. Buscam identificar quais são os tipos de atendimento policial e os tipos de crimes mais comuns na região, sua frequência e soluções para preveni-los. Por exemplo, os problemas de acidente com crianças podem ter soluções muito simples, como adoção de semáforos, o controle policial na frente de escolas ou programas pedagógicos de educação no trânsito. No caso da criminalidade outros exemplos já foram indicados. O que é importante se destacar é o sentido da aproximação do servidor, ou do policial, ao cidadão e a sua realidade cotidiana.

Quanto aos métodos

O método adotado na EAPMNRW é integrativo (*Integrative*) no sentido de promover o trabalho em times. Com isso, não existem grandes eventos teóricos, aulas e conferências

se sinta estimulado e aumente seu conhecimento e interesse pela área em que possivelmente virá a trabalhar.

Como exemplo de projeto de alunos houve um que trabalhou com o deslocamento da zona de meretrício para um local melhor equipado. Neste local as prostitutas contavam com a proteção policial e com auxílio de assistentes sociais especializados. Com isso se conseguiu desenvolver uma política preventiva ao crime e a violência contra mulheres, bem como, a reabilitação de prostitutas. Outro projeto simulou a introdução do Euro e seus impactos sobre a gestão financeira da municipalidade. Com isso já se pode avaliar as adaptações que viriam a ser necessárias no campo do orçamento e da cobrança de impostos.

Estes projetos especiais, por serem executados fora do cotidiano da administração, permitem a antecipação criativa de situações que os alunos terão necessariamente que enfrentar. Este tipo de projeto acontece em épocas especiais do curso pois demandam conhecimentos básicos que já devem ter sido oferecidos. São também muito motivadores e estimulam os alunos mais passivos que prefeririam “ler jornal”, antecipando a cultura funcional, semelhante em todo mundo. Através dos projetos os professores também são questionados nos seus limites e precisam estar se reciclando. Há casos em que necessitam convidar outros colegas para apoiarem suas atividades nos seus pontos fracos. Por exemplo, muitas consultas sobre direito penal foram demandadas no trato das zonas de prostituição. Quando os alunos possuem talentos especiais, por exemplo com computadores ou artes, estes talentos são também aproveitados.

A EAPMNRW oferece dois tipos de cursos: *Fortbildung*, que é a formação continuada para aqueles profissionais quem já estão em serviço; e o *Ausbildung*, que é a formação básica para qualificação dos que estão ingressando nas carreiras. Como já vimos, os cursos estão sob a responsabilidade do Ministério (Secretaria Estadual) do Interior. Pudemos saber em conversas informais em visita à Escola que politicamente não há nenhum interesse de que esta prerrogativa se transfira para o Ministério da Ciência e Educação, ainda que alguns ponderem neste sentido.

A EAPMNRW forma anualmente 1500 estudantes e tem um total de 4500 alunos. As matérias oferecidas estão divididas nas seguintes proporções: 60% ciências jurídicas, 30% ciências

longas como ocorrem nas universidades. As classes são para 25 pessoas com os cursos de interesse comum. Além disso, cada aluno recebe sua formação específica em outro ambiente. Ou seja, uma parte das aulas é conjunta e outra não. Por exemplo, direito ambiental que não é tema para policiais. Ao lado desta dinâmica entre alunos, a interação dos professores com os estudantes é importante e também cultivada no mesmo espírito do trabalho em *teams*. Os alunos moram em suas casas, e não em local comum ou regime interno, a não ser os policiais no primeiro ano do estágio.

A forma de aprendizagem quer fazer com que os funcionários-alunos, sejam levados a ficar cada vez mais seguros de si como profissionais. Eles aprendem inclusive a lidar com seu próprio comportamento no dia a dia. Para isso, os cursos nas áreas da psicologia são importantes, sobretudo para as áreas de trabalho que lidam constantemente com conflitos. Por exemplo, os servidores que irão se ocupar com temas da política ou assistência social, bem como, com a assistência a estrangeiros, serão mais exigidos do que os demais.

Os cursos da EAPMNRW tem a duração de dois a três anos dois quais metade são práticos e a outra metade teóricos. Os estágios práticos são sempre de oito horas, correspondendo a uma jornada normal de trabalho. Os professores os levam a aprender a ter atitudes pró-ativas na vida profissional. São muitos os alunos que não aceitam formação nestas áreas pois se sentem invadidos na sua intimidade. Mais tarde, passam a eleger estes temas como fundamentais, especialmente depois de passarem pelos estágios. Nos estágios, são somente doze (12) alunos por classe, que trabalham juntamente com um professor-sociólogo e um funcionário que está na prática (tanto no caso dos policiais como dos servidores). Este método já era usado especialmente para os policiais e, a pedido das Municipalidades, passou a ser empregado para todos os funcionários que de fato exigem treinamento em comportamento.

Não há treinadores suficientes para este tipo de curso. Nos próximos anos a Escola deverá ter ainda maiores dificuldades pois hoje já contam com um contingente de 4.500 estudantes em todas as unidades. Até 2.007 se prevê que cheguem a terem 7.000 estudantes.

Ao lado das aulas teóricas e dos estágios, há seminários e um projeto pessoal de final de curso. Nos seminários os estudantes se preparam e apresentam um tema de interesse concreto para a administração municipal. O Projeto deve também estar ligado à prática, de forma que o aluno

econômicas, 10% ciências sociais. Para uma visão geral dos cursos ministrados pela EAPMNRW indicamos ao final deste capítulo a sua grade curricular fundamental.

Como se poderá notar o Direito Público tem o maior peso na grade e compreende as seguintes matérias: direito de serviço público; sistema de sanções; direito ambiental; direito constitucional; direito europeu; direito constitucional; direito penal; processo penal (somente para alunos policiais).

Em seguida tem destaque a sociologia, psicologia, politologia (ciência política), economia, e finanças, para os profissionais desta área. Entende-se que ainda é pequeno o peso das ciências sociais. Isto deverá ser objeto de reforma.

4. A reforma municipal de Gelsenkirchen: do cidadão-cliente ao cidadão-gestor ⁵

A reforma administrativa empreendida no município de Gelsenkirchen, na Alemanha, é semelhante a outros esforços que vem tendo lugar em nível local no país. A motivação comum destas reformas locais é tomar o cidadão como centro das atenções da máquina de forma mais efetiva. Em segundo lugar as administrações estão buscando se aparelhar para o problema dos trabalhadores e do emprego. Em terceiro, para as dimensões econômicas do município no contexto nacional e internacional.

O sentido estratégico da reforma é buscar atingir metas com: mais serviços; mais qualidade; efetividade/ eficácia; inovação; e maior contentamento e realização. Isto se fará tomando-se o Ser humano em primeiro plano através da satisfação dos clientes; fortalecendo os empregados; e promovendo a excelência.

Dentre os instrumentos para esta política de gestão está colocado, em primeiro lugar, criar um claro senso de missão entre os servidores. Em segundo lugar delegar autoridade e responsabilidade no sentido da descentralização da burocracia. Em terceiro lugar, trocar toda forma de regulação e controle por incentivo e motivação. Em quarto, promover o

⁵ Estes conteúdos estão baseados na exposição e diálogo mantido com Bernd Kappert, Chefe do Departamento Pessoal de Prefeitura de Gelsenkirchen em outubro de 2001, na Alemanha.

desenvolvimento da máquina em função dos seus produtos (*outcomes*). Finalmente, medir sucesso das reformas a partir da satisfação dos clientes.

A administração local definiu como atingir os objetivos começando por colocá-los no contexto maior das transformações vividas pela região. A base de reforma administrativa na verdade é de ordem econômica. Isto porque, a cidade de Gelsenkirchen se localiza no vale do rio Ruhr, onde outrora o carvão e aço tiveram papel dominante na economia. Não é por acaso que a cidade de Newcastle Upon Tyne, no norte da Inglaterra, com perfil econômico e histórico semelhante, é a cidade-irmã de Gelsenkirchen. Com o fim do ciclo do carvão e do aço, findaram também os postos de trabalho em minas e na indústria pesada. Por decorrência, houve uma enorme queda de toda movimentação econômica, dos postos de trabalho e também da arrecadação de impostos.

Para se ter uma idéia, em 1960 a taxa de desemprego estava na faixa de 1,6% e saltou para 18,2% em 1999. Com isso, é crescente a procura por ajuda social, tarefa que cabe aos municípios: eram 9.800 desempregados e dependentes desta ajuda em 1960, contingente que saltou para 19.300 em 1999. Este aumento se deu apesar da significativa queda do número de habitantes que eram 388.000 em 1960 e baixou para 283.000 em 2000. Por outro lado a proporção de estrangeiros entre os habitantes aumentou com os processos de imigração decorrentes do fim da cortina de ferro e da União Européia. Em 1960 eram somente 3.500 estrangeiros, e em 2000 passaram a ser 36.400, cuja maioria está na faixa dos 19 aos 40 anos e se ocupa principalmente como mão de obra barata para os trabalhos sazonais. Com toda esta situação contrária e contraditória, segundo Kappert, “não importa de onde vem o vento, mas como se posicionavam as velas para se conseguir navegar contra a maré”.

O orçamento municipal no período de 1975 a 1982 era bastante equilibrado. Mais tarde, devido a falta de recursos no final dos anos 80 e início dos 90 (processo de unificação) a solução encontrada para a redução de custos foi a informatização. Gelsenkirchen foi das primeiras cidades alemãs a introduzir PCs em todos os departamentos.

Neste período inicia-se em tão o longo processo de reformas. Com a informatização na década de 80/90 contavam com 400.000 pessoas trabalhando. Havia grandes áreas públicas desocupadas que podiam ser utilizadas como incentivos a novos investimentos econômicos.

Ao lado disso reduziram os *standards* de gastos da administração ao invés de fazerem grandes mudanças, contando com a recuperação econômica. Entre 1991 e 1997 há uma normalização do orçamento local mas cresceram os custos decorrentes da unificação alemã. Os municípios alemães participaram diretamente do fundo solidário com grandes somas de recursos locais. O total de 35 milhões de DM destinados ao fundo de solidariedade saiu somente do município de Gelsenkirchen.

Em 1993 inicia-se também a difusão de um discurso sobre o novo momento tributário. O ponto de partida para este debate foi a reforma administrativa motivada por uma auditoria do Tribunal de Contas da Câmara Federal que iniciou um trabalho de busca das administrações municipais com êxito, sistematizando suas características. De forma semelhante, surgiram os concursos para melhor administração pública promovidos pela Nova Zelândia e EUA (Fenix).

Na Alemanha também se buscava uma nova administração com eficiência, eficácia e economicidade. O papel dos controles e da flexibilidade gerencial cresceram. Buscava-se um novo caminho no qual a poupança interna deveria ser favorecida ao mesmo tempo em que não se podia criar novas estruturas sem antes conhecer as fontes de recursos. Reduzir as atividades da máquina às tarefas centrais e avaliar as que poderiam ser descentralizadas ou terceirizadas, foram caminhos priorizados pelas gestões. Como exemplos das ações empreendidas, ficaram famosos os casos de piscinas públicas vendidas ao setor privado. Instalações esportivas foram doadas à União Esportiva da Alemanha.

Depois da terceirização buscaram outras formas de gestão, por exemplo, criando empresas de interesse público geridas de forma privada. Criou-se também um Conselho Político ao qual se prestava contas segundo os dois tipos de contabilidade, pública e privada. Durante a reforma chegou-se ao número de 1.814 trabalhadores na área reformada e terceirizada e ao total de 2.905 no trabalho fixo da administração. Ocorreram também fusões e estreitamento das relações público-privado (*partnership*). Assim se concluiu uma primeira fase marcada pela "limpeza" e reestruturação da máquina.

Atualmente está se trabalhando sobre novas formas de organização para uma melhor articulação entre os serviços. Por exemplo tudo que tem a ver com meio ambiente está sendo aglutinado em uma só agência. Busca-se também a otimização de recursos através da

coordenação tributária. Há ainda projetos de carácter piloto para descentralização de atividades, controlados passo a passo.

Como resultados de todo este processo espera-se atingir a assimilação de alguns novos conceitos orientadores para a gestão local: a orientação para produto; a gestão da qualidade; a gestão de custos; a introdução de relatórios comparativos; os controles; a gestão de contratos; e o *benchmarking*. Todos eles são claramente "emprestados" do setor privado. Não se sabe até que ponto são factíveis para o setor público. O gestor não quer saber o que não pode ser feito, mas que experimentar as alternativas possíveis.

Sobretudo, espera-se com as mudanças obter um aperfeiçoamento da participação do cidadão. Os processos e procedimentos administrativos ainda são muito longos, por exemplo, a aprovação de projetos para construção. É preciso encurtar os "relacionamentos" com o cidadão. Para isso se criou os "Centros dos Cidadãos", onde servidores se encontram "cara a cara" com os interessados. Ao lado disso se está aplicando técnicas de *e-government*, esperando-se que também os mais idosos logo passem a utilizar a informática.

O serviço público na Alemanha segue sem muito prestígio perante a opinião pública. Os servidores são vistos como aqueles que só fazem o que manda a lei e recebem da mesma forma. Para superar esta imagem, a Escola de Administração Pública do estado está introduzindo novos conteúdos e formas de atendimento, baseadas em técnicas da psicologia.

Não há dúvida para a área de Recursos Humanos da prefeitura de que quanto melhor o preparo dos funcionários, mais serão levados a sério pela população. Após o período de formação e a posse na carreira será preciso um *coaching* permanente. É preciso que se evite uma divisão teórica do trabalho. Além disso seria positivo conseguir salários mais justos mas isso não é possível pois as normas são contraditórias.

O processo de reforma que teve início em 1999 vem sendo dirigido pela mesma pessoa desde então, que tem nível de Secretário Municipal. Criou-se paralelamente, sob a sua coordenação, um grupo de trabalho sobre a reforma administrativa municipal que conta com mais de uma dúzia de cidades da Europa. Estes grupo concluiu que o funcionário tem que se envolver nos processos de reforma e vem auxiliando várias iniciativas neste sentido no plano europeu.

Esta visão confirma a nossa proposta em relação ao surgimento necessário do conceito de gestor-cidadão. Propõe-se que cada município tenha a sua comissão de reforma composta por políticos, pelo prefeito, por secretários de finanças com a representação dos trabalhadores. Enfim, todos os atores que possam avaliar a contribuir com o processo devido a sua extrema complexidade. "A reforma dói para tornar a máquina maleável e com maior visibilidade para o cidadão".

Plano de sequência dos estudos – versão KV/SV

Semana	Período	1º ano		2º ano		3º ano	
1	01.09. - 07.09.	Estágio introdutório		ainda P2	12	ainda	23
2	08.09. - 14.09.	S 1 15 Semanas	1		13	P 3 Estágio	24
3	15.09. - 21.09.		2		14		25
4	22.09. - 28.09.		3	S 3.1 13 Semanas	1		26
5	29.09. - 05.10.		4		2		27
6	06.10. - 12.10.		5		3		28
7	13.10. - 19.10.		6		4		29
8	20.10. - 26.10.		7		5		30
9	27.10. - 02.11.		8		6	Estudo de Projeto 10 Semanas	1
10	03.11. - 09.11.		9		7		2
11	10.11. - 16.11.		10		8		3
12	17.11. - 23.11.		11		9		4
13	24.11. - 30.11.		12		10		5
14	01.12. - 07.12.		13		11		6
15	08.12. - 14.12.		14		12		7
16	15.12. - 21.12.		15		13		8
17	22.12. - 28.12.	P 1 Estágio 14 Semanas (contém 1 semana de treinamento de comportamento)	1	Pausa do curso			9
18	29.12. - 04.01.		2				10
19	05.01. - 11.01.		3	S 3.2 12 Semanas (Contém o seminário)	14	Área de Aprofundamento	1
20	12.01. - 18.01.		4		15		2
21	19.01. - 25.01.		5		16		3
22	26.01. - 01.02.		6		17		4
23	02.02. - 08.02.		7		18		5
24	09.02. - 15.02.		8		19		6
25	16.02. - 22.02.		9		20		7
26	23.02. - 01.03.		10		21		8
27	02.03. - 08.03.		11		22	S 4 18 Semanas	9
28	09.03. - 15.03.		12		23		10
29	16.03. - 22.03.		13	Semanas de Provas	24		11
30	23.03. - 29.03.		14		25		12
31	30.03. - 05.04.	S 2 11 Semanas	1	P 3 Estágio 30 Semanas (contém 1 semana de treinamento de comportamento)	1		13
32	06.04. - 12.04.		2		2		14
33	13.04. - 19.04.		3		3		15
34	20.04. - 26.04.		4		4		16
35	27.04. - 03.05.		5		5		17
36	04.05. - 10.05.		6		6		18
37	11.05. - 17.05.		7		7	S 5 5 Semanas Reforço / Recapitulação	19
38	18.05. - 24.05.		8		8		20
39	25.05. - 31.05.		9		9		21
40	01.06. - 07.06.		10		10		22
41	08.06. - 14.06.		11		11		23
42	15.06. - 21.06.	P 2 Estágio 14 Semanas (contém 1 semana de treinamento de comportamento)	1		12	Prova Escrita	1
43	22.06. - 28.06.		2		13		2
44	29.06. - 05.07.		3		14	Estágio conclusivo 8 Semanas	1
45	06.07. - 12.07.		4		15		2
46	13.07. - 19.07.		5		16		3
47	20.07. - 26.07.		6		17		4
48	27.07. - 02.08.		7		18		5
49	03.08. - 09.08.		8		19		6
50	10.08. - 16.08.		9		20		7
51	17.08. - 23.08.		10		21		8
52	24.08. - 31.08.		11		22	Prova Oral	1

(Decisão do senado de 21 de março de 2000)

Os comprovantes de rendimento [nos cursos frequentados] devem ser definidos e entregues posteriormente?

CAPITULO III - A formação de gestores municipais no Brasil

1. O desamparo do gestor-cidadão em matéria de formação profissional

Como já vimos atualmente somente 13 a 15% do gasto público é feito em nível municipal, um volume relativamente alto na tradição constitucional brasileira. Porém, nos países desenvolvidos este valor oscila de no mínimo 30 até 70%. Com esta perspectiva é possível se imaginar o quadro de tarefas que o município ainda virá executar no Brasil.

No caso dos países desenvolvidos, para que este gasto se dê de forma eficiente e eficaz, existem políticas específicas para formação de gestores municipais. No caso da Alemanha, como vimos, cada estado federado possui uma escola de formação dos servidores municipais pelas quais todos devem passar, pelo menos de 3 a 4 anos.

Se chegarmos aqueles patamares no Brasil, para assumir as tarefas por trás dos gastos deveremos chegar a ter quadros maiores e melhor qualificados do que temos hoje. Este futuro depende, obviamente, de reformas nos planos político, federativo e tributário que são imprevisíveis quando buscamos indícios nas prioridades do governo federal.

Sob o ponto de vista dos cidadãos e dos municípios tratam-se de reformas urgentes. Somente através da pressão destes elas chegarão a ser encaminhadas no Congresso Nacional.

Retomamos aqui a tese de que a dinâmica das administrações participativas, ao nível local, é o nascedouro de várias destas transformações esperadas.

A inexistência de uma política nacional de formação de gestores municipais tem pelo menos duas ordens de conseqüências a serem apreciadas. Em primeiro lugar o que chamaremos de conseqüências institucionais que podem ser elencadas sob três itens:

1. Observa-se o surgimento de um novo "mercado" de formação de gestores municipais que é ocupado por instituições e programas, mais ou menos estruturados;
2. Observa-se ainda a abertura de um espaço dentro das próprias municipalidades para constituição de organismos municipais de formação de servidores;

3. Existem muitas fragilidades neste novo quadro institucional no que diz respeito ao seu financiamento; a problemas de conteúdo programático; à articulação entre as instituições no sentido de evitar lacunas e ao mesmo tempo superposições de atividades; e a uma melhor sintonia com as demandas reais das administrações por decorrência da indefinição de carreiras e perfis gerenciais.

2. Formação como parte da profissionalização

Por trás do esforço intelectual que aqui se desenvolve há claramente uma inquietação a respeito dos indivíduos que dão corpo aos governos municipais. O problema em vista transcende os limites do interesse acadêmico e da administração pública para se colocar no campo da cidadania, podendo ser formulado através da seguinte pergunta:

Em que medida as pessoas que se dedicam a gerir serviços, equipamentos ou políticas públicas estão preparadas e amparadas nas suas fragilidades para executar as tarefas que lhes cabem nas administrações municipais que a cada dia se tornam mais amplas, complexas e exigentes?

Há obviamente um tom crítico nesta indagação que indiretamente acusa a visível inoperância dos poderes públicos, em várias cidades do país, diante de suas responsabilidades no combate às situações de indignidade humana, de degradação da natureza e de abandono dos espaços construídos.

Há que se grifar, porém, que esta crítica, no contexto democrático, recai juntamente sobre a própria cidadania na medida em que partilham a condição de co-responsáveis pelas tensões socio-políticas que se constroem na vida cotidiana no plano local. Não comungamos, portanto, das teses de que o cidadão é um "consumidor" de serviços, nem tão pouco, que se trata de um mero "contribuinte". Estas falsas premissas sustentam o raciocínio de que a capacidade profissional da municipalidade deve estar a serviço dos desejos de consumo e aos negócios privados dos cidadãos. Assim coloca o bem público no mesmo nível dos bens privados e exime a pessoa de qualquer responsabilidade solidária sobre a coisa pública.

A tese do "cidadão-cliente", a que nos opomos, fomenta também a atitude muito comum de "revolta ingênua" contra os poderes públicos. Assim, a chamada "opinião pública" cultiva as

imagens negativas dos políticos e servidores e encobre sua própria responsabilidade na própria perpetuação destes perfis indesejáveis. Este tipo de consciência política é passiva, pois transfere sua responsabilidade à autoridade e se cala sobre sua parcela de culpa na omissão.

Este tipo de postura, muito corrente na atualidade, "manifesta pessimismo e visão catastrófica do presente, assume atitude de resistência a todos os projetos modificadores da realidade, e expõe-se, conseqüentemente, a uma contradição: declara que as condições do presente são miseráveis, mas se opõe a qualquer modificação que estabeleça condições inéditas de existência" (MIZUKAMI, 1986:92).

A consciência adormecida faz parte também do problema do mau funcionalismo brasileiro. Não é uma fragilidade somente da cidadania mas atinge "os dois lados do balcão. Para ser superada, serão necessários esforços de formação humana adequados a cada perfil. O assunto específico da formação para cidadania não poderá ser aprofundado neste trabalho pelas limitações de seu escopo. Sem embargo, dirigimos nossa atenção aos servidores estaremos permanentemente nos referindo a valores e conteúdos que servem também aos cidadãos.

O resultado destes aspectos da cultura política brasileira, lamentavelmente, se observam na realidade, especialmente nas cidades, o tendente agravamento dos quadros sociais e econômicos, no Brasil e demais países de América Latina. Aqui, em especial, as piores são favorecidas pelos processos de urbanização descontrolada, novamente, em grande parte, como decorrência da omissão das próprias administrações municipais e das comunidades locais, principalmente em situações de aglomerações urbanas.¹

Apesar destas constatações extremamente negativas, mas que não poderiam deixar de ser postas logo de início neste trabalho, gostaríamos de grifar que o espírito que nos norteia é fundamentalmente otimista nesta oportunidade de entendermos melhor uma pequena parte dos fenômenos municipais. Se não por outras razões, ao menos pelas premissas abaixo:

1. A formação de pessoas traz implicitamente a confiança no potencial humano de superação de limites. Os processos educativos podem colaborar com desenvolvimento integral

¹ Sobre a caracterização e tendências da rede urbana no Brasil ver: Caracterização da Atual Configuração, Evolução e Tendências da Rede Urbana no Brasil: Determinantes do Processo de Urbanização e Implicações para a Proposição de Políticas Públicas. IPEA/IBGE/UNICAMP, Relatório 9. Junho 1999.

do indivíduo, especialmente quando resgatam o prazer do aprendizado, prevêem a práxis como método e contribuem para a realização pessoal. Nas perspectivas humanista e sócio-cultural a educação deve inserir-se na própria realidade do sujeito-educando e seu entorno (MIZUKAMI, op.cit.). Quando pensamos na formação daqueles que exercem algum tipo de função gerencial sobre a coisa pública, torna-se ainda mais nítida a necessidade do aprendizado fundado na reflexão crítica e participativa sobre a realidade. Com estes balizamentos uma política de formação efetiva pode levar a avanços profissionais significativos. Neste caso o saber, fundado na razão, é uma das inumeráveis faculdades do gestor que se coloca a serviço do bem comum.

2. Ainda, a formação de gestores públicos é finalmente uma forma de se promover o valor ético da solidariedade contido no propósito, voluntário ou profissional, daqueles que se dispõem a servir ao próximo. A ajuda mútua entre cidadãos, no plano da solidariedade, funda a construção do bem público (bem comum). Esta idéia abstrata (bem público) se faz facilmente perceptível especialmente em nível municipal. O zelo pelas coisas comuns se dá de fato, em primeiro lugar, no plano comunitário, nos núcleos menores da convivência humana, a começar pelas famílias.² As dinâmicas solidárias que se instalam nas bases das sociedades tendem a se multiplicar subsidiariamente chegando, segundo um sistema fundado em instituições democráticas, ao nível do Estado (HOFMEISTER, 1999). Finalmente, os poderes de um Estado de Direito devem retribuir à sociedade que o legitima e constitui o mesmo espírito solidário na forma de garantias à liberdade e à justiça.

A grosso modo, quando falamos em formação de servidores municipais estamos diante de uma demanda na casa dos milhões de pessoas. E esta é uma realidade concreta e sustentada por contratos formais de trabalho estabelecido com os governos eleitos democraticamente para servir às municipalidades.

O conceito de profissionalização se refere a todos os instrumentos clássicos para gestão de recursos humanos. Ele engloba as questões da formação humana ligada ao trabalho, por exemplo: formação/educação técnica e superior, educação continuada, capacitação, treinamento, reciclagem, estágio profissionalizante, pesquisa aplicada etc.

² IULA, Documento sobre as Famílias e os Municípios na América Latina.

Refere-se também à prática laboral do ponto de vista das relações de trabalho. No setor público, trata-se por exemplo, das questões dos concursos, carreiras, salários, benefícios, valorização, motivação, incentivo, premiação, promoção, advertência, penalidade administrativa e criminal, dispensa etc.

Estas duas dimensões, estão contidas nos dois tipos ideais de propostas de reorganização do funcionalismo. Como aponta Marcos Melo:

"A primeira delas é a tradição da administração pública. Nessa tradição, são enfatizados aspectos relativos à identidade, socialização, crenças e capacitação. Com relação aos gerentes enfatizam-se fatores como liderança e capacidade de formar espírito de corps e induzir dedicação e identificação com os objetivos da organização.

A segunda tradição corresponde à tradição disciplinar da economia. Nela enfatizam-se aspectos relativos à estrutura de incentivos com que se deparam os atores em uma organização burocrática. Os atores em uma estrutura burocrática são analisados, a partir da imagem do homo economicus, como indivíduos racionais maximizadores de seus interesses e utilidades. Nesse sentido, esses indivíduos são sensíveis a incentivos organizacionais, como promoção na carreira, estrutura de remuneração, entre outros fatores." (MELO, 1996:74).

Como orientação geral deste trabalho vemos a formação principalmente pela ótica dos modelos educacionais baseados na práxis e que, na elaboração de seus conteúdos, estejam abertos a realidade sociopolítica em que se inserem. Somente assim poderão auxiliar os gestores em processos de formação a dar respostas aos reais anseios da população, não importando o tipo ou origem de demanda, seja no campo social, na promoção do desenvolvimento econômico sustentável, da infra-estrutura urbana etc.

O editorial da RSP em 1938 afirmava que a "profissionalização rigorosa do funcionalismo" era uma "condição imprescindível à existência de uma administração pública à altura dos tremendos problemas defrontados pelas sociedades contemporâneas" (RSP, ano I, n. 3, fevereiro de 1938) - in Keinert, Tania M. RSP v 118, 1994.

"O tema dos recursos humanos é central à vida da Revista, em função mesmo da atuação do DASP nesse campo, marcada por uma sistemática e coerente ação no sentido da profissionalização do funcionalismo público. A Revista sempre apoiou e divulgou as ações empreendidas nessa direção, como a implantação do sistema de mérito, do ingresso na carreira por concurso público, treinamento e formação técnica de pessoal.

Entretanto, à medida que o Estado brasileiro consolida este modelo de administração de pessoal a administração de recursos humanos deixa de ser uma questão tão relevante. Ao longo do tempo, especialmente no segundo e terceiro períodos (1865-1980 e 1981-1989), o tema dos recursos humanos perde espaço nos editoriais da Revista, especialmente na reflexão vinculada à discussão da reforma administrativa, para as alterações de estrutura organizacional da administração federal." (MEZZOMO KEINERT, Tania e VAZ, José Carlos. "A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. In: RSP, Ano 45, Vol. 118, n.2, jul-ago 1994.

Como decorrência desta perda de relevância, os corpos funcionais nas três esferas da burocracia tendeu ao abandono. Seria interessante verificar o perfil médio destas pessoas para tornarmos mais concreto e palpável o objeto sobre o qual estamos nos debruçando com este trabalho.

Para tecer alguns comentários sobre o perfil atual do servidor municipal e termos mais claro o "ponto de partida" das mudanças que aqui se pretendem, iremos nos basear em uma dissertação de mestrado apresentada na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo em 1996., , com o título, Funcionários públicos de nível médio na Administração do Município de São Paulo: uma pesquisa exploratória.

O trabalho traz uma abordagem humana da questão da profissionalização do servidor focalizando o próprio sujeito das transformações e não o que vem sendo colocado pela literatura como central, o próprio Estado. Enquanto a bibliografia apresentada na introdução desta tese privilegiava como eixo de abordagem as componentes Estado / Reforma / Gestor / Formação Profissional, o trabalho a qual iremos nos referir adota o sentido inverso, ao privilegiar a "pessoa" do gestor.

Devemos grifar que o graduação da autora, Jane Abrahão Marinho, foi em psicologia. Por isto, sua análise irá se desenvolver a partir de conteúdos da psicologia humana no trabalho: auto-imagem, motivação, relacionamento interpessoal, poder etc. O próprio resumo do trabalho assim esclarece: "A partir de dados coletados em entrevistas semi-estruturadas e observação participante, descreve aspectos do trabalho do funcionário de nível médio da Prefeitura de São Paulo - o Auxiliar Técnico Administrativo - sua identificação profissional, auto-imagem

3. Literatura sobre a formação profissional para administração pública

Partimos da constatação de que não há no Brasil política ou sistema de formação e capacitação de gestores públicos definidos em nível nacional. Esta será comprovada ao final desta introdução a partir de um estudo da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Existem sim instituições que se ocupam destas tarefas de maneira dispersa e autônoma, atuando tanto no âmbito público como privado. Destacam-se entre elas as instituições de formação e capacitação mantidas por algumas corporações do Estado, dentre as quais o Instituto Rio Branco, responsável pelos quadros do Ministério de Relações Exteriores.

É de um ex-aluno do Instituto que emprestamos alguns comentários iniciais sobre a profissionalização do servidor público, formulados em texto publicado pela Revista do Servidor Público em meados da década de 90. O referido artigo inicia com a seguinte afirmação: "Existe hoje consenso internacional de que uma das pré-condições mais importantes para o desenvolvimento econômico de um país é a qualidade da administração pública" (RICÚPERO, 1994:149). Outro artigo corrobora a afirmativa ao apresentar a perspectiva do Banco Mundial sobre a gestão dos servidores públicos. Publicado em 1998 pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, a mesma afirmativa aparece com outras palavras: "Um gerenciamento eficiente e responsável do setor público e uma estrutura política transparente e previsível são cruciais para a eficiência de mercados e governos, portanto, para o desenvolvimento econômico" (NUNBERG, 1998:9).

Este consenso está especialmente afirmado no contexto latino-americano no que diz respeito às exigências para superação da situação de subdesenvolvimento. Quando nos aproximamos do debate que vem se dando desde a década de 80 sobre profissionalização e a formação de

servidores verificamos que a tônica pode estar colocada em diversos aspectos. Ou seja, o tema pode ser abordado a partir de diferentes portas de entrada e linhas de desenvolvimento.

Alguns autores vão diretamente à questão da formação e da capacitação e se atêm aos mesmos (GRAEF, 1987; CASTRO SANTOS, 1994; DOWBOR, 1994). Neste mesmo grupo, alguns optam por focalizar o tema segundo uma dada carreira ou perfil profissional. Outros preferem o recorte tradicional da gestão de recursos humanos, focalizando o aspecto da formação neste contexto (CAPELLA, 1994; NUNBERG, 1998).

Há uma corrente que adentra a questão da formação e da profissionalização e capacitação do gestor dentro da reflexão sobre o Estado. Os eixos de discussão recaem sobre o "papel do Estado", a "(re)construção do Estado", a "reforma do Estado", ou ainda a "modernização do Estado" (RICÚPERO, 1994; FERREIRA, 1996; CHEVALLIER, 1996; GUERZONY Fº, 1996; LEVY, 1997; GAETANI, 1998; NOGUEIRA, 1999).

Deste grupo destacamos o exemplo da obra "Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses".³ Ao contextualizar o problema, o autor afirma que o debate sobre a crise do Estado se difunde atualmente paralelamente à questão do emprego público.

A questão do "emprego público" serve de "bode expiatório" dos problemas do Estado devido ao crescimento contínuo dos gastos com pessoal. Neste discurso não há qualquer valorização ou consciência da importância do papel a ser desempenhado pela capacitação de recursos humanos. O autor grifa que a capacitação é "condição essencial para a formulação de novos arranjos institucionais, indispensável para a regeneração do aparato do Estado."

Afirma que esta consciência não terá ainda se difundido entre as elites com respeito ao setor público, como se deu em razão do setor privado, nos processos de gestão empresarial moderna onde se desenvolvem as noções de teams, agregação de valor humano, avaliação de desempenho etc. Uma comparação com os Estados Unidos sobre o descaso das elites com o setor público é sintomática: enquanto no Brasil existem apenas três cursos de administração pública em nível de graduação, nos EUA eles chegam a casa dos 230.

³ GAETANI, 1998.

O autor tece um elenco de requisitos e condicionantes para que os programas de capacitação tenham uma relação orgânica com as necessidades de modernização do Estado, dentre os quais destacaríamos alguns itens ilustrativos do que se pretende dentro desta orientação:

1. Os programas de capacitação devem traduzir não as necessidades dos clientes mas a disponibilidade da oferta dos órgãos contratantes (provedores);
2. Deve existir uma grande aderência ao nível em que se encontra a clientela de servidores públicos. Esta aderência serviria como combustível para a realimentação do processo de capacitação;
3. A instrumentalidade dos conteúdos é fundamental, ou seja, o caráter prático deve ser privilegiado para que se garanta a "aplicabilidade imediata" ao final dos cursos. Esta abordagem deve ser privilegiada em relação à problematização da gestão pública;
4. A capacitação deve estar vinculada com a "ascensão profissional", devendo os cursos significar possibilidades de maiores responsabilidades e remuneração correspondente ao reconhecimento de seu esforço;
5. Deve existir a participação direta dos atores interessados (contratantes, alunado e provedores de cursos) na "calibragem" da oferta frente à demanda;
6. Os programas que gerarem a redução de gastos públicos são vistos com maior simpatia pelas equipes econômicas dos poderes executivos que em geral criticam a liberação de recursos para RH;
7. Os programas devem ser simples, voltados a resultados, com grande possibilidade de serem internalizados pelo serviço público.

Uma série de outros aspectos são citados pelo autor mas estes nos parecem ser suficientes para situar o posicionamento da questão da capacitação em sintonia com a modernização do serviço público. Complementarmente indicamos abaixo, com base em outro autor, o perfil do servidor que se espera lograr dentro desta mesma ótica de reforma do Estado.

O autor em vista nos diz em primeiro lugar que "bons gerentes públicos não existem prontos no mercado", o que reafirma o papel da formação.⁴ Segue descrevendo o perfil: "Precisam

⁴ NOGUEIRA, 1999:83.

assimilar rapidamente, conviver com informações ampliadas, incertezas, redes organizacionais, relações interorganizacionais dinâmicas e conturbadas. Precisam saber construir organizações flexíveis, abrir-se para a negociação e mobilizar a participação societal, ao mesmo tempo que revalorizar as pessoas e a função dos recursos humanos. Precisam portanto dominar conhecimentos e habilidades que escapam de modelos tradicionalmente estabelecidos ou de rotinas rigidamente normatizadas, conhecimentos esses que estão sob permanente desafio e não podem ser 'ensinados' pelos cursos de treinamento costumeiramente oferecidos."⁵

Fica claro o desejo de um "afastamento" do típico perfil do gestor-burocrata, orientado por normas, procedimentos e hierarquias estáveis. Há um ambiente de grande insegurança por trás da tarefa pública como aqui se descreve, sem qualquer referencial permanente. A dimensão relacional, tanto para dentro como para fora da instituição, do perfil acima descrito é a marca que resta.

Próximos deste último grupo, outros autores abordam o tema pela questão da governabilidade, chegando à questão da capacidade governativa (*governance*) e, dentro dela, à profissionalização, decorrente da capacitação (CASTRO SANTOS, 1996; OROZCO, 1996; MELO, 1996). Também no caso deste recorte, como no grupo anterior, tem destaque a dimensão da relações. Aqui, o problema se desloca para a dimensão política e de sustentação institucional. Em pouquíssimas palavras: "Enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade" (MELO, 1996:69).

Um segundo autor deste grupo, indica algumas limitantes para governabilidade, mostrando que todas elas exigem comportamentos e *skills* cada vez mais específicos por parte dos agentes públicos. No caso brasileiro são três as indicações: a sobrecarga da demanda como fonte disfuncional de ingovernabilidade, decorrente do crescimento da participação dos cidadãos nos negócios públicos; o déficit fiscal que leva o Estado a reduzir-se a funções primordiais para garantir sua própria reprodução; e a insuficiência da racionalidade decorrente da expansão do papel do Estado e na extensão de sua intervenção na economia mostrando a crise

⁵ NOGUEIRA, op. cit.

do capitalismo tardio.⁶ Nestas três dimensões o papel do gestor e sua capacidade de resposta são extremamente exigido.

Finalmente, a última forma de entrada no nosso tema - para nós a mais direta e interessante - é a da formação de gestores através da abordagem institucional do problema. Aqui se encontram as análises sobre as escolas e centros de formação propriamente ditos (GAETANI, 1994; SANTOS, 1995; BONIFÁCIO, 1995; MEZZOMO KEINERT, 1996; FARIA, 1997; SARAVIA, 1997).

Estes autores, em geral, priorizam como foco as escolas de governo em nível federal e, em alguns casos, as experiências estaduais. Normalmente estão preocupados com a formação de elite, vinculada às carreiras superiores da administração pública. Dentre estes trabalhos a pesquisa de maior fôlego foi elaborada em 1995 pela ENAP, sob coordenação de Vera Lúcia Petrucci, Maria Helena de Carvalho Santos e Marcelo Brito.

O objetivo daquele trabalho foi realizar um desenho inicial do que viria a ser uma "Política Global de Profissionalização de Funcionários Públicos no Brasil". Estava contextualizado num movimento em favor da reforma do Estado brasileiro iniciado com o processo de abertura comercial e privatizações do princípio da década de 90. Pretendia dar uma maior organicidade e sistematização, em especial, à reforma burocrática. Obviamente, a questão do profissionalismo dos funcionários públicos seria estratégica. Os resultados do estudo acabam confluindo para a concepção do modelo Gerencial do Estado produzida pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado. Porém, pouco se construiu efetivamente com respeito à esta Política Global de Profissionalização. Especialmente no que diz respeito aos municípios, são praticamente imperceptíveis os ecos destes movimento no plano local. Exceção talvez possa ser feita às iniciativas de formação de gestores com perfil de *city manager*, em São Paulo, bastante sintonizadas com o tom flexibilizador da Reforma Gerencial, sobre o que falaremos no Capítulo III deste trabalho.

Vale resumir algumas considerações centrais da obra citada, considerando a seriedade e profundidade do esforço de investigação que implicou. A problemática da profissionalização é situada inicialmente no debate sobre a Reforma do Estado no contexto da democratização, em

⁶ OROZCO, 1996:49-55.

que o próprio estudo se inseria, política e temporalmente. Para os autores, as referências centrais da Reforma são a globalização e o neoliberalismo, do ponto de vista do ambiente externo, e a estatização e resgate da dívida social, do ponto de vista interno.

A globalização coloca em questão o papel da regulação de políticas públicas tradicionais do Estado. Surge então o debate sobre a soberania do Estado-Nação e o tema estratégico - pois ligado ao fundamento da globalização - qual seja, o investimento estatal em tecnologia para a terceira revolução industrial. Por este crivo, a discussão se aproxima imediatamente do universo da economia privada. O modelo de flexibilização das empresas passa a inspirar a reflexão sobre a burocracia pública. A horizontalização de estruturas, a criatividade, o espírito empreendedor, a terceirização e as subcontratações na cadeia produtiva são as tônicas do discurso que se quer adaptar para a burocracia.

Na prática, tanto a cultura privada como a pressão dos mercados impactam o Estado através da citada terceirização e dos novos instrumentos de gestão, mas, mais importantes do que estas mudanças, que afinal, são apropriadas pelo próprio Estado, avança-se com as privatizações, de alto interesse financeiro para os grandes grupos econômicos.

Quanto a presença do Estado na área social fala-se em estruturas "minimamente complexas", eficientes sob o ponto de vista da "gestão social" e ao mesmo tempo capazes de dar conta da "gestão do capital". Vemos aqui a dificuldade central do problema pois tratam-se de dois pesos e duas medidas que ao fim podem levar a esquizofrenia do Estado.

Sem embargo, seguindo com o raciocínio do texto, temos finalmente colocados na mesa os desafios concretos do tempo presente a exigir uma máquina pública totalmente inserida na modernidade. Esta máquina precisa ter ritmo e cadência constantes, portanto, deve estar dotada de estabilidade, a salvo de descontinuidades políticas. Sobretudo, a questão central é a competência, que remete ao problema da formação.

Além disso, a máquina estatal, segundo os autores, deve estar "aberta a inovação organizacional", deve ser "hábil para formular, executar, monitorar e avaliar políticas públicas sociais". Assim posto, o próximo passo a ser dado é a capacitação de escalões superiores. Aqui fica clara a perspectiva da Escola Nacional de Administração Pública na sua vocação

institucional. Devemos desde logo dizer que esta formulação poderia, obviamente, ser extrapolada para os níveis estadual e municipal de governo, na medida em que se tome a sério a estrutura federativa do Estado brasileiro. Por isso, são válidas estas ponderações para o conjunto da nação e precisam ser esclarecidas para o devido posicionamento das demais esferas de poder. Certamente a aceitação de uma "Política Global de Profissionalização dos Funcionários" teria que passar por um debate nos diversos planos da federação.

Sem embargo, cumpre fixar o perfil dos escalões superiores de gestão que se pretende construir, no que diz respeito às suas habilidades centrais formuladas pela ENAP:

1. Capacidade para comunicação;
2. Capacidade para o diálogo e a negociação com atores sociais (lideranças políticas, sindicais e empresariais);
3. Capacidade de diálogo com o Legislativo, para evitar a paralisia decisória

Os três aspectos, como vemos, são válidos para as três esferas de governo. São claros os problemas típicos do regime presidencialista brasileiro, que se reproduz nos regimes dos governos estaduais e das prefeituras. A "comunicação" que é sinônimo de sustentação no poder e potencial eleitoral baseada na moeda "voto". o "diálogo e a negociação", nas duas faces da moeda democrática: a influência dos interesses privados e a pressão social permitida no marco da democracia participativa. Ambas pressionam as cápsulas burocráticas e exigem dos gestores uma capacidade específica de diálogo, que se não for bem cuidada, pode demandar toda a energia da gestão, esgotando a capacidade de realização de políticas concretas. E finalmente, outra dimensão da virtude dialogal, voltada a relação entre poderes. Aqui menciona-se o Legislativo, claramente prioritário, mas poderia valer para o Ministério Público e o Judiciário. No caso do legislativo, muitas vezes a questão da "governabilidade" tem se reduzido a este esforço dialogal com as maiorias e minorias parlamentares. Aqui, quando se fala em "paralisia decisória" fica clara o vício da inversão de papéis do regime presidencialista brasileiro em que o executivo é o principal proponente de normas, tomando para si a atividade legislativa. O timing do Legislativo quer ser ditado pelo executivo, portanto, não se trata exatamente de "diálogo", mas de poder de pressão. Estas questões estruturais da política brasileira fogem ao escopo deste trabalho mas precisam ser apontadas para que não fiquemos na ingenuidade de acreditar que qualquer esforço em prol do profissionalismo burocrático será suficiente para superar as mazelas.

Os autores chegam então a uma constatação de fundamental importância ao dizer que a recuperação da máquina burocrática, porém, tem recebido muito pouca atenção dos segmentos sociais estratégicos (grifo nosso). Ou seja, a comunidade acadêmica, a mídia, as agências governamentais, as lideranças do mundo do trabalho e da produção e os grupos intermediários estão distantes do problema. Cita como exceção, no ambiente acadêmico, um único trabalho de Regis de Castro e Luciana Jaccoud sobre a estrutura e organização do Poder Executivo. É sem dúvida muito pouco.

Quando ao próprio Governo Federal, o estudo apontava algumas sinalizações no sentido do resgate da máquina. Isso seria perceptível na "reorganização dos órgãos burocráticos; na redefinição de funções; no fortalecimento do Executivo; e na centralização das decisões no âmbito da Presidência da República" (grifo nosso). As duas últimas ponderações, é de se supor, dizem respeito a própria estrutura ministerial bem como à relação da Presidência frente ao Legislativo. É preciso mencionar o recente debate que colocou novamente na agenda nacional o tema das Medidas Provisórias, instrumento principal da ingerência sobre o Legislativo. Em pronunciamento do Senador José Fogaça ao *Estado de S. Paulo*, falava-se na projeto de lei que restringe o uso deste instrumento (MP) como sendo o mais importante instituto legal depois da Constituição de 1988. Sobre as primeiras ponderações, da "reorganização" e "redefinição de funções" dos órgãos burocráticos é preciso situá-las fazendo referência aos investimentos do Governo Federal, especialmente nos últimos dois mandatos, na modernização dos órgãos estratégicos, utilizando-se até mesmo de consultorias externas de alto calibre para sua condução. O próprio Gabinete Presidencial e agências como a Petrobrás e o BNDES passaram por penetrantes exercícios de reorganização, dentro da lógica da moderna administração emprestada do setor privado (planejamento estratégico, redefinição da missão organizacional etc.).

Concluindo esta parte, o trabalho afirma que "o pouco que se reflete sobre tema tão importante, refere-se à reforma administrativa do ponto de vista da reorganização institucional e funcional da máquina burocrática". As questões que são colocadas a seguir nos servem também para abraçar a presente tese:

"1. Mas quem vai preencher esta máquina?

2. Como formar novos quadros?
3. Qual o perfil ou perfis adequados do novo profissional?
4. Que tipos de instituições são necessárias para formação dos perfis desejados? (grifo nosso)
5. Deve-se proceder uma divisão do trabalho entre as instituições do país ligadas à profissionalização do servidor público no que se refere à formação de quadros de nível superior, de um lado, e aperfeiçoamento e reciclagem de todos os níveis, de outro? (grifo nosso)

Estas são questões que procuraremos cobrir focalizando especificamente o problema das administrações municipais, estratégicas para conformação do Estado de baixo para cima. O trabalho segue com outras questões correlatas de grande importância para profissionalização, mas que fogem ao nosso foco de interesse por estarem voltadas ao tema do ingresso e da construção de carreiras dos servidores (garantia do ingresso na máquina; ingresso automático; concursos públicos e classificações; ingresso via mercado; tipos de carreiras etc.). Todas estas preocupações estão, no fundo, ligadas a um tipo de burocracia tradicional e estamos querendo nos aproximar de um novo perfil de gestor, talvez especialmente possível no nível local, menos preocupado com suas seguranças e confortos profissionais e mais com o resgate da cidadania plena.

Retomaremos o trabalho em outra oportunidade aproveitando a descrição que trás dos referenciais internacionais de formação de gestores, focando o caso francês e norte americano, e complementando o quadro de instituições de formação brasileiras brilhantemente construídos pelos autores.

Em suma, os méritos do estudo são incontestáveis pois trata-se da primeira referência geral que se faz sobre o aparato de profissionalização de servidores. Na perspectiva das teses que defendemos neste trabalho devemos dizer que faltam dois aspectos no espírito do trabalho: uma maior valorização da dimensão federativa, e dentro dela, do princípio da subsidiariedade. Por decorrência da primeira, falta ver mais claramente inserido no contexto burocrático a dimensão da cidadania, base das relações subsidiárias de poder político e administrativo. Enquanto aqui procuraremos vislumbrar a figura de "cidadão-gestor" que colabora diretamente com o burocrata, a ótica da ENAP/MARE privilegiava a visão de "cliente-cidadão".

Um pronunciamento da ex-Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado, Claudia Costin, assim dizia: "torna-se imprescindível contar com uma administração pública voltada para o melhor atendimento ao cidadão-cliente (grifo nosso), o que só se consegue com a valorização do servidor público. O que um servido precisa não é de excesso de mimos mas sim de excesso de motivação e treinamento para melhor atender ao cidadão-cliente que paga o seu salário" (*Jornal do Brasil*, 15.7.1998).

Buscaremos contrapor esta idéia hegemônica do "cidadão-cliente" que ao fim e ao cabo vigorou permanentemente na conformação do estado patrimonialista brasileiro, privilegiando apenas parte da "clientela". Falta ao Brasil o sentido da solidariedade entre cidadãos e de compromisso com o bem comum. A falta de "vontade política" de que são acusados os chamados "governantes" é semelhante entre os "governados". Somente os próprios cidadãos podem romper esta relação passiva de "se deixar governar" e passar a colocar-se como sujeitos da própria história. O aprendizado da relação "provedor-consumidor" cabe à esfera privada pois funda-se nas relações de compra (preço) e não de partilha (tributo). Os vícios de Estado permanecerão enquanto se alimentar a idéia ingênua de que pode "adquirir" serviços públicos, bons, rápidos, belos e abundantes nas prateleiras. Pertence à lógica do usufruto de confortos blindados das elites que se quer agora transpor parcialmente à chamada classe média.

4. Evolução da administração pública e a capacitação de gestores para o município

A literatura sobre a formação de gestores municipais no Brasil é escassa, ou melhor, praticamente inexistente. Para elaborar um quadro temporal das diretrizes que orientaram a capacitação de gestores municipais na medida em que a burocracia ganhava forma no país, fomos obrigados a ampliar o escopo da busca e abraçar o tema da profissionalização de servidores públicos em geral.

Nesta pesquisas verificamos que de fato os estudos disponíveis focalizam essencialmente a esfera federal de governo, em especial, com a formação dos quadros burocráticos superiores.

Pinçando elementos de diferentes fontes chegamos às seguintes situações da administração nos seguintes períodos:

Primeiro Período - Patrimonialismo

O primeiro período da administração pública se caracteriza pela "simbiose entre o público e o privado" (FARIA, 1997:190). O Estado brasileiro tem como força política e econômica hegemônica a aristocracia rural que domina também a modesta administração pública. Os servidores e sua qualificação importam menos que seus cargos, importantes instrumentos de barganhas políticas no contexto da "política dos coronéis" descrita na obra clássica de Vitor Nunes Leal.⁷

Não é sequer possível falar em formação de servidores municipais. Alguns poucos letrados ocupam as mesas das Câmaras Municipais despachando segundo os interesses da "fazenda". Os serviços são quase que inexistentes pois o consumo e a vida econômica se faz na área rural. A administração das propriedades privadas, que apropriam o público, é a administração municipal. O senhor e seus serviçais são os gestores.

Segundo Período - Primeiro Movimento da Administração Pública Burocrática

A década de 30 é reconhecida como o período em que se inicia a construção de um modelo de Estado intervencionista no país. Ele se inspira na ideologia em voga na Europa, marcadamente corporativista e autoritária. Assim é que, "nos anos 30, houve um primeiro movimento para a implementação de uma administração pública burocrática, que enfatizava a racionalidade, a disciplina e a hierarquia funcionais" (FARIA, op.cit). O surgimento da burocracia se dá sob o regime político construído gradual e carismaticamente sob a liderança de Getulio Vargas.

Vargas "criará as condições para a instalação de um novo modelo de Estado, mais centralizado e intervencionista, lastreado num sistema político centrado no Executivo Federal e na Presidência da República" (ABRUCIO, 1998: 43). O espaço para os estados federados e municípios, especialmente após 1937, com o Estado Novo, será apenas de executores dos mandatos do poder central.

⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, 5ªed. Alfa-Omega, 1986, p.88.

O controle administrativo e jurídico se dava através do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, e dos chamados "Daspinhos". Reproduzindo a matriz no plano estadual, compunham o sistema centralizado comandando diretamente os Interventores - "governadores" nomeados pelo Governo Federal - e os Prefeitos, por eles nomeados em cascata. A idéia síntese formulada pelo então Ministro da Agricultura, Juarez Távora, bem definia a mecânica posta em movimento: "a União norma, o Estado adapta e o Município executa" (IBAM, 1982:9).

2. Órgãos de assistência aos municípios no plano dos governos estaduais da década de 1970 ao presente: desempenharam função de apoio às políticas nacionais no contexto dos PNDs onde os municípios tinham papel executor, ao lado dos estados, das políticas do governo federal.

Por exemplo, no passado, instituições de capacitação ao nível dos estados tais como a Fundação Prefeito Faria Lima e Fundação João Pinheiro, funcionaram com alguma efetividade, pode-se dizer até que com uma política estadual de profissionalização de gestores municipais. Hoje porém, lamentavelmente, ambas operam quase que em ritmo de sobrevivência, aguardando por uma reversão deste quadro. Para ilustrar o caso do CEPAM indicamos no quadro anexo o decréscimo nos investimentos na última década, fruto das políticas de arrocho fiscal a que se submeteram os estados com vista ao controle da dívida pública.

Deve-se destacar ainda o papel do IBAM que ao longo deste período realizou parcerias, apoiando as instituições de assistência aos municípios nos estados. Sem contar as permanentes parcerias com o governo federal. Esta colaboração na montagem dos serviços estaduais de assistência indica as dificuldades de muitos estados em conduzir políticas de formação e capacitação voltadas aos municípios.

Após a Constituição de 1988 o Estado brasileiro entra num período de crises e transformações democráticas. Neste novo quadro os municípios são lançados à própria sorte na condição de entes federativos autônomos conquistada a duras penas. Nesta fase torna-se ainda mais rarefeitas políticas federais para a formação de quadros das municipalidades.

Neste período seguem existindo as instituições dos governos estaduais de apoio a municípios. Porém, grande parte delas passa a ser instrumentalizada politicamente pelos gabinetes de governo, dentro e fora de períodos eleitorais.

Algumas realizações são empreendidas atualmente por estados como o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, aproveitando-se das estruturas de associações de municípios regionais. Mas não poderiam ser vistas como a regra geral, pois tratam-se de processos recentes e de certa forma experimentais, do ponto de vista geográfico ou técnico.

Por sua vez, nota-se um início de movimento por parte dos municípios em viabilizarem suas próprias estruturas de capacitação de gestores municipais, alguns reativando escolas de formação (é o caso de São Paulo) e outros instalando centros de formação (é o caso de Jacareí).

5. Quadro institucional para formação e capacitação em administração municipal

Na literatura recente que se dedica às questões de Reforma do Estado encontram-se referências pálidas sobre a formação de gestores locais. Em geral elas se remetem às poucas instituições heróicas que se dedicam à matéria da profissionalização de forma dispersa e desarticulada.

A título de exemplo, o trabalho de Maria Helena de Castro Santos e Marcelo Brito, publicado pela RSP com o título "Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo Público" refere-se em um único parágrafo à questão, revelando a não importância do tema:⁸

"No nível municipal, as duas instituições que se destacam no campo da profissionalização do servidor público são o IBAM, que atua no Rio de Janeiro e também em nível nacional, e o CEPAM, que exerce suas atividades no estado de São Paulo". Um quadro com duas pinceladas.

⁸ RSP, jan/abr, 1995.

Em meio este universo da literatura consultada, pelas chaves de leitura "profissionalização", "formação" e "capacitação", pouco ou quase nada se encontra de específico com relação ao servidor municipal, nosso foco de interesse no momento. Mesmo nas bibliotecas de instituições com especialização na questão municipal trata-se de um tema raro. Em geral as obras são de caráter institucional do tipo "documento de trabalho", relatórios de atividades ou edições comemorativas.

De fato, atualmente, é do próprio senso comum, quando se cogita sobre centros de formação de servidores, logo nos voltarmos a categorias profissionais que se encontram bastante distantes do nível local de poder. Certamente dentre as primeiras a serem lembradas estarão as instituições clássicas do Estado e suas instâncias de formação. Dentre estas corporações destacadas teríamos a dos Diplomatas (Instituto Rio Branco), a Polícia Civil (Academia Nacional de Polícia), a Polícia Militar (Escola de Oficiais), os servidores da Fazenda (Escolas Fazendárias). Porque não citar ainda, na fronteira do Executivo, o Ministério Público (Escola do Ministério Público), e no terceiro poder, o Judiciário (Escola da Magistratura). Poderíamos ainda lembrar as escolas do Poder Legislativo, sempre ligadas aos parlamentos em nível estadual e federal.

No caso destes centros de formação específicos, os cursos estão sempre ligados às próprias carreiras que os sustentam. Mais do que isso, a formação se articula diretamente com todo um sistema de privilégios de que são dotadas. Apesar do grande contingente que abarcam, são na verdade situações incomuns no contexto da grande massa de servidores do quadro geral do Estado e excluem completamente qualquer categoria municipal.

Temos a seguir as instituições de governo em nível federal e estadual independentes de carreiras específicas ainda que encontrem alguns nichos de especialização. Se destaca em primeiro lugar a ENAP, no plano federal. Esta oferece capacitação para gestores dos programas prioritários do governo federal (Plano de Ação).

No plano estadual a FUNDAP e Fundação João Pinheiro que não oferecem formação regular e acompanham as tendências ditadas pelos governos e secretarias a que se vinculam. De forma semelhante ao plano federal, ficam sujeitas às prioridades políticas dos mandatos, aos humores dos gestores e às prioridades de caixa.

Ainda neste bloco de instituições governamentais existem algumas de governos estaduais ocupadas com a administração municipal. O exemplo típico é o CEPAM em São Paulo, que desempenhou papéis diferentes no período militar, mais tarde durante o governo Franco Montoro, mudando sua orientação durante os governos Quercia e Fleury, e atualmente vive uma crise decorrente da política de contenção de gastos que atingiu institutos e fundações e toda administração indireta. O fenômeno deve estar acontecendo em outros estados da federação dado o endividamento geral.

No âmbito privado existem institutos e escolas de governo, alguns de caráter genérico e outros voltados para municípios. O exemplo maior é o IBAM. Mais recentemente desponta o Instituto Polis. Estes institutos tendem a trabalhar por projetos em função da demanda de governos.

Finalmente temos o bloco das universidades e escolas de governo que oferecem cursos de graduação, pós-graduação e especialização ficando a critério do público a opção. Escola de Governo de São Paulo, FAAP, UNESP, Escola de Recife.

Diante de todo este quadro fica reforçado a inexistência de uma política nacional de formação de servidores municipais. Nos estados não se praticam atividades sistemáticas de formação. Exceção é a parceria do governo do RS com o IBAM para formação de governantes em todos os municípios do estado. Em Santa Catarina um programa do órgão de política urbana da Secretaria de Planejamento em parceria com as associações de município.

Existem ainda os projetos setoriais de ministérios federais que envolve capacitação de gestores locais no contexto de processo de descentralização de políticas públicas.

A legislação do servidor público no Brasil, a começar pela Constituição Federal, não obriga a formação e capacitação de gestores municipais. As leis que dela decorrem estão também preocupadas tão somente com o ingresso na carreira, com os benefícios, etc que são sinais das conquistas por pressões do funcionalismo sobre a Constituinte que elaborou a Carta de 1988.

O que encontramos de mais interessante na literatura são mesmo as experiências concretas de administração municipal, principalmente as que tem a filosofia da gestão participativa. São nestas experiências, ou através delas, que acontecem os processos de formação do servidor com a requalificação das administrações em novos padrões.

O problema é que estas experiências ainda não são a regra no Brasil. A maior parte dos municípios segue tendo administrações tradicionais, executando o "arroz com feijão" do dia a dia. Mesmo porque 80 % dos municípios depende da transferência de recursos e não estão preocupados com a inovação na gestão, que envolve a capacitação. É claro que existem exceções mesmo entre estes municípios menores, sem capacidade arrecadadora.

Por outro lado os municípios seguem sofrendo os impactos das legislações federais de interesse local. Historicamente, as novas leis têm criado demanda por formação e capacitação, sendo um fato recorrente. Esta constatação é possível através da leitura dos relatórios anuais do IBAM. Todos os anos que ocorreram mudanças o IBAM teve que produzir manuais, adequar as assessorias, cursos etc.

As duas últimas leis deste tipo que causaram certo alvoroço nos municípios foram a Lei de Responsabilidade Fiscal e mais recentemente o Estatuto da Cidade. A LRF, segundo um de seus autores, é uma "lei que pegou". Isto porque obriga os municípios a organizarem suas finanças, tanto do ponto de vista da arrecadação como do gasto. Para isso a lei se utiliza do recurso da punição grave: seu descumprimento leva à cadeia.

A LRF pretende estimular a prática do planejamento Plurianual e Anual, que podem de fato levar a mudanças na maneira de se administrar um município, exigindo profissionais qualificados para tanto. Por outro lado esta Lei, passado algum tempo, poderá perder seu impacto e as administrações poderão voltar a se acomodar, talvez num outro patamar de lisura e transparência financeira. Isto não significará necessariamente uma mudança no perfil da administração municipal.

Por sua vez o impacto do Estatuto da Cidade ainda não se nota. Do ponto de vista da capacitação também exigirá profissionais qualificados para o Planejamento Urbano e para formulação de estratégias de desenvolvimento socioeconômico.

Como já nos referimos anteriormente, existem processos de descentralização com impacto sobre os municípios e seus gestores correndo por fora destas novas leis. Estes são os casos da saúde e da educação, que vêm exigindo profissionais com novos perfis nas administrações municipais.

6. As opções para a capacitação em administração municipal na perspectiva do gestor-cidadão

Com tudo isso permanece em aberto uma política de formação de gestores municipais. Diante da autonomia municipal da Constituição de 1988, provavelmente o interesse dos estados e da União no futuro será cada vez menor.

Os municípios terão que "se virar" para cuidar de sua capacitação. Serão algumas as alternativas:

a. ou o município terá que criar políticas e instituições locais para formação de seus quadros. Há exemplos em São Paulo onde isto está acontecendo. Entre outros a própria capital e o município de Jacareí.

b. os municípios deverão estabelecer parcerias com institutos de formação ou universidades para capacitação regular e esporádica de seus quadros. Isso também já vem acontecendo no caso paradigmático do IBAM bem como do mais recente Instituto Polis.

c. os municípios deverão se juntar, porque não através de consórcios, para formação e capacitação com rateio de custos e resultados em uma dada região.

d. os municípios continuarão pressionando os governos estaduais e o governo federal para que sigam provendo políticas e instituições de formação e capacitação.

Talvez, uma última hipótese ideal diante deste quadro institucional é que todas estas situações pudessem acontecer concomitantemente. A demanda potencial é tão grande que talvez, todo este complexo não fosse capaz de dar conta da oferta.

Estas opções devem estar organizadas segundo o tipo de demanda para formação, ou tipo de ingresso nas escolas formação, dentre os quais devemos destacar:

6.1. Preparação para carreiras: o vazio institucional e os centros municipais de formação

6.2. Treinamento e reciclagem: a Fundação João Pinheiro, Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e as Escolas de Governo

Pelo que observamos na atualidade, as instituições remanescentes no nível estadual parecem estar caminhando mais para o seu próprio desmonte.

6.3. Formação acadêmica: FGV, UNESP, FAAP, UFBA e o potencial inexplorado

6.4. Formação complementar e pós-graduação: Educação Continuada, Mestrado e Doutorado

7. Estratégias institucionais para formação em administração municipal

Hipoteticamente, estas fragilidades deverão encontrar um caminho de superação dentre as seguintes vias hipotéticas:

1. da auto-gestão compartilhada do conjunto de organismos
2. do retorno da interferência dos governos estaduais ao menos no plano da coordenação
3. da opção pelo mercado, neste caso com duas vertentes: a do atacado (demandas dos indivíduos) ou do varejo (demandas de grupos de prefeituras reunidas em associações ou consórcios)

Entre estas opções vemos que a primeira e a terceira serão as mais prováveis, podendo se dar de forma combinada.

Em segundo lugar estão colocadas consequências para o perfil dos próprios gestores em função de suas atitudes frente ao problema da inexistência de uma política nacional de formação de quadros locais. Neste âmbito observamos:

Quadro I

1. Gestores passivos que permanecem no desamparo e no ciclo vicioso do despreparo/desmotivação:
 - 1.1. Estes necessitariam de elementos condutores e estruturantes de suas carreiras, por exemplo através de efetivos planos de desenvolvimento profissional e promoções;
 - 1.2. Para este perfil de gestor as instituições e programas de formação devem tomar a iniciativa de levar "o produto" ao consumidor potencial através de esforços de marketing.

Trata-se da situação mais negativa e cujas variáveis para sua superação são mais complicadas, envolvendo políticas funcionais. Neste estudo não nos iremos ater com grande vagar sobre este quadro.

Quadro II

1. Gestores que tomam iniciativa para sua formação
 - 1.1. Encontram em primeiro lugar o caminho da práxis (aprender fazendo) - esta postura é estimulada pelo aumento da demanda por serviços e pelas pressões sociais através do ambiente democrático (participação direta da cidadania)
 - 1.2. São obrigados a tomar atitudes de formação para atender à pressão das novas legislações, em especial, as que obrigam maior transparência da gestão pública, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade.
 - 1.3. Em terceiro lugar, para suprir as deficiências na primeira e segunda situações, recorrem ao mercado disperso de instituições e programas de formação.

Esta é a situação mais interessante e que apresenta maior potencial de sucesso. Ao conhecê-la melhor pretendemos sustentar uma tese subliminar de que esteja surgindo no Brasil um novo perfil de administrador local. Ele busca formar-se, com iniciativa própria, através da dinâmica de interação entre os governos e a sociedade civil, dentro de processos que aqui chamamos de "gestão-aprendizado". Estas experiências trazem benefícios mútuos para gestores e cidadãos. São possíveis no marco democrático das gestões participativas e na concretização do princípio da autonomia federativa pelas esferas locais de poder.⁹

⁹ Lembramos que estamos utilizando o conceito de gestão participativa para indicar as várias experiências que se dão no campo da administração pública com co-responsabilidade cidadã. Sob esta mesma rubrica estamos nos

Para sustentar a tese aqui formulada - de que as respostas virão de um lado a partir das próprias experiências de gestão, desde que abertas a participação, com vias efetivas de relacionamento entre "gestor-cidadão" e "cidadãos-gestores"; e de outro, em se dando o apoio de instituições de capacitação já existentes e outras que possam vir a surgir do próprio processo.

referindo principalmente aos exemplos dos "orçamentos participativos", do "planejamento participativo" e da ação dos diversos conselhos municipais. Assim se quer acolher as experiências de governos de diferentes matizes partidários sem diminuir a importância das práticas encabeçadas por mandatos municipais (e estaduais) do Partido dos Trabalhadores (PT), reconhecidos pela expressão de "gestões democráticas".

INSTITUIÇÃO	FUNÇÃO	ÂMBITO	AMBIENTE	CLIENTELA	EGRESSO
CEPAM- Fundação Prefeito Faria Lima	Formação	Municipal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	Inserção automática na máquina e inserção pelo mercado
Fundação João Goulart	Capacitação	Municipal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM	Capacitação e treinamento	Municipal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	Inserção automática na máquina e inserção pelo mercado
IPPUC- Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba	Planejamento Urbano, pesquisa, capacitação	Municipal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Fundação João Pinheiro	Formação, capacitação e treinamento	Municipal e Estadual	Ligado ao sistema universitário	Interna e externa à administração pública	Inserção automática na máquina e inserção pelo mercado
FUNDAP- Fundação do Desenvolvimento Administrativo / Escola de Governo do ESP	Capacitação e treinamento	Municipal e Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Instituto de Estudos Municipais - Fundação Escola de Sociologia Política	Pesquisas, cursos, Assessoria	Municipal e Estadual		Interna à administração pública	-
IPES -Instituto Jones dos Santos Neves	Estudos, pesquisas, projetos	Municipal e Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Instituto Mineiro de Administração Municipal	Consultoria	Municipal e Estadual		Interna à administração pública	-
FAAP- Fundação Armando Álvares Penteado	Formação	Municipal, Estadual e Federal	Ligado ao sistema universitário	Interna à administração pública	Inserção pelo mercado
Escola de Governo de São Paulo	Formação	Municipal, Estadual e Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
FGV- Fundação Getúlio Vargas	Formação, capacitação e treinamento	Municipal, Estadual e Federal	Ligado ao sistema universitário	Interna e externa à administração pública	Inserção pelo mercado
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas- EBAPE	Formação, capacitação e treinamento	Municipal, Estadual e Federal		Interna à administração pública	-

FESP- Fundação Escola de Serviço Público- Laboratório de Administração Pública	Capacitação e treinamento	Municipal, Estadual e Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	Inserção automática na máquina e inserção pelo mercado
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- Área de assuntos fiscais	Capacitação e difusão de informações	Municipal, Estadual e Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Associação Paulista de Municípios- APM	Lobby, capacitação, difusão de políticas	Municipal, Estadual e Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	-
CEDEC- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea	Pesquisa, encontros de intercâmbio e difusão	Municipal, Estadual e Federal	-	Interna e externa à administração pública	-
Instituto POLIS	Pesquisas e Cursos	Municipal, Estadual e Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Instituto Florestan Fernandes	-		Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
UNESP- Araraquara	Administração Pública - graduação	Estadual	Ligado ao sistema universitário	Interna e externa à administração pública	-
Escola Superior de Administração Pública do Estado do RS	Formação, capacitação e treinamento	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	Inserção automática na máquina
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social	Capacitação e treinamento	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	Inserção automática na máquina
Universidade Federal da Bahia	Pesquisa	Estadual	Ligado ao sistema universitário	-	
Escola de Formação de Governantes	Capacitação	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
IDIS- Instituto do Desenvolvimento do Investimento Social	Seminários, conferências, oficinas e pesquisas	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Fundação Luis Eduardo Magalhães	Capacitação, modernização de gestão e serviços público	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	

Escola Fazendária do Estado de São Paulo	Studio TV, Produção em Vídeo, Transmissão via satélite, Internet	Estadual		Interna à administração pública	-
SEADE- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados	Dados e Análises	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
FAMURS- Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul	Lobby, representação municipal, capacitação e seminários.	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
CONDEPE -Instituto de Planejamento do Governo do Pernambuco	Elaboração de políticas públicas	Estadual	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Escola de Administração Fazendária- ESAF	Formação, capacitação e treinamento	Estadual e Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	Inserção automática na máquina
Escola Superior de Administração Postal- ESAP	Formação, capacitação e treinamento	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	Inserção automática na máquina
Instituto Rio Branco	Formação e capacitação	Federal	Fora do ambiente universitário	Externa à administração pública	Inserção automática na máquina
Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social	Capacitação e treinamento	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	Inserção automática na máquina
Instituto de Filosofia de Ciências Humanas (UFRGS)	Curso de extensão	Federal	Ligado ao sistema universitário	Interna e externa à administração pública	-
Escola Nacional de Administração Pública- ENAP	Formação, capacitação e treinamento	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Programa Valorização do Servidor Público	Capacitação, treinamento e desenvolvimento	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Programa Qualidade no Serviço Público	Sensibilização, capacitação, avaliação e premiação	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Escola de Governo- Universidade Federal Fluminense	Núcleos de estudo e pesquisas acadêmicas	Federal	Ligado ao sistema universitário		-

Instituto Ethos		Federal	Fora do ambiente universitário		-
Instituto Municipalista Brasileiro	Assessoramento, estudo e organização administrativa, cursos e seminários	Federal		Interna e externa à administração pública	-
Instituto Tancredo Neves	Estudos e pesquisas sobre administração pública	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Fundação Ulysses Guimarães	Cursos, Seminários, Pesquisas, Assessoria a partidários	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna e externa à administração pública	-
Associação Brasileira de Municípios- ABM	Lobby, eventos, capacitação, intercâmbio	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	-
Programa Nacional de Desburocratização	Medidas para desburocratizar	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	-
Programa Gestão Pública Empreendedora	-	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Secretaria de Governo	Difusão de políticas	Federal	Fora do ambiente universitário	Interna à administração pública	
Ministério da Saúde- Projeto de Capacitação para Prefeituras		Federal	Fora do ambiente universitário		

INSTITUIÇÃO	TIPO	ORIENTAÇÃO	FUNDAÇÃO	PÚBLICA/ PRIVADA
CEPAM- Fundação Prefeito Faria Lima	Fundação	Suprapartidário	1968	Pública
Fundação João Goulart	Fundação de Governo	Suprapartidário	1992	Pública
Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM	Instituto	Suprapartidário	1953	Privada
IPPUC- Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba	Instituto	Suprapartidário	1962	Pública
Fundação João Pinheiro	Fundação	Suprapartidário	-	Pública
FUNDAP- Fundação do Desenvolvimento Administrativo / Escola de Governo do ESP	Fundação de Governo	Suprapartidário	1974	Pública
Instituto de Estudos Municipais - Fundação Escola de Sociologia Política	Instituto	Suprapartidário	1953	Privada
IPES -Instituto Jones dos Santos Neves	Instituto	Suprapartidário	-	Pública
Instituto Mineiro de Administração Municipal	Instituto		1975	Privada
FAAP- Fundação Armando Álvares Penteado	Escola de Governo	Suprapartidário	1947	Privada

Escola de Governo de São Paulo	Escola de Governo	Suprapartidário	1991	Privada
FGV- Fundação Getúlio Vargas	Fundação	Suprapartidário	-	Pública
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas- EBAPE	Universidade	Suprapartidário	1952	Privada
FESP- Fundação Escola de Serviço Público- Laboratório de Administração Pública	Universidade	Suprapartidário	-	Pública
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- Área de assuntos fiscais	Banco	Suprapartidário	1952	Pública
Associação Paulista de Municípios- APM	Associação	Suprapartidário	1948	Privada
CEDEC- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea		Suprapartidário	1976	Privada
Instituto POLIS	Instituto	Suprapartidário	1987	Privada
Instituto Florestan Fernandes	Instituto Partidário	Suprapartidário	-	
UNESP- Araraquara	Universidade	Suprapartidário	1992	Pública
Escola Superior de Administração Pública do Estado do RS	Universidade	Suprapartidário		

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social	Escola de Governo	Suprapartidário	1973	Pública
Universidade Federal da Bahia	Universidade	Suprapartidário	-	Pública
Escola de Formação de Governantes	Escola de Governo	Suprapartidário	1994	Privada
IDIS- Instituto do Desenvolvimento do Investimento Social	Instituto	Suprapartidário	-	Privada
Fundação Luis Eduardo Magalhães	Fundação	Suprapartidário	1999	Pública
Escola Fazendária do Estado de São Paulo	Escola de Governo	Suprapartidário	-	
SEADE- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados	Fundação	Suprapartidário	1979	Pública
FAMURS- Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul	Federação	Suprapartidário	1976	Privada
CONDEPE - Instituto de Planejamento do Governo do Pernambuco	Instituto		1952	Pública
Escola de Administração Fazendária- ESAF	Escola de Governo	Suprapartidário	-	-

Escola Superior de Administração Postal- ESAP	Escola de Governo	Suprapartidário	-	-
Instituto Rio Branco	Instituto	Suprapartidário	1946	Pública
Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social		Suprapartidário		
Instituto de Filosofia de Ciências Humanas (UFRGS) (escola de governo)	Universidade	Suprapartidário	1998	Pública
Escola Nacional de Administração Pública- ENAP	Fundação de governo	Suprapartidário	1981	Pública
Programa Valorização do Servidor Público	Programa de Governo	Suprapartidário	2000	Pública
Programa Qualidade no Serviço Público	Programa de Governo	Suprapartidário	1991	Pública
Escola de Governo- Universidade Federal Fluminense	Universidade	Suprapartidário	1960	Pública
Instituto Ethos	Instituto	Suprapartidário	1998	Privada
Instituto Municipalista Brasileiro	Instituto		1989	Pública
Instituto Tancredo Neves	Instituto partidário	Partidário (PFL)	1985	Privada
Fundação Ulysses Guimarães	Fundação partidário	Partidário (PMDB)	1998	Privada

Associação Brasileira de Municípios-ABM	Associação	Suprapartidário	46	Privada
Programa Nacional de Desburocratizaçã o	Programa de Governo	Suprapartidário	2000	Pública
Programa Gestão Pública Empreendedora	Programa de Governo	Suprapartidário	2000	Pública
Ministério da Saúde- Projeto de Capacitação para Prefeituras	Programa de Governo	Suprapartidário		Pública

INSTITUIÇÃO	SED E	SITE	E-MAIL	DIREÇÃO
CEPAM- Fundação Prefeito Faria Lima	SP	www.cepam.sp.gov.br	fpfl@cepam.sp.gov.br	-
Fundação João Goulart	RJ	www.rio.rj.gov.br	mmoniz@pcrj.rj.gov.br	Eliane Edde Azevedo de Souza Mendes
Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM	RJ	www.IBAM.org.br	ibam@IBAM.org.br	-
IPPUC- Insituto de Planejamento Urbano de Curitiba	PR	www.ippuc.org.br	ippuc@ippuc.org.br	Luis Hayakawa
Fundação João Pinheiro	MG	www.fjp.gov.br	geral.fjp.gov.br	Ricardo Carneiro
FUNDAP- Fundação do Desenvolvimento Administrativo / Escola de Governo do ESP	SP	www.fundap.sp.gov.br	fundap@fundap.sp.gov.br	-
Instituto de Estudos Municipais - Fundação Escola de Sociologia Política	SP	www.iem.org.br	iem@iem.org.br	-
IPES -Instituto Jones dos Santos Neves	ES	www.ipes.es.gov.br		Guilherme Henrique Pereira
Instituto Mineiro de Administração Municipal	MG	www.imam.org.br	-	-
FAAP- Fundação Armando Álvares Penteado	SP	www.faap.br	cecur.secretaria@faap.br	Celita Procopio de Carvalho
Escola de Governo de São Paulo	SP	www.escoladegoverno.com.br	info@escoladegoverno	Fábio Comparato
FGV- Fundação Getúlio Vargas	SP	www.fgvsp.br	-	-
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas- EBAPE	RJ	www.ebape.fgv.br	liade@fgv.br	-
FESP- Fundação Escola de Serviço Público- Laboratório de Administração Pública	RJ	www.fesp.rj.gov.br	lap@fesp.rj.gov.br	Rízio Francisco Vieira Barbosa
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- Área de assuntos fiscais	RJ	www.bndes.gov.br	-	-
Associação Paulista de Municípios- APM	SP	www.apmsc.com.br	apmsc@uol.com.br	Celso Antonio Giglio
CEDEC- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea	SP	www.cedec.org.br	cedec@cedec.org.br	Amélia Cohn
Instituto POLIS	SP	www.polis.org.br	polis@polis.org.br	-
Instituto Florestan Fernandes	-	www.institutoflorestan.org.br		-
UNESP- Araraquara	SP	www.unesp.br	trabbold@reitoria.unesp.br	José Carlos Souza Trindade (reitor)

Escola Superior de Administração Pública do Estado do RS	RS			-
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social	PR	www.ipardes.gov.br	ipardes@ipardes.gov.br	Paulo Mello Garcias
Universidade Federal da Bahia	BA	www.ufba.br	imprensa@ufba.br	-
Escola de Formação de Governantes	CE	www.efg.org.br	efg@efg.org.br	Alberto Teixeira
IDIS- Instituto do Desenvolvimento do Investimento Social	SP	www.idis.org.br	idis@idis.org.br	Marcos Kisil
Fundação Luis Eduardo Magalhães	BA	www.flem.org.br	flem@flem.org.br	Geraldo Machado
Escola Fazendária do Estado de São Paulo	SP	www.esaf.fazenda.gov.br	dirge@fazenda.gov.br	-
SEADE- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados	SP	www.seade.gov.br	geadi@seade.gov.br	Flavio Fava de Moraes
FAMURS- Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul	RS	www.famurs.com.br	famurs@famurs.com.br	Taufik Badui Germanos Neto
CONDEPE -Instituto de Planejamento do Governo do Pernambuco	PE	www.condepe.pe.gov.br		José Oliveira Félix de Oliveira
Escola de Administração Fazendária- ESAF				
Escola Superior de Administração Postal- ESAP				
Instituto Rio Branco	DF	www.mre.gov.br/irbr/	irbr@mre.gov.br	-
Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social	RJ	www.ipea.gov.br		Enid Rocha Andrade da Silva
Instituto de Filosofia de Ciências Humanas (UFRGS) (escola de governo)	RS	www.ufrgs.br	ufrgs@ufrgs.br	-
Escola Nacional de Administração Pública- ENAP	DF	www.enap.gov.br	flavio.carvalho@enap.gov.br	Regina Silva Monteiro Pacheco
Programa Valorização do Servidor Público	DF	www.planejamento.gov.br	-	-
Programa Qualidade no Serviço Público	DF	www.planejamento.gov.br	-	-
Escola de Governo- Universidade Federal Fluminense	RJ	www.uff.br	luck@proac.uff.br	Cícero Mauro Fialho Rodrigues
Instituto Ethos	SP	www.ethos.org.br	fribas@ethos.org.br	Oded Grajev
Instituto Municipalista Brasileiro	SP	www.imbonline.com.br	imb@imbonline.com.br	-
Instituto Tancredo Neves	DF	www.itn.org.br	itn@itn.org.br	Dep. Vilmar Rocha

Fundação Ulysses Guimarães	PB	www.pmdb-pb.org.br		Haroldo Lucena
Associação Brasileira de Municípios- ABM	RJ	www.abmnet.com.br	abmnet@abmnet.com.br	-
Programa Nacional de Desburocratização	DF	www.planejamento.gov.br	-	-
Programa Gestão Pública Empreendedora	DF	www.planejamento.gov.br	-	-
Ministério da Saúde- Projeto de Capacitação para Prefeituras	DF	www.saude.gov.br	-	-

CAPITULO IV - O Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM

1. Breve histórico

Do DASP ao Municipalismo

O livro editado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, em 1982, por ocasião do trigésimo aniversário de sua fundação é uma obra preciosa de levantamento histórico sobre os temas de interesse municipal, desde o Brasil Colônia.¹ Os relatos atravessam o Império e avançam sobre o período republicano cobrindo detalhes dos principais ciclos políticos de centralização e descentralização pelos quais passaram as esferas municipais de poder durante o século passado.

Esta rica história revela que as primeiras sementes do que viria a ser o IBAM começaram a surgir na década de 30, no seio do nascente movimento municipalista. A bandeira do fortalecimento dos municípios, que sempre orientou o IBAM, estava presente no ideário de personagens do mundo da política e da administração pública que ocupavam espaços destacados na capital da República.

Entre eles são lembrados os nomes de Juarez Távora e Teixeira de Freitas, criador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Estas personalidades faziam parte do primeiro grupo de elite que passou a se ocupar com a realidade social e econômica no plano local usando modernos métodos da leitura estatística das realidades do Brasil em transformação. O fenômeno urbano e a crise da economia rural instigaram diversos profissionais engajados com as causas municipais:

“O IBGE manteve uma preocupação com os assuntos municipais e com o ideal municipalista a par do seu trabalho normal de levantar e divulgar estatísticas que, pelas suas revelações, forneciam argumentos par os que se batiam pela revitalização do interior e por uma nova discriminação de rendas. Lançou, em 1948, e manteve até 1968 a Revista Brasileira dos Municípios, como órgão de divulgação da Associação Brasileira de Municípios.” (IBAM 30 Anos, pg. 34)

¹ Ver IBAM 30 Anos – 1952 / 1982, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, 1982.

Associado ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) o IBGE participou da própria conformação estrutural do Estado nacional que temos no presente. Os temas da modernização administrativa e da estatística vinculavam-se ao municipalismo e constituem as origens científicas do IBAM.

O DASP foi criado em 1938 “sob a inspiração e a presidência de Luiz Simões Lopes”² personalidade destacada dentro dos temas da nascente ciência da administração pública no Rio de Janeiro. Simões Lopes, mais tarde veio a presidir a Fundação Getúlio Vargas e desenvolveu uma longa carreira dedicada às questões de governo. Entre outras atividades, já em 1954 presidiu a Comissão Consultiva da Administração Pública, vinculada ao Ponto IV, um programa de cooperação técnica dos EUA, composta por brasileiros e norte-americanos.

O vínculo entre o municipalismo e o DASP, na pessoa de Simão Lopes, iria se reforçar com a aproximação de “várias pessoas preocupadas com os problemas municipais, como Joaquim Neves Pereira, José Maria dos Santos, Araújo Cavalcanti, Cleantho de Paiva Leite e Arízio de Viana.”³ Dentre estes nomes destacamos o de Cleantho de Paiva Leite que, num lapso de pouco mais de uma década, viria a ser o primeiro Presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, logo no momento de sua fundação.

Deve-se grifar que o DASP foi criado pelo governo de Vargas dentro de uma concepção centralizadora de Estado, característica que viria a marcar toda a arquitetura do complexo burocrático brasileiro.⁴ A construção dos alicerces da máquina pública edificada ao longo da década de 30 e 40 deram sustentação aos projetos desenvolvimentistas baseados no intervencionismo estatal que se sucederiam mais tarde.

Curiosamente, é neste ambiente de tendência centralizadora, de certa forma apoiando-se num mesmo grupo de personalidades dedicadas ao desenho do Estado e das estruturas burocráticas, desenvolveu-se a causa municipalista. Isto se dava sob tensões políticas

² Op.cit.: pg. 34.

³ Op.cit.: pg. 34.

⁴ Sob o ponto de vista estético, esta concepção de Estado pode ser visitada até os dias de hoje nas fachadas cheias de simbolismo dos edifícios suntuosos que abrigaram os órgãos de governo de Vargas no Rio de Janeiro. Novos prédios erguidos no Rio já durante o período Militar, como a Petrobrás, Banco do Brasil e BNDES indicam a mesma tônica de poder concentrado e pomposo. Mesmo os edifícios erguidos em Brasília, ainda que alguns apresentem curvas modernas e generosas em concreto, no caso da esplanada dos ministérios conservam a face dura da personalidade centralizadora dos regimes ditatoriais e autoritários que marcaram o país nos dois quartos centrais do século passado.

complexas, num fogo cruzado sobre os municípios que se dividiam entre o populismo trabalhista e a oligarquia dos governadores.⁵ De toda forma, os sentidos e contrasentidos daquele período político com relação ao espaço do município na República, na verdade não difere muito de qualquer outra fase histórica do ainda imaturo regime federalista brasileiro, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, referente a autonomia municipal.

Esta mesma perspectiva crítica com relação a era Vargas e suas posições ambíguas com respeito à centralização e a descentralização, tendo os municípios como joguete, se nota no próprio documento preparado pelo IBAM no seguinte relato que merece ser grifado:

“Até mesmo um ato de caráter eminentemente simbólico ocorreu nesse período como propósito do Governo Federal de prestigiar a instituição municipal: a criação do Dia do Município, pelo Decreto-lei 846 de 9 de novembro de 1938.

É um tanto irônico que um regime autoritário que suprimiu a autonomia política e administrativa dos Municípios (e igualmente a dos Estados) e, mais ainda, o próprio regime representativo no Brasil, permitisse, ao mesmo tempo, tantas manifestações de interesse pelo Município. Apesar das aparências, tais manifestações de nenhum modo foram inócuas, pois não somente mantiveram viva a idéia da revitalização da instituição municipal, com desabrocharam, mais tarde, em ações importantes voltadas para o mesmo objetivo de dar ao Município um papel conseqüente na organização nacional” (pg. 34. op.cit)

O tom deste relato é de fundamental importância para que possamos compreender toda a trajetória do IBAM no Brasil. Em resumo, o Instituto tem sua origem no movimento municipalista que era encabeçado por prefeitos e intelectuais da elite que dominava na época os temas da chamada Administração Pública “moderna”. Este mesmo grupo, reunido no Rio de Janeiro, mais tarde irá ocupar os prédios da Fundação Getúlio Vargas e da Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, que por décadas serviu ao Estado quase que como fonte exclusiva de reflexões e pesquisas sobre as políticas de gestão pública. Pode-se dizer que o edifício burocrático nacional foi erguido a partir deste grupo.

⁵ Para uma melhor compreensão deveríamos nos aprofundar no tema do regime Vargasista, propósito que foge ao nosso escopo neste trabalho. Para uma boa explicação sobre o jogo de poder entre União, estados e municípios sob o comando de Vargas sugerimos a leitura da obra de Fernando Abrucio, “O Barões da Federação” (ABRUCIO, 1998).

O mesmo grupo que irá refletir sobre a importância do município no quadro federativo. Contradição, ironia, incongruência serão termos possíveis em várias passagens desta rica e importante história. Como veremos, o problema não está no IBAM ou em qualquer uma destas instituições como tel. A questão é muito mais profunda e diz respeito ao papel ambíguo assumido pelas lideranças locais brasileira até os dias de hoje.

O município ao mesmo tempo que serviu (e ainda serve) como sede de oligarquias agrárias ou urbanas abrigou (e ainda abriga) campanhas e movimentos de resistência política aos regimes não democráticos e às diferentes formas de centralismo que tolhem a capacidade de ação política local. O município suportou (e suporta) estruturas de poder e ao mesmo tempo foi (e é) fonte de instabilidade para as mesmas. Isso se dá na medida em que as esferas locais se prestam muito bem como cenários de lutam e conquista de espaços de autonomia político-administrativa. Estas lutas nada mais são do que a própria expressão da liberdade democrática dos cidadãos que dão sustentação aos governos locais e toda e qualquer estrutura de poder dentro de um Estado de Direito verdadeiramente legitimado pelo voto. Por ora deixaremos estes temas de lado para avançarmos com o histórico nascimento do IBAM.

O precioso relato dos 30 anos assim prossegue:

“É entretanto nos meados da década de 1940, alimentado por velhas aspirações, que o movimento municipalista brasileiro toma conformação institucionalizada, organizando-se claramente para lutar pela consecução de seus objetivos.

A Sociedade dos Amigos de Alberto Torres e o Círculo de Estudos Municipais debatiam constantemente o problema do abandono das populações rurais e uma nova discriminação de renda, alimentando o movimento e atraindo para ele um número expressivo de personalidades dos meios políticos e intelectuais” (op.cit., pg. 34, grifos meus).

Chama atenção que as questões chave não estavam colocadas no espaço urbano, por exemplo. Não eram temas a miséria suburbana ou a ocupação desordenada do solo. O Brasil ainda era um país agrário e rural naquela época. O problema da pobreza, portanto, permanecia nos campos, aqui definido como “o abandono das populações rurais”. E todos sabemos que ao fim e ao cabo a (pseudo)solução para tal “abandono” foi simplesmente atrair os pobres como mão de obra barata para as cidades. Em termos mais radicais, tratou-

se de extinguir as populações rurais e promover seu êxodo para as cidades. Curiosamente todo este processo foi acompanhado de perto por estatísticas do IBGE mas de fato nenhuma política social foi capaz de contê-lo ou controlá-lo. O resultado das migrações é hoje visível a olhos nus, sem a necessidade de projeções amostrais.

Esta solução simplista, de trazer para o urbano os abandonados do campo, no fundo, é fruto, ainda que não se perceba, da própria perspectiva que passou a ser adotada. Em outras palavras, o município na sua realidade social e geográfica, passou a ser visto (teorizado) a partir do seu núcleo urbano. Intelectuais, burocratas, servidores e estatísticos urbanos impuseram sua ótica sobre aquela das comunidades rurais que se criavam dentro e no entorno dos latifúndios. O municipalismo surge nesta virada, uma verdadeira revolução. Por paradoxal que possa parecer, o grupo de prefeitos que engrossava o caldo do movimento, apesar de "interioranos", assumem o "ideal do urbano" que desde logo se irá marcar o movimento municipalista brasileiro.

Em que medida estas lideranças tiveram a necessária crítica sobre este movimento é uma outra questão. De fato, o *modus vivendi* urbano, o automóvel e os eletrodomésticos encontraram seu momento de glória exatamente nos anos 40 e 50, época em que o IBAM se consolida. A hegemonia norte-americana do pós-guerra era inquestionável e com ela o *american way of life*. Isso nos leva a recordar que o Brasil, apesar de ser um país com proporções continentais de áreas rurais e de floresta, fez naquele momento sua opção definitiva pelo *urbis*.

Isso foi possível devido à presença nas cidades de um novo setor social, a própria burocracia, que agregava as elites do serviço público. Em boa parte, herdeiros das famílias tradicionais, os valorizados funcionários públicos de primeiro escalão teriam conseguido se "descolar" das bases latifundiárias de poder político e econômico. Isto se deu, certamente, como resultado do regime varguista apoiado no trabalhismo e corporativismo burocrático estatal.

Esta elite irá naturalmente pensar o problema social e econômico brasileiro a partir da esfera pública urbana, a partir do progresso, a partir da industrialização. O IBGE é a instituição típica desta visão de mundo. A administração moderna necessitava - e necessita - de estatísticas precisas. As perguntas são clássicas: onde estão os consumidores dos serviços públicos? Como servi-los com maior eficiência? Como fazer chegar o Estado aos

"ex-abandonados" caipiras que agora vão se fazendo mais acessíveis nas áreas pobres do perímetro urbano?

Certamente estas elites não estariam dispostas a resgatar em missões heróicas as pobres populações campestres, símbolo de atraso social, econômico e cultural. Por mais carentes e merecedoras de atenção que pudessem ser. A propaganda subliminar da literatura e da mídia contra os "jeca-tatus" já teria sido completamente assimilada pelas classes dirigentes e seus dias estavam contados. O petróleo e nosso, o automóvel também. O Brasil é aqui, nas cidades, se possível cosmopolitas como a eternamente bela Rio de Janeiro.

Foi em meio a este clima "novidoso" e atribulado, tendo como pano de fundo a explosão da Segunda Guerra Mundial, que em meados da década de 40 se constituiu a Assembléia Nacional Constituinte. A Assembléia foi para os brasileiros uma resposta concreta em favor da democracia nos planos nacional e internacional. Os congressistas tinham como tarefa superar as marcas do Estado Novo, findo com a queda de Getúlio Vargas em 1945. Tratava-se de uma tarefa criativa de apontar em outras direções que não a dos regimes fascistas europeus que tanto influenciaram a população brasileira.

Em oposição ao centralismo ditatorial se levantariam as bandeiras favoráveis a um Estado descentralizado. O movimento municipalista, gestado durante o governo de Vargas, ganha espaço. Um ano mais tarde, seis meses antes de se promulgar a nova Constituição federal, em 16 de março de 1946, criava-se a Associação Brasileira de Municípios - ABM:

"que contava com a participação de vários membros da Constituinte, com velhos lutadores da década anterior e com novos adeptos... Criava-se a ABM principalmente para consolidar e ampliar as reivindicações do movimento, finalmente consagradas no Constituição votada a 18 de setembro de 1946."

Pouco mais tarde, em 1952 ocorreu no elegante balneário do litoral paulista, em São Vicente, o II Congresso Nacional de Prefeitos promovido pela Associação Brasileira de Municípios. Na ocasião os congressistas decidiram, com o apoio de representantes da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, pela criação de um organismo de caráter técnico, especificamente voltado ao fortalecimento dos municípios e à defesa de seus interesses. As tarefas precípuas do IBAM, que naquele momento tinha sua semente lançada

no solo institucional brasileiro, estavam portanto definidas. O espaço para realização de sua missão modernizadora seria, naturalmente, o urbano.

Um sinal que aponta nesta linha é que este II Congresso histórico da ABM, não tenha se dado em uma fazenda ou em uma cidade do interior do Rio de Janeiro, de Minas ou São Paulo. Os municipalistas se reuniram à beira do Atlântico, em São Vicente, símbolo do veraneio luxuoso do paulistano-urbano na época. Numa análise de fundo psicológico é fácil perceber que o município se afastava do rural aproximando-se dos limites do continente com o oceano. E nos caminhos que levavam à costa, o inerte asfalto definitivamente ia se impondo sobre o cheiro da terra.

Somente dentro desta perspectiva cosmopolita poderia se conceber que a sede de um Instituto Brasileiro de Administração Municipal viesse a se localizar no Rio de Janeiro, estreitamente ligada às elites governantes e à academia carioca. Estas não são críticas mas constatações importantes a serem feitas sobre as origens do IBAM. A academia será responsável pelo deslocamento e fixação de pessoas ocupadas com a problemática local e militantes do municipalismo para capital, entre eles, o professor Diogo Lordello de Mello, vindo do interior da Bahia.

A ligação entre o IBAM e os militantes municipalistas no início era formal pois estava estatutariamente vinculado à Associação Brasileira de Municípios. Porém as diferenças de escopo das duas instituições - a ABM uma entidade política, e o IBAM um órgão técnico - fizeram com que cada qual tomasse seus próprios caminhos, mantendo estreita vinculação informal.

O desafio técnico para gestão administrativa imposto pela reversão do quadro de distribuição populacional irá ocupar o IBAM desde a primeira hora. Não era seu papel negar as cidades mas acompanhá-las no seu desenvolvimento. Sem embargo, a crítica urbana era parte de seu escopo. Naqueles anos alguém ousou dizer que São Paulo precisava parar. As vozes se revoltaram, afinal, o maior símbolo mítico da civilização urbana brasileira não podia ser atingido. O notável só não foi execrado em praça pública porque a mesma São Paulo, naquela altura, "ainda" era um local, afinal "civilizado", com seus poucos 3 ou 4 milhões de habitantes.

Era assim, em meio a contradições e enormes conquistas do ponto de vista administrativo e político que o movimento municipalista, e no seu meio o IBAM, “atraia um número expressivo de personalidades dos meios políticos e intelectuais”⁶ Podemos entender que se tratasse dos grupos de elite mais sensíveis que viviam uma certa perplexidade diante da urbanização. Sinal da magnitude dos problemas foi o surgimento nesta mesma época da Escola de Sociologia e Política de São Paulo em torno de “empresários esclarecidos”. Talvez esta tenha sido o primeiro espaço de caráter universitário para o estudo do fenômeno urbano e suas tensões sociais emergentes.

Sob o ponto de vista das tensões sociais observava-se que, curiosamente, tanto as elites conservadoras como as progressistas se uniram em torno do ideal urbano. A cidade era ao mesmo tempo sinal de progresso econômico para as classes industriais e comerciais abastadas e de avanço político para as oposições progressistas. Sindicalismo, luta de classes e distanciamento das estruturas arcaicas e paternalistas do coronelismo rural eram utopias urbanas. O processo de urbanização parecia ser de fato fundamental para a superação histórica do sistema de escambos políticos tão bem descrito por Vitor Nunes Leal e outros teóricos. Esta hipótese - da superação do coronelismo via urbanização e sistema eleitoral racional - foi a de Nunes Leal.⁷ Mas não se podia imaginar com precisão, naquela altura, as “novas” faces e proporções da desigualdade social que surgiriam vinculadas ao espaço urbano.

Os problemas eram claros e motivavam toda política trabalhista e socialista. Perturbavam também as elites católicas que se engajava através da Ação Católica e dos movimentos de Juventude. Eram bastante conhecidos as realidades distantes do Brasil, nos EUA e Europa. Os mais letrados não negavam o caos urbano surgido no seio das chamadas revoluções industriais do final do século anterior em países da Europa. A história dos conflitos sociais e do sindicalismo no hemisfério norte chegava até aqui. Mas nem por isso a tendente concentração urbana foi gerida com eficiência.

A questão de fundo não residia e não residiu na luta de classes. O problema estava, e está, na própria ordem econômica de caráter materialista. O movimento “economia e humanismo” que influenciou o IBAM no início da década de 60, queria abrir os olhos dos governantes, especialmente no plano urbano, para as necessidades materiais e humanas do

⁶ Op.cit.:34.

⁷ LEAL, 1986:257.

povo. O planejamento urbano proposto por Pe. Lebrete, como veremos na parte dedicada ao CEMUAM, questionava o urbano na suas dimensões nocivas e desumanizadoras. Esta perspectiva estará também presente no movimento municipalista posterior ao regime militar, inspirando a idéia de "participação direta" como instrumento de humanização do espaço público.

Hoje em dia vemos grandes massas urbanas sem instrumentos de contestação efetivos por que estão excluídas do mundo do trabalho e do sindicalismo. A solução e as instituições do materialismo, capitalista e socialista, dentro destes quadros, não dão conta do problema social urbano. O desemprego estrutural urbano é um problema cuja equação é complexa e tem como uma das principais variáveis o aspecto ético da dignidade humana. São resultados da ausência da ética da solidariedade a precariedade das condições de vida decorrentes das péssimas condições de moradia. Da mesma forma, se somam os vícios inerentes à produção e ao consumo de massa e, principalmente, o massacre pelas mídias dos valores humanos como norteadores da convivência social. E todos estes são fenômenos que se desenvolveram no espaço urbano. Não que inexistam nos ambientes rurais, mas estão associados à lógica concentradora urbana.

A família institucional do IBAM: EBAP/FGV e BNDE

Segundo Alexandre Dantas, ex-colaborador do Instituto por 20 anos, mais tarde, o IBAM passou a ter uma relação de maior proximidade com uma segunda instituição que esteve também representada no Congresso de São Vicente, a Fundação Getúlio Vargas. O IBAM se colocou “quase que como um braço operacional da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, voltado à questão municipal... Se observarmos o quadro de conselheiros do IBAM, os primeiros mandatários, e grande maioria dos técnicos que trabalhou durante essa fase são, egressos da FGV.” Na visão de Dantas há uma relação institucional de “irmandade” entre a Fundação Getúlio Vargas e o IBAM.

Este vínculo com a FGV chegava até as salas de uma segunda instituição carioca, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE. O relato de Lordello de Mello esclarece esta vinculação:

“O IBAM foi dirigido nos primeiros dois anos por um diretor do BNDE, hoje BNDES, o Dr. Cleantho de Paiva Leite. Por ser muito ocupado no Banco e não poder dar atenção ao

Instituto - que sequer tinha uma sede – o Dr. Cleantho se preocupava muito com essa situação inicial.”

De certa maneira o BNDE se colocava como um “padrinho” institucional no período de fundação, dando guarida às relações entre a FGV e o IBAM e promovendo seus quadros. Graças a esta relação com o BNDE e sua exigente concepção gerencial é que se deu a montagem inicial do quadro diretor do IBAM tendo como base professores e alunos da FGV. Lordello de Mello relata alguns detalhes sobre este período:

“Em 1955 houve uma reunião, da qual participei, da Comissão Mista Brasil-EUA para a Administração Pública. Ela se realizou no Palácio do Catete e naquela altura quem presidia o Brasil era Café Filho. Nessa reunião, onde fiz uma palestra sobre a minha experiência como bolsista da Universidade da Califórnia, nos EUA, o Dr. Benedicto Silva, que era também diretor da Escola de Administração Pública da FGV, juntamente com o Dr. Paiva Leite, me perguntou se não queria aceitar o cargo de Diretor Adjunto do IBAM. Não satisfeito, o Prof. Silva disse ainda que também estava convidando a mim para ser professor do EBAP. Estando próximo o Presidente da FGV, Dr. Luiz Simões Lopes disse que “contanto que ele seja (antes de tudo) Diretor do IBAM”.

Diogo Lordello de Mello

Bacharel em Direito e Oficial da Aeronáutica, nascido e criado no interior da Bahia, Diogo Lordello de Mello de Mello ao assumir a Diretoria Adjunta do IBAM irá se colocar como a figura humana de liderança para constituição do Instituto. Sua vida pessoal se confunde com a da Instituição. Por isso, mais do que líder, Lordello de Mello se colocou como o principal esteio de referência institucional ao longo dos primeiros cinquenta anos de existência do IBAM.

Atualmente com mais de oitenta anos de idade, Lordello de Mello comparece diariamente à sede IBAM no Bairro do Humaitá, Rio de Janeiro. No quarto andar do edifício que leva o seu nome, conserva sua sala que divide parede com a Superintendência Geral do Instituto. Ali recebe visitantes e dedica-se especialmente às memórias sobre as relações internacionais que construiu pessoalmente ao longo de sua trajetória no Instituto.

Lordello de Mello lembra sua própria história no momento em que adentrou o IBAM para não mais se afastar, numa vocação muito particular de dedicação exclusiva ao que ainda viria a se tornar o hoje nacional e internacionalmente consagrado Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. Na oportunidade ia ser promovido a Capitão da Aeronáutica numa carreira que parece ter se iniciado ao acaso:

“Tinha que prestar serviço militar. Estando na Junta de Serviços Militares na cidade de Nazaré das Farinhas, no interior da Bahia, um colega do Colégio Clemente Caldas perguntou-me ‘porque você não vai para os EUA?’. Estranhei a pergunta ‘Para os EUA?’. Ele esclareceu que havia um programa do Brasil com os EUA que mandava brasileiros para fazer cursos lá, na área da aeronáutica. E sugeriu ‘você pode fazer o curso de aeronáutica e volta para continuar seus estudos. Naquela altura estava fazendo o curso de direito. Estudei em Recife, no Rio de Janeiro e conclui o bacharelado em Curitiba. Fiz o curso nos EUA e fui para a ativa. Em pouco tempo fui promovido a Capitão, quando resolvi desistir da carreira militar e aceitar o convite para ingressar no IBAM.”

Durante esta temporada nos Estados Unidos, em plena Segunda Guerra Mundial, é que Lordello de Mello teve despertado seu interesse pelos municípios. Pode-se abstrair que o modelo de cidade que se fixou na sua personalidade teria sido o norte-americano quando o país iniciava sua trajetória de super-potência, amplificada com os resultados da Guerra.

“Achei muito interessante lá nos EUA o que se falava das cidades durante as aulas. Falava-se muito do papel das cidades, da importância que as cidades tinham. E não se tratava apenas de Nova York, mas das cidades em geral. Interessado em conhecer as cidades do país, aproveitava muito a folga do domingo. Por exemplo, tomava um trem em New Haven, a cidade em Connecticut onde fazia o curso e ia para NY onde passava o dia. Visitei não sei quantas vezes o Museu de Arte Contemporânea e o Museu Nacional de Belas Artes. Passava horas e horas, a manhã toda, a tarde toda e voltava no início da noite porque tínhamos que estar antes das 20:00 horas de volta à universidade. Essa referência das cidades americanas me marcou muito mesmo. Durante o curso fui também mandado a Illinois, capital de Chicago. Aproveitei para conhecer a cidade e conversar com os administradores.”

Parece-nos que esta sensibilização vivida por Lordello para com as causas urbanas se desenvolveria bastante apoiada em experiências no estrangeiro. O distanciamento do

próprio país terá facilitado a observação dos fenômenos locais de uma maneira diferenciada e privilegiada. Como já foi dito, Lordello de Mello foi um cosmopolita e hoje acumula várias memórias de viagens ao exterior. Referiu-se a um segundo momento de sua vida que tomava como importante para sua abertura aos temas municipais:

“Outra coisa que pesou muito para que me interessasse pelos municípios foi um Congresso Mundial ocorrido há muitos anos atrás, realizado pela organização internacional de governos locais, a IULA, com sede na Holanda. O Congresso se deu em Manila, capital das Filipinas. Participei de um grupo de trabalho ao lado da Senhora Marcos, esposa do então presidente Marcos. Ela conversou muito comigo e só não me mostrou seus 2000 pares de sapato.”

Amizades notórias como esta, no exterior e no Brasil, parecem ter marcado a vida de Lordello de Mello. Não há dúvida sobre enriquecimento do IBAM e do país graças às relações internacionais estabelecidas por Lordello de Mello e seus colaboradores. Nesta intensa circulação, Lordello de Mello nos diz ter visitado 59 países, dentre os quais trabalhou em 38. Sua experiência o levou a coordenar vários projetos de fortalecimento dos municípios, especialmente na América Latina. Poucos brasileiros possuem este trânsito internacional. Esta marca terá sido fundamental para a liderança que Lordello de Mello imprimiu sobre sua instituição e fora dela.

O IBAM como ponte entre Governos Municipais e o Governo Federal

Lembra Lordello de Mello seus primeiros passos trajando o uniforme civil de assíduo municipalista:

“Com isso o IBAM foi instalado em duas salas de um edifício rua Treze de Maio, onde a FGV era proprietária de alguns andares. Além do local, foram cedidas pela FGV móveis, máquinas de escrever e outras coisas. O IBAM ficou ali instalado nos primeiros anos.”

Posto em funcionamento, muito rapidamente surgiram as estratégias e táticas de avanço em direção ao estabelecimento de relações com municípios através da criação de um quadro de associados. Ao lado dos municípios os governos dos estados e Governo Federal foram logo convocados como parceiros e financiadores:

“Em consequência dos poucos subsídios que recebíamos avançamos a buscar obter maiores recursos do Governo Federal. Por meio de indicações chegamos ao Ministério da Educação que passou a incluir no seu orçamento uma doação específica para o IBAM... o Ministério estava interessado em promover os governos municipais. E um dos modos de promovê-los era exatamente através da capacitação e do treinamento que o IBAM realizava através daquele programa.”

Deste momento em diante o IBAM passou a ser um parceiro permanente do Governo Federal em iniciativas de treinamento e capacitação de gestores. Parte expressiva de seu financiamento se dava através de programas e projetos específicos, livrando a instituição de uma tarefa árdua de viabilizar recursos através do Congresso Nacional. Nas palavras de Lordello de Mello:

“Quando o IBAM começou a realizar esses projetos para o Governo recebíamos um cheque muito importante todo mês, ao longo de todo ano. Quer dizer, quando estes recursos passaram a chegar na primeira sede do IBAM desistimos de pedir subvenções. Aquilo dava um trabalho muito grande. Passávamos sempre pela Câmara dos Deputados que ficava na Praça Tiradentes. Ia pessoalmente com um assessor de Relações Públicas, professor Albuquerque. Ficávamos conversando os Deputados buscando convencê-los. Havia resistências e nem sempre conseguíamos vencê-las.”

Lordello relata um fato que parece se referir à última iniciativa de lutar por subvenções dentro do Congresso. Talvez falte alguma precisão no relato mas fica clara a angústia para se garantir a sobrevivência do Instituto nos primeiros anos.

“No ultimo ano que lá estivemos, esperávamos um acréscimo das subvenções de 5 milhões para 6 milhões de cruzeiros. Acontece que isso ia ser votado às 7:00 hs. da manhã e acabou sendo votado às 5:00hs. da madrugada. Não estávamos lá naquele momento e perdemos a deliberação. O IBAM ficou numa situação realmente muito difícil.”

Para amparar o problema do IBAM, Lordello de Mello recorda do apoio de um dos diretores do BNDE, que como mencionamos, funcionava como um guardião da empresa do Instituto. Diante da perda de recursos:

“O Dr. Paiva Leite, do BNDE, conseguiu manter essas duas salas da FGV na Treze de Março, onde o IBAM começou a campanha de mobilização das prefeituras para que se tornassem afiliadas do Instituto. Desde então são milhares de Câmaras e Prefeituras filiadas ao IBAM, além de organizações não governamentais.”

Nota-se que os membros associados sempre foram um porto seguro para o Instituto. Pelo tom do discurso de Lordello de Mello, suas contribuições representavam uma fonte mais estável do que qualquer outro tipo de subsídio. O problema estava na quantidade de recursos possíveis de se arrebanhar. Havia por trás destas filiações a força do próprio movimento municipalista, do qual o IBAM nunca se afastou.

Os quadros da Fundação Getúlio Vargas tinham um papel misto e integravam também o movimento. Lordello de Mello lembra que as pessoas com quem lidavam no BNDE e na EBAP:

“Eram os grandes condutores da idéia do município. O professor Bento Silva, que foi Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP era um municipalista muito atento que lutou para valer pelo movimento. Embora fosse da Paraíba morava no Rio de Janeiro de onde sempre atuou. Tivemos sua participação no Primeiro e no Segundo Congresso Nacional de Municípios, em São Vicente. Lá esteve também o Dr. Simões Lopes, que era Presidente da Fundação Getulio Vargas e uma pessoa muito chegada ao municipalismo”.

A questão do fortalecimento do município era algo novo no país e arrebanhava grande parte das elites, talvez pelos sinais de intensa urbanização que apontavam no horizonte dos anos 50. Lordello de Mello explica que:

“A idéia do municipalismo era uma coisa nova. O foco nas administrações municipais era novo porque os municípios vinham sendo mal-tratados no Brasil, sem falar na Colônia, desde o Primeiro Reinado. Com Dom Pedro I e Dom Pedro II os municípios passaram por uma situação muito difícil e que permaneceu até a República, em 1891. Daí para frente houve uma certa melhora mas o quadro voltou a piorar muito. Com a nova Constituição de 1934 se agravou chegando a sua pior crise com o Golpe de Estado de Getulio Vargas em 1937.”

O municipalismo, como é sabido, surgiu como um movimento de crítica ao modelo centralista de governo instalado por Getúlio Vargas. Curiosamente esta frente municipalista carioca tinha como ponto de referência uma Fundação com o nome de Getúlio Vargas.

Lordello de Mello segue com seu breve apanhado sobre os altos e baixos dos municípios no Brasil, reportando-se a fase atual como o período mais “extraordinário”, em função da conquista do status de ente federal autônomo:

“A situação só começou a se recuperar com a Constituição de 1976. Desde então o município foi tomando uma posição melhor e que se tornou extraordinária com a Constituição Federal de 1988. Tanto que, embora existam muitas Federações no mundo, o único em que o município é tido, pela própria Constituição, como ente federado - assim como é o Distrito Federal e como são os estados - é o Brasil. Só no Brasil existe isso: município como membro da federação.”

O orgulho sobre a matéria é claro. Não há dúvida que se trata de uma conquista do movimento municipalista o que mostra a sua força. Lordello afirma que quem teve a idéia da autonomia municipal foi:

“O grupo de municipalistas na Assembléia Constituinte. Estava lá e colaborei muito nisso também. Outra coisa importante na Constituição Federal de 1988 é que foram bastante bem definidas as fontes de receitas próprias dos municípios, assim como as transferências dos estados e da União. Essa capacidade de tributação própria tornou o município muito importante e muito mais autônomo. Os maiores municípios têm uma receita extraordinária. Os pequeninhos não pois precisam muito de subsídios do Governo Federal, dos estados ou de outras fontes. Mas as receitas municipais ficaram muito superiores”.

O tema da autonomia municipal foi já tratado no primeiro capítulo. Estas referências servem para ilustrar a importância do Professor Lordello de Mello, não somente para o próprio IBAM mas para as causas municipalistas que historicamente vem sendo objeto de debate e embates no seio da federação brasileira.

PONTO IV e USAID: a influência norte-americana em solo brasileiro

Ao lado destas instituições brasileiras já citadas – FGV e BNDE – vemos desde logo a presença de entidades norte-americanas neste círculo restrito de administradores públicos que aos poucos ia se formando no Rio de Janeiro. No plano da cooperação internacional foi fundamental a presença do Governo dos EUA. Ela se deu especialmente através de um programa de formação chamado Ponto IV. Através deste programa que se desenrolava no Brasil e em outros países sul americanos, promovia-se os estudos de brasileiros no país e em universidades americanas. Jamil Reston faz uma grande referência ao Ponto IV esclarecendo que o programa financiou também uma grande iniciativa de capacitação de professores nos EUA. Com isso o Ponto IV apoiou diretamente o início do funcionamento da Fundação Getulio Vargas no Rio de Janeiro, e especialmente da Escola Brasileira de Administração Pública.

Também enviavam professores norte-americanos para o Brasil. Eles aqui lecionavam e chegaram a orientar programas de assistência do IBAM, através das ligações que o Instituto mantinha com a EBAP. Nas palavras de Jamil Reston, “tratava-se de um intercâmbio de professores.”

Na época, segundo seu relato, “não havia literatura disponível no Brasil sobre Administração Pública. Traduziram-se muitos livros e cadernos norte-americanos. Assim se pretendia iniciar um processo de criação de uma literatura técnica em administração pública própria para o país.”

Também a USAID, *United States Agency for International Development*, segundo Lordello de Mello, teve um papel muito forte: “a USAID financiou 27 dos 58 projetos especiais desenvolvidos pelo Ibam entre as décadas de 60 e 80, no Brasil e em vários países da América Latina... sua idéia era de que esses países se tornariam mais autônomos com o desenvolvimento dos municípios... A própria criação da FGV foi muito estimulada pela USAID.

2. A Escola Nacional de Serviços Urbanos - ENSUR: modelo para formação regular ⁸

⁸ Esta parte toma como eixo duas entrevistas realizadas com Cristina Barata, atual Superintendente de Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Resgata ainda os relatórios anuais do IBAM no que se referem às atividades da ENSUR. Aos conteúdos da entrevista com Cristina Barata são acrescentadas informações obtidas através de entrevistas com Alexandre Dantas, Victor Zular e Diogo Lordello de Mello. As informações quantitativas foram extraídas dos Relatórios Anuais com um caráter amostral, foi em períodos de cinco anos e os dados foram organizados segundo uma tabela de referência ENSUR EM NÚMEROS ao final deste capítulo.

A experiência seminal do primeiro curso em nível de pós-graduação do IBAM, o CEMUAM, tema que será tratado na próxima parte deste capítulo, acaba por desaguar na criação da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR a partir também da já existente Assessoria de Cursos, que coordenava as iniciativas pedagógicas do Instituto. Com o surgimento da ENSUR cria-se a institucionalidade necessária ao desenvolvimento de uma filosofia própria de ensino, e assim, o grupo que se envolve com as atividades didáticas acaba por dar corpo a esta “ESCOLA” de planejamento e gestão urbana que aos poucos se fixa no seio do IBAM.

A ENSUR, com dois anos de vida, em 1970, já lançava duas novas áreas de formação essenciais, complementando a grade curricular oferecida pelo CEMUAM. Com isso se chega à configuração que irá prevalecer durante quase duas décadas em termos de estrutura de cursos em nível de pós-graduação:

1. O Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano – CEMUAM
2. O Curso de Administração Municipal – CAM
3. O Curso de Engenharia de Sistemas Urbanos – CESU

As duas últimas áreas chegaram para cobrir outras tendências presentes no perfil dos profissionais do IBAM. De um lado, a vertente da Administração Pública, advinda da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, principalmente através dos alunos e professores da Escola de Administração Pública (EBAP) que colaboraram na fundação do Instituto e que “vestiram o chapéu” na primeira hora.

De outro lado com o crescimento da industrialização no país e dos investimentos em infraestrutura, os profissionais oriundos das chamadas “engenharias” foram se fazendo mais e mais presentes em todos os níveis de governo, e assim também, na administração municipal. O Curso de Engenharia de Sistemas Urbanos surge como reflexo deste da presença deste perfil profissional que praticamente se torna hegemônico, ao longo das décadas de 60 e 70, devido ao peso que ganhou a indústria da construção civil no cenário econômico e político brasileiro.

Sob esta ótica, muito importavam os aspectos físicos das intervenções urbanas e, principalmente, a construção de infra-estrutura de abastecimento e saneamento por serem

sinônimos do progresso social básico que ia se impondo na medida em que crescia o impacto das migrações em direção aos centros urbanos.⁹ Ao lado dos recursos hídricos ganhavam prioridade na gestão local os sistemas viários e toda sorte de demandas para construção civil, entre elas, também com destaque, a habitação popular e das classes médias que precisavam ser acomodadas, principalmente nas cidades de porte médio e grande. Os profissionais técnicos e de engenharia passaram a ocupar espaços importantes nas administrações municipais e se colocaram como um público demandante de capacitação.

Os serviços urbanos eram vistos como uma extensão das obras de infra-estrutura, apoiados nos equipamentos a serem supridos e operados pelos governos locais. Daí o nome, Escola Nacional de Serviços Urbanos. As noções de eficiência e eficácia trazidas pela ENSUR à esfera pública local eram resultado da permanente influência da Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. O IBAM desde então procurou difundir as novas técnicas gerencias originárias das empresas privadas no plano público municipal. Tais técnicas e métodos estavam fortemente relacionados aos processos produtivos em escala, medidos e coordenados pela engenharia de produção através de mecanismos como as famosas redes PERT/CPM.

A perspectiva da administração vinha de certa forma a reboque da perspectiva técnica e o planejamento – que com o CEMUAM tinha um marcado peso social – passou a ser um espaço de conflito. A tendência das administrações era a de se submeter aos ímpetus construtivos da indústria da construção civil, que poderíamos chamar em termos contemporâneos do aspecto “hard-ware” da gestão local. Isto se dava muitas vezes em detrimento das necessidades comunitárias de caráter social, que se poderiam ser chamadas de “soft-ware”.

A perspectiva original da ENSUR, marcadamente técnica – dentro dos aspectos do planejamento, gestão e engenharia – evoluiu, após a promulgação da Constituição de 1988, para uma visão que mais se aproxima do conceito contemporâneo de “Escola de Governo”. Segundo Cristina Barata, este conceito indica uma concepção mais ampla da administração pública, que melhor absorve as dimensões sociológicas e políticas da gestão local, avançando sobre os aspectos meramente técnicos (Cristina Barata, notas da entrevista 1).

⁹ Brasileiro, Ana Maria. “Migrações no Brasil”, in: Relatório IBAM 1977.

Com este perfil a Escola tem atraído não somente autoridades e servidores municipais, como também, candidatos a prefeito e a vereador, jornalistas ocupados com as questões urbanas e lideranças da sociedade engajadas em toda sorte de associações e sociedades de caráter local e regional.

A ENSUR, apesar de colocar-se no nível dos cursos de pós-graduação não é ainda reconhecida pelo Ministério da Educação. Portanto, tem sua atuação limitada ao campo profissionalizante e da capacitação técnica.

Depois de 1988 o Curso de Administração Municipal se ampliou, incluindo, por exemplo, a questão das Ações Integradas de Saúde, cuja discussão iniciou-se como iniciativa de algumas corporações estaduais de saúde, no princípio da década de 80. Estes avanços na área da saúde marcaram a reformulação do Curso que foi redirecionado para o problema do desenho de políticas públicas.

Dentre os serviços urbanos essenciais, a questão do abastecimento e saneamento sempre marcaram os cursos da ENSUR por serem estes de competência local, apesar da complexa definição brasileira sobre concorrência de sua prestação com estados e a União.

Atualmente a ENSUR segue abordando temas referentes à gestão de recursos hídricos, porém na perspectiva integrada no plano de bacias hidrográficas, envolvendo aspectos referentes à energia, à preservação ambiental e outros usos das águas.

Ao lado dos temas clássicos que ganharam outra roupagem ou amplitude, surgiram também questões completamente novas como a defesa dos Direitos Humanos e das minorias no plano das políticas municipais.

Com este ganho de escopo surgiu entre o corpo de professores da Escola a questão da “capacidade de resposta”. De fato, estas transformações “do lado da demanda” se somaram ao que Cristina Barata chamou de “gargalo profissional”. O IBAM conheceu uma sensível redução de quadros técnicos na última década. Isto feriu o espírito da Instituição, que como vimos, através da ENSUR e dos núcleos temáticos a ela ligados, constituiu-se em uma “casa de formação de pessoas” (Cristina Barata, entrevista 1).

Com estas características tão particulares, na opinião de Barata, a Instituição “não poderia se ver simplesmente comprimida por pressões de gestão”. Há um capital social e um

acúmulo de conhecimentos preciosos e que deveriam ser preservados. Como resolver esta equação é um problema que vem tomando grande parte da energia da direção do IBAM há mais de uma década.

Segundo Barata, soma-se a isso o fato de atualmente o ciclo dos projetos ser muito menor do que no passado. Como consequência, o esforço de “coordenação das equipes técnicas de profissionais passou a ser enorme”, com grande risco de se ter um baixo efeito de assimilação de expertise.

Uma exceção a esta tendência de enxugamento se nota em um programa contratado recentemente com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul através do qual se pretende o sempre buscado fortalecimento dos municípios. Cristina Barata comenta que “há muito tempo não via um Programa deste tipo: são 40 cursos em cinco regiões diversas do estado gaúcho”.

A partir do Relatório de Atividades da ENSUR do ano de 2000 é possível notar claramente uma grande transformação em relação às suas origens quando carregava suas atividades com vistas aos ideais do planejamento territorial com participação comunitária e à gestão de serviços essenciais, ligados à infra-estrutura urbana.

O atual **Programa de Educação Continuada**, conforme relatado, tem duas vertentes. A primeira, oferecida de forma na sede do IBAM no RJ, e a segunda baseada em pontos focais de apoio tais como associações de prefeitos e vereadores e centros regionais e locais de treinamento. A ENSUR realiza ainda **Programas Especiais** com turmas fechadas, atendendo a demandas de agências governamentais ocupadas com questões municipais, bem como, estabelecendo parcerias com ONGs de ação local. Uma terceira vertente é o **Programa de Educação à Distância**, tendo como proposta a auto-instrução por intermédio de material didático impresso ou apresentado em disquetes com o apoio de tutoria e de uma organização central.

O Programa Regular foi dividido em duas áreas principais, escolhidas em função dos temas sugeridos por participantes dos cursos anteriores, bem como, da avaliação sobre o último mandato de prefeitos e os impactos sofridos em decorrência da nova legislação, notadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os cursos são realizados de segunda a sexta-feira, sempre com cinco dias de duração, em período integral com seis horas diárias (9:30-12:30/14:00-17:00) num total de 30 horas semanais. Cada um dos cursos se destina a

uma clientela específica que passa por uma seleção prévia, sendo convidada a concentrar-se nas suas áreas de atuação e interesse profissional.

Considera-se ainda na montagem da grade curricular da ENSUR os processos em curso, levados a cabo pelo Governo Federal: a descentralização de políticas sociais como saúde e educação; a reforma do Estado; e a reestruturação econômica. Estes processos não são uniformes quanto ao andamento e os impactos que acarretam sobre as administrações municipais. De qualquer modo, são sistemas determinantes no plano nacional e por isso foram considerados.

Observando os resultados do Programa organizados abaixo na forma de uma tabela, observa-se nitidamente o destaque da área temática que reúne as questões ligadas à tributação e gestão financeira dos municípios. Não é necessário provar a hipótese do enorme impacto da nova Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão local.

Dos 19 cursos oferecidos, os cinco primeiros em termos de demanda referem-se à instrumentos criados pela nova Lei de Responsabilidade Fiscal e exigidos dos gestores municipais. Do lado da gestão financeira temos o orçamento anual; as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual. Do lado dos esforços para ampliação da arrecadação temos: a revisão da planta de valores; o castro técnico multifinalitário e o geoprocessamento. Este grupo de seis itens tende a cobrir praticamente todo o conteúdo da LRF e da legislação correlata.

Um total de 128 alunos, ou 44% dos 286 matriculados no Programa Regular, se ateve a estes temas. Se somados aos alunos dos cinco cursos sobre temas afins, temos um total de 209 matriculados na área II, ou seja, 73,1% dos inscritos priorizaram a Lei de Responsabilidade Fiscal como eixo.

Para uma melhor visualização destas proporções apresentamos a lista de cursos com os respectivos números de participantes durante o ano de 2000:

Nº de cursos	Tema dos cursos	Nº participantes (decrecente)	Área
1	Elaboração do Orçamento Municipal	33	II
2	Elaboração das Diretrizes Orçamentárias e Revisão do Plano Plurianual	31	II
3	Metodologia de Revisão de Planta de Valores	23	II
4	Cadastro Técnico Multifinalitário	21	II
5	Introdução ao Geoprocessamento	20	II
6	Gestão dos Sistemas de Limpeza Urbana	18	I
7	Contabilidade Pública Intermediária	17	II
8	Desempenho do Servidor à Luz da Emenda Constitucional nº 19	14	I
9	Metodologia para Elaboração do Plano de Cargos, Salários e Carreiras	14	I
10	Legislação Aplicada à Contabilidade e ao Orçamento	14	I
11	O Município e o Gerenciamento de Tráfego	13	I
12	Gestão e Controle Financeiro	11	II
13	Contabilidade Pública Introdutória	11	II
14	Encerramento do Mandato e Transição de Governo	10	I
16	Fortalecendo o senso de equipes	8	I
15	Administração Tributária	8	II
17	Encerramento do Exercício e Prestação de Contas	7	II
18	Interpretação e Análise dos Balanços Públicos	7	II
19	Controladoria no Município	6	II

Incidência de cursos por área:

Área	Número de cursos	Número de alunos
I – Administração, Recursos Humanos, Direito, Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Saneamento	6	77
II – Contábil, Orçamentária e Financeira	13	209
TOTAIS	19	286

Chama a atenção que dentro da área contábil e financeira o quarto curso mais procurado diz respeito ao Cadastro Técnico Multifinalitário. Segundo Cristina Barata, trata-se de um novo esforço do IBAM em oferecer ao município a capacidade de construir sua própria “base de dados e georeferenciada”. Segundo Barata, hoje os municípios contam com um “facilitador que é a tecnologia da informação... esta permite reunir uma grande base de dados para subsidiar as políticas e as decisões”.

Com isso torna-se possível “especializar essa decisão”. Dentro da visão atual do IBAM, o município passa a ocupar um espaço maior de liderança na “condução, ou promoção, do processo de desenvolvimento”. Neste âmbito, o município “não será o único detentor das bases de dados. As concessionárias dispõem de importantes bases, mas queremos também

possibilitar que os governos municipais estejam ao menos ligados a elas ampliando sua capacidade de decisão”. (Barata, entrevista 2)

O curso de Geoprocessamento, agora possibilitado pela disponibilidade da tecnologia da informação pretende trabalhar espacialmente e intersetorialmente, superando o estágio original em que os municípios dispunham de um cadastro somente para fins tributários. “O município só tinha uma visão que era a de arrecadar, que é muito importante, mas você precisa ter outras informações”. (Barata, entrevista 2)

Observando-se a grade curricular dos cursos regulares da ENSUR se nota o grande número de participantes interessados no tema da revisão da planta de valores, que tem como fundo a questão da arrecadação e gestão fiscal. Perguntamos a que se deve esta procura.

A resposta da Prof^a Barata veio no sentido de que diante da escassez de recursos já mencionada, é preciso realmente melhorar a receita, através de formas mais efetivas de se arrecadar, bem como dos controles a serem postos em prática. O programa oferecido pelo IBAM na área de administração tributária envolve praticamente cinco módulos com uma proposta de formar na esfera local o que se chama de “inteligência” voltada à administração de receitas. Este grupo de profissionais deve estudar a legislação, a capacidade de contribuição de seu município segundo o perfil da população. Deve também estar apto a rever a legislação e adequá-la, bem como, a gerar incentivos dentro de uma política de desenvolvimento, com estímulos fiscais, examinados com rigorosos critérios. O curso permite que depois que se organize todo o sistema da cobrança, cada um dos tributos possa ser trabalhado com vistas ao seu melhor desempenho. Em seguida se oferece os instrumentos para análise da dívida ativa, através de ampla visão gerencial ligada à perspectiva operacional e legal.

O grande volume de demanda sobre a área fiscal decorre de fato da pressão sofrida pelos municípios de realmente melhorar suas receitas próprias. Para o IBAM, ocupado com os municípios, esse é um “programa importante”. Nos surge a pergunta natural: de onde parte esta demanda?

Conhecendo as relações entre o IBAM e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDES, através de sua Secretaria de Assuntos Fiscais, conhecendo também os contratos com a Caixa Econômica Federal, em ambos os casos parece que a pressão surge

destas fontes – eventualmente de outras também – o que, de certa forma nos leva a concluir preliminarmente que estão envolvidas questões estratégicas para o Governo Federal.

No caso da Caixa Econômica o IBAM assumiu o treinamento de funcionários que têm contato com os municípios. São os responsáveis pelos programas de fomento. Cristina Barata esclarece que são os gestores das políticas da CEF para o “desenvolvimento urbano, saneamento e habitação”.

O atraso de mais de uma década significa o que em termos de realidade urbana? Esta avaliação exigiria um profundo estudo em nível nacional que não caberia neste momento. Correndo atrás do atraso, procuramos saber como o IBAM se coloca em relação ao Estatuto, se já possuem iniciativas para apoiar sua implantação no plano dos municípios do país.

A resposta foi que em todos os cursos o IBAM já vinha trabalhando a questão do Estatuto, antes mesmo de sua promulgação. Mais do que isso, o IBAM vem sendo um dos mais assíduos defensores do Estatuto, tendo participado diretamente das discussões dentro e fora do Congresso.

Segundo o relato de Barata, nos programas atuais da ENSUR vem sendo apresentando o estatuto da cidade e algumas informações sobre o debate que existiu sobre o mesmo, avaliando o seu impacto potencial, seus defeitos, suas necessidades, novos instrumentos etc.

Como ocorreu no caso da Lei de Responsabilidade Fiscal que levou a aproximação da ENSUR ao BNDES, em função do Estatuto da Cidade se está elaborando atualmente uma proposta para a Caixa Econômica Federal buscando uma parceria para que se possa, através da Caixa, empreender uma ação ampla envolvendo capacitação, elaboração de manuais e publicações.

Segundo Barata, esta é a maneira de ampliar a capacidade, o “fôlego”, da própria ENSUR: “o auxílio de um parceiro em uma relação de confiança permite amplificar essa ação. Sem isso, temos que trabalhar com recursos próprios, mas então a ação é sem dúvida de menor impacto”. O IBAM pretende preparar um volume com a legislação comentada sobre o Estatuto, uma cartilha e adicionalmente, utilizar seu site como uma ação permanente.

Fica clara a flexibilidade da instituição em ampliar sua capacidade de ação a partir destes projetos especiais. Isto somente é possível, nas palavras de Barata, pois “o Instituto tem uma trajetória de fazer amigos. São relações que dão forma a um quadro de consultores permanentes e profissionais com vínculos duradouros”.

Com base neste formato nos foi apresentado o exemplo do já citado Programa no interior do RS onde estão mobilizados cerca de 25 a 30 professores e instrutores. Todos, em algum momento, já prestaram serviços ao instituto participando de projetos ou de atividades permanentes da ENSUR. No caso específico desta intervenção no Rio Grande, o Coordenador do projeto, por acaso, é um ex-aluno do CEMUAM. Percebemos novamente o impacto deste curso em específico (CEMUAM) junto aos profissionais atuando na área do urbanismo, em todo o Brasil.

Barata esclarece que os instrutores deste Programa, na maior sua parte são profissionais do Rio de Janeiro e uma parte pequena de professores do RS. Dentre os gaúchos figura um professor que há muitos anos se dedica ao tema da participação cidadã na gestão. Nota-se aqui o tema da participação retornando à agenda da ENSUR, como acontecera na época do CEMUAM. Para isso a ENSUR aproveita as pessoas que já tinham uma ligação com esta metodologia como ex-alunos do IBAM. Este resgate histórico é um trunfo do IBAM em relação às mais novas instituições.

Observamos que pela própria trajetória pública do IBAM, torna-se muito fácil para que o público em geral, e especialmente os profissionais do meio acompanhem suas atividades e posições políticas e técnicas sobre temas municipais. Desta forma é possível manter um diálogo no plano das idéias e nos parece que a ENSUR é a interlocutora principal para isso por parte do IBAM.

Esta interface com profissionais do Rio é maior mas utilizam também professores de outros locais. Os contatos externos se fazem muitas vezes através das representações estaduais: "Temos uma representação também em São Paulo, tem permitido também ampliar, a representação também em Minas tem facilitado. Mas temoos uma centralidade muito forte no Rio."

Este problema da penetração institucional pelo qual passa o IBAM é uma questão estratégica par o sistema de formação de gestores de que carecemos. Uma alternativa seria a ação complementar, com instituições pivô-estaduais, articuladas a outras esferas.

Como não é possível manter um corpo de profissionais permanente, o IBAM trabalha com oficinas internas para homogeneizar a “cultura” institucional e nivelar os instrutores que vão participar dos projetos. Segundo Barata, “esta é uma oportunidade para estabelecer uma via de mão dupla nas relações profissionais e também incorporar novos quadros e novas perspectivas de atuação, atualizando o repertório”. Esta estratégia das oficinas de nivelamento é também interessante para o desenho de uma política de formação que temos em vista.

Como não poderia deixar de acontecer no caso do IBAM, “muitas vezes a Instituição também precisa trocar os seus funcionários. Estando em contato com instituições afins, sejam outras organizações não governamentais, outras fundações, este processo pode se dar com maior fluência”.

Nas gestões democráticas ocorre o crescimento das relações entre o executivo e legislativo. Isto se nota quando Cristina Barata é perguntada sobre o perfil dos alunos da ENSUR. Ela reage prontamente dizendo da mudança de perfil em relação ao passado, destacando o “crescimento da presença de representantes do legislativo”. Embora a casa tenha sempre usado o conceito de “governo” referindo-se os dois poderes - Executivo e Legislativo - de alguma forma, em função do próprio perfil dos programas, “se tem realmente uma orientação muito grande de temas de interesse do executivo”.

Porém, segundo Barata, nos últimos anos em várias oportunidades se tem observado uma sensível melhora dos representantes parlamentares que chegam ao IBAM. Nota-se a motivação e o interesse dos quadros do legislativo em buscar uma visão mais ampliada da gestão e uma “necessidade de compreensão mais global que reúna as perspectivas do gestor público, do parlamentar e da própria instituição, a Câmara dos Vereadores. Aproveitando esta demanda, se busca oferecer uma compreensão da dinâmica do governo e da administração pública municipal. O crescimento se dá não somente em termos de qualidade e interesse como também de quantidade”.

no campo dos cursos de pós-graduação *lato sensu*. O Relatório comemorativo dos 30 anos do IBAM assim descreve o CEMUAM:

"Considerado por muitas pessoas o curso mais ambicioso e importante do IBAM por sua metodologia, concebida por Adina Mera, com a cooperação de Hélio Modesto e Francisco Whitaker Ferreira, o CEMUAM, como veio a se tornar conhecido, introduziu profundas inovações no ensino do planejamento urbano no Brasil, principalmente o dirigido a cidades de médio e pequeno porte". (IBAM 30 Anos, pg. 46).

A cooperação trazida por Francisco Whitaker Ferreira ao CEMUAM, estava fundada na sua experiência como membros da equipe e colaboradores diretos de Pe. Lebret, em São Paulo, durante o curto, porém histórico funcionamento da SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. A SAGMACS, entre inúmeras atividades realizadas em todo o país, foi a empresa responsável pela elaboração do Primeiro Plano Diretor para Cidade de São Paulo durante o Governos de Toledo Piza. É importante resgatar aqui um pouco da história da SAGMACS e seu fundador, Pe. Lebret, para que possamos ter uma melhor dimensão de seu significado inspirador do CEMUAM desenvolvido pelo IBAM ao longo de mais de uma década. Para tanto apresentaremos parte do relato feito pelo próprio Francisco Whitaker:¹⁰

"Pe. Lebret havia fundado o movimento Economia e Humanismo entre os Dominicanos na França e trouxe para o Brasil esta corrente de pensamento. Veio para o país não como pensador mas, principalmente, para trabalhar em pesquisa. Ele havia desenvolvido uma metodologia para identificar e analisar as condições de vida da população baseada em instrumentos gráficos. Fez uma primeira pesquisa, se não me engano, sobre habitação no nordeste. Depois realizou uma pesquisa com Lucas Nogueira Garcez, governador de São Paulo, sobre a bacia hidrográfica Paraná-Uruguai, chamada "Necessidades e Possibilidades da Bacia Paraná-Uruguai. Esta pesquisa abrangia estado por estado e cobria aspectos sociais e econômicos."

¹⁰ Este relato tem como base uma entrevista feita com Francisco Whitaker Ferreira em 25 de fevereiro de 2002 e o vídeo tape editado pelo Instituto Jacques Maritain do Brasil em 16.3.98 com o título "Lebret: os caminhos de um humanista cristão" que traz imagens de uma mesa redonda promovida pelo Instituto juntamente com o Instituto Latino Americano, sob a coordenação de André Franco Montoro. São depoimentos pessoais de Montoro, ao lado de outros relatos de colaboradores de Pe. Lebret, dentre outros, Darcy Passos, Celso Lamparelli e o próprio Francisco Whitaker.

Outra característica observada nos profissionais atuais é de que aumentou a pressão para que saiam dos cursos do IBAM capazes de viabilizar respostas concretas numa perspectiva interdisciplinar. Por exemplo, hoje se quer conhecer tanto a legislação como os instrumentos de gestão aplicáveis na prática, logo ao final dos cursos.

Esta demanda, segundo Barata, se multiplica muito rapidamente “em todo o país e é compreensível. E Além desta grande necessidade de atualização dos instrumentos, se observa expressiva mobilidade de profissionais dentro das administrações municipais. Aquela figura do servidor estável, do profissional de carreira que vai se desenvolvendo lentamente está muito precarizada.”

As pessoas recorrem ao Instituto no momento que ingressam na administração ou para se prepararem para integrar uma equipe de governo. Existe a necessidade de “reciclagem muito rápida, de crescimento profissional, de reconhecimento das fontes de informação, de localização no quadro político-administrativo etc.” Por outro lado a mobilidade muito grande conduz a necessidade de uma formação técnica especializada e instrumental.

De maneira geral, observa ainda que os que vêm ao IBAM “se despertam para um compromisso maior porque a atividade de educação tem sempre um componente normativo e filosófico, no sentido de motivá-los para um compromisso público e para consciência sobre os problemas. A realidade brasileira está atravessando diretamente todos os espectros do governo municipal”.

Mesmo nos cursos mais instrumentais não se perde esse sentido e sempre se estabelece um vínculo com as políticas mais gerais. Esse esforço fica mais limitado nos cursos curtos. Segundo Barata, “os cursos mais longos se permite formar mais, estimular a maiores mudanças buscando influir um pouco na mentalidade dos alunos, orientando atitudes de valores e o estabelecimento de compromissos. Isso se faz nas especialmente através de dinâmicas em grupo”.

3. CEMUAM: modelo de inspiração para a capacitação do gestor-cidadão

Criado em 1965, o Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Municipal e Urbano – CEMUAM foi o primeiro curso regular do IBAM e marcou a entrada do Instituto

É importante destacar alguns elementos deste relato que indicam diversos aspectos inovadores da concepção de Lebret, trazida para o CEMUAM. Por exemplo, unir as dimensões social e econômica em estudos deste tipo obrigava sua realização através de equipes multidisciplinares. Além disso pode-se notar a dimensão ecológica presente pois ao tomar as bacias hidrográficas como unidade de pesquisa estabelecia uma relação direta entre os recursos hídricos e minerais com a atividade econômica dos complexos sociais. Os trabalhos podiam se concentrar em áreas urbanas ou tomar uma dimensão regional, como é o caso deste sobre a bacia do Uruguai- Paraguai. O mais famoso estudo dentro do recorte urbano foi aquele realizado em São Paulo:

"Mais tarde o prefeito de São Paulo, Toledo Piza, o contratou para um trabalho de dois anos que resultou em propostas concretas de um Plano Diretor. Nesta época entrei na SAGMACS, como estudante de arquitetura, com a função de traduzir em desenhos os dados numéricos obtidos com a pesquisa. Dai o nome de "análises gráficas e mecanográficas aplicadas aos complexos sociais". Havia uma equipe de brasileiros e franceses que trabalhavam com a economia e humanismo."¹¹

O trabalho previa o levantamento de toda estrutura urbana da cidade e da ocupação social. Estes dados eram traduzidos em mapas coloridos em papel vegetal que se sobrepunham uns aos outros permitindo estabelecer co-relações entre aspectos sociais, econômicos e de infra-estrutura. A linguagem visual era fundamental na metodologia. Além deste aspecto, a metodologia se destacava, na época, por ter iniciado processos de participação e consultas aos moradores. Esta dimensão é a que mais nos interessa no contexto deste estudo.

Veremos que esta metodologia participativa irá se aperfeiçoar dentro da própria SAGMACS nos seus futuros contratos, bem como, durante a aplicação de sua metodologia nos cursos do IBAM (os CEMUAM).

"Nós fomos tomando liberdade em relação ao método (do Lebret) e começamos a descobrir os potenciais da dimensão participativa indentificando-a como algo fundamental, mais do que os próprios gráficos... Uma vez ele (Lebret) esteve aqui e expusémos o que estávamos fazendo com medo de uma crítica. A resposta foi que nós éramos os "sage"

¹¹ Participaram deste trabalho várias pessoas ligadas ao movimentos Ação Católica e da Juventude católica no Brasil, entre eles, Frei Benevenuto Santa Cruz Domingos Azevedo, Mario Laranjeira de Mendonça, Antonio Carlos Moreira, Carlos Mateus, Clementina Dambrosio e Plínio Arruda Sampaio. A SAGMACS acolheu diversos estudantes como estagiários, entre eles Antonio Carlos Bernardo, André Franco Montoro Filho e Sérgio Seixas. Vários deles lecionaram no Rio de Janeiro dentro do CEMUAM, por exemplo, Domingos Azevedo e Clementina Dambrosio.

Toda esta tecnologia foi transferida através de Francisco Whitaker para o CEMUAM. Os professores que vinham auxiliá-lo de São Paulo, deram prosseguimento ao processo:

"No CEMUAM fomos para esse lado, na linha de não tomar a decisão como tecnocrata que decide o que é bom e o que é mal, mas tomar a decisão com quem decide politicamente, quem toma conta dos próprios recursos. Entrávamos com os recursos técnicos e eles construíam as alternativas para assumi-las definitivamente. Isso marcou muito."

Esta tecnologia do diagnóstico socioeconômico era factível não somente no plano municipal pois foi aplicada em nível estadual com bastante sucesso durante o Governo de Carvalho Pinto em São Paulo. O quadro mudava um pouco em relação ao processo de participação devido às pressões da ampla agenda governamental do estado. Por isso mesmo a esfera municipal é privilegiada para a construção de processos democráticos e não pode prescindir de executá-los.

"Depois fomos para o Governo do Estado. Ali já mudou o quadro porque governo do estado priorizava o problema da eficácia. O Plano de Ação de Carvalho Pinto foi a primeira grande experiência de planejamento governamental no Brasil. O Plano de Metas de Juscelino tinha outro estilo, mais centralmente controlado."

O espírito de Le Bret reforçava as dinâmicas participativas e interdisciplinares. Ainda que esta linha fugisse à cultura burocrática nacional a equipe da SAGMACS que foi incorporada à área de planejamento de Carvalho Pinto implementou várias mudanças neste sentido:

"Nós tínhamos desenvolvido no grupo de planejamento um sistema de controle físico das obras introduzindo várias racionalidades. Neste processo descobrimos que na execução de estradas havia um grupo responsável pelas pontes e outro pelo asfalto. Nos metemos numa grande encrenca para montar equipes multidisciplinares e trabalhar em ateliês, dando conta de todos os aspectos dos projetos. O pessoal topava por autoridade, graças ao apoio do próprio governador".

Há portanto um grande problema de transformação da cultura burocrática. O gestor-cidadão, cujo perfil vamos desenvolvendo com estas referências, é necessariamente um

(sábios). Com nosso mal francês pensamos que ele queria dizer "macacos" e até que se fizesse o mal entendido levamos um grande susto. Ou seja, o problema passou a ser nosso, ele dizia que devíamos adaptar o método e seguimos nesta linha."¹²

Os trabalhos as vezes envolviam mais de uma prefeitura, ou seja, podiam ter a dimensão regional. Este é outro aspecto fundamental quando estamos tratando de definir o perfil ideal do gestor municipal. Ou seja, gerir o município é também compreender a dimensão regional onde ele se insere e, na perspectiva de Lebrecht, se possível tomando a unidade geográfica das bacias hidrográficas. Este foi o caso de um projeto da SAGMACS no Vale do Ribeira no Estado de São Paulo:

"Nós fizemos uma pesquisa muito interessante no Vale do Ribeira, com todos os municípios. Tratava-se de um plano de desenvolvimento para o conjunto dos municípios que previa diversas discussões, com os próprios prefeitos para um diálogo sobre os resultados que íamos obtendo com as pesquisas. Era um processo totalmente aberto à participação. Cada reunião se fazia em uma cidade diferente. Me lembro que cada prefeito procurava caprichar mais no almoço..."

Esta intimidade com os problemas reais do local, e sobretudo, com os atores fundamentais ao processo de planejamento tornou-se a marca da metodologia SAGMACS e irá também se tornar a marca do CEMUAM. Graças a estes cuidados, a dimensão do "sustentável" também já surgia na medida em que não desprezavam o potencial econômico existente na região mas buscavam identificar e melhor maneira de utilizá-lo:

"Descobrimos na região de Registro a existência de calcário e passamos a avaliar as potencialidades de usinas de calcário levando para os próprios prefeitos o problema da exploração para que pudessem avaliar os prós e contras. Com base nestas discussões voltávamos a estudar alternativas num processo de troca permanente."

A responsabilidade pelos resultados, era assumida, nesta dinâmica, tanto pelos técnicos como pelos poderes locais. No caso de vários municípios o contrato com a SAGMACS, uma associação sem fins lucrativos, era assinado por todos. Não se tratava de vender um estudo técnico e simplesmente entregá-lo no final, mas da construção de compromissos técnico-políticos com auxílio externo.

¹² WHITAKER, entrevista março/2002.

"Cabe (a formação de quadros) desde que não seja tecnocrática. Evidentemente há métodos e instrumentos que precisam ser dominados e realizados, principalmente o saber planejar. Não o planejamento formal, mas realmente saber pensar. Acho que o gestor municipal sem a participação (da população) é algo trágico... Temos que colocar o gestor como uma pessoa a serviço do processo social, e não como diretor do processo e do uso dos recursos que são coletivos... E é preciso que ele seja também controlado, não somente contra a corrupção, mas sobre as decisões que toma... (E na participação temos) o cidadão-gestor que é coletivo. Tem que ser cada vez mais coletivo. Na assembléia, no grupo, na comunidade, nos conselhos... dar uma responsabilização coletiva".

Nesta perspectiva o gestor-cidadão será apenas mais um ator no processo decisório sobre a coisa pública. Um facilitador na tomada de decisões, especialmente se isso se inicia dentro de processo de planejamento. O surgimento do CEMUAM no Rio de Janeiro se deu também graças a outros atores presentes no processo e que se ocupavam com o tema do planejamento em nível municipal, inclusive agências internacionais atuando no país.

"Em 1965, Curso Especial de Metodologia e Urbanismo em Administração Municipal (CEMUAM) foi criado como um curso especial financiado pela USAID no sentido de dar concreção àquele movimento da SAGMACS incorporando toda aquela visão do humanismo, que vai do desenho da cidade à gestão urbana, tendo o planejamento como forma de racionalização de gestão da cidade". (grifo meu)¹³

Na perspectiva do IBAM haviam outras limitações a serem também suplantadas do ponto de vista dos conteúdos para o planejamento e a gestão:

"Tínhamos naquele momento um repertório jurídico muito fraco em relação à gestão urbana. Os municípios praticamente só dispunham do chamado Código de Obras. Era o único instrumento que eles possuíam e o curso procurava trazer uma visão mais integrada dos vários instrumentos de gestão fortemente urbanos. Criado em 1965 o curso (CEMUAM) foi um sucesso nacional".¹⁴

Esta penetração nacional se dava apesar do regime militar e do conteúdo político contido na perspectiva do planejamento participativo. Com isso queremos apontar que a formação

¹³ DANTAS, Alexandra. Entrevista concedida no Rio de Janeiro em 19 de julho de 2001.

¹⁴ op.cit.

Este problema nos remete à questão do local depositário dos resultados de pesquisas para ação com a participação direta dos cidadãos. Na medida em que, neste caso, a SAGMACS ou o IBAM se envolviam com os processos de participação, naturalmente acumulavam informações e competências de interesse dos municípios envolvidos. A questão do acesso permanente a estes conteúdos nos parece ter permanecido sem uma solução satisfatória. Havia um risco do processo findar, novos projetos se darem em outros locais sem garantia sobre a conservação dos resíduos. Este tema será retomado quando tratarmos da estratégia institucional para formação de quadros para administração municipal e do papel das instituições de formação, também como espaços de "memória". Mais do que tudo, estes espaços deverão garantir a construção do espírito cívico e participativo nos próprios gestores. Transformando-os de tecnocratas em agentes engajados:

"Nós ainda éramos, naquele tempo, jovens tecnocratas. Mas acho que, já naquele tempo, por causa do Lebret, já éramos abertos para a perspectiva participativa. Eu acho que essa foi a mudança que foi se fazendo... (Porém), muitas coisas que ele (Lebret) falou naquele tempo nós não conseguimos realizar. Impressionante."

Esta evidência é muito relevante para toda nossa argumentação. Notamos aí uma noção de processo histórico iniciado na década de 60. Apesar do desenvolvimento destas experiências em menor escala do que a poderia ter sido em função do regime autoritário, notamos uma linha de continuidade entre aquelas experiências e as iniciativas de gestão participativa que retomam o cenário político local a partir dos anos 80.

Este mesmo grupo que havia participado da SAGMACS nas décadas de 50 e 60 em São Paulo, já na década de 70 irá se envolver na criação da Fundação Prefeito Faria Lima, o CEPAM. Antigos militantes da Juventude Universitária Católica como Eurico Azevedo, Domingos Azevedo, Clementina Dambrosio, entre outros, colaboram na montagem desta instituição do governo do Estado também voltada à capacitação de quadros para administração municipal.

Toda visão da administração e do planejamento que se desenvolveu naquela época mantém seu valor e está ainda por ser difundida em escala. Para isso serão necessárias mais instituições que porém sejam capazes de conservar a filosofia da gestão participativa:

transformador de culturas. Um introdutor de novos métodos e dinâmicas de planejamento e gestão da coisa pública. Os relatos mostram ser possíveis tais experiências que, obviamente, dependem de vontade política e autoridade, no seu correto sentido.

Mais tarde Francisco Whitaker irá participar do Governo Federal de Jango Gualart, e juntamente com o deputado federal Plínio Arruda Sampaio, ex-colega de SAGMACS, tratar da questão da reforma agrária. Com isso radica-se no Rio de Janeiro e lá permanece até 1967. Com o golpe militar surge o contato com Diogo Lordello de Mello e Adina Mera que pretendiam criar este curso na área de planejamento dentro do IBAM. Whitaker desenvolve o material didático sistematizando toda experiência da SAGMACS num manual chamado "Condições de vida e planejamento físico" que viria a ser utilizado durante todos os cursos futuros. Este material sofreu adaptações por parte de um dos alunos da primeira turma do CEMUAM, João Ricardo Serran, que mais tarde irá assumir sua coordenação:

"A metodologia era baseada fundamentalmente nos princípios do Lebre, a começar pelo "contato global". Isso queria dizer que nunca se inicia uma pesquisa sem um contato prévio feito através de um conjunto de atividades para que possamos nos situar no conjunto de informações com as quais iremos lidar. Depois disso se inicia a definição dos aspectos a serem transformados na realidade juntamente com os sujeitos desta realidade. Fomos mais radicais introduzindo a participação logo de início. Fazíamos uma lista genérica de temas a serem considerados, segundo o método Lebre. A partir daí começávamos a trabalhar "

A metodologia da SAGMACS no aspecto da participação seguiu sendo aperfeiçoada por Francisco Whitaker na França, com a chamada "Pesquisa Preparatória para Ação" e no CEMUAM, sob o comando de Serran. O desafio era muito grande pois a mobilização da sociedade brasileira era muito pequena, mesmo antes da ditadura militar.

"Naquele tempo não havia movimento social. Era o tempo dos técnicos em políticas... O salto foi mesmo fazer com que as pessoas interessadas participassem. Por isso mesmo Lebre procurava governos que estivessem dispostos a enfrentar os problemas, sem poder contar muito com a sociedade. A questão então passava a ser outra, a da continuidade da política".

de quadros da administração municipal é essencialmente política, por mais que se atenha a aspectos técnicos:

"O IBAM permaneceu como a única instituição privada, uma ONG daquela época, que, por não usar o nome *Economia e Humanismo*, conseguiu se manter e sobreviver nesse período autoritário... Lembramos ainda que o IBAM havia sido criado em 1952, dentro do movimento da redemocratização pós Vargas e lutado, desde a sua fundação, pela descentralização. O IBAM surgiu com este propósito democrático pela decisão do Congresso de Municípios de São Vicente de 1952".¹⁵

Na opinião de Dantas esta sobrevivência, em grande medida, também decorria "do fato de o IBAM ter uma figura jurídica meio híbrida: as pessoas o identificavam como organismo de Governo. Assim como também identificavam a FGV como organismo de Governo. Esses organismos, que eram da sociedade civil e trabalhavam com governo, foram preservados".¹⁶

Esta concessão tácita para o funcionamento de alguns espaços institucionais onde se podia tratar de temas de governo era possível desde que não envolvessem a política partidária. Nas palavras de Dantas, o IBAM era uma organização "que pregava e prega ainda hoje - e espero que continue pregando - um certo distanciamento, certa neutralidade em relação à política partidária. Pelo seu mandato fundacional ele tem de atuar em todos os universos políticos, não pode selecionar nichos de atuação. E isso lhe assegurou uma sobrevivência".¹⁷

Naquela época o Governo Federal tinha praticamente todas as iniciativas de modernização das estruturas de governo descentralizadas. E este movimento, com o apoio tácito do governo, permitiu, ao lado da visão humanista, que se introduzisse alguns elementos da corrente hegemônica no governo federal para o planejamento, baseada na teoria sistêmica. Veremos mais adiante que o CEMUAM se abre inclusive para as orientações cepalinas sobre metodologias de organização administrativas dos municípios e a concepção do planejamento.

¹⁵ op.cit.

¹⁶ op.cit.

¹⁷ op.cit.

Do outro lado, a visão de Lebrecht priorizava o próprio recorte questão urbana e aos temas clássicos do urbanismo, porém, numa visão humanista. É preciso que se busque mais informações sobre o ponto de maturação das prefeituras antes do golpe militar de 64 para estas duas correntes. É provável que já houvesse uma sensibilidade por parte dos gestores municipais e uma maturidade política para uma nova forma de gestão do espaço público local, seja ela qual fosse. Não temos dados para avaliar mas sem esta abertura ao planejamento e gestão urbana voltados ao bem estar da população o sucesso, logo no primeiro curso do CEMUAM, certamente não teria ocorrido. Queremos crer que a boa receptividade decorra exatamente do fato desta metodologia "enxergar" a cidade como um espaço para o desenvolvimento econômico centrado no ser humano.

Isso era certamente algo de muito novo para os prefeitos, na década de 60, mas como vimos, segundo o relato de Francisco Whitaker, o tema do planejamento remetia à experiências existentes já na década de 50. Estas certamente puderam se desenvolver graças ao ambiente de estabilidade democrática que vinha se conquistando naquele curto período entre o pós-54 até 1964. Em suma, pudemos entender que o mérito do curso era funcionar como um catalisador de forças sociais e políticas que estavam já presentes nos municípios visitados.

Estima-se que ao longo de praticamente 25 anos, mesmo sob regime militar, o CEMUAM possa ter chegado a oitenta municípios. São muito poucos em proporção ao número total no país. Mas avalia-se que em todos eles a facilidade de sua implantação foi eficaz e homogênea. Disso podemos apreender que poderia ser facilmente replicado através de outras estruturas institucionais nos vários estados da nação, e não necessariamente, instituições universitárias pois o IBAM, avançava bem a frente da academia:

"O CEMUAM foi a primeira pós-graduação em planejamento urbano criada no Brasil... Nenhuma universidade havia desenvolvido sequer um *latu senso*. O próprio Cepam (em São Paulo) oferecia cursos de pequena duração, mas não tinha um curso daquele porte. Era um curso de um ano, 960 horas de carga horária, que naquela época recrutava basicamente engenheiros e arquitetos, profissionais da área física".¹⁸

O perfil dos profissionais, marcadamente técnico, é compreensível. Naquela altura ainda eram inexpressivas as carreiras nas áreas de humanas que se voltavam ao problema

¹⁸ op.cit.

urbano.¹⁹ O curso do CEMUAM tinha uma estrutura muito particular: num período de oito horas, a cada dia, as aulas tomavam um total de 6 horas além de dinâmicas próprias que se desenvolviam, principalmente em torno de trabalhos de grupo. Nos seis primeiros meses o grupo total era subdividido em quatro pequenos grupos que logo passavam a trabalhar em conjunto. Esses mesmos grupos iam para o interior, para cidades de pequeno porte, objeto privilegiado pelo curso. As cidades nunca ultrapassavam os 20.000 habitantes.

Dantas nos relata que “eram cidades próximas ou contíguas, num total de quatro núcleos, em uma mesma microrregião. Ali os alunos tinham que desenvolver um trabalho prático tendo como base metodológica os conteúdos recebidos em sala de aula e entre eles já pactuados. De certa forma, nesse começo, a metodologia era um pouco imposta pela Coordenação. Ela tinha um perfil bastante impositivo, talvez necessário ao espírito pioneiro do Curso. Ao invés de remeter o aluno para uma tese acadêmica o Curso o conduzia para um treinamento que começava em sala de aula, no estímulo ao trabalho em equipe. Em seguida vinha o desenvolvimento de uma proposta concreta e real para aquela situação do município visitado. Era preciso então lidar com prefeitos, vereadores, cidadãos etc., em pleno regime autoritário”.

Em 1967, a SUBIN, órgão do governo federal ocupado com a cooperação internacional, passou a financiar o CEMUAM que não se deu no ano anterior por falta de recursos. Nesta fase o curso passou a ter uma visão mais tecnocrata de metodologia e projetos em desenvolvimento urbano. Mudou na medida em que foram retirados os conteúdos (a ele anteriormente integrados) das áreas de humanas e administração municipal. Segundo Dantas, manteve “somente o urbanismo e os projetos de desenvolvimento urbano”.

Segundo relato da última coordenadora do CEMUAM e atual diretora da ENSUR, Cristina Barata:

“À época do início do CEMUAM se desenvolviam no Governo Federal os Planos Diretores Locais Integrados – PDLIS. Os PDLIS eram instrumentos de intervenção no espaço local, porém construídos pelos corpos técnicos do governo na capital federal, acabavam resultando propostas muito complexas, distantes das realidades locais. Os

¹⁹ De que se tenha notícia, somente a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, criada na década de 50, formava profissionais das áreas de ciências humanas que se voltavam sobre o fenômeno urbano. Nomes de expressão nacional como Darcy Ribeiro passaram pela FESPSP. Mas em proporção à demanda e ao tamanho do país eram poucos e, via de regra, com perfil acadêmico ou empresarial.

PDLIS afinal não eram implementados exatamente devido à amplitude dos diagnósticos feitos pela SERFHAU, órgão responsável por sua execução."

Nesta onda do planejamento que ganha força da década de 60, o CEMUAM tinha um caráter de laboratório que contava, além dos técnicos do IBAM, com a participação da administração e da comunidade local onde se realizava. Esta metodologia possibilitava uma visão local e original dos problemas que viria a ser incorporada aos Planos Diretores que costumavam resultar dos próprios cursos.

Os trabalhos de campo do CEMUAM se desenvolviam ao longo de três meses nos próprios municípios, normalmente em regiões escolhidas por viverem uma situação de depressão econômica e social. As equipes iam além do diagnóstico, formulando propostas para o Plano Diretor e, quando possível, acompanhando sua implantação. No seu relato Cristina Barata nos conta que o IBAM estimulava os prefeitos à "se virarem" com o instrumental disponível, superando o risco dos planos se engavetarem, como freqüentemente ocorria com os já citados PDLIS.

Certamente a experiência do Governo Federal terá contribuído para esta "correção" de escopo. O programa financiado pela USAID em 1965 teria tido um caráter piloto e provavelmente terá sido dos mais ousado. Sem embargo, o CEMUAM prosseguiu e mais adiante retomou a linha original da marca Lebrecht. O curso manteve a sigla mas mudaram um pouco, tanto o nome por trás dela como os conteúdos do curso. O que permaneceu, talvez como marca principal, terá sido o objetivo metodológico de combinar sala de aula com atividade em campo. Para Dantas "graças a isso a sigla se manteve ainda que o nome tenha mudado umas cinco vezes; CEMUAM virou uma espécie de marca".

Assim, de maneira sucessiva, ano a ano, conforme as turmas iam passando pelas re-edições do Curso, ia se formando "uma espécie de rede de ex-alunos que conversam entre si até hoje. Era um curso extremamente intenso porque você ficava com o mesmo grupo por seis meses no Rio de Janeiro e depois ia trabalhar no interior em cidades pequenas. A metodologia era, digamos assim, 'parida' sob o ponto de vista da participação a cada ano pelos grupos que iam se alternando e conforme os diversos contextos em que era aplicada".²⁰

²⁰ op.cit.

Um dos alunos do primeiro curso, já lembrado por Whitaker, “foi João Ricardo Serran, um arquiteto que veio a ser Coordenador desse programa anos depois”. Exatamente com Serran o CEMUAM irá retomar mais tarde suas marcas originais do humanismo.²¹ Enquanto se desenvolvia, segundo Dantas, o curso “convivia com o regime tranqüilamente” e “vai ficando cada vez mais aberto, digamos assim, conforme o próprio regime ia abrindo, (se tornando) mais participativo”.

No período de 69 a 74, ele é coordenado por Adina Mera, com a “colaboração do arquiteto gaúcho muito conhecido que vivia aqui no Rio, chamado Marcos Meinhof Etici... Mais tarde, juntamente com o economista uruguaio Teodoro Barrola Coronel, que vinha da escola cepalina. O CEMUAM adentra numa fase em que se passa a enfatizar a questão do Projeto Urbano e do Desenvolvimento Urbano. Neste ponto começa um período na América Latina muito curioso marcado pelos grandes projetos de desenvolvimento urbano, realizados pela CEPAL com apoio do BID e do BIRD. A ótica destas instituições dava grande peso à questão da eficácia e da gestão do projeto. Importava a concepção metodológica, uma metodologia quantitativa, mais pesada.”

Com Barrola Coronel, irá se introduzir uma metodologia extremamente rigorosa em relação ao desenho do projeto urbano. Nesse período o Curso se afasta muito da visão urbanística que privilegiava o aspecto sociológico do uso do solo. Deslocando-se mais para dimensão física passa a privilegiar a perspectiva econômica, vendo a cidade como infraestrutura urbana. Importava mais a realização concreta dos projetos que se elaboravam. A tônica se dava na construção civil e nos controles físico-financeiros de projetos e obras através de redes PERT/CPM. Tudo isto estava diretamente ligado ao espírito dos controles exigidos pelos órgãos financiadores e pelos mecanismos institucionais que controlaram as políticas de desenvolvimento naquele período.

Não por coincidência, dentre as disciplinas de curta duração oferecidas pela ENSUR, dentro do próprio IBAM, inicia-se nesta época a oferta de cursos de PERT/COM para as prefeituras. Observa-se que a ênfase quantitativa perpassa toda instituição. Para Dantas “Adina Mera de certa maneira embarca nessa canoa e o próprio IBAM empresta essas metodologias. Essa maneira de trabalhar é adotada também internamente no trabalho de planejamento da casa”. Todas as unidades assumem este perfil, entre elas o Centro de

²¹ A influência de Lebreton pode ser notada no seguinte comentário de Dantas: “O padre Lebreton era um inspirador, um grande conceitualista.”

Estudos e Projetos (CEP) e o então recém criado Centro de Políticas Urbanas (CPU), que foi primeiramente dirigido por Ana Maria Brasileiro e depois por Carlos Nelson.

Em 1975 o CEMUAM é assumido por J. Serran, então presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. Lembra Dantas que se tratava de “um sujeito muito conhecido e de um quadro importante da assessoria permanente da presidência da FEEMA... Naquele momento existiam os grandes movimentos ecológicos mundiais. Era grande *boom* do movimento verde. O movimento começa a explodir no planeta e logo ocorre a primeira conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Assentamentos Humanos, em 1978, em Vancouver no Canadá”.

Dentro deste ambiente inovador que introduzia a ecologia na agenda pública, o IBAM estabeleceu uma parceria com a Secretaria de Meio Ambiente do Governo do Estado para trazer J. Serran para coordenação do CEMUAM. Em seguida, a parceria se ampliou para que o IBAM pudesse contar com o corpo de assessores da FEEMA. Segundo Dantas, “Nessa época havia grande facilidade em se ter grandes nomes porque o movimento era pequeno. Trazíamos o Ignacy Sachs para dar aulas no IBAM e no CEMUAM. Trazíamos o pessoal da Argentina onde havia um movimento semelhante. Falo no plural para me referir ao período em que assumi o CEMUAM e tive J. Serran como adjunto, no mesmo espírito de equipe criado por Adina Mera”.

Mais tarde, com a saída de Adina Mera, Alexandre Dantas foi convidado por Mara Biasi, diretora da ENSUR, e J. Serran para coordenar o CEMUAM. Sobre esta experiência começa relatando que tendo também sido aluno do CEMUAM, teve a oportunidade de “juntamente com Serran, de se desfazerem da metodologia de projetos inspirada na CEPAL e recuperar a origem histórica do curso. Serran trazia uma experiência de trabalho social com o lado humanista. Além disso, por um pacto com a FEEMA introduzimos a questão ambiental na gestão urbana em 1978. Foi uma coisa completamente pioneira”.

Dantas nos conta alguns detalhes de como esta nova onda chegava aos municípios, numa avaliação como coordenador: “Como disse, os cursos teóricos eram oferecidos no 4º andar do IBAM. A parte prática era dada nos municípios. Ficávamos três meses no campo. Imagine o impacto que era a chegada de cinco ou seis pessoas vindas da capital em uma cidade que pudesse ter de mil a no máximo vinte mil habitantes.” Este número variava um pouco em vista do número total de alunos que oscilava entre 20 a 26, conforme o número

de estrangeiros. Eram no mínimo duas vagas e no máximo seis para os estrangeiros que vinham da América Latina e eventualmente da África portuguesa. Os Brasil era representado por todas as regiões.

Na dinâmica própria do CEMUAM, a Coordenação do Curso antes visitava os municípios já previamente escolhidos e buscava conversar com os prefeitos e vereadores, alugava uma casa etc. Mais tarde chegavam as equipes que passavam a morar na cidade. Nas casas se montava um escritório assim que o pessoal chegava: “Imagine, por exemplo, um município que tinha duas ou três pessoas no seu corpo funcional com curso superior o que significava a chegada de um grupo com cinco ou seis pessoas, formando uma equipe entrosada e necessariamente multidisciplinar. Metade dos alunos eram engenheiros e arquitetos. A outra metade era de sociólogos, economistas, antropólogos, psicólogos e pessoas de outras formações com funções de gestão em políticas públicas.”

O espírito do grupo era “abrir o urbano para além do projeto: comprávamos mesmo a questão do planejamento urbano com uma visão humana. O planejamento estava muito em alta na época. Quer dizer, este planejamento mais sociológico do que físico. Ainda que, deva dizer que J. Serran mantinha também aquela fidelidade ao aspecto físico somado à questão ambiental.” Nos parece óbvio que as perspectivas são complementares: o social, o físico e o ambiental. Isto certamente terá sido fruto do amadurecimento do próprio CEMUAM que a esta altura já completava dez anos de experiências concretas.

De forma adicional, esta experiência acumulada e focada na pessoa humana, irá permitir também que vá se “introduzindo, também nesse período, com o apoio de Ana Maria Brasileiro - que deixava a chefia do Centro de Política Urbana e seguia influenciando fortemente o IBAM como socióloga - algumas metodologias na direção da participação comunitária e da participação popular.”

Este relato se reporta a metade dos anos 70 quando o fenômeno dos movimentos sociais e das comunidades de base estava em pleno curso no Brasil. Na ótica de Dantas “o CEMUAM passa a ser uma espécie de laboratório de participação comunitária para na concepção de planos de desenvolvimento urbano. Chegávamos às cidades e organizávamos grupos tratando da participação de uma forma ampla... não era uma coisa de ‘pobre para pobre’ nem de privilegiar os ‘organizados’ e aí teríamos somente um Rotary Club, uma associação esportiva, uma Câmara de Comércio etc. Envolvíamos aquelas instituições que

tivessem representação da sociedade, associações, igrejas e tal. Por outro lado, onde isso não existisse, tratávamos de organizar alguma espécie de fórum permanente onde se discutiam as questões. Em geral nossos projetos terminavam com um plano municipal e com todo um repertório de normas urbanísticas já desenvolvidas.”

O espírito do curso era envolver a comunidade não somente para elaboração mais eficaz dos conteúdos mas para que os instrumentos técnicos pudessem ser incorporados pela gestão. Esta característica é muito importante quando pensamos, no contexto deste trabalho, na função dos centros de formação, por um lado, e no perfil do gestor municipal (gestor-cidadão) por outro. Certamente serão necessários métodos especiais para se lograr este resultado, como se objetivava no exemplo paradigmático que aqui tomamos com o CEMUAM:

"Nem sempre se conseguia tudo isso (o planejamento participativo), ou nem sempre tudo o que produzíamos era levado em consideração (pela governo local). O objetivo mesmo era treinar os alunos e os parceiros locais para trabalhar em equipes interdisciplinares e para melhorar seus conteúdos. Mas o subproduto - que era o projeto e que resultava num amplo relatório – tendia a transformar-se em realidade quanto mais trabalhávamos com a participação. (grifos meus) Quanto mais se aprofundava o projeto, mais ele detonava processos locais. Era muito comum na área cultural de repente se descobrir que a cidade tivera uma banda de música mas que nunca mais alguém houvesse tocado. Conseguíamos mobilizar parcerias, buscar apoio do comércio e revitalizávamos essa banda. E isso era um projeto. Não ficávamos somente nos projetos físicos. Isso aconteceu muitas vezes. Era muito fácil. Organizávamos uma feira livre e mudávamos a situação de pessoas do interior que plantavam e colhiam tendo problemas em sua dieta em função da má alimentação. Porque tinham que sobreviver, comiam enlatados, cereais vindos de fora, mas não comiam sus produtos. Com criação de feiras conseguiam melhor preço dentro do mercado interno e passavam a se alimentar melhor.”²²

Fica claro com o relato acima que o poder de fixação da metodologia dependia do maior ou menor envolvimento das equipes com os atores locais. Esta influência podia se concretizar nos próprios planos ou mesmo na legislação municipal. Por exemplo, nos foi relatado o caso do município de Cabo Frio onde as equipes do CEMUAM trabalharam por três vezes, com o mesmo prefeito. Nessas três vezes, durante dois mandatos, conseguiu-se elaborar

²² op.cit.

todas as normas urbanísticas. Nessa época o município compreendia Arraial do Cabo, Cabo Frio, Búzios e Tamoios, quatro distritos que finalmente se uniram com o nome de Cabo Frio, que este correspondia à área agrícola. Segundo Dantas, a área verde que se hoje vê em Cabo Frio "foi uma área preservada pela qual se deve agradecer aos alunos do CEMUAM. Junto com o prefeito lutaram pela norma urbanística e pelo desenho da área que compreendia o projeto da segunda ponte, tudo feito por alunos."

Esta receptividade e condição especial de poder se trabalhar por três mandatos contínuos não terá sido comum. Não se pode contar com essa perspectiva e nem mesmo com uma acolhida natural por parte das prefeituras: "Nem tudo era simples como em Cabo Frio. Não era incomum encontrar resistências, não do Governo Federal que era favorável a essas experiências. Elas vinham dos prefeitos, principalmente dos que eram da Arena (na época eram legais somente o partido situacionista Arena e um oposicionista MDB). Alguns não aceitavam de jeito nenhum debater com alguém da população que não tivesse mandato político, arguindo coisas dessa natureza. E não convalidavam os projetos que nasciam desse diálogo apesar de que não podiam fazer nada contra nós mesmos."²³

Desde que Dantas assumiu a coordenação do CEMUAM o convênio entre o IBAM e a FEEMA prosseguiu por mais três anos e depois, com uma mudança de governo, J. Serran deixou o curso. Dantas continuou só de 1980 até 1988. Assumiu a coordenação Cristina Barata juntamente com um ex-aluno do curso, Almir Faria. Esta coordenação permaneceu por mais dois anos, durante 1989 e 1990. Finalmente em 1991 findou o financiamento do governo federal e não foi possível manter o curso por seu alto custo. Nas estimativas de Dantas o valor poderia chegar a mais de um milhão de dólares, incluindo o trabalho de campo e as bolsas integrais para os alunos (ajuda de custo, material didático, despesas de viagem, moradia, alimentação etc.):

"Os alunos em geral eram vinculados a suas prefeituras e uma das condições para serem aceitos era de que se mantivesse o salário integral com uma remuneração adicional pela mulher e filhos que permanecessem nas cidades de origem. Como em geral, essas pessoas eram casadas e tinham família, o curso lhes dava bolsa suplementar para que pudessem sobreviver no Rio e manter suas estruturas familiares nas suas cidades. Os alunos desfrutavam das melhores condições para uma capacitação. Este mesmo esquema se

²³ op.cit.

reproduzia nos outros dois cursos de pós-graduação, o Curso de Engenharia de Sistemas Urbanos (CESU) e Curso de Administração Municipal (CAM)."²⁴

Estas características são muito importantes serem grifadas como condições para o sucesso do curso. A dedicação integral tem em contrapartida o elevado custo. Isso pode se resolver, sob o ponto de vista da estratégia institucional, através da descentralização de unidades de formação para gestão participativa em diversas regiões num mesmo estado, como veremos, trata-se do modelo alemão. Isso também garantiria uma certa diminuição no risco do curso se tornar elitista, privilegiando somente pessoas mais destacadas e com acesso às capitais.

Graças a esta penetração o IBAM, tendo o CEMUAM como um de seus principais eixos de atuação, segundo Dantas, foi "se formando uma 'escola', um 'jeito de pensar', que marcou professores e alunos. Um espírito de equipe interdisciplinar que permaneceu como marca interna da instituição. Deve-se destacar que a Fundação Getúlio Vargas teve sempre o papel de 'fornecer os quadros', o substrato humano."²⁵

Aqui temos duas características essenciais: o espírito de escola e a interface com a universidade. Graças ao cultivo das relações humanas do ponto de vista interno e externo, o IBAM conseguiu se fixar como instituição, mais do que pelo próprio apoio governamental. A unidade institucional é tarefa muito difícil e pouco tradicional no Brasil. Por várias razões, e esta em especial, tomamos o IBAM como exemplo paradigmático como instituição de formação de quadros para a administração pública municipal.

A título de síntese reproduzimos a seguir alguns relatos de Dantas sobre CEMUAM e em seguida um quadro resumo de suas etapas de desenvolvimento:

Sobre o "espírito de corpo":

²⁴ op. cit.

²⁵ Graças também ao CEMUAM o IBAM teve uma grande influência na cidade do Rio de Janeiro e em todo o país, especialmente na área de urbanismo. Alexandre Dantas nos relata alguns nomes mais destacados que ilustram este peso institucional: o coordenador de projetos do IBASE, Luis César Ribeiro; Tereza Lobo, coordenadora do Programa Comunidade Solidária; Gerson Bezerra, ex Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da UFRJ; Hermes Tavares, UFRJ; Caletê Ramos, ex-dirigentes de carteiras do BNH na área de urbanismo; Hélia Nassife Chavier, ex Secretária de Urbanismo do Rio; Marlene Fernandes, ex presidente do CNDU; Carlos Nelson; vários profissionais do grupo de urbanismo do governo federal; Edgar Rocha, ex Secretário de Urbanismo e da Fazenda; Marcelo Alencar; Linda Godin da UFCE; sem contar colaboradores que permanecem no IBAM como Vitor Zular, Mara Biasi, Cristina Barata etc.

"Como eles mesmos se intitulam, "os Cemuares", se encontravam com frequência. Pena que já faz mais de dez anos que a gente não faz um encontro. Mas durante o longo período, essa rede era efetivamente uma rede. Mesmo sem a existência de e-mails que facilitaria. Se existisse hoje seria uma rede muito forte, mas era uma rede. O IBAM, dava um feed-back através da secretaria."

Sobre o perfil dos alunos do CEMUAM e sua proximidade com o ideal de gestor-cidadão:

"Esses cursos (CEMUAM, CAM E CESU) formavam gerentes. Formavam pessoas para dirigir, para tocar. Desses cursos saíram vários prefeitos, vários se tornaram secretários de municípios e de estado. Vários viraram executivos de empresas do estado na área de urbanização. Outros viraram deputados. Outros saíram da área pública e foram para a área privada (muito poucos), mas na área de consultoria urbana."

Sobre o impacto de uma formação com engajamento participativo:

"A resposta desses cursos é genial. Um número muito parecido com 80% das pessoas que fizeram - qualquer um desses três cursos - ficaram na área pública e trabalham com o município. Cada qual no seu metié. São pessoas vinculadas à formulação e execução de políticas, seja na parte técnica, seja na parte política."

Sobre o espírito de "escola" e a dinâmica dialogal:

"É uma ESCOLA nesse sentido de grupo, de identidade. Porque tudo era muito intensamente vivido nesses programas. No dia em que você chegava era um no meio de um monte de desconhecidos – inclusive os professores e coordenadores. Mas toda a dinâmica transformava as pessoas. Era um curso presencial mas, por exemplo, a maneira de arrumar na sala de aula era especial: em 1975 fazíamos os cursos com as pessoas sentadas em volta de uma mesa redonda, não existia a posição do professor e a plateia assistindo."

Sobre a marca humanista da SAGMACS:

"Isso marcou o IBAM enquanto instituição. Todas essas pessoas de quem falamos. Sem dúvida nenhuma. A inspiração inicial vem toda desse movimento da SAGMACS. A

introdução da questão do humanismo em uma área técnica se conciliava com a pretensão do Ponto IV - na época o financiador - de introduzir tecnologia dentro da administração. Isso passava pelas metodologias técnicas, pelo uso de máquina de escrever, por rotinas mecanizadas, e coisas desse tipo, com uma visão humanista.”

Sobre o eixo na questão social:

“Quer dizer, é o primeiro momento onde se trabalha a questão do social sobreposta a questão urbana. Até então, praticamente se tinha o urbanismo. Era um lado da moeda e só isso. O projeto urbano era o urbanismo e mais nada. A partir desse momento começamos a ter algo novo. Que influenciou não somente o IBAM. Influenciou São Paulo. Influenciou a maneira de fazer planejamento urbano.”

Sobre a influência de Lebrecht no planejamento:

“A influência do Lebrecht foi justamente de colocar o social dentro dessa reflexão. Eu acho que é um marco muito importante dentro da trajetória do CEMUAM. Foi um marco que começa a influenciar todo planejamento. Até porque o CEMUAM foi o primeiro programa de pós-graduação no Brasil nessa área.”

Sobre a introdução do recorte ambiental na gestão urbana:

“E mais tarde, um novo marco foi quando o J. Serran entra com a parceria com a FEEMA e introduz a questão ambiental dentro dessa reflexão. Quer dizer, o urbano passa a ser a síntese do social, do ambiental e do físico-espacial. Hoje o discurso é todo nessa direção. O prefeito que lida com o rio, com a cidade, com todo mundo. Isso é bonito, é legal. E é urbanismo. Não é planejamento urbano mas gestão urbana. O curso absorve muito essa coisa.”

Sobre a necessária perspectiva de processo dos programas de capacitação:

“Todo programa de capacitação tem capacidade de absorver informações, retrabalhar e repassar conteúdos, contribuindo no debate. Quando ele é dado sucessivamente, se realimenta desse processo. Por isso que não há um curso igual ao outro. Não há uma metodologia igual à outra. Cada ano a metodologia evoluía mais, tornava-se mais

tecnocrática, tornava-se mais humanista, retomava princípios que foram perdidos pela influência de um princípio na Escola. Isso tudo a gente pode perceber claramente.”

Sobre o engajamento de mulheres:

“Você quer ver outra coisa que percebemos claramente? O programa de emancipação feminina dentro do curso. Quando assumi o curso e 1978 com o J. Serran, tínhamos em torno de 120 candidatos para 20 vagas. Havia um processo de seleção nacional muito complicado. Desses 120 candidatos, aproximadamente 100 eram homens e 20 eram mulheres. E procurávamos manter na turma um equilíbrio. Consideramos como fator de avaliação não só os aspectos objetivos dos candidatos, mas também a composição do grupo. Era difícil. O último curso que coordenei que foi em 87, tive cerca de 90 candidatos, dos quais apenas 12 eram homens!”

Cronologia do CEMUAM

Período	Principais financiadores	Coordenador e Adjunto	Observações
1965	USAID – United States Agency for International Development	Adina Mera e Francisco Whitaker Ferreira	Forte inspiração de Pe. Lebrez e do ideário da “Economia e Humanismo”
1966	CURSO SUSPENSO		
1967	Governo Federal/SUBIN	Adina Mera e Marcos Mainhof Etici	SUBIN reassume o curso com pequenas alterações de conteúdo privilegiando aspecto técnico
1968	SUBIN	Adina Mera e Marcos Mainhof Etici	
1969	SAREM	Adina Mera e Marcos Mainhof Etici	
1970-1974	SAREM SERFAU/BNH	Adina Mera e Teodoro Barrola Coronel <checar	Forte inspiração da CEPAL, apoio do BID e BIRD. Ênfase na gestão do projeto e no aspecto metodológico com recorte matemático e econômico
1975-1977	SAREM SERFAU/BNH	João Ricardo Serran	Serran havia sido aluno do primeiro curso do CEMUAM. Foi presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro.
1978-1980	SAREM SERFAU/BNH	Alexandre Dantas e João Ricardo Serran	Abandona a perspectiva cepalina e recupera a história do CEMUAM: perspectiva humanista. Primeiro laboratório de participação comunitária em pleno regime militar. Introdução da vertente ambiental na gestão urbana numa visão de vanguarda.
1981-1987	SAREM BNH	Alexandre Dantas	
1988-1990		Cristina Barata e Almir Faria	últimos anos do curso

Conclusões

2001 foi o ano de voluntariado e com ele consumou-se o boom do terceiro setor e da noção de responsabilidade social da empresa nos altos círculos da elite brasileira. Podem ser sinais de algo revolucionário, diriam os mais otimistas. Um dos países mais injustos do mundo, e também dos ricos, começa a buscar saídas para este impasse sócio-político que se arrasta como correntes nas senzalas a centenas de anos: a injusta pobreza.

Alguns idolatram o terceiro setor e crucificam o Estado. Outros enxergam com ceticismo o poder de penetração das empresas privadas e da ação voluntária atuando no campo público através de institutos e fundações sem fins lucrativos, ONGs, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), organizações sociais (OSs) etc.

Diante deste cenário que, ao menos se move, os administradores públicos devem estar se colocando uma pergunta óbvia: há um verdadeiro exército de pessoas ocupando instituições e mais instituições nas burocracias dos três níveis de governo. Estas pessoas são pagas para ser voluntárias, se é que se pode dizer isso. São contratadas para cuidar exclusivamente do social e porque esta realidade pouco se altera, ano após ano?

A resposta esta na própria pergunta e ouve-se na boca do povo descrente de tudo o que cheira a governo: "é por causa da burocracia: morosa, corrupta, nepotista, medrosa, acomodada, ineficiente, inoperante, ineficaz, cartorial, cansada etc". Trágica catarse, que, como tal, nada acrescenta.

Afinal, como acrescentar algo de prático a esta problemática tão grave e que inevitavelmente passa pelo problema da gestão pública? Para ficarmos no espontâneo, uma resposta simplista seria, simplesmente, tirar o burocrata de dentro da burocracia. Fazer dele um voluntário como estes que aparecem nas tvs e nos out-doors, bonitos, famosos, animados, motivados, engajados etc.

Certamente somente com os milhões de servidores disponíveis, inclusive os aposentados, seria possível ocupar o espaço de milhões de organismos voltados a ação social e abrir outros tantos. São fundações, institutos, santas casas, creches, entidades de igreja, asilos, associações de bairro e favelas, pastorais e ONGs esparramadas e precisando de gente.

Mas e para tirar o burocrata da burocracia? Seria mis fácil arrancá-lo a força lá de dentro ou quebrar as paredes dos edificios públicos? O que diria Weber a respeito destas idéias? Não importa, resta-nos notar que de fato, boa parte das elites que construíram a burocracia estatal está ansiosa para reformá-la. Alguns se manifestam de dentro da própria burocracia, outros a partir da academia, outros ainda das redações de jornal ou de órgãos de classe.

Cada setor busca os referenciais de que dispõe. O próprio setor privado é sempre lembrado por ser tido como eficiente, moderno, arrojado e, talvez, as vezes um pouco cruel com aqueles que não servem. Agora surge o terceiro setor como referencial. Aqui já é diferente, além da eficiência, com boa vontade, todos servem. Adultos, jovens, crianças, idosos, educados ou não, todas as pessoas podem servir a quem necessita. Esta solidariedade faz verdadeiros milagres.

A porta de saída para burocracia talvez esteja nesta cidadania engajada. Quer dizer, antes de ser burocrata, ser um cidadão envolvido e responsável pela própria comunidade. E para terminar este exercício de aquecimento, suponhamos que amanhã os jornais anunciassem um novo decreto presidencial obrigando a todos os servidores públicos a utilizarem meio período de seu tempo profissional em alguma instituição, obra ou movimento voluntário. E aqueles que não encontrassem espaço deveriam sair a varrer ruas, limpar caixas d'água, plantar árvores, combater a dengue.

E porque não imaginar que este mesmo decreto obrigasse que no meio período de voluntariado os funcionários da esfera federal visitassem, pelo menos uma vez por semana, repartições estaduais ou municipais e vice-versa, em todas as combinações possíveis. E qual seria o sentido prático desse exercício? Que se garantisse a tarefa do "controle democrático" obrigando a transparência de todas as entidades, inclusive aquelas agências públicas mais poderosas nas distantes capitais. E para não ter marmelada, os voluntários deveriam ir em grupos, com crianças, adolescentes, jovens e mães, numa verdadeira peregrinação cívica.

Feito esta breve introdução de aquecimento, retomamos nosso trabalho que se inicia colocando o problema do perfil do gestor municipal no contexto das reformas de estado de primeira e segunda gerações. Tomamos como base desta reflexão o trabalho de maior fôlego das últimas décadas a propósito da burocracia brasileira levado a cabo pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado que publicou o livro síntese desta

proposta com o título *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*.

A inquietação que mobiliza a Reforma Gerencial é fazer da administração pública um espaço democrático e republicano. Vimos porém que no que diz respeito aos municípios existe uma certa omissão de seu Plano Diretor. Esperávamos ali encontrar elementos mais claros que nos pudessem orientar sobre uma nova política para o efetivo fortalecimento das esferas sub nacionais de governo. As notas que compõe o acorde da proposta o fazem soar como diminuto, ou seja, a primeira nota, referente à esfera federal é forte e soa bem. Porém a terça, que se refere aos estados é menor e soa triste. Finalmente a quinta, onde deveríamos encontrar a tônica de sustentação, os municípios, é diminuta e quase imperceptível.

A única referencia condensada a respeito do papel das esferas sub nacionais se encontra na página 213 e num parágrafo não chega a definir muita coisa. Há sim várias referências aos temas da descentralização e desconcentração, porém, em geral tocando as relações entre as agências centrais de governo e as periféricas. A impressão que fica é que o espírito do Estado unitário ainda é muito forte na cultura burocrática brasileira.

No momento em que o documento da Reforma Gerencial faz uma citação direta a André Franco Montoro e ao princípio da subsidiariedade no contexto da descentralização, entre as páginas 104 e 107, esperávamos que algo maior viesse a ser apresentado neste sentido. Ao contrário o documento deixa entender que o município segue sujeito a sua própria sorte, ou melhor, a sua própria virtude, como ente natural da federação.

A reforma gerencial brasileira é proposta enquanto o governo federal ainda realizava as tarefas das chamadas reformas de 1ª geração, ou seja, a estabilidade monetária, abertura do mercado e privatizações. Havia um certo atraso do Brasil em relação a outros países na América Latina. Sem embargo, quando o processo é detonado, o governo concentrou sua fichas na resolução dos problemas financeiros e da governabilidade no que diz respeito à gestão das relações entre a Presidência da República e o Congresso Nacional.

A proposta de reforma gerencial parece com isso inacabada na medida em que não entrou em aspectos federativos, da descentralização para municípios e no reforço federativo. Vimos que a crise do Estado Alemão do pós-guerra levou a uma busca de respostas

imediatas para efetiva aplicação do princípio da subsidiariedade com sucesso. Podemos dizer que a crise do modelo de substituição de importações na América Latina, que levou a tão alto endividamento, ainda não terminou.¹

A noção de movimento na reforma gerencial Bresser é interessante, mas se atém somente à mobilidade institucional, dentro das esferas estatal e não estatal através de definições de alta complexidade. Antes dela deveríamos ter um maior esclarecimento das funções das esferas governamentais na federação. Os conceitos de descentralização e desconcentração ficam muito vagos e nebulosos. As intenções de descentralização e reforma não avançam em direção as esferas sub nacionais. Estado e municípios não são incorporados no processo.

Na página 138 se afirma a necessidade de fortalecer os laços entre o Estado e Sociedade Civil. Nós colocaríamos de forma diferente, trata-se de fortalecer os laços entre o Governo e a Sociedade Civil. Na perspectiva da reforma do Estado parece que há um cabo de guerra entre a sociedade civil e o Estado. Entendemos que esta é uma falsa dicotomia paralisante, afinal o Estado é a própria sociedade organizada politicamente para atingir os grandes objetivos de interesse comum. Seria portanto mais correto falar da relação entre governo e sociedade.

Os governos de fato estão distantes das sociedades, especialmente dos grupos mais pobres. Estão mais próximos dos atores sociais que controlam a economia. Em suma, a reforma gerencial brasileira foca sua criatividade no aspecto institucional distribuindo funções e perfis de diferentes combinações no campo público, tomando como critério de diferenciação o “estatal” e o “não estatal”. Seu foco não está na estrutura do Estado (Federal) nem tão pouco no substrato humano da burocracia. Sua posição sobre o papel das instituições de formação (Escolas de Governo) concentra sua atenção no problema da própria capacidade do corpo técnico da escola (para dentro) e da formação dos quadros de elite de gestores para a reforma gerencial (para fora).

Em função mesmo destas posições ganha importância o tema do gestor municipal. Este, mais e mais, deverá exercer seu próprio papel de agente, na medida do possível de forma

¹ A capacidade de dos municípios é muito baixa. Tomamos como exemplo o caso da prefeitura de São Paulo que segundo estimativas de investimento do Gabinete levaria mais de duas décadas para resolver as enchentes já que serão necessários mais de três bilhões para resolver o problema (*exemplo da cidade de SP com as enchentes*).

independente da política dos estados e da União. Não se trata de reforçar a idéia de um municipalismo autárquico, mas de uma postura genuinamente coerente com o espaço que se reserva ao poder local na federação. Não resta dúvida que tardará mais algum tempo para que ocorra uma mudança de impacto no Estado brasileiro sob o ponto de vista da cooperação federativa. Nem por isso o protagonismo municipal deve se intimidar, pelo contrário, aproveitando dos espaços democráticos em nível local, os gestores deverão se aproximar da própria sociedade civil para reforçar os pontos frágeis dos elos federativos e principalmente, do tecido político local e regional.

Resta ainda saber em que medida os novos gestores-cidadãos poderão se apoiar em instituições de capacitação. A habilitação dos quadros locais será fundamental para que se dê o salto gerencial do que poderia se chamar uma reforma de Estado pela cidadania, em nível municipal. Esta formação deverá estar centrada nos métodos e conteúdos que facilitem ao gestor-cidadão transitar entre as esferas pública e privada estabelecendo parcerias e compromissos sem no entanto abandonar as identidades tradicionais no Direito Administrativo. Com isso espera-se que não se enfraqueça o Estado em nível local, evitando-se a orientação neo-liberal do Estado mínimo. Por outro lado, deve-se cuidar com os organismos para-estatais evitando-se qualquer tipo inchaço burocrático, já se deu na febre das empresas públicas. No seu ápice as empresas públicas que acabaram se descolando do aparato público e se puseram acima das agências reguladoras na época chamadas de autarquias. Um exemplo clássico ocorreu nos setores de energia e saneamento, onde as empresas superaram em termos econômicos e poder decisório os departamentos de água e esgoto e energia nos planos nacional e estadual. O orçamento e a natureza jurídica continuam definindo o jogo no setor público.

Vimos que a formação de gestores na Alemanha está fundada nas escolas para administradores municipais em nível estadual. As fundações políticas, ligadas aos partidos, executam tarefas complementares com seminários e cursos de caráter geral. No Brasil o modelo de formação está longe de ser o ideal. Sua capacidade de resposta é ínfima em comparação a demanda.

O cidadão-gestor funde em uma pessoa as noções de agente e principal. Segundo a teoria econômica os principais ou contratantes, elegem representantes, agentes, a quem delegam a atribuição de considerar e decidir temas que são comuns a todos os habitantes. Não obstante os interesses e preferências de uns não são necessariamente o dos outros.

(KRAUSE, 2001:45) Visando a aproximação entre esses interesses, a descentralização e a participação são instrumentos eficazes. O gestor cidadão é a figura síntese desta administração descentralizada e participativa.

Ao tratarmos do IBAM vimos que é preciso resgatar o elo perdido na SAGMACS com respeito à gestão associada ao planejamento. Vimos que a SAGMACS avançou muito na leitura da cidade a partir da gente da cidade, ou seja, dos fenômenos sociais. Toledo Piza e Carvalho Pinto chegaram a encomendar projetos de reforma administrativa concebidos sob a mesma inspiração da economia e humanismo. Além de urbanistas, sociólogos, antropólogos, economistas, juristas e geógrafos, faltou àquela experiência interdisciplinar o papel dos administradores públicos – ela nascia naquela época. É sintomático que a ENAP seja da década de '80 e que o doutorado em administração pública da Fundação Getúlio Vargas esteja nascendo em 2002 (a SAGMACS operou principalmente nas décadas de '50 e '60).

A experiência em administração pública que tivemos resumiu-se ao modelo rígido do DASP. O DASP era burocracia alemã importada para o Brasil e adaptada a ditadura de Vargas. Agora a Fundação Getúlio Vargas quer superar Getúlio Vargas.

No encontro sobre Lebrecht no ILAM Chico Whitaker se perguntava o que Lebrecht faria se estivesse vivo hoje. Chico apostaria que Lebrecht apostaria menos em governo e mais em sociedade civil. Entendo que existem as duas realidades e que Lebrecht, iria sistematizar uma metodologia capaz de arquitetar governos a partir da arquitetura social, ou dos complexos sociais observados nas cidades.

Lebrecht iria moldar - assim como moldou seus pupilos para o diagnóstico e proposição de planos diretores – planos estratégicos feitos com a participação da sociedade para a própria gestão pública. Estes planos de gestão, hoje em dia, deveriam se aperfeiçoar na sua dimensão participativa. A exemplo do que ocorreu com Francisco Whitacker e Joca Serran no IBAM, que avançaram na dimensão participativa do curso de pós graduação e planejamento, o CEMUAM.

Partindo deste planejamento participativo, o passo seguinte seria o da gestão participativa para sua implementação. Em plena ditadura seria impossível imaginar que isto pudesse ocorrer, pois a gestão era centralizada, autoritária, daspiana. Adiciona-se a estes problemas o fato de o regime militar, a “máquina de Vargas” já estar cansada e inadequada. Por isso

começou a apelar para os modelos privados de administração através da multiplicação, como cogumelos depois da chuva, de empresas públicas e fundações até não poder mais que falta descobrir é o burocrata afinado com o povão, com a cidadania, consigo mesmo, não corporativo mas aberto a cidadania. O burocrata tem que descobrir-se cidadão. Em 1º lugar. Como eram os quase voluntários da SAGMACS a desejo deste voluntarismo na equipe da ENAP.

Cidadãos Gestores: figura a ser forjada no nível local da administração pública. Deverá iluminar as burocracias dos Estados Federados de baixo para cima. Superando também a prisão patrimonialista das oligarquias. E iluminar a burocracia Federal, que se opõe aos estados no seu corporativismo.

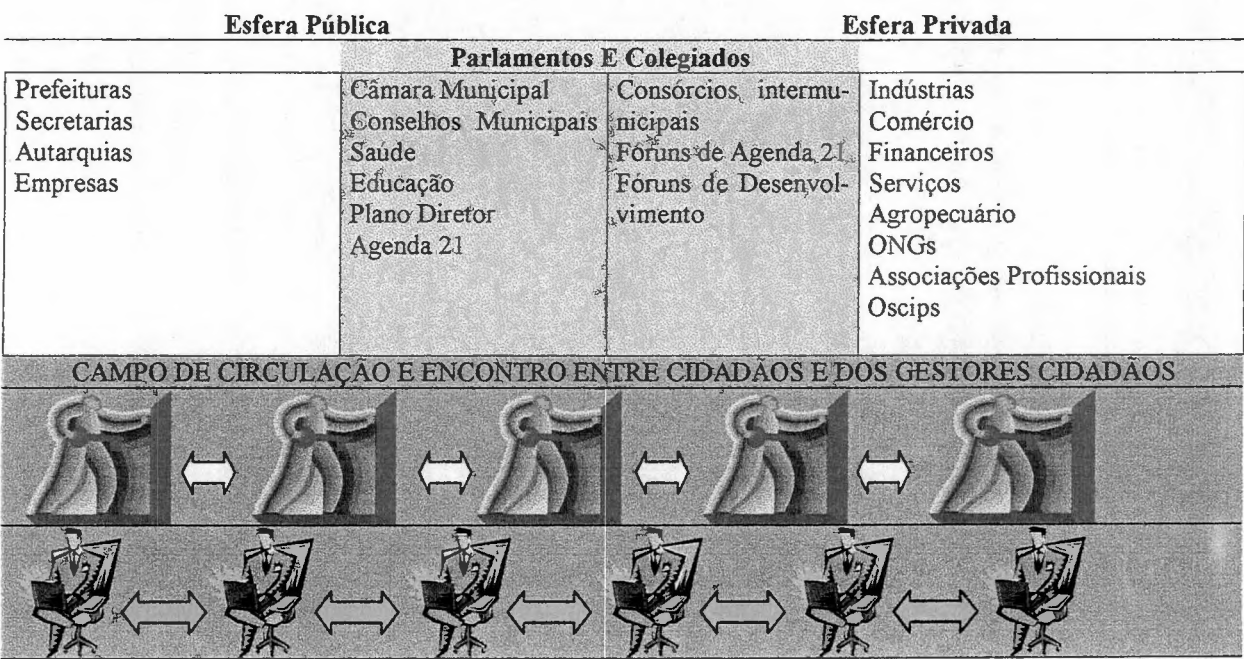
A administração pública e o Estado estão ainda por nascer de baixo para cima, com a tarefa de superar a pobreza e a injustiça social, definitivamente. Este é o único norte ético possível para a administração pública e o Estado. Sua reforma é responder a injustiça com justiça.

Não é uma reforma em si mesmo.

Por razões pedagógicas ao longo deste trabalho utilizou-se o termo gestor cidadão para definir aquele administrador que não perde sua característica de membro da comunidade a que serve e vai ao seu encontro para servi-la. O espelho desta pessoa é o cidadão gestor que vem ao seu encontro como co-responsável pela coisa pública em nível municipal dentro do marco da gestão participativa e democrática. No fundo esta diferenciação de papéis tem um sentido provisório da meta ideal de chegarmos a sua síntese na pessoa única responsável pelo bem comum e que age coletivamente com seus pares sustentados por uma relação de solidariedade e não somente de complementariedade. Na perspectiva da teoria da competência trata-se de termos um objetivo único, o bem comum, realizado por entregas diversas segundo a própria vocação pessoal de cada indivíduo na coletividade a que pertence.

A próxima etapa seria identificar pessoas em administrações municipais com perfil próximo do gestor cidadão e avaliar de maneira empírica suas competências diferenciadoras isto poderia trazer dois tipos de resultado um primeiro para as instituições

de formação para o desenvolvimento de suas metodologias e conteúdos e o segundo resultado proposta de adequação dos quadros e processos da prefeitura.



A formação para a gestão do bem público em nível municipal e regional com molde aberto do gestor cidadão. O Gestor cidadão molda-se a si mesmo na medida em que pratica sua vocação de zelador do bem comum com a ajuda do centro de formação. Ele pode estar no governo, na academia, na área de responsabilidade social das empresas privadas ou em conselhos e órgãos colegiados diversos, nas associações de bairro ou de pais e mestres, nos sindicatos, nas corporações profissionais, nas igrejas, nas entidades de trabalho voluntário etc.

Ele circula entre as esferas pública e privada, e atua especialmente em suas interseções. É estratégico o posicionamento dos centros de formação na esfera privada. Isto porque o conhecimento da gestão participativa deve ser apropriado pela sociedade que o preserva. Caso este conhecimento se encontrasse somente na esfera pública correria o risco de se perder nos mandatos passageiros. O perfil ideal das instituições de formação seria misto entre a academia e a prática governamental.

A penetração territorial destes centros deve ser no máximo regional, neste sentido instituições como o IBAM, CEPAM, Fundação João Pinheiro, deverão rever seu posicionamento e área de atuação. Talvez uma solução para elas seja a de ocupar o espaço de formação dos gestores para a região metropolitana onde se encontram pois a demanda já

é muito grande a altamente qualificada. A sustentação financeira destes centros de formação deverá ser pelo menos em 70% de capital nacional oriunda da poupança privada e dos municípios associados. Deve-se reduzir o peso do financiamento internacional dada sua instabilidade. Assim também deve-se reduzir o peso do financiamento público federal ou estadual, estimulando a descentralização dos mecanismos tributários para a esfera municipal, segundo o princípio da subsidiariedade.

As fundações, institutos partidários deverão seguir operando em paralelo e reforçando o aspecto ideológico e doutrinário na formação de lideranças políticas e governamentais. As associações de municípios, especialmente em nível regional, deverão trabalhar de forma cooperada como principais parceiros dos centros de formação para administração municipal.

Cada município, região e estado deverá encontrar o seu caminho para organizar seus centros de formação de gestores municipais. Esperamos que o presente ensaio possa apoiar estas iniciativas.

Queremos grifar que a liberdade e autonomia local, segundo o princípio da subsidiariedade são os fatores mais importantes para o sucesso do modelo.

Apenas a título de provocação, como aponto o programa gestão pública e cidadania da Fundação Getúlio Vargas, as nações indígenas, mais do que nunca, são referenciais nobres e preciosos a serem visitados. A propósito, as políticas de demarcação de terra e a sua versão elaborada chamada de reforma agrária são necessariamente políticas municipais e regionais. Certamente as duas serão objeto central para a atuação dos gestores cidadãos no combate a injustiça social.²

É a expressão da reforma social do salto coletivo para a justiça, salto solidário toda a nação saindo junto da pobreza a partir das superações locais da pobreza, aos milhares, aos milhões. Os prefeitos, tem que parar de segurar a onda dos estados e da união em congressos vazios e sem sal em Brasília para por a mão na massa em suas cidades e campos como cidadãos gestores resgatar a justiça junto com o próprio povo. O projeto de reforma da burocracia municipal é um projeto político. As escolas de governo engajada

² Essas políticas deverão englobar o fomento a produção agrícola, fomento ao uso sustentável de recursos naturais, as cooperativas de crédito, as cooperativas de trabalho etc.

neste processo deverão assumi-lo como projeto político somando com o povo e não com a burocracia.

Este é o grande desafio em uma Instituição com uma amplitude muito grande nas suas modalidades de ação, seja no campo do ensino, quando se está publicando um artigo ou reeditando uma cartinha ou atualizando determinado material didático. Seja quando estamos fazendo um atendimento localizado em termos de assessoria técnica. As modalidades de ação permitem que você esteja o tempo inteiro redesenhando um pouco a própria Instituição e mantendo vivos os temas.

Apesar de o Brasil organizar-se enquanto Federação pode-se descartar a hipótese de que os municípios e os estados estejam buscando dar uma resposta articulada, cooperativa e sistêmica à matéria da formação de gestores locais. Este é o desafio a ser colocado para o futuro

O papel ambíguo do município na federação decorrente das contradições da sociedade injusta brasileira. A hegemonia da visão “a partir da cidade” e a necessidade de sua superação me primeiro lugar para uma visão “a partir do homem” (em detrimento da visão verde) e em segundo lugar do homem que um ser feito para comunidade, além de permanecer sendo um ser silvícola, rural e urbano. Não estou exatamente interessado com o tema da moda, a sustentabilidade, por ser este um conceito centralmente ocupado com o espaço para se viver. Estou ocupado com a qualidade da convivência humana, das relações humanas, das famílias, das comunidades menores. Tomo o ambiente apenas como espaço para convivência humana saudável. O problema ambiental decorre do problema interior do homem (*Das umwelt Problem ist ein Inwelt Problem*) segundo o filósofo austríaco Hans Milendorfer.

É uma instituição exemplar em conseguir superar as mudanças de visões e paradigmas e permanecer viva há 50 anos. Isso indica que a qualidade das relações humanas e a preservação das relações humanas é uma de suas principais características. Isto se faz apesar das discórdias e críticas, especialmente entre os superintendentes. O papel unificador jogado por Diogo Lordello de Melo dentro deste cenário certamente terá influenciado muito o sucesso institucional. Com seu gradual afastamento por motivo de idade a Instituição deve buscar outro eixo humano, e certamente encontra nos seus próprios quadros, dentro e fora do corpo permanente, valores que darão sustentabilidade futura.

Muitos destes quadros estão ligados à instituição há mais de 20 ou 30 anos. A incorporação de novas gerações deve ser também um desafio e uma oportunidade. Do ponto de vista das relações institucionais, a flexibilidade de contratações e parcerias, fora do eixo exclusivo do governo federal, é condição para o sucesso.

Assim como no caso do IBAM, na fundação do CEPAM estavam presentes vários seguidores de Lebrete, entre eles André Franco Montoro, Eurico Andrade Azevedo, Chopin Tavares de Lima, Sérgio Seixas.

Levantamos a hipótese destas duas instituições terem guardado sementes democráticas - fundadas no fortalecimento do poder local - e que depois vieram apoiar. A resistência à ditadura deu base para transição. Este espírito de “seleiro” de democracia é citado na referência que se faz no livro comemorativo dos 30 anos em que se diz que “apesar das aparências, tais manifestações (de interesse pelos municípios feitas pelo regime autoritário de Vargas) de modo nenhum ficaram inócuas, pois não somente mantiveram viva a idéia de revitalização da instituição municipal, como desabrocharam, mais tarde, em ações importantes voltadas para o mesmo objetivo de dar ao Município um papel conseqüente na organização nacional”.

De toda forma, nota-se que no caso do IBAM e do CEPAM, as sementes em favor da descentralização – segundo a própria fonte de inspiração evangélica contida no princípio da subsidiariedade, que é mais profundo e vai mais além do compromisso sempre precário, pois humano, do movimento municipalista - ficaram lançadas no solo como a semente que se faz antes do inverno no hemisfério norte. Sob o deserto político do autoritarismo frio, germes de forças democráticas ficaram conservados no próprio país, protegidos do exílio. Foram também somente as prefeituras que mantiveram o contato direto durante a ditadura. Isso teria servido como válvula de escape ao regime e caminho prático para o restabelecimento das liberdades políticas.

O que falta a visão do desenvolvimento urbano ainda é o problema da inserção da cidade no espaço rural ou no espaço nativo. A perspectiva da Agenda 21 é da sustentabilidade mas ainda apoiada na própria cidade. A mirada é da cidade para fora. Se observa os impactos ambientais no entorno, os impactos de vizinhança etc. Mas não se exerce a mirada de fora da cidade em direção ao núcleo urbano.

Este talvez fosse o desafio que a SAGMACS estaria colocando para si mesma em termos de desenvolvimento centrado no ser humano. As crises ambientais e energéticas colocam em xeque o modelo de desenvolvimento centrado no urbano, na concentração de bens, serviços, mercado, tecnologia, informação, educação, cultura etc.

Me parece que a cidade ótima – do ponto de vista da sustentabilidade em todas as suas dimensões – não será a solução ótima. Ela implica em impactos enormes no âmbito rural através da produção em massa de alimentos. Do uso de agrotóxicos, defensivos, hormônios, alta irrigação, maquinários pesados, pouca intensidade de mão de obra, sementes transgênicas etc. O que significa sustentabilidade vista a partir dos núcleos familiares e comunitários na área rural? Esta pergunta ainda deve ser feita e é uma obrigação de um país como o Brasil com extensas áreas de cultivo e alta responsabilidade na produção de alimentos.

As questões da carreira e da estabilidade profissional suscitam um questionamento profundo sobre o “tipo de gestor” municipal que se quer, ou, que irá se necessitar no futuro. Que tipo de sociedade teremos? Que tipo de sociedade urbana teremos? Que tipo de sociedade rural teremos? Uma sociedade rufo-urbana-comunitária-religiosa-tribal.

Hipótese de trabalho: formando o gestor-cidadão, idéia de ecônomo do bem comum a partir do próprio lar. A partir da convivência solidária em família e em comunidade. A partilha no micro é que pode nortear a partilha no macro-econômico. A cidade é um espaço de verificação da existência ou não de mentalidades solidárias. São diferentes de mentalidades do medo compartilhado cujo símbolo são os condomínios fechados onde as pessoas não se relacionam. Onde a bomba está armada na própria delinquência potencial de seus moradores, como está nas mãos do colega de classe do dia a dia nas escolas dos Estados Unidos e dos subúrbios brasileiros.

Como visão ideal, em se comprovando estas hipóteses a partir do próprio processo democrático, entendemos que será possível o surgimento de um novo paradigma para o funcionalismo público a que chamamos provisoriamente de **gestor-cidadão**. Como o nome sugere, esta seria uma figura distante das categorias e imagens conhecidas e já esteriotipadas de “burocrata”, “tecnocrata”, ou simplesmente, o estigma do “funcionário-público” etc.

Trata-se de pensarmos num perfil de profissional que ao invés de voltar-se para dentro da máquina administrativa, se coloca na fronteira entre a burocracia e as comunidades, co-gerindo o bem público juntamente com o cidadão, que em verdade, ele mesmo não deixa de ser. A partir deste conceito - muito defendido na retórica eleitoral - se pretende de fato superar as diversas ideologias de apropriação do Estado pelo Estado. O novo, no Brasil, é a situação potencial que os municípios têm, ou terão, de oferecer guarida a um tipo de democracia até hoje não experimentada, devido ao tradicional centralismo de nosso aparato estatal. Superar as ideologias centralizadoras do poder que orientaram e ainda se impõem sobre a administração pública brasileira não é tarefa fácil. Com a astúcia da serpente, ela ressurge ciclicamente por detrás de bandeiras novas ou repetitivas, empunhadas por diferentes correntes ideológicas. Dentre estas bandeiras, algumas mais outras menos sustentáveis e palatáveis, podemos lembrar, por exemplo, dos ideais explicitados da "racionalidade", da "modernidade" e da "governabilidade". Na sobre destas virtudes, lembramos também das duvidosas posturas sustentadas pelos atores interessados no citado "patrimonialismo", no "corporativismo" e no "enclausuramento" burocrático.

Não se trata-se de querer aqui propor um novo perfil ideal do burocrata, preconcebido nos laboratórios de ciências da administração para ser colocado, pronto e acabado, em alguma mesa ou balcão da máquina pública. Trata-se de permitir - ainda que num exercício de auto-crítica enquanto administradores públicos - a surgimento de um perfil aberto de gestor. Isso de certa forma se pretendeu recentemente com a idéia da "administração gerencial", porém, nos parece que ela também peca por sua centralidade na própria administração tanto na concepção como na implantação, ainda que de forma ágil e enxuta. A questão é deslocar o gestor para o próprio seio da sociedade civil, sem medo de com isso deixará de ser gestor. E não nos parece que conceder a gestão de alguns equipamentos modelares a organizações privadas de caráter público resolva o problema. Isto sempre se fez e seguirá se fazendo, porém em proporções pequenas do volume total da coisa pública. O que está em jogo, afinal, é transferir de fato o que de direito pertence a sociedade: os destinos de seus empenhos em impostos e votos. É superar a falsa divisão entre "governantes" e "governados". A nação é senhora de si mesma e precede o Estado. Espera-se exatamente que através das dinâmicas de gestão democrática se chegue a um ideal de Estado absolutamente servil e sintonizado com os desejos de seus subscritores.

Enfim, não se trata de forjar um padrão determinado de gestor para um nível específico da administração mas de se chegar uma orientação geral de postura cabível para o conjunto de

servidores do corpo governamental municipal (e porque não, das demais esferas da federação). Trata-se de uma habilitação da administração pública enraizada na própria responsabilidade cidadã e que conduz o "gestor-cidadão" ao encontro de seu interlocutor que poderíamos chamar, numa imagem especular, de "cidadão-gestor". Entendemos que somente através destes dois vetores de força que se atraem e se complementam será possível produzir-se a cooperação necessária ao sucesso das políticas públicas para superação da inegável prioridade política nacional da superação da injustiça social.

Não esperamos que este salto vá se dar a partir de um programa de governo em nível federal, qualquer que seja a sua orientação, mesmo daqueles que chamam para si a paternidade sobre as idéias de gestão participativa ou gestão democrática. Este "novo" surge e se reforça no próprio município enquanto "ente natural" fundante da Nação, como ensinava o mestre-jurista Ataliba Nogueira, num arrojo de desprendimento da Lei e do próprio Estado. Esta força está presente no município enquanto locus da cidadania pura e transcende as ideologias. Porém, depende da liberdade democrática para se expressar. E esta, os brasileiros vêm (re)conquistando a duras penas.

Este conceito de gestor-cidadão não pôde ser encontrado, nestes exatos termos, na literatura a que pudemos ter acesso. Sem embargo, algo semelhante a esta idéia parece estar presente no espírito de alguns textos recentes, produzidos na contemplação destes fenômenos democráticos locais. Por exemplo, lembramos o trabalho de Robert H. Wilson publicado no Brasil, que caminha a idéia num sentido um pouco diverso querendo mostrar que os gestores não deixam de ter interesses cultivados em instâncias extra-governamentais. Não é exatamente a isto que nos referimos, mas de toda forma, uma de suas frases muito clara - que aponta para o óbvio, muitas vezes invisível nas relações míticas da burocracia - merece ser aqui indicada numa tentativa de auxiliar o entendimento de nossa idéia:

"Members of government are also members of society. A citizen that assumes a function in government does not lose his or her role in civil society or civil organizations" (WILSON, 2000, p. 54).

O nosso conceito de gestor-cidadão, como dissemos, quer se contrapor a tantos outros conceitos e preconceitos que estigmatizaram o servidor público no Brasil e no exterior, resgatando a nobreza desta função. Faz parte dos esforços em prol da busca de um

verdadeiro sentido para a palavra em voga "governabilidade" que para nós só pode significar a capacidade de orientar a máquina no sentido priorizado pela sociedade. Não é aquela "governabilidade e (pós)modernidade" em favor dos mercados desenfreados que nos motivam. Não é a reconceituação do Estado "adaptada" à globalização e às tecnologias da velocidade virtual que nos inspiram. É a própria e velha cidadania. É a própria e velha nação. É o povo que quer conceber o próprio conceito de administrador público para poder de fato falar em "governo do povo". É especialmente o povo pobre, que nunca governou nada, e que sonha em ver o país nas mãos de "gestores do povo". E isto pode se iniciar do lado de dentro e de fora da máquina pública municipal, reiteramos, independente da cor ideológica do prefeito. A propósito, reiteramos, o conceito de cidadão-gestor serve para todo o corpo funcional da administração municipal. Se não fosse assim, não serviria.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governos e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- _____, Fernando Luiz e SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas nº 24, 2001.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos do direito administrativo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984.
- BENECKE, Dieter e LOSCHKY, Alexander (Editores). *Descentralización Institucional: reforma de segunda Generación*. Buenos Aires, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- BONIFÁCIO, José Alberto. *Formação de Administradores e Profissionalização da Carreira Administrativa*. mai-dez, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo, Editora 34; Brasília, ENAP, 1998.
- _____, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.
- CAMPAGNONE, Marcos Camargo. *Gerência municipal e capacidade de governo em nível local*. Tese. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba, EBEL:IBQP, PR 2000.
- CASTRO, Jorge. "Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política". In: BENECKE, Dieter e LOSCHKY, Alexander (Editores). *Descentralización Institucional: reforma de segunda Generación*. Buenos Aires, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- DANIEL, Celso A. *Poder Estatal Municipal: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente*. Tese, EAESP/FGV, São Paulo 1982.
- DOWBOR, Ladislau. *Repensando o conceito de formação*. RSP, Ano 45. Vol. 118, n. 2, jul/ago. Brasília, ENAP. 1994, p. 155-169.
- ENAP. *Recursos Humanos no Setor Público*. Cadernos ENAP, n.02, 1994.

- Fundação Konrad Adenauer. *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. Série Debates, 1995.
- GAETANI, Francisco. Escolas de Governo: limites e condicionalidades. RSP, Ano 45. Vol. 118, n. 2, jul/ago. Brasília, ENAP. 1994, p. 113-147.
- _____, Francisco. *Capacitação de Recursos Humanos no Serviço Público: Problemas e Impasses*. Textos para Discussão ENAP, n.7, jun., 1998.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. *Tentativa e Perspectiva de Formação de uma Burocracia Pública no Brasil*. Revista do Servidor Público, vol. 118 n.2, jul-ago 1994.
- GRAEF, Aldino. FERNANDES, Ciro Campos Christo. SANTOS, Luiz Alberto. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. RSP, Ano 45. Vol. 118, n. 2, jul/ago. Brasília, ENAP. 1994, p.91-111.
- HOFMEISTER, Wilhem A. *Subsidiariedad, Descentralización y Autogestión Municipal en América Latina*. Venezuela, Fundação Konrad Adenauer, 1997.
- IPEA/IBGE/UNICAMP. Projeto: Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil. Relatório 9. Caracterização da Atual Configuração, Evolução e Tendências da Rede Urbana no Brasil: Determinantes do Processo de Urbanização e Implicações para a Proposição de Políticas Públicas. Relatório Final. Brasília, Junho 1999.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro. IBAM 30 Anos. Rio de Janeiro, 1982.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 5ª ed. 1986.
- KRAFT, Lothar e outros. *Formação Política e educação para cidadania*. Papers, Fundação Konrad Adenauer, 1995.
- KRAUSE, Martin. "Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante". In: BENECKE, Dieter e LOSCHKY, Alexander (Editores). *Descentralización Institucional: reforma de segunda Generación*. Buenos Aires, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- Lei Fundamental da República Federal da Alemanha com um ensaio e anotações de Nuno Rogerio. Coimbra, Coimbra Editora, 1996.
- LEVY, Evelyn. *Formação e Capacitação na Construção de um Novo Estado*. Textos para Discussão ENAP, n.19, 1997.
- MEZZOMO KEINERT, Tânia Margarete. *Análise das Propostas dos Cursos de Administração Pública no Brasil em Função da Evolução do Campo de Conhecimento*. Núcleo de Pesquisas e Publicações- Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Relatório n. 03, 1996.

- _____, Tania M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradimas*. São Paulo, Anablumme/FAPESP, 2000.
- MELO, Marcus André. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal". In: Revista do Servidor Público. Ano 47, Vol. 120, Nº 1, Jan/Abr 1996.
- MIZUKAMI, Marai da Graça Nicoletti. Ensino: as abordagens do processo. Temas básicos da educação e Ensino. Editora Pedagógica Universitária - EPU, 1986.
- NEVES, Gleisi Heisler et alli. *Os municípios e as eleições de 2000*. Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2000.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. "Mudança difícil: notas sobre reforma do Estado e Recursos Humanos. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Vol. 33, nº 6, novembro/dezembro 1999, p. 61-89.
- NUNBERG, Bárbara. *Gerência de Recursos Humanos*. Cadernos ENAP, n. 14, 1998.
- OROZCO, Omar Guerreiro. "Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural. In: Revista do Servidor Público. Ano 47, Vol. 120, nº 2, maio/agosto, 1996, p.47-67.
- PETRUCCI, Vera Lúcia, SANTOS, Maria Helena de C., BRITO, Marcelo. *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Escola Nacional de Administração Pública, 1995.
- RICÚPERO, Rubens. Profissionalização do Servidor Público. RSP, Ano 45. Vol. 118, n. 2, jul/ago. Brasília, ENAP. 1994, p. 149-153.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo, Editora Saraiva, 1989.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. BRITTO, Marcelo. Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo público. RSP, Ano 45. Vol. 119, n. 1, jan/abr. Brasília, ENAP. 1995, p. 69-99.
- _____, Maria Helena de Castro. BRITTO, Marcelo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública. RSP, Ano 45. Vol. 118, n. 2, jul/ago. Brasília, ENAP, 1994, p. 35-90.
- _____, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, Governança e Capacidade Governativa*. Algumas Notas. Textos para Discussão ENAP, n. 11, 1996.
- PINHEIROS, Maria Lúcia de Moraes, MACHADO, Érica Máximo. *Profissionalização dos Quadros Superiores da Administração Pública*. O Caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista do Servidor Público, vol. 118 n.2, jul-ago 1994.
- SARAIVA, Enrique. *As Escolas e Institutos de Administração Pública na América Latina diante da Crise do Estado*. Texto para discussão ENAP, n.13, 1997.

SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda M. (orgs.). *Lições da década de 80*. São Paulo, EDUSP/Genebra UNRISD, 1995.

VILAÇA, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: O processo de urbanização no Brasil. DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). São Paulo, EDUSP, 1999, pp. 169-244.

VOGEL, Bernhard. *O engajamento internacional das fundações políticas alemãs*. Papers, Fundação Konrad Adenauer, 1992.

WILSON, Robert H. "Understanding local governance: an international perspective. In: Revista de Administração de Empresas. V. 40, nº 2, Fundação Getúlio Vargas, Abr./Jun. 2000, pp. 51-63.

Relação das pessoas entrevistadas:

Alexandre Dantas, ex-Coordenador do CEMUAM/IBAM (19.6.2001)

Antonio Carlos Bernardo, Assessor da Presidência / CEPAM (21.2.2002)

Cristina Barata, Diretora da ENSUR/IBAM (7.6.2001 e 19.7.2001)

Diogo Lordello de Mello, ex-Superinendente Geral / IBAM (19.7.2001)

Francisco Whitaker Ferreira, ex-Diretor da SAGMACS (25.2.2002)

Gleisi Heisler Neves, Coordenadora / IBAM (15.5.2001)

Jamil Reston, Superintendente / IBAM (7.6.2001 e 19.7.2001)

Jorge Francisconi, Fundação Getúlio Vargas do RJ (6.6.2001)

Mara Biasi Ferrari Pinto, Superintendente Geral do IBAM (15.5.2001)

Ruy Born, Secretário Executivo da Associação Brasileira de Municípios (15.8.2001 e 27.8.2001)

Sergio Seixas, Presidente do CEPAM (21.2.2002)

Vitor Zular, Coordenador / IBAM (20.7.2001)

HISTOGRAMA MUNICIPAL

ESFERA PÚBLICA

PERÍODO / ANO

MILITÂNCIA POLÍTICA e ESFERA PRIVADA

COLÔNIA

As vilas foram as primeiras instituições regulares na evolução político-social do Brasil. Câmaras possuíam autonomia ampla formada por pessoas eleitas entre os proprietários da Colônia. Funções das Câmaras: policiamento, inspeção da higiene pública, recebimento de impostos, nomeação de Procuradores.

Alguma relevância do poder local

Vila de São Vicente:
primeiro município brasileiro

1532

Câmaras Coloniais:
forma de organização municipal colonial

Tem início uma gradual subordinação das Câmaras ao governo central e às autoridades metropolitanas na Colônia

Séc XVIII

IMPÉRIO Centralismo

Outorga da Constituição do País, que previa a existência de Câmaras em todas as cidades e vilas, competindo a elas o governo municipal

1824

Lei Orgânica Municipal:
muito minuciosa, nela as Câmaras passam a corporações meramente administrativas (inspiração na Lei Napoleônica de 1804)

1828

Criação da Guarda Nacional para substituição das milícias do período colonial. Estabelece a patente de Coronel para o comando municipal

1831

Ato Adicional do Governo Central: forte tendência ao centralismo

1834

Lei Interpretativa:
transfere às Províncias competência em matéria municipal

1840

REPÚBLICA VELHA

Federalismo
isolacionista

Constituição introduz regime federativo republicano

1891

Lançamento do "Manifesto das Câmaras Municipais" e surgimento do "Catecismo Municipalista" de Domingos Jaguaribe com intenção de pregar idéias e reivindicações em favor dos municípios

1896

Fins do século XIX e
início do sec XX

Fenômeno do Coronelismo: modelo de sustentação política baseado na grande força política dos governadores. Autonomia municipal é vaga

1920

Estatística é introduzida pelo municipalista Mario Augusto Teixeira para defender as causas municipais

Reforma Constitucional:
a autonomia municipal passa a ser protegida pela União frente à ingerência dos estados membros

1926

1930

Movimento Tenentista apóia a Revolução de Getúlio Vargas: visava também o fortalecimento dos municípios frente à política dos governadores

Surgimento da Comissão de Estudos econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios, cujas idéias refletiram na Consituição de 1934

1932

Vitória de Vargas:
em retrocesso ao espírito revolucionário pela autonomia, dissolve as Câmaras Municipais e nomeia interventores para os Estados, os quais nomeavam os prefeitos

1934

Vargas convoca Assembléia Constituinte. Restabelece-se a Federação reduzindo-se a competência dos estados membros, inclusive no que se referia à organização municipal. Os municípios passam a participar da competência nacional que se torna tripartite. Caracteriza-se autonomia municipal de forma concreta e explícita: eletividade dos prefeitos e vereadores; decretação de

certos tributos locais; organização dos serviços públicos locais. Introduzido o conceito de tributos partilhados.

Criação do IBGE

1934

Outorga da Constituição por Getúlio Vargas instituindo o regime ditatorial e unificando o Estado brasileiro. Na nova Carta permaneceram: discriminação de rendas e criação de departamentos de assuntos municipais.

1937

Lançamento da Revista do Servidor Público (nov. 1937) como órgão do Conselho Federal do Serviço Público Civil - CFSPC. A revista tem como objetivo "desenvolver a mentalidade adequada (dos servidores) e habilitá-los não só ao exercício de suas funções como mesmo a sugerir inovações úteis ao aperfeiçoamento do serviço público". No espírito da modernização do Estado, se apoia nos princípios da administração científica.

1937

Criação do Conselho Técnico de Economia e Finanças com o objetivo de estudar as finanças municipais.

1937

Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em Substituição do CFSPC. O órgão viria a ser o grande instrumento do Estado Novo de Vargas sob o lema "governar é administrar". O DASP irá influir também sobre as administrações regionais e locais.

1938

Decreto-lei no. 846 cria o Dia do Município: ação demagógica do Estado centralista

1938

Lei no. 2416 estabelecendo normas para a contabilidade dos Estados e Municípios contribuindo para a racionalização da administração e para o levantamento estatístico

1940

Conselho Técnico de Economia e Finanças lança Revista de Finanças Públicas

1941

1944

Criação da Fundação Getulio Vargas

Fim do Estado novo. Constituinte convocada para elaborar nova Carta retoma o municipalismo, ampliando a autonomia municipal no campo financeiro

1946

DASP perde as funções executivas sendo transformado em um "órgão de

1946

estudo e orientação da administração do serviço civil". Seu novo papel se afasta do espírito do Estado Novo e quer refletir a nova fase de redemocratização^{II}.

	1946	Fundação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) que reforça o movimento municipalista
Revista do Serviço Público introduz nova seção destinada à Administração Local, no contexto de uma mudança de orientação editorial ^{III}	1946	
Lei Federal no. 121 que designa 18 municípios como de importância para a defesa externa. Esses municípios não poderiam ter ampla autonomia, tendo seus prefeitos nomeados pelo Governo do Estado	1947	
	1948	Lançamento da Revista Brasileira dos Municípios, como forma de divulgação da ABM
	1948	Surgimento do Movimento Popular Municipalista
	1949	Publicação da obra Coronelismo Enxada e Voto de Vitor Nunes Leão
	1950	I Congresso Nacional de Municípios organizado pela ABM
	1952	Criação da Escola Brasileira de Administração Pública na FGV. Reunião de uma Assembléia Geral para aprovar o estatuto e eleger os conselhos de Administração e Fiscal do IBAM
		Criação do Instituto Técnico de Administração Municipal. II congresso Nacional de Municípios organizado pela ABM
Primeira subvenção ao IBAM concedida pelo Ministério da Educação.	1954	Entre em funcionamento a Comissão Consultiva da Administração Pública na FGV com finalidade de promover cooperação norte-americana em programas de modernização no campo da administração pública. Primeiro volume do boletim Notícias Municipais, que depois se transformaria na Revista de Administração Municipal
	1955	Comissão Consultiva da FGV recebe apoio do Ponto IV para lançamento do concurso Municípios Brasileiros de Maior Progresso

	1956	Lordello de Mello assume a direção adjunta do IBAM
	1957	IBAM adquire casa para a sede
	1957	Publicação da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros
	1959	Primeira Edição do Código Tributário Municipal lançado pelo IBAM
Presidente Jânio Quadros renuncia e toma posse João Goulart	1961	
Emenda Constitucional nº 5 amplia a participação dos municípios nas rendas públicas: aumenta porcentagem sobre imposto de renda e transfere para os municípios os impostos rural e de transmissão inter vivos	1961	
Criação da SENAM - Serviço Nacional dos Municípios, pelo presidente Jânio Quadros, como subsecretaria da Casa Civil e com o objetivo de facilitar o contato entre prefeitos e presidência. O órgão se torna um órgão nacional de assistência técnica aos municípios	1961	
Editorial da Revista do Serviço Público traz crítica ao arcabouço administrativo nacional: "Todas as modificações significativas introduzidas na máquina administrativa ocorreram entre 1931 e 1939... O sistema administrativo do Governo da União é obsoleto historicamente, inadequado e canhestro qualitativamente" (vol. 95, n.2, 1962) ^{iv}	1962	
Golpe Militar seguido de Atos Insitucionais	1964	
Lei Federal que cria o Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. Tem o objetivo de elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado e de prestar assessoria técnica ao Banco na implementação dessa política.	1964	
Reforma tributária consubstanciada na Emenda Constitucional nº 18, que reduz os impostos municipais de 7 para 2 - Município perde IPI Reduzida a participação dos municípios sobre o imposto de renda; institui-se a participação dos municípios sobre o imposto de circulação de mercadorias (ICM); ampliação do federalismo fiscal	1965	IBAM lança o CEMUAM em nível de pós-graduação coordenado por Adina Mera e Francisco Whitaker Ferreira
Instituição do Código Tributário Nacional que enquadra de maneira rígida a	1966	

tributação municipal

Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é encarregado da Reforma Administrativa do governo militar

Decreto-lei no. 201 que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores

1967

Constituição manteve as mesmas posições dos Municípios no sistema governamental, caracterizando-se por: divisão tripartida e autonomia municipal. Restabeleceu o princípio de nomeação dos prefeitos de alguns municípios; elevou para três os casos de intervenção estadual. O controle financeiro externo aumentou com a participação de tribunais de contas do Estado. Controle centralizado da destinação do FPM. Cria-se o limite do número de vereadores por município proporcional à população.

1967

1968

IBAM lança primeiro curso por correspondência

Constituição. Elevou para 6 os casos de intervenção estadual no município

1969

Extinção da SENAM

1970

Conselho Técnico de Economia e Finanças se transforma na Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda

1971

Criação da SAREM - Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, órgão do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

1972

Lei Complementar que cria 8 regiões metropolitanas no Brasil

1973

Criação da CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

1974

Edição da Revista do Serviço Público pelo DASP é interrompida

1974

Extinção da SERFHAU pelo Decreto no. 76.149

1975

Criação do CNDU com o objetivo de acompanhar a implantação do sistema de

1979

regiões metropolitanas e de propor instrumentos e diretrizes ao Governo Federal para a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução	
Revista do Serviço Público - RSP é relançada e passa a ser publicada pela Fundação Centor de Formação do Servidor Público - FUNCEP, que assume grande parte das funções de formação anteriormente exercidas pelo DASP	1981
Pleito que aboliu o Colégio eleitoral permitindo retorno às eleições diretas para governador e vice-governador	1982
Constituição Federal institui a autonomia municipal e outorga status de ente federativo	1988
Interrompida a Publicação da Revista do Serviço Público - RSP pela Fundação Centor de Formação do Servidor Público - FUNCEP	1989
Revista do Serviço Público - RSP volta a ser publicada agora sob a responsabilidade da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	1994

ⁱ MEZZOMO KEINERT, Tania M., VAZ, José Carlos. "A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. In: RSP, V. 118, n.2, jul-ago, 1994, pg.9-34, Brasília, ENAP.

ⁱⁱ MEZZOMO KEINERT, op.cit. pg. 17.

ⁱⁱⁱ MEZZOMO KEINERT, op.cit. pg. 12.

^{iv} KEINERT, op. cit. pg. 26

Escola de Ciências Administrativas Speyer

Organizações e atividades da escola

O trabalho da Escola de Pós-Graduação cobre três atividades extensas no campo das ciências administrativas: educação de pós-graduação; treinamento no serviço e pesquisa. Isso inclui o treinamento de jovens advogados do serviço civil e economistas antes dos seus exames de segundo estado (Referendare) e outros futuros empregados públicos superiores (curso de um período ou curso Programa de Master de um ano), treinamento em serviço para servidores públicos superiores e pesquisa legal, econômica e de problemas sociais da administração internacional, nacional e local. A escola está autorizada a conceder doutorados e a conferir a legitimidade para professorado. É membro da "Conferência de Reitores Alemães", a organização de universidades e educação similar em instituições de pesquisa na República Federal da Alemanha.

A escola foi fundada em 1947 pelas autoridades de ocupação francesas como uma academia estatal para as ciências administrativas. O nome atual foi dado em 1950, quando uma lei passou pelo governo de Rhineland-Palatinate, reafirmando seu status como uma instituição de lei pública com capacidade jurídica. Como resultado de um acordo especial em 1952, os governos nacionais e estaduais assumiram, de maneira articulada, responsabilidade sobre a escola. No meio tempo, os novos estados (regiões da antiga República Democrática Alemã) Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt e Thuringia tiveram acesso ao acordo.

Existem 19 cadeiras de professores presidindo sobre Lei Pública, Ciências Administrativas e Economia, bem como História Moderna, Sociologia e Ciência Política. Além disso, servidores públicos superiores, juizes e executivos presidem conferências de meio período sobre administração aplicada. Essa fechada associação entre ciência teórica da administração e sua aplicação prática não somente demonstra ser extremamente útil para dar aula, mas também supre o estímulo para numerosos projetos de pesquisa.

Educação pré-serviço

Curso de três meses

A escola oferece um curso de um período de treinamento complementar em ciências administrativas, o qual normalmente forma uma parte integral do treinamento preparatório de jovens advogados de serviço público e economistas. Esse curso dura três meses (1º de maio a 31 de julho ou 1º de novembro a 31 de janeiro). O curso de um período, que está aberto a jovens civis empregados por suas autoridades de treinamento, bem como para outros estudantes que podem estar interessados em uma futura carreira na administração pública, apontam para a ampliação do conhecimento dos participantes de acordo com a descoberta das pesquisas administrativas. Além disso, estudantes aprendem habilidades administrativas e podem praticá-las em condições reais. Em relação a essa finalidade, existem mais de 120 palestras, seminários, etc. Cada período cobre uma grande classificação de assuntos.

O programa consiste de três seções: uma introdução às áreas específicas da ciência administrativa, seis áreas centrais e uma seção de extensão. Na seção de introdução, palestras e seminários fornecem uma visão geral no campo da lei, das ciências administrativas, economia e sociologia. A seção central lida com administração e lei;

administração e meio ambiente; planejamento e tomada de decisão, organização e pessoal, administração e economia,+ e com emprego e seguridade social. Na seção de extensão, são oferecidos cursos de linguagem e oratória, juntamente com seminários e conferências e técnicas de negociação e relações públicas. De acordo com as leis e regulamentos de exame dos estados para treinamento legal, palestras especiais seminários são oferecidos para o Referendare nos campos de "Administração e o Estado", "Construção Legal" e "Lei Internacional e Relações".

Estudantes que seguem o curso de um período devem escolher suas áreas de estudo de acordo com seus interesses individuais. Como o corpo de estudantes é formado apenas de pós-graduados, a estrutura e o conteúdo das palestras e seminário podem ser organizados de acordo. Por ensinar a grupos pequenos, a escola tenta encorajar seus estudantes a participar ativamente nas palestras, seminários, grupos de estudos, colóquios e aulas práticas.

O curso de um período não leva a exames, por isso não são dados títulos ao final. Para considerar como concluído o curso com sucesso, o estudante precisa ter completado pelo menos vinte horas de aulas por semana e precisa ter obtido certificados de sua participação com sucesso em um grupo de estudo nas ciências administrativas, ou em algo similar.

O programa Master

Em adição ao curso de um período, a escola também oferece um curso de um ano de pós-graduação nas ciências administrativas. Esse curso pretende formar futuros empregados públicos superiores com um entendimento de impostos e requerimentos do dia-a-dia da administração pública.

Um graduado nesse curso deve estar apto a julgar e resolver problemas administrativos na base, tanto de sua educação universitária, como no conhecimento de outros campos. O curso dura um ano e é dirigido aos graduados acima da média em direito, economia e sociologia, que pretendem estender seu conhecimento e qualificação.

O programa Máster começa todo 1º de maio e dura um ano, que contém dois períodos na escola, pelo menos 8 semanas de treinamento em administração no trabalho e período de exame de três meses que começa imediatamente depois do segundo período na escola. Estudantes estrangeiros que desejam tomar parte no Programa Máster precisam somente completar um período preparatório anterior.

O curso cobre vários temas e cada estudante é livre para escolher os assuntos (central/ classes/ classes adicionais) entre os seguintes:

- administração de pessoal
- organização, ciência da administração de computador
- planejamento e tomada de decisão
- economia e estado, orçamento e política financeira
- administração e relações internacionais

Em cada período, os estudantes precisam assistir um seminário e um grupo de estudo que foque no projeto de seu campo de estudo escolhido. A presença deve ser verificada através da obtenção de certificados relevantes.

Os exames finais são feitos depois do segundo período. Eles consistem de dissertação e exame oral. Estudantes que passam nesses exames são contemplados com o título de Mestre das Ciências Administrativas.

O programa Máster fornece o conhecimento e habilidades que ajudam o profissional administrador a enfrentar o desafio da administração moderna e, portanto, aumenta as chances dos estudantes de emprego no serviço público.

Em 1982 a Escola de Ciências Administrativas Speyer, em cooperação com a Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional/ Centro de Promoção de Administração Pública, introduziu um curso de dois anos nas ciências administrativas para estudantes estrangeiros apontando, particularmente, palestras de escolas de administração em países desenvolvidos. Esse curso é integrado ao Programa Máster. A primeira parte do curso de dois anos toma lugar no escritório DSE/ZOV em Berlim por seis meses. Durante esse período, os estudantes podem aumentar seu Alemão e é dada introdução ao estudo de base alemã (cultura, política, economia, etc.). Uma introdução é também dada sobre os princípios da administração pública da República Federal da Alemanha, bem como sobre as características da cooperação para desenvolvimento internacional. No período de inverno, estudantes assistem a Escola Speyer para preparar para o Programa Máster, o que começará apenas depois de um período adicional de projeto de trabalho.

Estudos de Doutorado

A escola também concede o título de Doutor de Ciências Administrativas, com base em uma tese de doutorado e exame oral. Além dos outros pré-requisitos, somente estudantes com um título universitário acima da média e com pelo menos um ano completo de curso na Escola Speyer será aceito. Em concordância com a característica interdisciplinar dos cursos da Speyer, o exame oral cobre três assuntos: o tema da tese, ciências administrativas e um terceiro a ser escolhido pelo aluno.

Informações Gerais

O Prêmio de Qualidade Speyer foi fundado em 1992 na Universidade Alemã de Ciências Administrativas em Speyer. Essa universidade é a única universidade de pós-graduação para administração pública na Alemanha. Foi fundada em 1947 pelo poder de ocupação francês seguindo o exemplo da Escola Nacional de Administração (ENA). O corpo responsável pela escola é todos os Estados Alemães e o Governo Federal.

A Universidade Alemã de Ciências Administrativas em Speyer é a instituição de treinamento central para os dezesseis estados. Ela trabalha nos seus cursos de treinamento com questões sobre a modernização da administração pública.

Observações

É a intenção do Prêmio de Qualidade de Speyer criar a modernização da administração pública. Apesar do “civil service-bashing”, o qual é feito pela mídia, exemplos positivos mostram que e como a modernização com sucesso pode ser alcançada. Através da troca de pontos de vista durante o curso e depois da competição, as administrações participantes têm oportunidade de aprender com cada um e orientar seus esforços modernizadores através dos padrões de conhecimento mundiais.

No “6º. Prêmio de Qualidade de Speyer 2002” novamente “Prêmios Speyer” serão premiados pela modernização da administração pública.

A competição é aberta para todo o setor público, cobre a administração federal, estadual e local, incluindo empresas públicas e associações. Nos recentes anos da escola, universidades, museus, tribunais ou companhias de seguro participaram. A única pré-condição é que o participante seja uma unidade organizacional separada com um grau de autonomia e independência.

Benefícios para a administração pública

Organizações candidatas participam do Prêmio de Qualidade de Speyer. O primeiro passo é uma avaliação baseada na Estrutura Comum de Avaliação CAF para o qual a lista dos critérios de compreensão serve como base. Muitas administrações que tomaram parte nas versões passadas da competição confirmaram que esse procedimento tem o efeito de um guia de análise organizacional. Com esse instrumento adequadamente usado, administrações públicas podem colocar sua própria organização sob averiguação, por exemplo em grupos de projeto, e então a modernização é contínua. Benchmarking com outras administrações e a troca de opiniões durante o congresso no final da competição geram o alcance de princípios e motivam participantes para a maior modernização de sua própria administração. Isso é parte de um conhecimento administrativo para organizações públicas.

Benefícios para patrocinadores

O Prêmio de Qualidade Speyer depende de suporte financeiro de parceiros patrocinadores. Esses parceiros devem vir de todas as áreas que trabalham com a administração pública (bancos, companhias de seguro, consultores, companhias de software, fornecedores, companhias de fornecimento e de disposing). Outras companhias que querem contribuir com a melhora do fator local da administração pública sob uma orientação de marketing social também são bem vindas.

O Prêmio de Qualidade de Speyer pretende estabelecer inovações- coalizões com seus parceiros patrocinadores. Quando a inovação pública administrativa trabalha junto com companhias privadas orientadas para o futuro, ou quando seu desenvolvimento deve ser suportado por elas, esses resultados transferem uma imagem de sucesso para os dois lados. Desde 1992: 5 versões da competição

Para o Prêmio de Qualidade de Speyer são analisados continuamente a administração moderna e os conceitos de qualidade das áreas privada e pública, os níveis nacional e internacional que acabam por trabalhar na competição corrente. O planejamento e a realização da competição é, portanto, aumentado.

O 1º. Prêmio de Qualidade de Speyer 1992 caminhou sobre um projeto do escritório de auditoria canadense com o tópico “Organização de Boa Performance”. Além disso, foram consideradas outras competições internacionais de qualidade como Malcolm Baldrige Quality Award nos EUA ou o European Quality Award. Para a administração privada, existe o guia DIN EN ISO 9000 ff., para a área pública, foram levados em conta a iniciativa do Kommunale Gemeinschaftsstelle (Comissão de Administração de Governo Local) com observação para o “Neues Steuerungsmodell” (novo modelo de governança), bem como pelo trabalho da Fundação Bertelsmann com sua rede nacional e internacional de orientação reformista do governo local.

Desde o 3º. Prêmio de Qualidade de Speyer 1996, administrações públicas da Áustria e Suíça foram chamadas a participar da competição.

Começando com o 6º. Prêmio de Qualidade de Speyer, todos os participantes são chamado para usar a Estrutura Comum de Avaliação CAF como um guia para a auto-avaliação antes de entrar no prêmio de qualidade.

Educação continuada nas ciências administrativas

A escola Speyer fornece treinamento no serviço para servidores públicos superiores dos estados e para uma menos importante extensão de governos locais. Participantes vêm de todos os níveis de administração (ministros, governos locais e departamentos de governo especializados), bem como de universidades alemãs e internacionais e institutos de pesquisa.

Cursos de treinamento no serviço são dados durante o período de palestras (fevereiro a abril e setembro a outubro). Todos os cursos são ministrados por professores e palestrantes da Escola Speyer. O programa de treinamento em serviço foi expandido e desenvolvido consideravelmente durante os últimos anos e agora consiste de:

- seminários de administração
- seminários de legislação
- seminários em ciência do serviço e administração de informática
- seminários das questões européias
- seminários da teoria e prática administrativa
- workshops sobre governo
- a "Academia de Verão"
- seminários de pesquisa e especialização
- congresso aberto e conferência de trabalho

Os treinamentos em serviço- "Conferências em Ciências Políticas"- acontecem toda primavera e são abertos a todos os servidores públicos. A participação na Conferência de Trabalho em Ciências Administrativas é restrita a certos grupos. Essas conferências lidam com problemas contemporâneos da administração. O resultado do congresso aberto e a maioria das conferências de trabalho são acessíveis ao público através das publicações da escola.

Existe uma forma especial no treinamento em serviço:

Seminários de administração são dirigidos para os servidores públicos superiores do estado e do governo local e especialmente para as posições administrativas ou para aqueles que se destinarão a elas no futuro. Esses seminários de administração promovem conhecimento administrativo e promoção do conhecimento especializado dos servidores públicos na prática de administração rotineira enquanto também incorporam a experiência profissional dos participantes.

Os seminários em administração consistem de três cursos de uma semana em tópicos definidos, sendo: perspectivas na administração pública, estruturas internas da administração pública, finanças públicas e economia e um curso opcional.

O tópico do curso opcional pode ser escolhido pelos participantes de todo o programa da Escola Speyer. Os cursos são ministrados em intervalos de seis meses e por isso se estendem pelo período de dois anos.

Seminários especializados, seminários de pesquisa, conferências de trabalho e fóruns internacionais, os quais são também oferecidos, promovem interesses particulares dos servidores públicos superiores.

Exemplos desses seminários incluem os seguintes: Seminários Speyer em Tecnologia de Informação na Administração Pública e Seminários Speyer em Teoria e Prática da Administração Local. Existe considerável demanda para esse tipo de seminários e a Escola Speyer vai continuar a abastecer essa demanda no futuro.

O instituto de pesquisa para administração pública

O instituto de pesquisa para administração pública da Escola Speyer das Ciências Administrativas- o sucessor do instituto de pesquisa anterior da escola- foi fundado em 1976 como uma instituição de direito público sem capacidade jurídica. É um instituto de ciências independente, fundado pelo governo nacional e pelo estadual, os quais são representados na diretoria do instituto e, portanto, envolvidos nos seus processos de tomada de decisão. Ele recebe fundo adicional de outras autoridades oficiais, fundações científicas e outras instituições.

Os membros do Instituto de Pesquisa são professores da escola, staff acadêmico e as associações de pesquisa do Instituto.

O Instituto faz pesquisa em e para administração pública. Os Especialistas trabalham nos campos da lei, ciências administrativas, economia, sociologia, ciências políticas, ciências do computador e trabalho histórico, não somente nos problemas da administração na prática (alguns dos quais vieram por seu interesse por serviços públicos), mas também nos projetos de pesquisa básica. Cada um desses campos de pesquisa, no entanto, é mais cuidadosamente relatado e seu relacionamento é evidente no número de projetos. Muitos dos projetos do Instituto de Pesquisa são de caráter multi ou interdisciplinar.

Todas as pesquisas desenvolvidas pelo Instituto se baseiam em seis categorias:

- Os cidadãos, o estado, seus direitos
- Administração
- Administração de pessoal
- Planejamento e tomada de decisão
- Política de finanças públicas
- Legislação

O Instituto também trabalha com consultoria para casos individuais (por exemplo, ministérios, comitês parlamentares e escritórios de auditoria).

Os projetos de pesquisa são planejados em um acordo coordenado para um programa de cinco anos. Cada projeto individual é listado no plano de trabalho anual. Desde 1976, mais de 172 projetos de pesquisa foram completados com sucesso, a maioria dos resultados foi publicada no Informe de Pesquisa Speyer, uma série de publicações feitas pelo Instituto de Pesquisa ou em outras publicações.

No Instituto, conferências de trabalho regular em ciências administrativas e seminários de pesquisa são ministrados envolvendo cientistas e servidores públicos, juntamente com oradores em visita à academia, vindos da Alemanha. Eles promovem uma estrutura por discutir tanto seus achados de pesquisas recentes, como novos desenvolvimentos dos princípios e práticas da ciência administrativa. Além disso, o Instituto regularmente faz colóquios de pesquisas internas nos quais são discutidos os projetos do Instituto.

Dados estatísticos

Número de cadeiras: 19

Membros do corpo docente:

- 18 professores universitários
- 7 professores universitários que não trabalham mais
- 1 professor além do sistema
- 2 professores livres
- 7 professores honorários ativos
- 2 professores convidados
- 65 professores encarregados (médios)

Número médio de alunos
550

Número de alunos desde a fundação da escola: mais de 29.000

Número dos formados no Curso de Pós Graduação: 862

Participantes da organização do curso de aperfeiçoamento e reuniões desde 1975: mais de 31.000

Publicações:

- 128 volumes da série escrita da Escola Superior Speyer
- 121 cadernos de trabalho Speyer
- 49 conferências Speyer

Instituto de pesquisa sobre administração pública

Membros do Instituto de pesquisa:

- 24 professores universitários
- 1 professor honorário
- 21 professores pesquisadores (médio)

Número dos projetos de pesquisas completas desde 1976: 225

Publicações:

- 196 relatórios de pesquisa
- 145 monografias especiais

Seminários e reuniões desde 1975: 94

Como única instituição de pós-graduação, a Escola Alemã Escola de Ciências Administrativas Speyer recebe a tarefa autêntica de tratar de aperfeiçoamento, formação e

pesquisa em ciências administrativas. A eles cabe a formação de membros do serviço público, o aperfeiçoamento de liderança no campo público e a pesquisa sobre problemas legais, econômicos e sociais da administração internacional, estadual e social. A Escola Speyer possui a promoção e habilitação. Ela é membro da conferência de reitores de escolas superiores.

A escola foi fundada em 1947 pelas autoridades francesas como uma academia estatal para ciências administrativas e em 1950 ganhou o nome atual através de lei do estado de Rheinland-Pfalz como Instituição com capacidade jurídica de direito público.

Secretaria de Estado Rheinland-Pfalz é a autoridade responsável.

Durante o acordo de estruturação de 1952 a Nação e os estados se tornaram juntamente encarregados pela escola. Depois da nova reunião os novos estados Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt e Thüringen receberam a responsabilidade de se encarregar pela escola.

Os titulares das 19 cadeiras da escola representam o direito público, ciências administrativas, ciências econômicas, bem como história atual, ciências sociais e política como ponto central. Assim, proporciona principalmente a Servidores públicos, juízes e lideranças da administração o conhecimento sobre administração aplicada com professores honorários e professores encarregados. A ligação estreita entre conhecimento e prática administrativa não vem como prova apenas dos professores excepcionais, mas também provem dos grandes incentivos por novos trabalhos de pesquisa.

Conteúdo

2.2.4 Guia de Estudo

No seguinte guia de estudo está coordenado o programa semestral com ponto de vista mais amplo, duas partes: introdução e aprofundamento. Na introdução, os conhecimentos fundamentais nas disciplinas de ciências administrativas serão dados. Na parte de aprofundamento, possibilita-se uma especialização e discussão com o círculo de problemas. Além disso, a escola oferece algumas disposições de professores que explicam sobre matérias específicas através do ajuste com facilidades.

2.2.4.1 Introdução

- I. Conhecimento legal sobre considerações especiais do direito público (para quem não é jurista)
- II. Conhecimentos em administração
- III. Conhecimentos em economia que variam entre:
 - empresa
 - sociedade
- IV. Ciências sociais variadas entre:
 - lógica social
 - lógica política
 - conhecimento organizacional

2.2.4.2 Aprofundamento

- A. Administração e Direito
- B. Administração e Meio Ambiente
- C. Planejamento e Decisão
- D. Organização e Pessoal
- E. Administração e Economia
- F. Trabalho e Seguridade Social

A) Administração e Direito

Em direito governamental, o direito público é o fundamento e a esfera de toda a administração. A administração e o Direito serão, principalmente, estendidos e aprofundados no conhecimento e matéria do conhecimento transversal do direito público, a saber:

- direito administrativo geral e especial
- direito de diretrizes administrativas
- direito da reserva de rendimento estadual
- direito do processo administrativo
- legislação
- direito governamental

Os domínios do direito, temas que englobam os pontos de B a E, são pedidos (especialmente no direito administrativo), compreendem os campos de trabalho da administração pública que não podem ser ministrados nas aulas da universidade ou na formação prática. Além disso, perguntas serão elaboradas através da disposição especial de professores na sociologia legal e na filosofia do direito.

O estudo orientado para a definição e resolução de problemas jurídicos serve para o trabalho de justiça e de direito público, bem como para o trabalho governamental e de direito administrativo para informações jurídica, administrativas, de governo e econômicas.

B) Administração e Meio-Ambiente

Qualidade, extensão e suporte das tarefas públicas (por exemplo, rendimento tributário, instituições públicas, federalismo e independência administrativa) são unidos com a respectiva situação do governo e sociedade. Isto também é encontrado em seu relacionamento histórico e filosófico. Sob aspectos jurídicos, existem problemas atuais da diplomacia geral e perguntas jurídicas para se manejar. Da relação de troca entre administração e meio ambiente, os seguintes problemas devem ser manejados:

- estruturas sociais e processos em sua conexão histórica e idealista (desenvolvimento populacional, segmentação social e grupos, comparação de sistemas sociais, transformação da sociedade, problemas atuais da sociedade, gerência pública e expectativas sociais, perspectivas de futuro do desenvolvimento social, teoria social e crítica ideológica e teórica)
- formulação de políticas, e realização, inclusive da dimensão política-econômica (rede política, desejo político, partidos e associações, análise e formação, estruturas socioeconômicas e processos, fundamentação teórica)
- administração pública no desenvolvimento histórico (origem da constituição e transformação, administração e reforma constitucional sob estados trocados- e sistema regional, desenvolvimento do federalismo, crises de transformação)

C) Planejamento e Decisão

Para uma administração pública complexa e com muitos membros, os planos e decisões são fundamentais para direção e para auxílio da atuação dos processos sociais através da política. Os problemas apresentados aqui, bem como a aquisição de conhecimento e aptidões nos métodos oferecidos e os meios de auxílio para planejamento e decisão, são objetivos do estudo nesse ponto. Os principais campos de trabalho são:

- planejamento atual e prática de decisão, também no contexto internacional.
- planejamento- e teoria de decisão (critérios racionais, métodos de planejamento, modos de planejamento, reflexão descritiva da tomada de decisão em instituições)
- fundamentos informativos para planejamento e decisão, métodos de abrangência de informações, estatística interna, custo e contabilidade econômica. Análise de custo-benefício, métodos de avaliação de informações)
- EDV em planejamento- e processo de decisão (banco de dados e sistema de informação, automação na administração pública)
- imposição do planejamento e decisão
- planejamento jurídico, controle dos administradores e questões de proteção jurídica

D) Organização e Pessoal

Nos governos modernos, o meio ambiente mudado ordena novas e maiores exigências nas organizações eficientes da administração pública e na direção de pessoal. Devem ser, portanto, proporcionados fundamentos do conhecimento organizacional, bem como conhecimento prático e teórico sobre organização- e modelos de direção. Os problemas discutidos aqui compreendem:

- questões teóricas, sistemas sociais organizados
- conhecimento empírico, tarefas administrativas sobre as dependências entre organização, tarefas administrativas e área administrativa
- conhecimento sobre comportamento humano nas organizações sociais (questões práticas e teóricas, psicologia organizacional) bem como a transformação prática (conceitos de direção para a administração pública, desenvolvimento de pessoal)
- a condição organizacional da administração pública e sua compreensão organizacional e elaboração
- as condições jurídicas para organização e pessoal na administração pública (direito social, direito do servidor público, contexto internacional, direito organizacional nacional e internacional), também na visão histórica

E) Administração e Economia

Critérios econômicos sustentam, dentro da administração, um significado cada vez mais forte, tanto que proporciona uma disciplina especial- doutrinas de economia empresarial dentro da administração pública- especialmente para essas questões. Também desenvolveu a política monetária, principalmente a política orçamentária, os tributos- e política de despesa no sentido de gerar instrumentos decisórios da atuação dos processos econômicos e da estrutura econômica. Todos esses instrumentos não podem mais estar sob ponto de vista administrativo, eles precisam ainda mais serem avaliados sob aspectos estendidos de política econômica. Nesse ponto, os seguintes temas são contemplados:

- doutrina geral e especial de economia empresarial da administração pública
- empresas públicas
- macroeconomia (análise de revolução, PIB, projeções e prognoses)
- características da política econômica (ordem econômica, metas e instrumentos, política monetária)

- política financeira geral e especial
- constituição financeira, ordem financeira e sistema de tributação (finanças da sociedade e comparação financeira)
- questões jurídicas das atividades econômicas estatais (orçamento, tributação)

F) Trabalho e Seguridade Social

Pertencem às atividades extra do estado social de direito, a eficácia da auto-regulamentação do mercado, garantir a solução e as providências. Categorias especiais encontram problemas do mercado de trabalho e da seguridade social. O significado aumentado é consideração do trabalho- e administração social em sistemas administrativos. Os campos de trabalho desses pontos são:

- questões do mercado de trabalho (estrutura e desenvolvimento dos mercados de trabalho, observação dos mercados de trabalho, metas e instrumentos de política de mercado de trabalho unidades do conselho- e tarefas de informação)
- relação entre sistema de trabalho e de treinamento
- sistema de seguridade social (vista geral, orçamento social, tipos de gerências escolhidas)
- características do direito do trabalho- característica e direito social

2.2.4.3 Campo de Complemento

O campo de complemento abrange cursos de línguas especiais em inglês e francês, bem como exercícios de retórica e em conferência- e técnicas de negociação.

2.2.4.4 Pontos Principais

A escola oferece há muitos anos o ponto 1 “Estado e administração (formação jurídica)” para os Refendare que elegeram, cursos especiais para as matérias principais. Além disso, o ponto 2 1991/92 “Direito Internacional e Relação Internacional” foi preparado para o semestre de inverno, aos que viram Refendare, que, de seus países, elegeram o ponto em questão, em especial no campo do direito europeu.

O salto interdisciplinar da escola abrange a oferta de aprendizagem na questão da disposição dos campos de conhecimento do direito, do conhecimento administrativo, bem como do conhecimento econômico e social, juntamente com o histórico.

A disposição de aprendizagem será conduzida pelos professores da escola e pelos encarregados da disciplina pelo escritório, por exemplo, pelo ministério e pelas altas hierarquias, da União Européia, do Europarat ou de posições nacionais.

2.3.1 Concepção do estudo de pós graduação

A partir do curso de pós graduação, fundado em 1976, os estudantes recebem o título de Magistra em ciências administrativas. A escola pretende, através disso, cobrir a falta de estudos da prática do dia-a-dia que a universidade deixa. Assim, pretende-se cobrir as lacunas ensinando de forma mais profunda a prática na administração pública, introduzindo as futuras lideranças da área aos problemas rotineiros que terão que enfrentar.

O estudo de Pós graduação de conhecimentos administrativos deve mudar a situação dos que estão completando o estudo. Sob os fundamentos das suas disciplinas serão avaliados e

solucionados problemas típicos da administração e estudos da administração, também com vista do conhecimento de outras disciplinas. Aos participantes do curso de pós-graduação em administração serão proporcionados restauração e aprofundamento em sua capacitação. Como um dos requisitos da administração moderna, a qualificação proporciona na pós graduação conhecimentos, aptidões e facilidades que promovem o domínio das tarefas do trabalho e, com isso, orientações- e possibilidade de acesso melhoram para o serviço público.

Ao lado da introdução nas disciplinas vizinhas acontece um intensa e prática familiarização nas questões típicas administrativas. As múltiplas exigências dos serviços administrativos serão preenchidas através da formação jurídica, econômica e social. As funções horizontais como pessoal, organização, orçamento e finanças são uma importante parte das tarefas da administração pública e podem, como função profunda da administração, ser caracterizadas como significado mais amplo.

A pós graduação em administração tem essas funções horizontais e encerra assim uma abertura existente na formação acadêmica. Assim, apesar de não conseguir fechar todas as lacunas da formação acadêmica, pretende ser uma qualificação que introduz o estudante nas práticas do dia-a-dia. Isso aponta na primeira linha de um aprofundamento e difusão interdisciplinares, o que é muito bem visto para quem analisará os currículos de quem pretende trabalhar na área.

As metas grupais da pós graduação estão no primeiro lugar dos Absolventen com universidades nas áreas social, econômica e jurídica. Absolventen de outras linhas de estudos que estão adequados a uma atividade na alta administração, podem, com exceção, serem admitidos, quando a pós graduação pode ser vista como complemento.

Absolventen com formação internacional podem ser considerados, quando sua formação pode ser comparado com a escola alemã (haverá uma avaliação da Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen) e serão provados sobre seu conhecimento na língua.

A prova da formação (exame público, diploma, magistério) precisa ser concluída com um resultado, o conhecimento prático administrativo é desejável, mas não determinante para a aceitação. As tabelas abaixo dão uma visão da composição disciplinar de todos os anos passados.

Para concorrentes que nunca trabalharam com o conhecimento no direito público, na economia ou no conhecimento social, a admissão depende de um curso preparatório efetuado no semestre anterior ao início do curso, que ocorre no semestre de inverno.

Ano	Total	ReWi %	WiWi %	SoWi %	Outros	%
1976/77	35	40%	42,9	17,1	0	0
1977/78	27	48,1%	22,2	22,2	0	0
1978/79	55	30,9%	30,9	36,4	0	0
1979/80	27	44,4%	22,2	33,3	0	0
1980/81	22	9,1%	36,4	31,8	0	0
1981/82	42	21,4	21,4	45,2	0	0
1982/83	32	25	15,6	28,1	3	9,4
1983/84	55	10,9	3,6	49,1	6	10,9
1984/85	43	30,2	4,7	41,9	3	7
1985/86	52	11,5	9,6	34,6	9	17,3
1986/87	29	20,7	6,9	55,2	3	10,3

1987/88	39	17,9	2,6	20,5	12	30,8
1988/89	28	57,1	3,6	28,6	1	3,6
1989/90	40	37,5	2,5	17,5	2	5
1990/91	42	57,1	0	19	9	21,4
1991/92	41	31,7	2,4	17,1	3	7,3
1992/93	29	20,7	0	41,4	6	20,7
1993/94	35	20	8,6	20	6	17,1
1994/95	28	28,9	7,9	36,8	5	13,2
1995/96	50	38	2	18	8	16
1996/97	47	55,3	2,1	14,9	6	12,8
1997/98	54	35,2	5,6	24,1	5	9,3
Total	862	31,2	10,7	29,6	87	10,1

Os Referendare de direito que se formarão no quadro de estudantes da escola e, ao mesmo tempo, são membros da pós-graduação, o que certamente pressupõe uma proposta de admissão e cumprimento, podem deixar de incluir o curso de pós-graduação total ou parcialmente no serviço de formação.

A decisão se destina à secretaria responsável. As exigências de complemento- e pós graduação- são conciliáveis, requerem planejamento. Para isso é necessário observar que o curso de pós-graduação só começa em maio e deve ser completo no ciclo de um ano. Com aprovação do conselho do senado para o curso de pós-graduação, os Referendare podem prosseguir o serviço preparatório em agosto, setembro ou outubro e, eventualmente, prestar o segundo exame estadual, quando estiverem dispensados do estágio de administração. A formação de Referendare na administração pública pode ser admitida com estágio prático como mostra o parágrafo 8 dos estudos. No quadro nos estudantes, não é possível uma remessa dupla para a escola, o segundo semestre precisa- como na regra da prova de Magister- ser aprovado durante a licença dos serviços preparatórios. Uma interrupção da pós graduação não é permitida. Aos Absolventes, depois de completado o ano e depois do desfecho das disciplinas, é recomendado votar, junto à secretaria responsável, nos horários da aula e ao mesmo tempo solicitar a admissão para a pós graduação na escola. Referendare que são encaminhados para a escola vindos do curso complementar de conhecimentos em ciências administrativas e que querem se matricular posteriormente no curso de pós graduação, podem- com exceção- ser admitidos, quando todos os requisitos de admissão estiverem satisfeitos e ainda houver disponibilidade de lugar na turma. O encaminhamento para estudo complementar de conhecimento em ciências administrativas não justifica a admissão para o curso de pós-graduação.

Sammlung der Vorschriften
zum Integrativen Studium
an der FHöV NRW
zum 1.9.2001

1

Fachbereiche

**Staatlicher Verwaltungsdienst
Kommunaler Verwaltungsdienst**

Vorwort

Sehr geehrte Studierende,

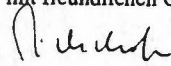
zum Beginn Ihres Studiums an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen heiße ich Sie recht herzlich willkommen.

Aus dem nachfolgenden Studienverlaufsplan, dem Fächerverteilungsplan und den Lehrthemen können Sie zahlreiche Informationen zu Ihrem Studium entnehmen.

Die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst (VAPgD) und die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den Laufbahnabschnitt II der Polizei (VAP PoL II) werden vom Innenministerium des Landes NRW mit dem Ziele der Harmonisierung überarbeitet. Nach Verabschiedung der VAPgD werde ich diese mit der dann zu verändernden Studienordnung und den festzulegenden Klausurfächern nachreichen.

Für Ihr Studium wünsche ich Ihnen viel Erfolg und verbleibe

mit freundlichen Grüßen



(Dr. von Richthofen)

(Ausbildungs- und Prüfungsverordnung- VAPgD)

Die VAPgD wird z. Zt. mit dem Ziel der Harmonisierung durch das
Innenministerium des Landes NRW überarbeitet und wird daher nachgereicht.

003

004

004 bis 037 leer

037

Woche	Zeitraum	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr
1	01.09. - 07.09.	Einführungspraktikum	noch P 2	12
2	08.09. - 14.09.	1	13	23
3	15.09. - 21.09.	2	14	24
4	22.09. - 28.09.	3	1	25
5	29.09. - 05.10.	4	2	26
6	06.10. - 12.10.	5	3	27
7	13.10. - 19.10.	6	4	28
8	20.10. - 26.10.	7	5	29
9	27.10. - 02.11.	8	6	30
10	03.11. - 09.11.	9	7	1
11	10.11. - 16.11.	10	8	2
12	17.11. - 23.11.	11	9	3
13	24.11. - 30.11.	12	10	4
14	01.12. - 07.12.	13	11	5
15	08.12. - 14.12.	14	12	6
16	15.12. - 21.12.	15	13	7
17	22.12. - 28.12.	1	Weihnachtspause	8
18	29.12. - 04.01.	2		9
19	05.01. - 11.01.	3	14	10
20	12.01. - 18.01.	4	15	1
21	19.01. - 25.01.	5	16	2
22	26.01. - 01.02.	6	17	3
23	02.02. - 08.02.	7	18	4
24	09.02. - 15.02.	8	19	5
25	16.02. - 22.02.	9	20	6
26	23.02. - 01.03.	10	21	7
27	02.03. - 08.03.	11	22	8
28	09.03. - 15.03.	12	23	9
29	16.03. - 22.03.	13	24	10
30	23.03. - 29.03.	14	25	11
31	30.03. - 05.04.	1		12
32	06.04. - 12.04.	2	1	13
33	13.04. - 19.04.	3	2	14
34	20.04. - 26.04.	4	3	15
35	27.04. - 03.05.	5	4	16
36	04.05. - 10.05.	6	5	17
37	11.05. - 17.05.	7	6	18
38	18.05. - 24.05.	8	7	19
39	25.05. - 31.05.	9	8	20
40	01.06. - 07.06.	10	9	21
41	08.06. - 14.06.	11	10	22
42	15.06. - 21.06.	1	11	23
43	22.06. - 28.06.	2	12	
44	29.06. - 05.07.	3	13	Schriftl. Prüfung
45	06.07. - 12.07.	4	14	1
46	13.07. - 19.07.	5	15	2
47	20.07. - 26.07.	6	16	3
48	27.07. - 02.08.	7	17	4
49	03.08. - 09.08.	8	18	5
50	10.08. - 16.08.	9	19	6
51	17.08. - 23.08.	10	20	7
52	24.08. - 31.08.	11	21	8
			22	Mündl. Prüfung
				1

038

Fächerverteilungsplan Kommunalen Verwaltungsdienst
(Beschluss des Senats vom 21.03.2000)

Anlage 2a

	S 1 15 Wochen			S 2 11 Wochen			S 3.1 13 Wochen			S 3.2 12 Wochen			S 4 10+8 Wochen		S 5 8 Wochen Rep.	Projektstudium	Praktika		Gesamtst.		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II		I	II	III	I	II	III
Rechtswissenschaften																					
Staatsrecht	30		30	22		22		26	26					32	20				82	78	180
Europarecht																			0	96	96
Bürgerliches Recht		60	60		33	33					24	24		32					0	129	129
Allgemeines Verwaltungsrecht		60	60		33	33		26	26		36	36		24	24	20			0	196	196
Polizei- und Ordnungsrecht								30	30		24	24							0	63	63
Ordnungsgewaltverhältnisse								30	30										0	29	29
Kommunalrecht								30	30		36	36							0	78	78
Öffentliches Dienstrecht	30		30		33	33					24	24							0	87	87
Sozialrecht					33	33		30	30		24	24		32	20				0	146	146
Summe Rechtswissenschaften (60%)	80	120	180	22	132	154	0	206	206	0	192	192		128	90				82	940	922
Wirtschaftswissenschaften																					
Grundlagen der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften		60	60		22	22													0	82	82
Organisation und Personalwirtschaft		30	30		22	22		26	26					24					0	102	102
Rechnungswesen								30	30		60	60		24	20				0	143	143
Öffentliche Finanzwirtschaft		60	60								24	24		32	20				0	136	136
Summe Wirtschaftswissenschaften (30%)	0	150	150	0	44	44	0	65	65	0	84	84		80	40				0	463	463
Sozialwissenschaften																					
Politikwissenschaft							26	26	24		24								60	0	60
Psychologie	30		30	33		33													63	0	63
Selbst- und Konfliktmanagement		15	15																	16	16
Soziologie				44		44													44	0	44
Summe Sozialwissenschaften (10%)	30	15	45	77	0	77	26	0	26	24	24								167	16	172
Zwischensumme: alle Fachgruppen des Pflichtbereiches	30	265	375	99	178	275	26	273	290	24	278	300		208	100				239	1.318	1.667
Nicht fachgruppengebundene Lehrbereiche																					
Ethik				33		33													33	0	33
Verhaltenstraining																			64	32	96
Methodik wissenschaftlicher Arbeit / Juristische Meth.	30		30				30	30									64	32	96	0	96
Sozialwiss. Methoden/Statistik							30	30											30	36	66
Seminar																			30	0	30
Projekt										96		96	5						96	0	96
Vertiefungsbereiche																			112	0	112
Repertorium im Wahlfach													200			112	P		0	200	200
Informationstechnik (fakultativ) S 1 oder S 2															20				0	20	20
Sprachkurs (fakultativ)																			111/18		111/18
Summe nicht fachgruppengebundene Lehrbereiche	30	0	30	33	0	33	30	30	78	96	0	96	200	0	20	112	64	32	374	291	665
Summe Gesamtstunden	120	285	405	132	178	308	65	312	377	120	275	396	200	208	120	112	64	32	613	1.608	2.222
Vorlesungswochenstunden (ohne Seminararbeit)	8	19	27	12	18	26	5	24	29	6	23	29	20	22	24						26

S: Seminarschein; P: Projektschein; T: Teilnahmebescheinigung

Die zu erbringenden Leistungsnachweise sind neu festzulegen und werden nachgereicht.

	S 1 15 Wochen			S 2 11 Wochen			S 3 13 Wochen			S 3.2 12 Wochen			S 4 10 + 8 Wochen		S 5 5 Wochen Rep.	Projektstudium	Praktika		Gesamt		
	Integration	Seminar	Summe	Integration	Seminar	Summe	Integration	Seminar	Summe	Integration	Seminar	Summe	Seminar	Seminar	Summe	Seminar/Integration	Integration	Seminar	Integration	Seminar	Summe
Rechtswissenschaften																					
Staatsrecht	30		30	22		22			26	26					32	20			52	78	130
Europarecht															32				0	56	56
Bürgerliches Recht		60	60		33	33					24	24							0	96	96
Allgemeines Verwaltungsrecht		60	60		33	33			26	26			36	36					0	129	129
Polizei- und Ordnungsrecht									39	39			24	24		32	20		0	195	195
Ordnungswidrigkeitenrecht									39	39			24	24					0	63	63
Kommunalrecht									39	39									0	39	39
Öffentliches Dienstrecht	30		30		33	33					36	36							0	75	75
Öffentliches Baurecht											24	24			32	20			0	109	109
Summe Rechtswissenschaften (60%)	60	120	180	22	132	154			208	208		192	192		128	80			82	840	922
Wirtschaftswissenschaften																					
Grundlagen der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften		60	60		22	22													0	82	82
Organisation und Personalwirtschaft		30	30		22	22			26	26					24				0	102	102
Rechnungswesen									39	39									0	143	143
Off. Finanzwirtschaft		60	60								60	60			24	20			0	136	136
Summe Wirtschaftswissenschaften (30%)		150	150		44	44			65	65		84	84		80	40			0	463	463
Sozialwissenschaften																					
Politikwissenschaft									26	26	24		24								29,7
Psychologie	30		30	33		33													30	0	30
Selbst- und Konfliktmanagement		15	15																63	0	63
Soziologie				44		44														15	15
Summe Sozialwissenschaften (10%)	30	15	45	77		77	26		26	24		24							44	0	44
Zwischensumme: alle Fachgruppen des Pflichtbereiches	90	285	375	99	178	275	26	273	299	24	278	300		208	100				197	18	215
Nicht fachgruppengebundene Lehrbereiche																					
Ethik				33		33 F													238	1.318	1.556
Verhaltenstraining																			33	0	33
Methodik wissenschaftlicher Arbeit / Juristische Meth.	30		30						39	39							64	321	64	32	385
Sozialwiss. Methoden/Statistik									39	39									30	38	68
Seminar																			33	0	33
Projekt											96	96 S							96	0	96
Vertiefungsbereiche																			96	0	96
Repetitorium im Wahlfach														200			112 P		112	0	112
Informationstechnik (fakultativ) S 1 oder S 2																20			8	200	208
Sprachkurs (fakultativ)																				20	20
Summe nicht fachgruppengebundene Lehrbereiche	30	0	30	33	0	33	39	39	78	96	0	96	200	0	20				112	64	32
Summe Gesamtstunden	120	285	405	132	178	308	65	312	377	120	278	396	200	208	120				374	291	665
Vorlesungswochenstunden (ohne Seminararbeit)	8	19	27	12	16	28	5	24	29	5	23	29	20	22					819	1.608	2.227
S: Seminarechein; P: Projektschein; T: Teilnahmebescheinigung																					
Die zu erbringenden Leistungsnachweise sind neu festzulegen und werden nachgereicht.																					

Die Fachbereichsräte Kommunalen und Staatlicher Verwaltungsdienst haben am 16.05.2000 die nachfolgenden Richtlinien als Anlage 3 ihrer Studienordnung beschlossen, denen der Senat am 30.05.2000 zugestimmt hat.

Richtlinien für Vertiefungsbereiche in den Fachbereichen Kommunalen und Staatlicher Verwaltungsdienst

1. Vertiefungsbereiche

Vertiefungsbereiche im Fachbereich Staatlicher Verwaltungsdienst sind:

- Personal/Organisation/Führung
- Haushalt/Finanzen/Wirtschaft
- Planung/Leistung/Aufsicht

Vertiefungsbereiche im Fachbereich Kommunalen Verwaltungsdienst sind:

- Personal/Organisation/Führung
- Haushalt/Finanzen/Wirtschaft
- Planung/Leistung/Aufsicht
- Kommunale Sozialverwaltung
- Eingriffsverwaltung/Genehmigungsverwaltung

2. Ziel und Inhalt der Vertiefungsbereiche

In den Vertiefungsbereichen steht das exemplarische Lernen und Arbeiten im Vordergrund. Ziel ist es nicht, einen kompletten Überblick über den Inhalt des Fachgebietes im jeweiligen Themenblock zu vermitteln, sondern es sollen anhand ausgewählter Beispiele die Komplexität der Verwaltung und die Notwendigkeit des interdisziplinären Arbeitens dargestellt und soweit wie möglich unter Einsatz neuer Medien geübt werden. Dazu ist eine Verknüpfung der vertretenen Fachgruppen und Fächer sowohl innerhalb eines Vertiefungsbereichs wie auch innerhalb einzelner Themenblöcke anzustreben (siehe dazu die Übersicht in der Anlage).

3. Zeitliche Lage im Studienverlauf und Stundenumfang

Die Vertiefungsbereiche werden im Studienabschnitt S 4 angeboten. Der Umfang beträgt je Vertiefungsbereich 200 Lehrveranstaltungsstunden, wovon 30 Stunden (Freiraumanteil) unter Berücksichtigung der abteilungsspezifischen Gegebenheiten dem Eingehen auf neue Anforderungen und aktuelle Entwicklungen in der Praxis dienen.

041

4. Wahl eines Vertiefungsbereichs durch die Studierenden

Die Studierenden müssen einen der an der Abteilung der FHöV NRW angebotenen Vertiefungsbereiche bis zu dem von der Abteilung festgelegten Termin, der im S 3.1 liegt, wählen. Die Zahl der angebotenen Vertiefungsbereiche richtet sich nach den personellen und organisatorischen Möglichkeiten der Abteilung.

5. Leistungsnachweise in den Vertiefungsbereichen

Die Studierenden schließen den Vertiefungsbereich mit jeweils 2 Fachgesprächen ab. Dabei sollen mehrere Lehrende bevorzugt gemeinsam in einer mündlichen Prüfung zusammenwirken.

6. Abstimmung der innerhalb eines Vertiefungsbereichs Lehrenden

Um die Verknüpfung nach Ziff. 2 Satz 3 sicherzustellen, treffen die im jeweiligen Vertiefungsbereich Lehrenden vor Beginn des S 4 Absprachen und bestimmen dabei auch Inhalt und Aufteilung des Freiraumanteils nach Ziff. 3. Sie können gemeinsame Lehrveranstaltungen durchführen.

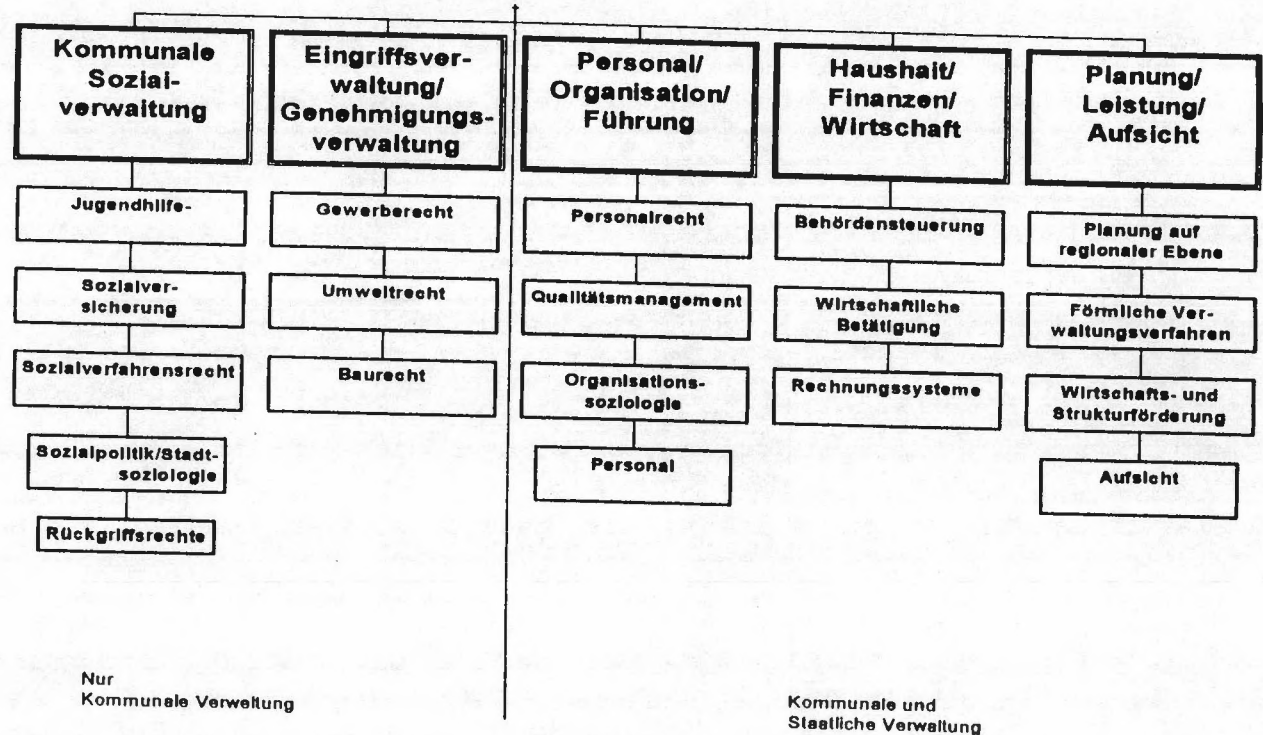
7. Fachkoordinatorinnen und Fachkoordinatoren

Die Lehrenden jeder Abteilung bestimmen im Einvernehmen mit der Abteilungsleitung eine Fachkoordinatorin oder einen Fachkoordinator für jeden Vertiefungsbereich. Zu deren Aufgaben gehört es insbesondere sicherzustellen, dass die Absprachen gemäß Ziff. 6 durchgeführt werden.

Vertiefungsbereiche

Anlage 3

(Beschlußlage der FBRé SV u. KV v. 17.11.1998 und 19.1.1999)



Lernziele der zu vermittelnden Fächer

Beschlossen vom Senat der FHöV NRW am 21.03.2000 und 30.05.2000

Einleitung für das Fach: Staatsrecht/Staats- u. Europarecht

Fachbereich Kommunalen Verwaltungsdienst

Fachbereich Staatlicher Verwaltungsdienst

Das Fach Staatsrecht soll teilweise integrativ gelehrt werden. Der integrative Stundenanteil beträgt 52 Std., gelehrt in den Studienabschnitten S1 und S2.

Das Fach hat eine erhebliche Stundenreduzierung erfahren, nämlich von bisher 168 Std. auf 130 Std.

Inhaltlich mußte der Lehrthemenkatalog erheblich gestrafft werden. Die bisherigen Lehrinhalte „Verfassungsgeschichte“ und „Staatslehre“ fielen nahezu ersatzlos weg. Wesentlich beschränkt wurde auch das bisherige Kapitel „Funktionen des Bundes“ speziell mit dem Inhalt „Gesetzgebungsverfahren“. Hier soll in Zukunft nur ein Überblick vermittelt werden.

Schwerpunkt des neuen Curriculums bleiben die Grundrechte, die sogar eine stundenmäßige Ausweitung von bisher 51 Stunden auf künftig 58 Stunden erfahren haben. Den zweiten Schwerpunkt stellen die Verfassungsprinzipien des Art. 20 GG und hier speziell das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip dar.

Fachbereich Polizeivollzugsdienst

Auch in diesem Fachbereich mußte das Fach eine deutliche Reduzierung von bisher 132 Stunden auf 111 Stunden hinnehmen. Da dies zudem unter Einschluß einiger europarechtlicher Bestandteile und Umbenennung des Faches in Staats- und Europarecht erfolgte, ist die eigentliche Reduzierung noch deutlicher und beträgt ca. 30 Std.

Auch hier wurde die Verfassungsgeschichte nahezu vollständig gestrichen. Das Staatsorganisationsrecht wird lediglich noch in einem Überblick dargestellt.

045

Eindeutiger Schwerpunkt des Curriculums sind die Grundrechte, deren Stunden gegenüber der bisherigen Regelung deutlich ausgeweitet worden sind (von 46 Stunden auf ca. 80 Stunden).

940

Fachbereiche:

Kommunaler Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst (S 1, S 2, S 3.1, S 4)
Polizeivollzugsdienst (Staats- und Europarecht) (S 1, S 2)

Hinweis: S 1, S 2 integrativ

Fach:
Staatsrecht

Gesamtstunden:
110 + 20 (Repetitorium)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die überragende Bedeutung der Grundrechte für das Verhältnis zwischen Bürger und Staat und das gesamte staatliche Handeln erkennen
- die Grundrechte als entscheidenden Maßstab staatlichen Handelns begreifen und im Einzelfall anwenden können
- die verfassungsgestaltenden Grundentscheidungen für die Bundesrepublik Deutschland kennen und verstehen, ihre Bedeutung für das politische System und die Wahrung und Verwirklichung der Grundrechte einschätzen und sie bei Verwaltungsmaßnahmen anwenden können
- den Aufbau des Staates und die Funktionen der Staatsorgane der Bundesrepublik Deutschland kennen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
1. Teil : Grundlagen		S 1
1.1 Überblick über die historischen Grundlagen des GG	2	
1.2 Grundlegende Strukturen der Bundesrepublik nach dem GG		
1.2.1 Verfassungsprinzipien und Staatszielbestimmungen, insbesondere Demokratie (mittelbare und unmittelbare Demokratie/ Parteien) und Rechtsstaat (Gewaltenteilung/ Bindung an Gesetz und Recht/ Verhältnismäßigkeits-Grundsatz/ Bestimmtheitsprinzip/ Vertrauensschutz)	10	
1.2.2 Staatsorgane des Bundes und des Landes NRW im Überblick	4	
1.2.3 Souveränitätsverzicht zugunsten der EU (Art. 23)		
2. Teil : Die Grundrechte	14	
2.1 Allgemeine Grundrechtsdogmatik		30
2.2 Einzelne Grundrechte, insbesondere mit ihrer Bedeutung für die Rechtsanwendung: Art. 1 I, 2 I, 3 , 4, 5	20	S 2
Klausurwoche	2	22

Einleitung für das Fach Europarecht

Das Fach Europarecht stellte bisher eines der Fächer des Wahlpflichtbereichs. Wegen seiner Bedeutung für das nationale Rechtssystem und seinen Auswirkungen bis auf die kommunale Verwaltungsebene wurde es nun als neues Fach im Fächerkanon des Grundstudiums (in Abgrenzung zum Vertiefungsstudium) für den kommunalen und den staatlichen Fachbereich etabliert. Es ergänzt somit das Staatsrecht in zentralen Bereichen und hat auch nicht unwesentliche Auswirkungen auf das sonstige öffentliche und private Recht.

Gegenüber dem Stand des früheren Wahlpflichtfaches wurde der Stundenumfang nur leicht gekürzt. Die Inhalte, die sich im wesentlichen bewährt haben, konnten weitgehend beibehalten werden. Allerdings ergibt sich insoweit eine Änderung, als die Inhalte aktualisiert wurden nicht zuletzt im Bezug auf den Amsterdamer Vertrag und die weiteren Neuerungen wie die zukünftige EU-Grundrechtscharta und die institutionellen Änderungen im Rahmen der Ost-Erweiterung. Die kommunalen Bezüge werden im ganzen stärker hervorgekehrt.

Während in der alten Fassung der institutionelle Rahmen und das Thema der Grundfreiheiten des EG-Vertrages einen relativ breiten Raum einnahmen, wird nun stärker die verwaltungsrechtliche, insbesondere auch ordnungsrechtliche Seite betont. Der Verwaltungsvollzug von EU-Recht und der gerichtliche Rechtsschutz werden gebührend behandelt.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Europarecht

Gesamtstunden:
56

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften als neuartige Form übernationaler Zusammenarbeit und ihre Bedeutung für Recht, Politik und Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland kennenlernen
- über Aufgaben, Aufbau und Arbeitsweise der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften informiert sein
- für Art und Zustandekommen des EG-Rechts und seine Verflechtung mit nationalem deutschen Recht ein Verständnis gewinnen
- den Einfluss des EG-Rechts auf die Tätigkeit der deutschen öffentlichen Verwaltung darlegen und ausgewählte Problemstellungen lösen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S 3.2
1. Entwicklung und Perspektiven der europäischen Integration 2. Europäische Union (EU)/Europäische Gemeinschaft (EG) 2.1 Das „3-Säulen-Modell“ der EU 2.2 Die EG als supranationale Organisation 2.3 Ziele und Aufgaben der EG (Gemeinsamer Markt, Wirtschafts- und Währungsunion, sonstige Aufgabenfelder) 3. Organe und Einrichtungen der EG im Überblick (Zusammensetzung, Funktion, Zusammenwirken) 3.1 Organe (Rat, Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Gerichtshof) 3.2 Einrichtungen (Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, Europäische Zentralbank) 4. Europäisches Gemeinschaftsrecht 4.1 Primärrecht einschließlich Grundrechte 4.2 Sekundärrecht (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen usw.) 4.3 Der Rechtsetzungsprozess in der EG	20	
Klausurwochen	4	24
5. Verhältnis EG-Recht zu deutschem Recht 5.1 Unmittelbare Anwendbarkeit von EG-Recht, insbesondere unmittelbare Wirkung von Richtlinien 5.2 Anwendungsvorrang des EG-Rechts; Verhältnis EG-Recht zum Grundgesetz 6. Umsetzung und Vollzug von EG-Recht in Deutschland 6.1 Gesetzgeberische Umsetzung von EG-Recht in deutsches Recht 6.2 Verwaltungsvollzug von EG-Recht durch deutsche Behörden (an Beispielen erläutern) 6.3 Folgen fehlerhafter Umsetzung/fehlerhaften Vollzuges (Staatshaftung)	24	S 4

<p>7. Gerichtlicher Rechtsschutz durch EuGH und deutsche Gerichte</p> <p>7.1 Vertragsverletzungsverfahren</p> <p>7.2 Nichtigkeitsklage</p> <p>7.3 Vorabentscheidungsverfahren</p>		
<p>8. Die Grundfreiheiten im Binnenmarkt</p> <p>8.1 Die Grundfreiheiten im Überblick</p> <p>8.2 Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung</p>		
<p>9. Politiken der EG</p> <p>(nach Wahl, möglichst aber für Landes- und Kommunalverwaltung anwendungsrelevante Bereiche, Empfehlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben - Umweltpolitik) 	8	32

Einleitung für das Fach: Bürgerliches Recht

Da das BGB nicht als integratives Studienfach ausgelegt ist, sind im Grundstudium die bisherigen Lehrinhalte im wesentlichen beibehalten worden und den einzelnen Studienabschnitten zugeordnet worden.

Thematische Veränderungen wurden notwendig wegen der Verkürzung des Stundenansatzes. Da in dem Vertiefungsbereich Soziale Verwaltung familien- und erbrechtliche Fragestellungen behandelt werden, sind im Studienabschnitt 3.2. nur Grundfragen des Familien- und Erbrechts zu behandeln. Sachenrechtliche Schwerpunktthemen können in diesem Studienabschnitt vertieft werden.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Bürgerliches Recht (BGB)

Gesamtstunden:
129 + 20 (Repetitorium wahlweise)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die Systematik im Bürgerlichen Recht darstellen und die wesentlichen Rechtsinstitute, insbesondere die vertraglichen und gesetzlichen Schuldverhältnisse, die in der Verwaltungspraxis von Bedeutung sind, in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen erklären
- darüber hinaus die Grundzüge des Sachenrechts aufzeigen und typische Problemstellungen des Familienrechts beurteilen
- überschaubare Fälle aus der Verwaltungspraxis methodisch folgerichtig und inhaltlich vertretbar lösen
- die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen und staatlichen Verwaltung in den privatrechtlichen Bereichen aufzeigen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S 1
1. Allgemeine Lehren		
1.1 Rechtssubjekte und Rechtsobjekte	6	
1.2 Lehre vom Rechtsgeschäft (Arten der Rechtsgeschäfte, Geschäftsfähigkeit, Willenserklärung, Zustandekommen von Verträgen)	10	
1.3 Fehlerhafte Rechtsgeschäfte (Nichtigkeit, Anfechtbarkeit)	6	
1.4 Abschluss von Rechtsgeschäften durch Dritte (Stellvertretung)	3	
1.5 Bedingte Rechtsgeschäfte, Fristen, Verjährung	4	
2. Recht der Schuldverhältnisse		
2.1 Begründung	7	
2.2 Inhalt		
2.3 Beendigung		
2.4 Forderungsabtretung, Gesamtschuld	2	
2.5 Leistungsstörungen im Schuldverhältnis (Unmöglichkeit, Verzug, Positive Vertragsverletzung, Verschulden bei Vertragsabschluss; Haftung für Dritte, §§ 278, 89, 31 BGB)	15	
2.6 Einzelne Schuldverhältnisse kraft Rechtsgeschäfts unter Einbeziehung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen	7	
2.6.1 Kaufvertrag einschließlich Gewährleistung		
		60
		S 2
2.6 Weitere Schuldverhältnisse kraft Rechtsgeschäfts	6	
2.6.2 Mietvertrag		
2.6.3 Werkvertrag einschl. Gewährleistung mit Hinweis auf VOL und VOB		
2.6.4 sonstige Vertragstypen im Überblick		
2.7 Einzelne Schuldverhältnisse kraft Gesetzes	16	
- Ungerechtfertigte Bereicherung		
- Unerlaubte Handlungen		
2.8 Schadensrecht (Begriff, Arten, Umfang)	2	
Übungen	6	
Klausurwoche	3	
		33

		S 3.2
3.	Sachenrecht	
	3.1 Besitz	3
	3.2 Eigentum	7
	3.2.1 Rechtsgeschäftlicher Eigentumserwerb an beweglichen Sachen	
	3.2.2 Rechtsgeschäftlicher Eigentumserwerb an Grundstücken	4
	3.3 Grundbuch	2
	3.4 Grundpfandrechte und Grunddienstbarkeiten im Überblick	
4.	Familienrecht im Überblick	10
	4.1 Ehe, Ehescheidung, Verwandtschaft, Schwägerschaft	
	4.2 Unterhaltspflichten	
	4.3 Elterliche Sorge	
	4.4 Vormundschaft und Betreuung	
5.	Erbrecht im Überblick	4
	Klausurwochen	6
		36
	Repetitorium (wahlweise)	(20)
		(20)

Einleitung für das Fach: Allgemeines Verwaltungsrecht

Die durch die Studienreform eintretenden Änderungen beschränken sich im Wesentlichen auf eine teilweise Verlagerung der einzelnen Themenblöcke zur Anpassung an den neuen Studienverlauf. Nennenswerte inhaltliche Veränderungen gibt es nicht.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Allgemeines Verwaltungsrecht (AVR)

Gesamtstunden:
195

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die allgemein für das Verwaltungshandeln maßgebenden Rechtsgrundlagen, insbesondere Aufbau und Aufgaben der Verwaltung, die Arten des Verwaltungshandelns, Verwaltungsverfahren und –vollstreckung sowie die Kontrolle durch das Widerspruchsverfahren erläutern
- mit Hilfe dieser Grundlagen die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Einzelfall beurteilen
- Bescheide formulieren.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
1. Verwaltung und Recht 1.1 Verwaltung und Gewaltenteilung 1.2 Begriff der Verwaltung 1.3 Verwaltungsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts, Abgrenzung zum Zivilrecht 1.4 Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes 1.5 Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, Eingriffs- und Leistungsverwaltung 1.6 Bedeutung der Grundrechte, des Gleichheitssatzes und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit für die Verwaltungspraxis 1.7 Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts für die Verwaltungspraxis 1.8 Relativierung der Gesetzesbindung durch Ermessen, unbestimmte Rechtsbegriffe 1.9 Verwaltungsvorschriften 1.10 Bedeutung subjektiv-öffentlicher Rechte	16	S 1
2. Überblick über Aufbau und Träger der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung	4	
3. Das Verwaltungshandeln 3.1 Überblick über die Handlungsformen der Verwaltung (einschließlich des privatrechtlichen Verwaltungshandelns) 3.2 Begriff und Arten des Verwaltungsaktes, Zusicherung 3.3 Das rechtmäßige Zustandekommen eines Verwaltungsaktes, insbesondere die verfahrensmäßigen Voraussetzungen (Zuständigkeit, Untersuchungsgrundsatz, ausgeschlossene Personen, Befangenheit, Akteneinsicht, Datenschutz, Anhörung, Begründung) 3.4 Wirkung des Verwaltungsaktes (Wirksamkeit, Bestandskraft, formelle und materielle Fehlerhaftigkeit, Nichtigkeit, Heilung und Folgen von Fehlern) 3.5 Nebenbestimmungen des Verwaltungsaktes	32	
Übungen	8	60

Einleitung für das Fach: Polizei- und Ordnungsrecht

Der Stundenumfang verringert sich von 80 (die in den alten Plänen vorgesehenen zusätzlichen 24 Stunden Repetitorium wurden nicht gesondert vermittelt, sondern mit dem AVR verbunden) auf 63.

Das allgemeine Ordnungsrecht (bisher im S 3 vermittelt) bleibt hiervon praktisch unberührt. Aus dem besonderen Ordnungsrecht wird nur noch das Gewerbe- und Gaststättenrecht im bisherigen Umfang von 8 Stunden behandelt, das Ausländerrecht entfällt.

Die Stundenkürzung wird dadurch mehr als ausgeglichen, dass der Vertiefungsbereich Eingriffs-/Genehmigungsverwaltung einen exemplarischen Themenbereich Gewerbe-/Gaststättenrecht von 36 Stunden vorsieht.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Polizei- und Ordnungsrecht (POR)

Gesamtstunden:
63

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

die im Interesse eines geordneten Gemeinschaftslebens notwendigen Aufgaben der Gefahrenabwehr unter besonderer Berücksichtigung verfassungs-, verwaltungs- und verwaltungsverfahrener rechtlicher Grundlagen erarbeiten und in Entscheidungen umsetzen. Diese Kenntnisse und Fähigkeiten sollen schwerpunktmäßig im allgemeinen Ordnungsrecht vermittelt werden. Die Fähigkeiten zur Umsetzung der gewonnenen Kenntnisse in den Gebieten des besonderen Ordnungsrechts sollen anhand des Gewerbe- und Gaststättenrechts erworben werden.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
1. Aufbau und Zuständigkeit der Ordnungsbehörden und der Polizei, Aufsicht und Zusammenarbeit 2. Begriff der Gefahrenabwehr und Abgrenzung zum Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht 3. Rechtsgrundlagen und Handlungsformen zur Gefahrenabwehr 4. Grundvoraussetzungen für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr 4.1 Öffentliche Sicherheit 4.2 Öffentliche Ordnung 4.3 Gefahrenbegriffe 4.4 Ordnungs-/Polizeipflicht 4.5 Verhältnismäßigkeit und Ermessen 4.6 Anspruch auf Einschreiten 5. Maßnahmen zur Gefahrenabwehr 5.1 Aufgrund der ordnungsbehördlichen und polizeilichen Generalklausel 5.2 Erlaubnisse und Genehmigungen 5.3 Standardmaßnahmen 5.4 Ordnungsbehördliche Verordnung 5.5 Faktisches Handeln	3 3 3 15 15	S 3.1 39
6. Ordnungsverfügung einschließlich Durchsetzung und sofortiger Vollzug 7. Gewerbe- und gaststättenrechtliche Bescheide Übungen zu Bescheiden Klausurwochen (Repetitorium siehe Allgemeines Verwaltungsrecht)	10 8 2 4	S 3.2 24

Einleitung für das Fach: Ordnungswidrigkeitenrecht

Das Fach Ordnungswidrigkeitenrecht, nunmehr ein Pflichtfach, ist im Stundenansatz reduziert worden von 64 auf 39 Stunden. Dies erfordert eine Schwerpunktbildung auf wesentliche Fragen des materiellen Ordnungswidrigkeitenrechts, des Verfahrensverlaufs bei der Verfolgungsbehörde und der Verfahrensbeendigungsmöglichkeiten. Dementsprechend können dogmatische Grundlagen nur kursorisch vermittelt werden. Vertiefungsbereiche (etwa Zurechnungsprobleme im materiellen Recht, Zuständigkeitsregelungen, Beweisgrundsätze, besondere Verfahrensarten im Verfahrensrecht) werden im Überblick vorgestellt.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Ordnungswidrigkeitenrecht (OwiR)

Gesamtstunden:
39

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- Grundbegriffe des allgemeinen Teils des Ordnungswidrigkeitenrechts verwerfen und in einem sinnvollen Lösungsweg umsetzen
- bei einfachen Sachlagen selbstständig den Bußgeldbescheid fertigen
- die Abschnitte des weiteren Verfahrens beschreiben und die Besonderheiten zum Strafverfahren herausarbeiten.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
<ul style="list-style-type: none"> 1. Allgemeine Grundlagen <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Abgrenzung zum Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht 1.2 Begriff der Ordnungswidrigkeit 2. Wichtige Rechtsfiguren aus dem allgemeinen Ordnungswidrigkeitenrecht (z.B. Verschulden, Rechtswidrigkeit, Einheitstäter) 3. Rechtsfolgen <ul style="list-style-type: none"> 3.1 Geldbuße, Einziehung, Fahrverbot 3.2 Verjährung 3.3 Zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten 3.4 Legalitäts- und Opportunitätsprinzip 4. Das Bußgeldverfahren <ul style="list-style-type: none"> 4.1 Vorverfahren 4.2 Bußgeldbescheid 4.3 Rechtsmittel 4.4 Die Bedeutung der Strafprozessordnung und anderer Gesetze über das Strafverfahren für das Bußgeldverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> 4 16 7 12 	<p>S 3.1</p> <p>39</p>

068

Einleitung für das Fach: Kommunalrecht

1. Im Gegensatz zum bisherigen Studienverlauf, in dem die Kommunalrechtslehre in S 2 und S 3 durch ein Praktikum gespalten war, findet die Kommunalrechtsvermittlung künftig unmittelbar fortlaufend in S 2 und S 3 statt.
2. Das neue Curriculum ist an die Gesetzesänderungen im Kommunalrecht (bis zur derzeit letzten Novelle, in Kraft seit 1.4.2000) angepaßt.
3. Der Zeitumfang und die Gewichtung der Lehrinhalte ist am neuen Stundenumfang orientiert (Anreicherungen im S 2, Entlastung im S 3)

Fachbereich:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Kommunalrecht (KomR)

Gesamtstunden:
75 + 20 (Repetitorium wahlweise)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- den Aufbau der kommunalen Selbstverwaltungsträger kennen
- über die innere Struktur und Arbeitsweise der Selbstverwaltungsträger informiert sein und diese Kenntnisse im Einzelfall anwenden
- diese Kenntnisse und Fähigkeiten in erster Linie anhand der Vorschriften der Gemeindeordnung erwerben
- die für die Gemeindeverbände geltenden Vorschriften in Form einer vergleichenden Darstellung mit der Gemeindeordnung kennen und anwenden.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
1. Einführung in das Kommunalrecht, geschichtliche Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung; Überblick über die Rechtsquellen des Kommunalrechts (Europa-, Bundes-, Landes-, Ortsrecht)	2	S 3.1
2. Die Kommunalkörperschaften		
2.1 Kommunale Selbstverwaltungsträger im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland	2	
2.2 Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft (Art. 28 GG; 78 Landesverfassung), Selbstverwaltungsgarantie	4	
2.3 Die Gemeinde als Gebietskörperschaft, Einwohner, Bürger (Kommunale Einrichtungen und Lasten, Teilhaberechte) einschließlich Einwohner- und Bürgerbeteiligung	6	
2.4 Die Satzung (Formelle und materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, Fehlerfolgen und Rechtsschutz)	6	
2.5 Die Aufgaben der Kommunalkörperschaften (Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Auftragsangelegenheiten, Organleihe)	4	
2.6 Kommunale Wahlen	4	
2.7 Die innere Verfassung der Kommunalkörperschaften, dargestellt am Beispiel der Gemeinde	11	
		39
		S 3.2
2.8 Die Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen	12	
3. Die staatliche Aufsicht über die Kommunalkörperschaften	8	
4. Der Kreis als Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde	1	
5. Überblick über die Aufgaben der Kommunalverbände	1	
6. Formen kommunaler Zusammenarbeit	2	
7. Wirtschaftliche Betätigung (Überblick)	2	
Übungen	4	
Klausurwochen	6	
		36
Repetitorium (wahlweise)	(20)	(20)

Einleitung für das Fach: Öffentliches Dienstrecht

Das Fach „Öffentliches Dienstrecht“ gehört zu den Fächern die zukünftig **integrativ** zu lehren sind. Das heißt, dass während des 1. Studienabschnitts (S 1) **gemeinsame Lehrveranstaltungen** mit Studierenden des staatlichen und kommunalen Fachbereichs sowie dem Fachbereich Polizeivollzugsdienst stattfinden werden. Das bedeutet auch, dass der integrative Teil der Lehre am Lehrfach orientiertes allgemeines Basiswissen vermitteln muss, auf dem in den speziellen Teilen der Lehre (getrennt nach Fachbereichen) aufgebaut werden kann.

Geändert hat sich für alle Fachbereiche auch der zeitliche Verlauf, der jetzt auf drei Studienabschnitte (s. Studienverlaufsplan der jeweiligen Fachbereiche) verteilt ist.

Im kommunalen und staatlichen Fachbereich wird zukünftig der Vermittlung von arbeitsrechtlichem Wissen besonderer Stellenwert eingeräumt. Auch das bisher gültige Curriculum enthielt arbeitsrechtliche Lehrthemen; jedoch wurden in der angewandten Lehre eindeutig beamtenrechtliche Schwerpunkte gesetzt. Durch die Vermittlung des Arbeits- und Tarifrechts in einem gesonderten Studienabschnitt (S 3.1) soll dies verhindert werden und damit auch eine verständliche Forderung kommunaler und staatlicher Einstellungsbehörden umgesetzt werden.

Die mit der Studienreform eingeführten und von den Studierenden wählbaren Vertiefungsbereiche sehen unter anderem auch den Bereich „Personal, Organisation, Führung“ vor. Hier hat der Student die Möglichkeit seine personalrechtlichen Kenntnisse auf solchen Gebieten zu vertiefen, die in den pflichtigen Studienabschnitten nicht vermittelt wurden.

Fachbereiche:

Kommunaler Verwaltungsdienst (S 1, S 2, S 3.2 + Repetitorium wahlweise)

Staatlicher Verwaltungsdienst (S 1, S 2, S 3.2, S 4)

Polizeivollzugsdienst (S 1)

Hinweis: S 1 integrativ

Fach:

Öffentliches Dienstrecht (ÖDR)

Gesamtstunden:

Fachbereich Kommunaler Verwaltungsdienst 87 + 20
(Repetitorium wahlweise)

Fachbereich Staatlicher Verwaltungsdienst 119 + 20
(Repetitorium)

LERNZIEL

Die Studierenden aller Fachbereiche sollen

- den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund historischer Entwicklungen in seiner verfassungsrechtlichen Ausprägung, gegenwärtigen Aufgabenstellung und Struktur sowie seiner rechtlichen Besonderheit verstehen
- die für ihre Laufbahn erforderlichen Grundkenntnisse des Beamtenrechts erwerben
- ihre Beamtenpflichten und -rechte kennen
- eigenes und fremdes Verhalten als Pflichterfüllung oder Pflichtverletzung einordnen und die möglichen Folgen für sich und das Ansehen des öffentlichen Dienstes einschätzen.

Darüber hinaus sollen die Studierenden des staatlichen und kommunalen Fachbereichs

- die Grundzüge des Arbeitsrechts der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung des Europarechts sowie der für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifverträge verstehen und anwenden können.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
			S 1
1.	Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes	2	
1.1	Geschichtliche Entwicklung, gegenwärtige Struktur und Probleme		
1.2	Rechtsquellen und Grundbegriffe des Beamtenrechts		
2.	Das Beamtenverhältnis	4	
2.1	Rechtsnatur des Beamtenverhältnisses		
2.2	Arten des Beamtenverhältnisses		
3.	Das statusrechtliche Amt	12	
-	Ernennung		
-	Laufbahnrecht		
-	Beendigung		
4.	Das funktionelle Amt	2	
-	Versetzung		
-	Abordnung		
-	Umsetzung		
6.	Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis	10	30
			S 2
1.	Einführung in das Arbeitsrecht	3	
1.1	Begriff, Wesen, Bedeutung des Arbeitsrechts		
1.2	Rechtsquellen		
1.3	Personen und Behörden des Arbeitsrechts und der Sozialverwaltung, Arten von Arbeitnehmern		
2.	Individuelles Arbeitsrecht	18	
2.1	Begründung des Arbeitsverhältnisses		
2.1.1	Arbeitsvertrag		
2.1.2	Mängel des Arbeitsvertrages		
2.1.3	Befristung von Arbeitsverhältnissen		
2.2	Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis		
2.2.1	Hauptpflicht		
2.2.2	Nebenpflichten		
2.3	Folgen von Pflichtverletzungen/Leistungsstörungen		

2.4	Besonderheiten zum BAT		
	- Arbeitsvertrag		
	- Rechte und Pflichten		
2.5	Beendigung des Arbeitsverhältnisses		
2.5.1	Ordentliche Kündigung		
2.5.2	Außerordentliche Kündigung		
2.5.3	Kündigungsschutz		
2.5.4	Rechtsschutz vor den Arbeitsgerichten		
3.	Arbeitsschutzrecht	3	
3.1	Mutterschutz einschließlich Erziehungsurlaub		
3.2	Schutz der Schwerbehinderten		
3.3	Arbeitsplatzschutzgesetz		
3.4	Beschäftigtenschutzgesetz		
4.	Kollektives Arbeitsrecht	6	
4.1	Arbeitskampfrecht		
4.2	Tarifvertragsrecht		
4.3	Grundbegriffe und Einrichtungen der Betriebs- und Personalverfassung		
Klausurwoche		3	33
			S 3.2
1.	Fortsetzung statusrechtliches Amt	12	
	- Ernennung		
	- Laufbahnrecht		
	- Beendigung		
2.	Fortsetzung funktionales Amt	2	
3.	Beschwerdeweg und Rechtsschutz	2	
4.	Grundzüge des Personalvertretungsrechts	4	
Klausurwochen		4	24

		S 4 (nur FB Staatlicher Verwaltungsdienst)
1.	Grundzüge des Besoldungsrechts	10
	1.1 Einführung in das Besoldungsrecht	
	1.2 Rechtsgrundlagen und Geltungsbereich des Bundes- und Landesrechts	
	1.3 Dienstbezüge	
	1.4 Sonstige Bezüge	
2.	Grundzüge der Beamtenversorgung	10
	2.1 Einführung in das Versorgungsrecht	
	2.2 Versorgungsbezüge	
3.	Grundzüge des Disziplinarrechts	8
	3.1 Einführung in das Disziplinarrecht	
	3.2 Maßnahmen und Verfahren	
	3.3 Beschäftigtenschutzgesetz	
4.	Übungen	4
		32
Repetitorium (für FB Kommunalen Verwaltungsdienst wahlweise)		20
		20

Einleitung für das Fach: Sozialrecht

Das Fach Sozialrecht wurde bisher mit einem Gesamtumfang von 128 Stunden gelehrt. Dieser Umfang hat sich nach der Reform nicht verändert. Hinzu kamen 24 Stunden Repetitorium als Vorbereitung auf die Staatsprüfung. Hierfür stehen künftig nur noch 20 Stunden zur Verfügung. Die 128 Vorlesungsstunden verteilten sich bisher auf 2 Studienabschnitte (S 3 und S 4 mit je 64 Stunden) im 2. und 3. Studienjahr. Künftig wird das Sozialrecht schon im 1. Studienjahr gelehrt (beginnend mit dem S 2) und setzt sich in allen Studienabschnitten des 2. und 3. Studienjahres fort. Damit wird eine gleichmäßigere Aufteilung der Stunden auf das Gesamtstudium erreicht:

33 Stunden im S 2,
39 Stunden im S 3.1,
24 Stunden im S 3.2,
32 Stunden im S 4.

Inhaltlich hat sich der Studienverlauf nicht verändert. Die Stundenansätze mussten lediglich an den veränderten Zeitablauf angepasst werden. Außerdem wurden die Lehrthemen redaktionell bearbeitet.

Fachbereich:
Kommunaler Verwaltungsdienst

Fach:
Sozialrecht

Gesamtstunden:
128 + 20 (Repetitorium)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland darstellen
- die Vorschriften der Sozialhilfe in ihrer Verflechtung mit anderen Sozialleistungen und anderen Rechtsgebieten (Allgemeines Verwaltungsrecht, Staatsrecht, Bürgerliches Recht u.a.) verstehen und den Praxiserfordernissen entsprechend anwenden.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
			S 2
1.	Grundlagen des Sozialrechts	6	
2.	Überblick über die Sozialleistungen nach dem Sozial- gesetzbuch (SGB)	8	
3.	Sozialhilfe	16	
3.1	Bedeutung der Sozialhilfe		
3.2	Rechtsgrundlagen		
3.3	Organisation		
3.4	Leistungsgrundsätze und allgemeine Regelungen		
3.4.1	Inhalt, Aufgabe und Ziel der Sozialhilfe		
3.4.2	Nachranggrundsatz		
3.4.3	Individualität		
3.4.4	Anspruch auf Hilfe		
Klausurwoche		3	33
			S 3.1
3.5	Hilfe zum Lebensunterhalt	12	
3.5.1	Anspruchsvoraussetzungen		
3.5.2	Gegenstand der Hilfe		
3.5.3	Umfang der Hilfe		
3.5.4	Einsatz der Arbeitskraft		
3.5.5	Ausschluss des Anspruchs, Einschränkung der Hilfe		
3.6	Einkommen und Vermögen	10	
3.7	Hilfe in besonderen Lebenslagen insbesondere Krankenhilfe, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zur Pflege	17	
3.7.1	Verhältnis zur Hilfe zum Lebensunterhalt		
3.7.2	Anspruchsvoraussetzungen		
			39
			S 3.2
3.8	Inanspruchnahme Dritter	16	
	Insbesondere Übergang von Unterhaltsansprüchen		
Übungen		4	
Klausurwochen		4	
			24

		S 4
3.9	Rückforderung von Sozialhilfe	12
3.10	Kostenerstattung zwischen den Sozialhilfeträgern	4
4.	Verfahrensrechtliche Regelungen von SGB I und SGB X	4
5.	Kinder- und Jugendhilfe	4
	Übungen	8
		32
	Repetitorium	20
		20

080

Einleitung für das Fach: Öffentliches Baurecht

Im Curriculum des Faches Öffentliches Baurecht sind die für das Planungsrecht umweltrelevanten Grundsätze eingearbeitet worden.

Fachbereich:
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Öffentliches Baurecht

Gesamtstunden:
96

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die bedeutsamen Rechtsgrundlagen im Planungs- und Bauordnungsrecht erfassen
- die baurechtlichen Vorschriften auf konkrete Planungsvorhaben anwenden
- die Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben beurteilen
- verfahrensrechtliche Fragen einbeziehen
- die Verbindungen zum Europarecht, Umweltrecht und Allgemeinen Ordnungsrecht berücksichtigen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S 2
Einführung		
1. Begriffe „Raumordnung“, „Landesplanung“, „Fachplanung“, „Bauleitplanung“ und „Bauordnung“	10	
2. Bauleitplanung u.a. - Flächennutzungsplan - Bebauungsplan - Inhalt - Planungsgrundsätze - Baurechtliche Bezüge des Umweltrechts	20	
Klausurwoche	3	33
		S 3.1
2. Bauleitplanung (Fortsetzung) u.a. - Rechtsfolgen fehlerhafter Bauleitpläne - Vorhabenbezogener Bebauungsplan - Sicherung der Bauleitplanung - Planungsrechtliche Voraussetzungen		
3. Bauordnung u.a. - Baufreiheit und Genehmigungsbedürftigkeit - Anforderungen an öffentliche Sicherheit und Baugestaltung - Baugenehmigungsverfahren - Bauüberwachung	39	39

4. Nachbarschutz u.a. - Interessenlage - Nachbarwiderspruch		S 3.2
	10	
	10	
	4	
Klausurwoche		24

084

Einleitung für das Fach: Grundlagen der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften

Der Stundenansatz für die Volkswirtschaftslehre, unter der das Fach „Wirtschafts- und Finanzwissenschaften“ bisher firmierte, ist in der Vergangenheit mehrfach gekürzt worden, zuletzt mit der vorliegenden Studienreform. Es erschien daher als pädagogisch nicht mehr vertretbar, das Fach unverändert mit einem Gesamtüberblick seiner Inhalte zu vermitteln. Statt dessen wurde beschlossen, die Lehrinhalte auf nur einige ausgewählte Schwerpunkte auszurichten.

Beibehalten wurde ein Mindestmaß an abstrakter (modellhafter) *Grundlagenvermittlung*, wobei allerdings auf die traditionelle und zeitraubende modelltheoretische Visualisierung (=Preis-Mengen-Diagramm) verzichtet und statt dessen das Prinzip der dezentralen Steuerung der Volkswirtschaft über Märkte verbal und auf intuitive Weise angesprochen werden soll (*Gliederungspunkt 1*).

Die für das Grundlagenverständnis des Faches ebenfalls erforderliche Kenntnis gesamtwirtschaftlicher Indikatoren soll mit einer stärker auf den öffentlichen Haushalt bezogenen, finanzwissenschaftlich ausgerichteten Darlegung der Zusammenhänge des Wirtschaftskreislaufs erlangt werden (*Gliederungspunkt 2*). Die wirtschaftstheoretische Herleitung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entfällt damit. Auf die Darstellung makroökonomischer Funktionen ist bisher ohnehin schon verzichtet worden. Es entfällt ebenfalls die Diskussion der gesamtwirtschaftlichen Strategien der Nachfrage- und Angebotspolitik, wobei allerdings auf das Ansprechen einiger wirtschaftspolitischer Leitbilder (1.2.2) nicht ganz verzichtet werden kann. Die bisherigen geldpolitischen Inhalte wurden ebenfalls weitgehend gestrichen.

Mit diesem Grundverständnis sollte es dann möglich sein, zwei *Anwendungsbereiche* der Kommunalverwaltung zu behandeln:

- die Bedeutung des Wettbewerbs, dargestellt vor allem am Beispiel der öffentlichen Ausschreibung, der Privatisierung oder Auslagerung von Leistungen und der verbleibenden (privatisierten) Monopole wie z. B. Stadtwerke (*Gliederungspunkt 3*);
- die Beschäftigungsproblematik dargestellt am Beispiel der regionalen und lokalen Standortwettbewerbs (*Gliederungspunkt 4*).

Daneben soll die Stoffvermittlung punktuell auf speziellere Inhalte eingehen wie beispielsweise Wertsicherungsklauseln (Liegenschaften, Unterhalt), Zinsstruktur (Kassenkredit, Kommunalkredit), Messung der regionalen Wirtschaftskraft und bestimmte, in Wirtschaftsförderungsprogrammen angesprochene Einzelmaßnahmen. Hinzu kommen einige weitere Anwendungspunkte, die nach Gesprächen mit verschiedenen Einstellungsbehörden in einem Punktecatalog festgehalten wurden.

Um größere faktische Sicherheit für das Spektrum abprüfbaren Wissens und eine einheitliche Sprachregelung an allen Abteilungen der FHöV NRW zu erzielen, soll ein Stichwortverzeichnis veröffentlicht werden, in dem alle Begriffe angeführt sind, von denen der/die Studierende Kenntnis haben muss. Dieses Verzeichnis wird allen Dozenten und Studierenden zur Verfügung gestellt werden.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Grundlagen der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften

Gesamtstunden:
82 + 20 (Repetitorium
wahlweise)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die Funktionsweise dezentral gesteuerter Wirtschaftssysteme und die Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft erklären
- insbesondere darstellen, wie Wettbewerb erhalten werden kann und inwieweit der Staat selbst Teil des Wettbewerbssystems ist
- den Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und öffentlichen Finanzen erläutern sowie den Handlungsspielraum für die regionale und lokale Wirtschaftspolitik mit konkreten Beispielen belegen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S 1
1. Staat und Wirtschaft	60	
1.1 Grundfragen des Wirtschaftens und Prinzip der dezentralen Steuerung	8	
1.2 Die Aufgaben des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft		
1.2.1 Der Wirtschaftskreislauf	6	
a) Vermögen, Einkommensentstehung und Einkommensverteilung		
b) Einkommensverwendung		
c) Geld		
1.2.2 Das Sozialstaatsprinzip	6	
a) Leitbilder und Gestaltungsprinzipien		
b) Private und öffentliche Güterbereitstellung		
c) Transfers und Subventionen		
d) Gesamtwirtschaftliche Ziele		
2. Öffentliche Haushalte in Konjunktur- und Wachstumsprozessen		
2.1 Die öffentlichen Haushalte	12	
2.1.1 Einzelhaushalte und öffentlicher Gesamthaushalt		
2.1.2 Öffentliche Ausgaben		
2.1.3 Öffentliche Einnahmen		
2.1.4 Kreditaufnahme und öffentliche Verschuldung		
2.2 Folgen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Gestaltung der öffentlichen Haushalte	8	
3. Staat und Wettbewerb		
3.1 Der Staat als Hüter des Wettbewerbs	6	
3.1.1 Dynamischer Wettbewerb		
3.1.2 Verhinderung von Absprachen; Vergabe öffentlicher Aufträge		
3.1.3 Zusammenschlusskontrolle		
3.1.4 Missbrauchsaufsicht		
3.2 Formen und Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Leistungen	8	
3.3 Bedeutung von Monopolstellung und Wettbewerb für das Management öffentlicher Betriebe	4	
3.4 Regulierung, Überregulierung und Deregulierung	2	
		60

		S 2
4.	Staatliche und kommunale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung	
4.1	Determinanten des Wachstums	4
4.1.1	Standortwettbewerb	
4.1.2	Verfügbarkeit von Kapital	
4.1.3	Arbeitskräftepotential, Humankapital	
4.2	Ursachen und Wirkungen des Strukturwandels im (europäischen und globalen) Wettbewerb	2
4.2.1	Sektoraler Strukturwandel	
4.2.2	Regionaler Strukturwandel	
4.3	Möglichkeiten und Grenzen staatlicher und kommunaler Wirtschaftsförderung	14
4.3.1	Instrumente der Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik	
4.3.2	Rahmenbedingungen in der EU	
4.3.3	Kurz- und langfristige Wirkungen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen	
Klausurwoche		2
		22
Repetitorium (wahlweise)		(20)
		(20)

089

Einleitung für die Fächer: Organisation und Personalwesen sowie Rechnungswesen

Für die öffentliche Betriebswirtschaftslehre ergeben sich die nachfolgenden Änderungen im Rahmen der Studienreform.

A) Im Pflichtbereich:

Die ÖBWL I wird ersetzt durch das Fach „**Organisation und Personalwesen**“ mit einem Stundenansatz von 102 Stunden. Die Lehrinhalte bleiben weitgehend gleich. Durch den Stundenansatz von 102 Stunden können einige Themenbereiche vertieft behandelt werden.

Die ÖBWL II (Rechnungswesen) mit einem Stundenansatz von 128 Stunden wird ersetzt durch das Fach „**Rechnungswesen**“ mit einem Stundenansatz von 123 Stunden. Im Hinblick auf die laufende Diskussion um ein verändertes kommunales Rechnungswesen wird der Stundenansatz für die Rechnungssysteme von bisher 22 Stunden auf 28 Stunden erhöht und das Thema der Doppelten Buchführung im S 4 zusätzlich mit 12 Stunden vertieft behandelt. Zum Ausgleich wird der Stundenansatz für Klausurvorbereitungen von 16 Stunden auf 10 Stunden gesenkt und eine maßvolle Straffung im Bereich der Kostenrechnung vorgenommen.

Das **Repetitorium** wird von 24 Stunden auf 20 Stunden reduziert.

B) Im nicht fachgruppengebundenen Lehrbereichen gibt es zwei Vertiefungsbereiche:

Vertiefungsbereich „Haushalt, Finanzen, Wirtschaft“. Hier werden vertiefte Kenntnisse in den Rechnungssystemen vermittelt sowie Spezialkenntnisse zu den Themengebieten wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und Behördensteuerung gelehrt.

Vertiefungsbereich „Personal, Organisation, Führung“. Hier werden vertiefte Kenntnisse zum Personalrecht, zur Organisationssoziologie und zum Qualitätsmanagement gelehrt sowie Spezialkenntnisse zum Personalwesen vermittelt.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Organisation und Personalwirtschaft

Gesamtstunden:
102

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- das Grundkonzept der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre darstellen und öffentliche Betriebe in ihrer Struktur und betrieblichen Funktionsbereichen erläutern
- die Rechtsformen kommunaler Betriebe in den Grundzügen kennen und zu den Auswirkungen des "Neuen Steuerungsmodells" Stellung nehmen
- die Elemente der Verwaltungsorganisation und ihr Zusammenwirken in der Organisation kennen
- die Zusammenhänge zwischen Sachmitteln und der Aufbau- und Ablauforganisation einerseits und der Informationsverarbeitung andererseits ebenso erläutern wie den Zusammenhang zwischen Organisation und Personalwesen
- die Organisationstechniken anwenden und über deren Einsatzmöglichkeiten informiert sein
- das Personalwesen in seinen verschiedenen Betrachtungsebenen unterscheiden, personalpolitische Ziele erläutern und personalwirtschaftliche Funktionen aufzeigen
- Probleme der Personalplanung in einfachen Fällen lösen und den Einfluss der Personalführung auf das Mitarbeiterverhältnis aufzeigen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studienab- schnitt / Stunden
<ul style="list-style-type: none"> 1. Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre <ul style="list-style-type: none"> 1.1 Merkmale von Betrieben 1.2 Öffentliche Betriebe und private Betriebe 1.3 Betriebliche Funktionsbereiche 2. Einführung in die Verwaltungsorganisation <ul style="list-style-type: none"> 2.1 Aufbau der Verwaltung 2.2 Sichtweisen von Organisation 2.3 Elemente der Organisation 2.4 Das organisatorische Gleichgewicht 2.5 Organisationsziele 3. Die Systemelemente der Organisation <ul style="list-style-type: none"> 3.1 Aufgabe (Aufgabengliederungsplan) 3.2 Mensch 3.3 Sachmittel 3.4 Information / Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> 14 6 10 	<p>S 1</p> <p>30</p>
<ul style="list-style-type: none"> 4. Stellenbildung <ul style="list-style-type: none"> 4.1 Stellenbildung und Stellenarten 4.2 Stellenbeschreibung 4.3 Stellenbedarfsermittlung 4.4 Stellenbewertung <ul style="list-style-type: none"> 4.4.1 Analytische Stellenbewertung 4.4.2 Summarische Stellenbewertung 4.5 Stellenbesetzung 5. Aufbauorganisation (Verwaltungsgliederung) <ul style="list-style-type: none"> 5.1 Modelle der Aufbauorganisation 5.2 Ergänzende Organisationsformen 5.3 Prinzipien der Aufbauorganisation 5.4 Dokumentation der Aufbauorganisation 5.5 Verwaltungsgliederungspläne 5.6 Das Neue Steuerungsmodell Klausurwoche 	<ul style="list-style-type: none"> 10 10 2 	<p>S 2</p> <p>22</p>

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Rechnungswesen

Gesamtstunden:
123 + 20 (Repetitorium)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die Aufgaben und Gliederung des Rechnungswesens kennen, Ziele und Ausgestaltung kaufmännischer und kameralistischer Buchführungssysteme darstellen und in einfachen Beispielen anwenden
- die Aufgabenstellung und das Problem der Kostenrechnung beherrschen bzw. lösen sowie die Auswertung der Kostenrechnung vornehmen
- die relevanten Investitionsarten und -planungen kennen
- insbesondere alternative Lösungsmöglichkeiten im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anwenden und beurteilen.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
			S 3.1/3.2
1.	Grundbegriffe des Rechnungswesen	6	
2.	Rechnungssysteme	28	
	- Doppelte Buchführung		
	- Kameralistik		
	- Erweiterte Kameralistik		
3.	Kostenrechnung	33	
	- Kostenartenrechnung		
	- Kostenstellenrechnung		
	- Kostenträgerrechnung		
	- Kostenrechnungssysteme		
	- Auswertung der Kostenrechnung		
4.	Investitionsrechnung	14	
	- Begriffe		
	- statische Investitionsrechnung		
	- dynamische Investitionsrechnung		
Übungen		8	
Klausurwochen		10	
			99
			S 4
5.	Vertiefung		
	- Vertiefung statische und dynamische Verfahren		
	- Vertiefung doppelte Buchführung		
		12	
		12	
Repetitorium (zusammen mit Organisation und Personalwirtschaft)			24
		20	20

**Einleitung für das Fach: Öffentliche Finanzwirtschaft - Fachbereich Kommunaler
Verwaltungsdienst**

1. Studienverlauf

ÖFW wird nicht wie bisher in allen Studienabschnitten gelehrt, sondern „nur“ mit 60 Stdn. im S 1, mit 24 Stdn. im S 3.2 und mit 32 Stdn. (20 Stdn Rep.) im S 4.

2. Lehrthemen

Die Lehrinhalte werden dem Studienverlauf angepaßt. Die abgabenrechtliche Themen wurden in das S 3.2 verlagert; der Schwerpunkt im S 3.2 liegt auf den Leistungsentgelten für kommunale Leistungen.

Im übrigen wird in den Lehrthemen der Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts Rechnung getragen. Ein neuer Schwerpunkt ist die Aufstellung und Abwicklung von produktorientierten Budgets im Rahmen der dezentralisierten Haushalts- und Finanzverantwortung.

Fachbereich:
Kommunaler Verwaltungsdienst

Fach:
Öffentliche Finanzwirtschaft

Gesamtstunden:
116 + 20 (Repetitorium)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen, ausgehend von der Aufgabenstellung der Gemeinde (GV),

- die Zusammenhänge zwischen Aufbringung, Verwaltung und Verwendung der öffentlichen Mittel kennen
- in der Lage sein, Teile des Haushalts einer Gemeinde (GV) oder ein dezentrales Budget aufzustellen und auszuführen
- die haushaltsrechtlichen Instrumentarien, die eine Anpassung der finanzwirtschaftlichen Vorgänge an den tatsächlichen Ablauf der Aufgabenerfüllung ermöglichen, beherrschen
- Art und Herkunft der öffentlichen Einnahmen kennen
- die wesentlichen Bestimmungen des Gebührenrechts anwenden können.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
		S 1
1. Stellung der Öffentlichen Finanzwirtschaft in der Volkswirtschaft und im politischen System	6	
1.1 Ziele des öffentlichen Finanzmanagements		
1.2 Bedeutung der kommunalen Ebene		
1.3 Finanzierung kommunaler Haushalte		
2. Haushalts-/Budgetmanagement in der Planung	14	
2.1 Haushaltsplan/Budgetbuch		
2.2 Ordnungssystem, Haushaltssystematik, Produktplan	25	
2.3 Prinzipien der Haushalts- und Budgetplanung		
2.4 Instrumente der Flexibilisierung	15	
2.5 Haushaltsausgleich		
2.6 Haushaltssatzung/Kontraktmanagement		
		60
3. Gesamthaushalt	20	S 3.2
3.1 Einnahmestruktur		
3.1.1 Leistungsentgelte für kommunale Produkte		
3.1.2 Steuern		
3.1.3 Rücklagen, Sonderrücklagen		
3.1.4 Fremdfinanzierung – Zuwendungen		
3.1.5 Fremdfinanzierung – Kredite		
3.1.6 Fremdfinanzierung – Leasing		
3.2 Ausgabenstruktur		
Klausurwochen	4	24
4. Haushalts-/Budgetmanagement in der Ausführung	8	S 4
4.1 Realisierung der Finanzierungsmittel		
4.2 Aufgabenorientierte Umsetzung der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen		
4.2.1 Auftragsvergabe		
4.2.2 Kooperation zwischen Fachverwaltung und Kasse		
4.3 Kontrolle des Haushalts- und Budgetablaufs	18	
4.4 Haushalts- bzw. Budgetabweichungen		
4.4.1 Flexibler Mitteleinsatz		
4.4.2 Überplanmäßige/außerplanmäßige Bewilligungen		

098

Stand Senatsbeschluss 30.05.00

4.4.3	Nachtrag		
5.	Haushalts- bzw. Budgetabschluss	6	
5.1	Grundprinzipien		
5.2	Rechnungsabgrenzung		
5.3	Übertragungen: Kassenreste, Budgetreste, Haushaltsreste		32
Repetitorium		20	20

**Einleitung für das Fach: Öffentliche Finanzwirtschaft - Fachbereich Staatlicher
Verwaltungsdienst**

1. Studienverlauf

ÖFW wird nicht wie bisher in allen Studienabschnitten gelehrt, sondern „nur“ mit 60 Stden. im S 1, mit 24 Stden. im S 3.2 und mit 32 Stden. (20 Stden. Rep.) im S 4.

2. Lehrthemen

Die Lehrinhalte werden dem Studienverlauf angepaßt. Die abgabenrechtlichen Themen wurden stark verkürzt und in das S 3.2 verlagert; der Schwerpunkt im S 3.2 liegt wie bisher auf dem Gebührenrecht. Im übrigen wird in den Lehrthemen der Entwicklung der Organisationsformen in der Landesverwaltung und des staatlichen Haushaltsrechts Rechnung getragen. Neben der Aufnahme der Landesbetriebe ist die Aufstellung und Abwicklung von produktorientierten Budgets im Rahmen der dezentralisierten Haushalts- und Finanzverantwortung ein neuer Schwerpunkt.

Fachbereich:
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Öffentliche Finanzwirtschaft

Gesamtstunden:
116 + 20 (Repetitorium)

LERNZIEL

Die Studierenden sollen, ausgehend von der Aufgabenstellung des Landes,

- die Zusammenhänge zwischen Aufbringung, Verwaltung und Verwendung der öffentlichen Mittel kennen
- in der Lage sein, Teile des Haushalts des Landes oder ein dezentrales Budget aufzustellen und auszuführen
- die haushaltsrechtlichen Instrumentarien, die eine Anpassung der finanzwirtschaftlichen Vorgänge an den tatsächlichen Ablauf der Aufgabenerfüllung ermöglichen, beherrschen
- Art und Herkunft der öffentlichen Einnahmen kennen
- die wesentlichen Bestimmungen des Gebührenrechts anwenden können
- mit den Grundzügen des Zuwendungsrechts vertraut sein und einfache Zuwendungsfälle abwickeln können.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
		S 1
1. Stellung der Öffentlichen Finanzwirtschaft in der Volkswirtschaft und im politischen System	6	
1.1 Ziele des öffentlichen Finanzmanagements		
1.2 Bedeutung der staatlichen Finanzwirtschaft		
1.3 Finanzierung staatlicher Haushalte		
2. Haushalts-/Budgetmanagement in der Planung	14	
2.1 Haushaltsplan/Budgetbuch		
2.2 Ordnungssystem, Haushaltssystematik, Produktplan		
2.3 Prinzipien der Haushalts- und Budgetplanung	25	
2.4 Instrumente der Flexibilisierung		
2.5 Haushaltsgesetz	15	
2.6 Budgetierung und Kontraktmanagement		
2.7 Landesbetriebe		
		60
3. Gesamthaushalt	8	S 3.2
3.1 Einnahmestruktur		
3.1.1 Steuern		
3.1.2 Gebühren		
3.2 Ausgabenstruktur	12	
3.2.1 Personalausgaben		
3.2.2 Veranschlagung und Abwicklung von Förderprogrammen		
Klausurwochen	4	
		24
4. Haushalts-/Budgetmanagement in der Ausführung	8	S 4
4.1 Realisierung der Finanzierungsmittel		
4.2 Aufgabenorientierte Umsetzung der Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen		
4.2.1 Auftragsvergabe		
4.2.2 Kooperation zwischen Fachverwaltung und Kasse		
4.3 Kontrolle des Haushalts- und Budgetablaufs	18	
4.4 Haushalts- bzw. Budgetabweichungen		
4.4.1 Flexibler Mitteleinsatz		
4.4.2 Überplanmäßige/außerplanmäßige Bewilligungen		
4.4.3 Nachtrag		

5	Haushalts- bzw. Budgetabschluss	6	
5.1	Grundprinzipien		
5.2	Rechnungsabgrenzung		
5.3	Übertragungen: Kassenreste, Budgetreste, Haushaltsreste		32
Repetitorium		20	20

Einleitung für das Fach: Politikwissenschaft

Das Fach Politikwissenschaft (Integrativer Studienteil) enthält einerseits die politikwissenschaftlichen Elemente des bisherigen Fachs Politische Soziologie der Studiengänge KV und SV (in dem Lehrinhalte der zwei unterschiedlichen Disziplinen Soziologie und Politikwissenschaft zusammengezogen waren). Andererseits enthält es Elemente des bisherigen Fachs Politikwissenschaft des Studiengangs PVD.

Neben allgemeinen Grundlagen der Politischen Wissenschaften, den Lehrinhalten zu Politischen Ideen und gesellschaftlichen Entwicklungen, zu Demokratie und politischer Kultur sowie Formen und Bedingungen Politischer Entscheidungsfindung, enthält es auch - allerdings mit eng begrenzter Stundenzahl - Lehrinhalte zur kommunalen Sozialpolitik, die bisher nur im Fach politische Soziologie (Studiengänge KV/SV) enthalten waren. Damit wird deren zunehmende Bedeutung für staatliches Handeln in Verwaltung und Polizei berücksichtigt. Die anderen kommunalpolitischen Lehrinhalte, die bisher im Fach Politische Soziologie für die Studiengänge KV und SV (im S 3) angeboten wurden, sind jetzt teilweise Inhalte der Vertiefungsbereiche dieser Studiengänge.

Als neue Lehrinhalte wurden - ebenfalls mit geringem Stundensatz - die Themen „Europäische Integration“ und „Globalisierung“ aufgenommen.

Im Studiengang PVD wird das Fach Politikwissenschaft zusätzlich als Wahlpflichtfach angeboten und widmet sich dort vor allem dem Thema „Politischer Extremismus“.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst
Polizeivollzugsdienst
Hinweis: integrativ

Fach:
Politikwissenschaft

Gesamtstunden:
50

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- das politische System der Bundesrepublik Deutschland bewerten
- die Demokratie und politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland würdigen, auch auf lokaler Ebene
- Interessengegensätze und Austragung von Konflikten als Elemente politischen Handelns beurteilen
- die kommunale Sozialpolitik bewerten
- Prozess und Folgen der europäischen Integration und der Globalisierung beurteilen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studienabschnitt/ Stunden
		S 3.1
1. Einführung - Politikbegriffe und -felder - Theoremeansätze - Methoden	2	
2. Politische Ideen und gesellschaftliche Entwicklungen - Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus und ökologische Ansätze	6	
3. Demokratie: Formen, Gefährdung und Perspektiven - plebiszitäre Demokratie - repräsentative (insbesondere parlamentarische) Demokratie - Gefährdungen der Demokratie und Potentiale ihrer Weiterentwicklung	6	
4. Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit; politischer Extremismus	8	
5. Politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland	4	26
6. Politische Entscheidungsfindung im gesellschaftlichen Spannungsfeld - Funktion von Parteien - Interessengruppen/-verbände - Politische Funktionen - Formen der Einflussnahme auf das politisch-administrative System - Massenmedien - politische Funktionen - Bedingungen ihrer Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit - Verhältnis von Politik und Wirtschaft - Verhältnis von Politik und Verwaltung - Formen politischer Partizipation der Bürger (verfasste und nichtverfasste Formen) - Grundsätze nachhaltiger Verwaltung	8	S 3.2
7. Lokale Demokratie; Merkmale und Funktion politisch wirksamer Akteure - lokale Parteien - Vereine und Verbände - Lokale Medien - Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen u.a. - Formen lokaler Bürgermitwirkung	6	
8. Europäische Integration und Globalisierung - ihre politischen, ökonomischen und sozialen Folgen - ihre Bedeutung für die innere Sicherheitspolitik	6	
Klausurwochen	4	24

107

Einleitung für das Fach: Psychologie

Das vorliegende Curriculum für das Fach Psychologie gliedert sich in einen integrativen Abschnitt und in einen speziellen Abschnitt Polizeipsychologie.

In den Studienabschnitten S 1 und S 2 wird das Fach Psychologie in den Fachbereichen Kommunalen Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst und Polizeivollzugsdienst fachbereichsübergreifend vermittelt. Diesem integrativen Teil, der einen Umfang von 63 Stunden hat, folgt für die Studierenden des Fachbereiches Polizeivollzugsdienst im Studienabschnitt S 3.1 der spezielle Teil Polizeipsychologie.

Die Inhalte des Curriculums für das Fach Psychologie orientieren sich an den Anforderungen einer modernen Verwaltung, in der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt der Arbeit stehen. Der integrative Teil thematisiert deshalb vor allem die Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern und daraus resultierende Probleme. Sowohl psychologische Besonderheiten in der Kommunikation mit ausländischen Bürgerinnen und Bürgern als auch mit älteren Menschen und psychisch Kranken sollen im Fach Psychologie behandelt werden. Professionelles Handeln im öffentlichen Dienst setzt gleichzeitig aber auch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen voraus, die in der Lage sind, positiv Einfluß auf ihre Motivation und Arbeitszufriedenheit zu nehmen. Interne Probleme am Arbeitsplatz wie z.B. Suchtprobleme oder Mobbing dürfen nicht übersehen werden. Hier soll das Fach Psychologie dazu beitragen, dass Problemfelder frühzeitig erkannt und angemessene Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden können.

Das Curriculum Polizeipsychologie für den Studienabschnitt S 3.1 beinhaltet neben einer Standortbestimmung dieses Anwendungsgebietes der Psychologie folgende Schwerpunktthemen: Polizeiliches Handeln muss einerseits die Täterperspektive und dabei u.a. die Tatmotive fokussieren, andererseits aber auch die Bedürfnisse und Erwartungen von Opfern berücksichtigen. Der professionelle Umgang mit aggressiven und gewalttätigen Bürgern bei polizeilichen Einsätzen setzt Wissen über Entstehungszusammenhänge und Möglichkeiten zur Reduzierung aggressiven Verhaltens voraus.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst
Polizeivollzugsdienst
Hinweis: integrativ

Fach:
Psychologie

Gesamtstunden:
63

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die Bedeutung der Psychologie für die Handlungsfelder des öffentlichen Dienstes erkennen
- wesentliche Faktoren kennen, mit denen sich sowohl eigenes Verhalten als auch das von Bürgerinnen und Bürgern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Vorgesetzten beschreiben, erklären, prognostizieren und beeinflussen lässt
- die Bereitschaft entwickeln bzw. festigen, eigenes Verhalten am Selbstverständnis des öffentlichen Dienstes und an den Aufgaben und organisatorischen Notwendigkeiten der konkreten beruflichen Tätigkeitsfelder auszurichten.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
			S 1
1.	Psychologie – Wissenschaft vom Erleben und Verhalten	8	
1.1	Gegenstand, Ziele und Fragestellungen der Psychologie		
1.2	Methoden der Psychologie		
1.3	Richtungen und Teildisziplinen der Psychologie		
1.4	Anwendungsgebiete der Psychologie		
2.	Lernen, Denken und Problemlösungen im Arbeitsalltag	8	
2.1	Lernen im psychologischen Sinne		
2.2	Lerntheorien		
2.3	Gedächtnismodelle		
2.4	Lerntechniken für das Studium		
2.5	Problemlösungs- und Entscheidungsprozesse		
3.	Kommunikation	8	
3.1	Grundlagen, Begriffe und Modelle		
3.2	Arten und Erscheinungsformen menschlicher Kommunikation		
3.3	Nonverbale Kommunikation/Körpersprache		
3.4	Bedingungen erfolgreicher Kommunikation		
3.5	Gesprächstechniken und Gesprächshaltungen		
4.	Stress und Stressbewältigung im Dienst	6	
4.1	Begriff und Entstehung von Stress		
4.2	Interne und externe Stressoren		
4.3	Stressvermeidung		
4.4	Ziele und Methoden der Stressbewältigung		30

		S 2
5. Psychosoziale Probleme in der Arbeitswelt	8	
5.1 Sucht (exemplarisch Alkoholabhängigkeit)		
5.2 Mobbing		
5.3 Sexuelle Belästigung		
6. Psychosoziale Kompetenz im Umgang mit fremden Kulturen	8	
6.1 Soziale Wahrnehmung		
6.2 Fehler und Verzerrungen der sozialen Wahrnehmung		
6.3 Wert- und Normkonflikte als Ausdruck kultureller Unterschiede		
6.4 Interkulturelle Kompetenz im Umgang mit Fremden		
7. Psychosoziale Kompetenz im Umgang mit ausgewählten Personengruppen	7	
7.1 Umgang mit älteren Menschen		
7.2 Umgang mit Nichtsesshaften		
7.3 Umgang mit psychisch Kranken		
8. Ausgewählte Themen der Arbeits- und Organisationspsychologie	7	
8.1 Motivation und Arbeitszufriedenheit		
8.2 Methoden und Probleme der Eignungs- und Leistungsdiagnostik		
Klausurwoche	3	
		33

Einleitung für das Fach: Selbst- und Konfliktmanagement - SKM

Das Fach **Selbst- und Konfliktmanagement** wurde kurzfristig für die Fachbereiche Kommunal- und Staatlicher Verwaltungsdienst eingeführt.

Im Zuge der Studienreform „Integratives Studium“, die seit März 1999 vorangetrieben wurde, war zunächst eine Verbindung der Fächer **Führungslehre** und **Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - ÖBWL** - für möglich gehalten worden. Der nunmehr für das Fach **Führungslehre** im Fachbereich Polizeivollzugsdienst eingeführte Begriff **Management** sollte dieses neue Fach repräsentieren. Erst gegen Ende Februar 2000 waren diese Bemühungen für gescheitert erklärt worden. Da eine nähere Betrachtung der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Curricula der weiteren Fächer der Fachbereiche KV/SV ergab, dass bestimmte Inhalte, die in den ersten beiden Bausteinen des **Verhaltenstrainings - VT/SKT** während der Praktika 1 und 2 eine Rolle spielen, in den davorliegenden Studienabschnitten nicht enthalten waren, wurden diese unter der Bezeichnung **Selbst- und Konfliktmanagement- SKM** zusammengeführt.

Mit - 15 - Vorlesungsstunden wurde das Fach auf ein denkbares Minimum reduziert. In dieser Zeit können auch tatsächlich die belangvollsten Wissensbereiche nur fragmentarisch angesprochen werden, die im **VT - SKT** anschließend trainiert werden.

Durch die unterschiedliche Tiefe der Behandlung von Themengebieten im Fach **Management** (PVD) und **SKM** ergibt sich ein vorwissenbezogenes Ungleichgewicht. Diese Tatsache wurde von den Fachbereichsräten und auch von der AG „Curriculum VT - SKT“ gesehen und diskutiert. Die vorläufige Akzeptanz ist sowohl mit dem weit fortgeschrittenen Reformprozess als auch mit der Möglichkeit zu erklären, die im Fachbereich PVD gemachten Erfahrungen in der Zusammenführung von Auf- und Einsteigern hier auf Trainingsteilnehmer mit unterschiedlichem Wissensstand zu übertragen.

Es sollte keine Verwechslung mit dem im Modellstudiengang angebotenen „Managementtraining“ stattfinden.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Fach:
Selbst- und Konfliktmanagement (SKM)

Gesamtstunden:
15

LERNZIEL

Die Studierenden sollen
auf die besonderen Anforderungen des Verhaltenstrainings vorbereitet werden.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
			S 1
1.	Einführung	1	
2.	Persönlichkeit/Selbstmanagement	5	
3.	Rolle/Berufsbild	4	
4.	Konflikte	5	
			15

Einleitung für das Fach: Soziologie

Das Fach Soziologie (integrativer Studienteil) ist einerseits aus dem bisherigen Fach Politische Soziologie der Studiengänge KV und SV hervorgegangen, in dem Lehrinhalte der zwei unterschiedlichen Disziplinen Soziologie und Politische Wissenschaften zusammengezogen waren. Andererseits enthält es Elemente des bisherigen Fachs Soziologie des Studienganges PVD.

Das Fach Soziologie behandelt - wie bisher das Fach Politische Soziologie (KV/SV) bzw. das Fach Soziologie (PVD) - die allgemeinen Grundlagen der Sozialwissenschaften und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen administrativen und polizeilichen Handelns sowie die gesellschaftlichen und organisatorischen Grundlagen effizienten und bürgernahen Staatshandelns. Darüber hinaus widmet es sich (mit knappen Stundenansatz) mit dem Thema „Stadtsoziologie“ einem zentralen kommunalen Themenbereich, der bisher nur Inhalt des Faches Politische Soziologie (Studiengänge KV und SV) war, aber inzwischen sowohl für die Studierenden der Studiengänge KV und SV als auch für des Studiengangs PVD von zunehmender Bedeutung ist.

Andere auf kommunale Probleme bezogene Lehrinhalte des bisherigen Fachs Politische Soziologie (KV/SV), die im S 3 vorgesehen waren, sind in die Vertiefungsbereiche der Studiengänge KV und SV transferiert worden.

Den polizeispezifischen Bereich betreffend, sind im Studienabschnitt 4, auf den integrativen Teil im Studienabschnitt 2 aufbauend, 18 Pflichtstunden und 46 Stunden Soziologie fakultativ vorgesehen. Dabei handelt es sich im Pflichtteil um Inhalte, die schon im bisherigen Curriculum vorgesehen waren und die die Kernbereiche der Soziologie ausmachen. Neben Vertiefungen in den für die Polizei so bedeutsamen Bereichen der Sozialisation wie auch der Gruppensoziologie, geht es um Grundlegungen der Theorie abweichenden Verhaltens. Hinsichtlich des Wahlbereiches ist anzumerken, dass nunmehr eine umfängliche und explizite Auseinandersetzung mit organisationssoziologischen Fragestellungen vorgesehen ist, um durch Sinnerfassung und soziologisches Problembewusstsein der Bereitschaft zu festigen, im Sinne der Neuen Steuerungsmodelle zur Optimierung der Organisationsziele von Effektivität und Effizienz einer bürgerorientierten Polizei beizutragen.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst
Polizeivollzugsdienst
Hinweis: integrativ

Fach:
Soziologie

Gesamtstunden:
44

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- gesellschaftliche Zusammenhänge und das Verhältnis von Individuum und Gesellschaft begreifen
- die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns, insbesondere sozialstrukturelle Voraussetzungen und soziale Probleme kennen und in ihrer Bedeutung bewerten
- die sozialen Verhältnisse in den Kommunen kennen und verstehen
- die Grundlagen effizienten und bürgerorientierten Staatshandelns einschätzen
- sich mit dem gesellschaftlichen Wandel auseinandersetzen.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
			S 2
1.	Einführung - Einführung in die Sozialwissenschaften - Soziologische Grundbegriffe	4	
2.	Sozialisation, Entstehen und Übernahme von Orientierungen, Werten und Normen	4	
3.	Gesellschaft und Individuum heute - Bedingungen gesellschaftlicher Integration und Desintegration - Wertewandel (insbesondere gesellschaftliche Individualisierung) - aktuelle gesellschaftliche Bedingungen von Verhalten	4	
4.	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen staatlich-administrativen Handelns: Sozialstruktur und sozialer Wandel - Bevölkerung, Familie, Jugend - Schichten und Milieus, soziale Ungleichheiten, soziale Probleme (insbesondere Arbeitslosigkeit, Armut, Obdachlosigkeit etc.) - Anforderungen an eine ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Verwaltung	10	
5.	Stadtsoziologie - Stadtentwicklung (Urbanisierung, Suburbanisierung, Reurbanisierung etc.) - Ökonomische und soziale Probleme in den Kommunen - Spaltungstendenzen in den Kommunen (Ausgrenzung, Segregation, Folgen der Migration) - Ansätze zur Bewältigung aktueller Probleme (Stadtteilmanagement, kommunale Beschäftigungsinitiativen, Selbsthilfeförderung etc.)	8	
6.	Gesellschaftliche und organisatorische Grundlagen effizienten und bürgerorientierten staatlichen Handelns - organisationssoziologische Grundlagen - das Verhältnis von staatlichen Organen und Bürgern (Bürokratie und Hierarchie; partizipative und kooperative Formen staatlichen Handelns)	6	
6.	Wandel von der Industrie- zur globalen Dienstleistungs- und Kommunikationsgesellschaft	4	

Klausurwoche	4	44
--------------	---	----

118

Einleitung für das Fach: Ethik

Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein Westfalen bildet seit dem 1.9.2000 unter anderem im Fach Ethik Studierende der Fachbereiche staatliche und kommunale Verwaltung und Polizei integrativ aus.

Die späteren jeweiligen Arbeitsfelder werden charakteristisch verschieden sein; gleichwohl gehören beide Gruppen dem öffentlichen Dienst an und haben gemeinsam an dessen Ethos teil, was zu Überschneidungen der Lehrinhalte an der FHöV NW berechtigt.

Für den Bereich der kommunalen und staatlichen Verwaltung bedeutet die Einführung des Faches Ethik eine Neuerung, die den immer komplexer werdenden, gleichzeitig immer stärker eigenverantwortlich auszufüllenden Arbeitsbereichen auch der kommunalen und staatlichen Beamtinnen und Beamten mit dem Bedarf eigenständiger moralischer Orientierung und Reflexion eigenen Handelns Rechnung trägt. Sie beschränkt sich zunächst auf eine methodische Einführung. Für die weitere Curriculumentwicklung wird zu bedenken sein, ob nicht im weiteren Studium auch eine materialethische Vertiefung in organisationsethischer Perspektive in der Logik des neu eingeschlagenen Weges liegt.

Konkret bedeuten die Neuerungen:

1. Die Einführung in das Fach Ethik erfolgt integrativ als formale Einführung in die Methoden ethischer Urteilsbildung im Studienabschnitt 2. Formalethische Fragen werden exemplarisch behandelt, damit die Auseinandersetzung mit dem Stoff anschaulich und lebensnah erfolgen kann. Ein tiefergehender, problem- oder berufsorientierter, von materialethischen Fragestellungen ausgehender Ansatz scheidet weitgehend aus, weil Studierende mit verschiedenen Berufsperspektiven in gleicher Weise den Zugang zur Ethik finden sollen.
2. Für den Fachbereich Polizei schließt sich an die methodische Einführung im Studienabschnitt III/2 eine erste Spezifizierung als Einführung in die „Bereichsethik“ an. Die Ethik des Polizeiberufs stellt einen Sonderfall der Sozialethik dar, dessen spezifische Bedingungen einer besonderen Reflexion bedürfen. Insbesondere in organisationsethischer Perspektive ist das Ethos der Polizei gesondert zu würdigen.

Für den Fachbereich Polizei bietet der Wahlpflichtteil die Möglichkeit, einzelne

ethische Probleme im Berufskontext der Polizei vertieft zu reflektieren.

3. Die curriculare Entwicklung des Faches Ethik führt zu einem selbständigen Leistungsnachweis am Ende des Studienabschnitts II (integrative dezentrale Klausur) und zu einem mit dem Fach öffentliches Dienstrecht verknüpften Leistungsnachweis am Ende des Studienabschnitts III/2 (dezentrale Klausur, ausschließlich für Polizei) sowie zu einem fakultativen Teil der Staatsprüfung.

Die Ausweitung des Faches Ethik zur allgemeinen Verwaltungsethik macht eine entsprechende Weiterbildung der Dozenten erforderlich; sie wird über die Fachkonferenz sichergestellt.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst
Polizeivollzugsdienst
Hinweis: integrativ

Fach:
Ethik

Gesamtstunden:
33

LERNZIEL

Das Studium der Ethik soll das moralische Urteilsvermögen der Studierenden fördern und dazu beitragen, dass sie im Rahmen ihrer Berufsausübung entsprechend den durch das Grundgesetz legitimierten ethischen Kriterien moralisch handeln.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S 2
1. Grundlagen der Ethik 1.1 Ethische Grundbegriffe 1.2 Notwendigkeit und Grenzen von Moral und Ethik 1.3 Moral als Phänomen: affirmative und kritische Funktion von Moral	10	
2. Moralische Urteilsbildung 2.1 Zweckrationale und moralische Urteile 2.2 Handeln beschreiben, erklären, verstehen und bewerten 2.3 Ethische Kriterien	10	
3. Begründungsverfahren für ethische Kriterien 3.1 Deskription und Präskription 3.2 Tugendethik und Pflichtethik 3.3 Gefühlsethik und rationale Ethik 3.4 Wertethik und Dialogethik 3.5 Gesinnungsethik und Verantwortungsethik 3.6 Traditionelle Ethiktheorien und feministische Ethik	10	
Klausurwoche	3	
		33

Einleitung für das Fach: Methodik wissenschaftlicher Arbeit/Juristische Methodik

Dieses Fach umfasst im Studienabschnitt 1 30 Stunden, die integrativ vermittelt werden. In den Fachbereichen Kommunalen und Staatlicher Verwaltungsdienst schließen sich im Studienabschnitt 3.1 weitere 39 Stunden an.

Integrative Stunden im S 1

Der Stoffinhalt orientiert sich am bisherigen Curriculum der Fachbereiche KV/SV (32 Stunden im bisherigen S 1/S 2) und PVD (30 Stunden im bisherigen S I).

Hervorzuheben sind folgende Veränderungen:

- Auch für die Fachbereiche KV/SV ist jetzt ein Stundenansatz von 2 Stunden ausdrücklich für die Schulung des Umgangs mit wissenschaftlicher Literatur einschließlich Fachzeitschriften und anderen Hilfsmitteln wissenschaftlichen Arbeitens (Fundhefte, elektronische Dateien u.ä.) vorgesehen (Tz. 4).
- Wegen der integrativen Vermittlung ist darauf zu achten, dass Fallbeispiele aus den Gebieten des öffentlichen, des privaten und des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts behandelt werden (Tz. 5).

Stunden im S 3.1 („Methodik wissenschaftlicher Arbeit“, nur Fachbereiche KV/SV)

Die im bisherigen S 3 vermittelten 16 Stunden zur Bescheidtechnik sind auf 20 Stunden aufgestockt worden (Tz. 8).

Um die Studierenden besser auf die Arbeit in allen wissenschaftlichen Fächern vorzubereiten, insbesondere im Hinblick auf Seminar und Projekt, und ihnen eine bessere Hilfestellung für das Einarbeiten in neue Arbeitsfelder wie auch für die Erschließung wissenschaftlicher Dateien zu geben, sollen in insgesamt 19 Stunden (Tz. 7)

- Internet- und Bibliotheksrecherchen vermittelt werden (nach Möglichkeit unter Nutzung der vorhandenen EDV-Räume und der Bibliotheks-PC),
- das Verarbeiten und Darstellen von wissenschaftlichen Meinungen, sowohl in der Diskussion wie auch in der schriftlichen Darstellung, geübt werden.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst (S 1, S 3.1)
Staatlicher Verwaltungsdienst (S 1, S 3.1)
Polizeivollzugsdienst (S 1)
Hinweis: S 1 integrativ

Fach:
Methodik wissenschaftlicher Arbeit (Fachbereiche Kommunaler und Staatlicher Verwaltungsdienst) **Gesamtstunden: 69**
Juristische Methodik (Fachbereich Polizeivollzugsdienst) **Gesamtstunden: 30**

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

methodisch-technische Fähigkeiten und Kenntnisse erwerben, die sowohl Voraussetzung für juristische Studienfächer und für das Studium insgesamt als auch Grundlage für die Bewältigung allgemeiner Tätigkeitsanforderungen des gehobenen Dienstes sind.

Dabei soll auch die Fähigkeit zum selbstständigen Einarbeiten in neue, bisher unbekannte Rechtsmaterien und Problemlagen gefördert werden, wobei auch elektronische Mittel wissenschaftlicher Recherchen einzubeziehen sind.

Die Kenntnisse und Fähigkeiten sollen sich auf die Struktur, Anwendung und Auslegung von Rechtsnormen beziehen.

Die Studierenden der Fachbereiche Kommunaler und Staatlicher Verwaltungsdienst sollen weiterhin Sicherheit in der Erstellung und Beurteilung von Bescheiden gewinnen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S I
1. Bedeutung des Rechts und des Umgangs mit Rechtsnormen für die Praxis der öffentlichen Verwaltung	6	
2. Darstellung der Rechtsquellen (einschließlich Rechtsquellenhierarchie) - Grundgesetz (unter Betonung der Bedeutung der Grundrechte) - Gesetze - Rechtsverordnungen (einschließlich ordnungsbehördlicher Verordnungen) - Richterrecht - Gewohnheitsrecht - Europarecht - Völkerrecht (z.B. Menschenrechtskonvention) - Sonderfall Verwaltungsvorschriften - Kollisionsregeln - Vorrang des höheren Rechts - Vorrang des spezielleren Rechts		
3. Darstellung der wichtigsten Rechtsgebiete, Unterscheidung zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht (einschließlich Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht), Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Leistungsverwaltung	2	
4. Umgang mit wissenschaftlicher Literatur einschließlich Fachzeitschriften und anderen Hilfsmitteln wissen- schaftlichen Arbeitens (Fundhefte, elektronische Dateien u.ä.)	2	
5. Einführung in den Umgang mit Rechtsnormen mit Anwendungsbeispielen aus dem Zivil-, Verwaltungs-, Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht - Umgang mit Antwortnormen - Subsumtion (einschließlich unbestimmter Rechtsbegriffe) - Rechtsfolge (mit Hinweis auf Ermessen und Verhältnismäßigkeit) - Gegennorm - Hilfsnorm - Auslegung, Analogie, Umkehrschluss	10	

6.	<ul style="list-style-type: none"> - Unterschied formelles/materielles Recht - Unterschied Zuständigkeitsregelung/Eingriffsermächtigung - Dreiteiliger Deliktsaufbau 	10	30
	Methodik der Fallbearbeitung <ul style="list-style-type: none"> - Beachten der Aufgabenstellung - Analyse des Sachverhaltes und Gliederung - Übungen zum Gutachtenstil 		
7.	Vertiefung von Methoden der wissenschaftlichen Arbeit	19	S 3.1
	7.1 Internet- und Bibliotheksrecherchen		
	7.2 Verarbeiten und Darstellen von wissenschaftlichen Meinungen		
8.	Formulieren von Bescheiden	20	39

Einleitung für das Fach: „Sozialwissenschaftliche Methoden/Statistik“

Das Fach „Sozialwissenschaftliche Methoden“ wird mit 39 Stunden im Studienabschnitt S 3.1 gelehrt. Ein vergleichbares Fach gab es im FB PVD nicht. Gegenüber dem bisherigen Fach Statistik der FB KV/SV stellt „Sozialwissenschaftliche Methoden“ eine inhaltliche und zeitliche Ausweitung dar.

Datenerhebungen mittels sozialwissenschaftlicher Methoden, deren Auswertung sowie der Umgang mit Statistiken, gewinnen in der Praxis der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung. So werden beispielsweise in der kommunalen Verwaltung verstärkt Kundenmonitore als wichtiges Instrument des Qualitätsmanagement eingesetzt. Im Polizeibereich ist z. B. auf Befragungen zu verweisen, mit denen das Sicherheitsempfinden der Bürger wie auch deren konkrete Bedürfnisse erhoben werden sollen. Auf der Grundlage von sozialwissenschaftlich erhobenen und statistisch ausgewerteten Daten werden Schwachstellen im Aufgabenvollzug analysiert und Entscheidungen getroffen, die letztlich zur Optimierung von Effektivität und Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen beitragen können.

Ein grundlegendes Verständnis der sozialwissenschaftlichen Methoden ist deswegen für die Absolventen der FHöV NRW unerlässlich. Die Lernziele des Fachs lauten deshalb:

„Die Studierenden sollen....

- ein grundlegendes Verständnis für die Planung, Durchführung und Auswertung von empirischen Studien entwickeln,
- in die Lage versetzt werden, in ihrem späteren Arbeitsfeld sozialwissenschaftliche Arbeitsweisen nachzuvollziehen....“

Zudem sollen die Studierenden auf den Lehrbereich / Lehrmethode „Projekt“ vorbereitet werden, in der sie zur Beantwortung praktischer Fragestellungen sozialwissenschaftliche Methoden anwenden sollen.

Lerninhalte des Fachs sind die Erhebungsmethoden Fragebogen, Interview und Beobachtung. Des weiteren wird die Datenauswertung mit Hilfe quantitativer und qualitativer Verfahren gelehrt. Sowohl bei der Datenerhebung als auch -auswertung soll der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik geübt werden. Die Studierenden sollen zudem die wichtigsten Regeln des Datenschutzes kennenlernen. Besonderen Wert wird auf die Entwicklung der Fertigkeit gelegt, die Ergebnisse empirischer Studien sachgerecht interpretieren und ihre Aussagekraft für die jeweiligen Problemstellung beurteilen können.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst
Polizeivollzugsdienst
Hinweis: integrativ

Fach:
Sozialwissenschaftliche Methoden/Statistik

Gesamtstunden:
39

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- ein grundlegendes Verständnis für die Planung, Durchführung und Auswertung von empirischen Studien entwickeln
- in die Lage versetzt werden, in ihrem späteren Arbeitsfeld sozialwissenschaftliche Arbeitsweisen nachzuvollziehen
- sich auf den Lehrbereich/die Lehrmethode „Projekt“ vorbereiten.

Lehrthemen		Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
1.	Aufbau und Form einer empirischen Studie im Bereich der Sozialwissenschaften - wissenschaftliche Gütekriterien - Auswahl und Konkretisierung eines Problems - Hypothesenbildung - Operationalisierung von Variablen - Stichprobengewinnung	6	S 3.1
2.	Datenerhebung mittels Befragung		
2.1	Fragebogen - Umfang und Form eines Fragebogens - Formulierung und Reihenfolge der Items - Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik beim Einsatz von Fragebogen	5	
2.2	Interview - strukturierte/teilstrukturierte/nicht-strukturierte Interviews - Fragetechniken - Gedächtnisproblematik	4	
3.	Datenerhebung mittels Beobachtung - Selbst-/Fremdbeobachtung - teilnehmende/nicht-teilnehmende Beobachtung - Einsatz von Kategoriensystemen - Reaktivitätsproblematik	4	
4.	Datenauswertung und Interpretation - Auswertung quantitativer Daten (Häufigkeitsverteilung, Kreuztabellen, statistische Kennziffern für zentrale Tendenz und Verteilung, andere ausgewählte Kennziffern – z.B. Korrelationsmaße, Trendindizes) - Auswertung qualitativer Daten - Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik bei der Auswertung von Daten und der Präsentation von Auswertungsergebnissen - Methodenkritik, Generalisierbarkeit von Ergebnissen	16	
5.	Datenschutz in der sozialwissenschaftlichen Forschung - Anonymität und deren organisatorische Gewährleistung - Auskunftersuchen von Befragten und Dritten, Löschen von Daten	4	
			39

Einleitung für das Fach: Verhaltenstraining

(Selbst- und Konflikt- Managementtraining - VT/SKT)

„Das Verhaltenstraining (VT/SKT) ist“ - als Fach der Studiengänge Kommunaler Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst und Polizeivollzugsdienst - „integrierter“ Bestandteil des Fachhochschulstudiums an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW. Es bietet die Möglichkeit, die in den fachtheoretischen Veranstaltungen erworbenen Kenntnisse fallbezogen anzuwenden, die persönlichen Handlungskompetenzen zu überprüfen, das professionelle Verhaltensrepertoire zu erweitern und das berufliche Handeln in Folge angemessen zu gestalten.“¹

Ein Verhaltenstraining für Bedienstete des öffentlichen Dienstes ist demnach an den Grundüberlegungen zu positiven Verhaltensvarianten öffentlich Bediensteter zu orientieren.²

„Es dient der Förderung der Sozialkompetenz mit den Schwerpunkten

- Intensivierung der Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit vorhandenen Werten, Einstellungen (inklusive Vorurteilen) und Haltungen,
- Verbesserung des Selbstmanagements,
- Verbesserung der kommunikativen Kompetenz,
- Verstärkung der Teamfähigkeit (und Führungskompetenz) sowie
- Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit.

Das Training von Verhaltensoptionen bedingt den zeitlichen Vorlauf der Fächer, deren Inhalte die Grundlage für das Training innerhalb der einzelnen Bausteine bilden.³ Damit muss sichergestellt sein, dass innerhalb der Studienabschnitte 1 bzw. 2 ein entsprechender Vorlauf für die Themen des in dem jeweiligen Praktikum folgenden Verhaltenstrainingsbaustein erfolgt.“⁴

Der für das Integrative Studium erarbeitete Ablauf des Verhaltenstrainings sieht 2 Bausteine à 32 Stunden, damit 64 Stunden integratives Training der Fachbereiche Kommunaler Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst und Polizeivollzugsdienst, sowie einen spezifischen Baustein für die Fachbereiche Kommunaler/Staatlicher Verwaltungsdienst à 32 Stunden und zwei Bausteine für den Fachbereich Polizeivollzugsdienst von 32 bzw. 24 Stunden vor.

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst
Polizeivollzugsdienst
Hinweis: P 1, P 2 integrativ

Fach:
Verhaltenstraining

Gesamtstunden:
96

LERNZIEL

Die Studierenden

- analysieren eigenes und fremdes Handeln und dessen Einfluß auf den täglichen Dienst
- gestalten ihr Selbstmanagement positiv
- setzen konstruktiv Kommunikation als das Hilfsmittel für den Umgang miteinander sowohl innerhalb der eigenen Organisation als auch im Umgang mit dem Bürger ein
- sind in beruflichen Situationen handlungskompetent, erkennen besonders fordernde Situationen und setzen Stressbewältigungstechniken ein
- setzen Mittel der Konfliktbehandlung situationsbezogen ein
- kennen Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer konstruktiven Teamarbeit und handeln danach
- orientieren Ziele und Handeln an den Grundsätzen der Qualitätsorientierung.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- Abschnitt /Stunden
Baustein 1 1. Einführung in das Selbst- und Konfliktmanagement - VT/SKT - 2. Selbstmanagement 2.1 Kontakte und Erfahrungen mit dem und im Polizei-/Verwaltungs- beruf 2.1.1 Eigene Wertvorstellungen und Verhaltensanforderungen von Beamtinnen und Beamten, z.B. <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitshaltung - individuelle Ziele - Zuverlässigkeit - Umgang mit unterschiedlichen „Kundengruppen“, mit Macht, mit Gewalt - Reflexion der eigenen Werthaltungen und Möglichkeiten in- dividueller Einstellungsänderungen, Tragweite des eigenen Handelns, Selbstwertgefühl 2.1.2 Beruflich verbindliche Werte und Anforderungen der Verwal- tungen an die Beamtin / den Beamten, z.B. <ul style="list-style-type: none"> - Dienstleistungsgedanke (Sinnorientierung), Leitgedanke, Leitbild - Bürgerfreundliches Verhalten, Kundenorientierung - Kontakt- und Kommunikationsfähigkeit - Fachkompetenz - Selbstkompetenz, Rollen-/Berufsverständnis - Verantwortungs- und Leistungsbereitschaft - Teamverhalten 2.1.3 Persönlichkeit und Sozialisation von Beamtinnen und Beamten, z.B. <ul style="list-style-type: none"> - Erarbeitung und Reflexion von Selbst- und Fremdeinschät- zung - Stärken-/Schwächenanalyse - Kritikfähigkeit - Wirkung der eigenen Person 2.1.4 Erfahrungsaustausch „Stress mit dem und im Polizei-/Ver- waltungsberuf“ 2.2 Reflexion der theoretischen Hintergründe <ul style="list-style-type: none"> - Entstehung und Funktionen von Einstellungen und Vorur- teilen - Förderliche und problematische Haltungen - Beruflich verbindliche Werte, z.B. aus dem Grundgesetz, der Verwaltungsreform etc. - Stressoren, Stresssymptome und Stressreaktionen 	32	P 1

<p>2.3 Relevanz des Selbstmanagements für /in berufliche/n Situation/en</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einstellungen, Haltungen und Werte im Beruf - Mögliche Reaktionen auf/in Stresssituationen, Stressbewältigung durch z.B. systematische Problemlösung, Arbeitsplatzorganisation, Zeitmanagement - Übungen zu den unter 2.1 genannten Aspekten <p>3. Kommunikation der Bediensteten im öffentlichen Dienst</p> <p>3.1 Einführung und Erfahrungsaustausch zum/in das Thema Kommunikation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Stellenwert der Kommunikation innerhalb der Verwaltung und im Kontakt mit dem Bürger - Aspekte der Organisationskultur (z.B. Sprache) <p>3.2 Reflexion der theoretischen Hintergründe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelle und Grundbegriffe der Kommunikation - Soziale Wahrnehmung - Grundlegende Gesprächstechniken, z.B. Aktives Zuhören, Feedback, nondirektives und direktives Sprachverhalten und Bedeutung der Körpersprache <p>3.3 Kommunikation/Gespräche in beruflichen Situationen</p> <p>3.2.1 alltägliche Gesprächssituationen, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Telefongespräche - Informationsgespräch - Problemgespräch - Konfliktgespräch - Kritikgespräch - Beschwerdegespräch - Kontaktgespräch - Zielvereinbarungsgespräch - Mitarbeitergespräche - Anhörungen - Vernehmungen <p>3.3.2 besondere Gesprächssituationen, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besprechungen - Verhandlungen - Krisensituationen - Diskussionsveranstaltungen - Verständigungsprobleme (Ausländer, unterschiedliches Sprachniveau) <p>3.3.3 Präsentationen</p>		<p>32</p>
--	--	-----------

Baustein 2	32	P 2
<p>4. Teamfähigkeit für Bedienstete im öffentlichen Dienst</p> <p>4.1 Einführung und Erfahrungsaustausch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum Thema Teamarbeit/Einzelarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erfassen der Unterschiede zwischen Gruppen, Arbeitsgemeinschaften und Team <p>4.2 Reflexion der theoretischen Hintergründe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vor- und Nachteile von Einzel-, Gruppen- und Teamarbeit - Die soziale Gruppe - Von der Gruppe zum Team - Das Individuum im Team - Gruppen- und Teamstörungen <p>4.3 Relevanz für berufliche Situationen</p> <p>Formale und informale Gruppenkonstellationen in der öffentlichen Verwaltung, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsgruppen - Projektgruppen - Teams - Dienstgruppen - Kommissariate <p>5. Konfliktmanagement für Bedienstete im öffentlichen Dienst</p> <p>5.1 Einführung und Erfahrungsaustausch in das/zum Thema Konfliktmanagement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definition - Formen - Auswirkungen von Konflikten <p>5.2 Reflexion der theoretischen Hintergründe</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intrapersonelle und interpersonelle Konflikte sowie Konflikte im/mit dem Organisationssystem - Einflussfaktoren auf Konflikte - Dynamik von Konflikten - Konfliktentwicklungen beim beruflichen Handeln <p>5.3 Relevanz für das berufliche Handeln</p> <p>5.3.1 Wahrnehmung von Konfliktsignalen bzw. -situationen</p> <p>5.3.2 Konfliktträchtige Verhaltens- und Handlungsweisen, z.B.</p> <ul style="list-style-type: none"> - unausgesprochene Probleme - Mobbing - Sexuelle Belästigung - Sucht - Unterschiedliche Arbeitseinstellung verschiedener Kollegen und Kolleginnen 		32

Fachbereich:
Kommunaler Verwaltungsdienst

Vertiefungsbereich
Eingriffsverwaltung/Genehmigungsverwaltung

Gesamtstunden: 200

LERNZIEL

Die Studierenden sollen unter Einbeziehung wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Aspekte möglichst fachübergreifend

- die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung erkennen
- sich die Instrumente des Umweltrechts aneignen
- diese anhand exemplarisch ausgewählter Gebiete des Umweltrechts in Entscheidungen umsetzen;
- die bedeutsamen Rechtsgrundlagen im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht erfassen
- die baurechtlichen Vorschriften auf konkrete Planungsvorhaben anwenden
- die Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben beurteilen
- verfahrensrechtliche Fragen einbeziehen;
- ordnungsrechtliche Entscheidungen auf den verschiedenen Gebieten des Gewerberechts treffen können.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
Themenblock: Umweltrecht		S 4
		50
1. Allgemeiner Teil	10	
1.1 Grundprinzipien des Umweltrechts: Nachhaltigkeit, Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip		
1.2 Rechtsquellen des Umweltrechts		
1.3 Instrumente des Umweltrechts:		
- Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung (Ordnungsrecht)		
- Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung (Abgaben, Subventionen, Umweltinformationen, Selbstverpflichtungen)		
- Marktwirtschaftliche Instrumente (Öko-Audit etc.) ¹⁾		
- Planungsinstrumente u.a.m.		
2. Besonderer Teil ²⁾		
2.1 Gewässerschutz	40	
- Wasserhaushaltsgesetz		
- Landeswassergesetz		
2.2 Immissionsschutz		
- Bundesimmissionsschutzgesetz		
- Landesimmissionsschutzgesetz		
2.3 Naturschutz und Landschaftspflege		
- Bundesnaturschutzgesetz/Landschaftsgesetz NW		
- Eingriffe in Natur und Landschaft		
- Landschaftsplanung		
2.4 Abfallwirtschaft		
- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz		
- Landesabfallgesetz		
2.5 Bodenschutz (Bundes-Bodenschutzgesetz)		
2.6 Energierecht/Klimaschutz		

¹⁾ Verknüpfungsmöglichkeiten zu den Wirtschaftswissenschaften:

- Arten, Ursachen und Ausmaß der umweltrelevanten Externalitäten
- Marktwirtschaftliche Ansätze im Umweltschutz
 - Umweltabgaben
 - Ökosteuern
 - Umweltzertifikate
 - ...

²⁾ Im Hinblick auf die Stofffülle wählt jede/jeder Lehrende in eigener Verantwortung unter den Themenbereichen 2.1 – 2.6 mindestens 2 aus.

Themenblock: Öffentliches Baurecht ³⁾		50
1. Begriffe „Raumordnung“, „Landesplanung“, „Bauleitplanung“, Fachplanung“ und „Bauordnung“, Bedeutung der Bauleitplanung im kommunalen Bereich	25	
2. Bauleitplanung		
2.1 Bauleitplanung als Aufgabe der Gemeinde		
2.2 Flächennutzungsplan		
2.3 Bebauungsplan		
2.4 Vorhabenbezogener Bebauungsplan		
2.5 Sicherung der Bauleitplanung		
2.6 Planungsrechtliche Voraussetzungen einzelner Bauvorhaben		
- im Bereich eines Bebauungsplans		
- im Innenbereich		
- im Außenbereich		
3. Bauordnung	25	
3.1 Baufreiheit und Genehmigungsbedürftigkeit		
3.2 „Öffentliche Sicherheit“ und „Baugestaltung“		
3.3 Baugenehmigungsverfahren		
3.4 Bauüberwachung		
4. Nachbarschutz einschließlich Nachbarwiderspruch, -klage und vorläufiger Rechtsschutz		

³⁾ Verknüpfungsmöglichkeiten zu den Wirtschaftswissenschaften:

- Volks- und betriebswirtschaftliche Besonderheiten des Wohnungs- und Immobilienmarktes
- Vorhabenbezogener Bebauungsplan
- ...

⁴⁾ Der Stoff ist anhand praxisrelevanter Beispiele unter Beachtung des Verfahrens, der Vollstreckung und des Rechtsschutzes zu vertiefen

⁵⁾ Verknüpfungsmöglichkeiten zu den Wirtschaftswissenschaften:

- Wirtschaftliche Bedeutung der gewerblichen Tätigkeiten
- Wirtschaftliche Gründe für gewerberechtliche Eingriffe
- Probleme der Insolvenzen
- „Schwarzarbeit“
- ...

⁶⁾ Verknüpfungsmöglichkeiten zu den Sozialwissenschaften:

- Analyse und Bewertung der Beziehungen zwischen Verwaltung und Verwaltungsumfeld (Bürger, Unternehmen, ...)
- ...

⁷⁾ Der Anteil Sozialwissenschaften kann nach Absprache zwischen den Lehrenden der jeweiligen Abteilung schwerpunktmäßig auch anderen juristischen Themenblöcken angegliedert oder eigenständig vermittelt werden.

⁸⁾ Der Anteil Wirtschaftswissenschaften ist nicht fest bestimmten Themenblöcken zugeordnet, sondern kann nach Absprache zwischen den Lehrenden der jeweiligen Abteilung schwerpunktmäßig einem oder mehreren der drei juristischen Themenblöcke angegliedert oder eigenständig vermittelt werden.

Themenblock: Gewerberecht ⁴⁾ ⁵⁾ ⁶⁾		36
1. Begriff des Gewerbes und des Gewerbetreibenden, Grundsatz der Gewerbefreiheit	16	
2. Stehendes Gewerbe		
3. Reisegewerbe	10	
4. Messen, Ausstellungen, Märkte (einschließlich Abgrenzung zu öffentlichen Einrichtungen nach der Gemeindeordnung und nicht festgesetzten Messen, Ausstellungen, Märkten)	10	
Anteil Sozialwissenschaften ⁷⁾		17
1. Kommunale Umweltpolitik	6	
1.1 Anforderungen an den kommunalen Umweltschutz	6	
1.2 Ausgewählte Problemfelder kommunaler Umweltpolitik und -verwaltung (Anforderungen, Ressourcen, Akteure und Konflikte)		
- Verkehrspolitik		
- Abfallbeseitigung		
- Altlastenproblematik		
2. Zum Verhältnis von Verwaltungen und ihrem Umfeld im Umwelt-, (Gewerbe- und Bau-) Bereich aus sozialwissenschaftlicher Sicht	5	
- Formen der Bürgerbeteiligung, kooperative Verwaltung, Planungszelle, Bürgerforen, Mediation u.ä.		
- ...		
Anteil Wirtschaftswissenschaften ⁸⁾		17
Aktuelle Themen (nicht verplant)		30

Fachbereiche:
Staatlicher Verwaltungsdienst
Kommunaler Verwaltungsdienst

Vertiefungsbereich
Planung / Leistung / Aufsicht

Gesamtstunden:
200

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- Konzepte und Bedingungen der Stadt- und Regionalplanung kennen und an ausgewählten Bereichen ihre Anforderungen, Chancen und Probleme würdigen können
- die Grundzüge des Planfeststellungsverfahrens als wesentliches Instrument der Fachplanung kennen und anwenden können
- die Bedeutung der Wirtschafts- und Strukturförderung auch unter Berücksichtigung europäischer Rahmenbedingungen sowie einzelne ihrer Instrumente und Verfahren kennen
- die Beziehungen innerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation begreifen
- die Anwendungsbereiche und die Bedeutung der Kommunalaufsicht kennen und die vielfältigen Aufsichtsmittel anwenden können.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
Themenblock: Planung auf regionaler Ebene		S4
		34
1. Konzepte und Bedingungen der Stadt- und Regionalplanung <ul style="list-style-type: none"> - Konzepte, Rahmenbedingungen und Probleme der Stadt- und Regionalplanung - Probleme ausgewählter Planungsbereiche, z.B. Stadtentwicklung und -erneuerung, Regionalplanung, Verkehrsplanung, Infrastrukturplanung, Wirtschaftsförderung (nach Wahl der Studenten) 	12	
2. Kommunale Planungshoheit , insbesondere die Raumplanungshoheit	6	
3. Beteiligung der Kommunen an staatlicher Planung <ul style="list-style-type: none"> - Überblick - Speziell: Der Regionalrat 	6	
4. Planaufstellungsverfahren und Umsetzung von Plänen (exemplarische Darstellung z.B. anhand eines Abfallwirtschaftsplans, Krankenhausplans, Gebietsentwicklungsplans)	10	
Themenblock : Förmliche Verwaltungsverfahren		37
1. Überblick über die Arten	8	
2. Exemplarische Vertiefung, z.B. anhand des Planfeststellungsverfahrens (Rechtsgrundlagen, Ablauf, Beteiligungsverfahren von Bürgern, Unternehmen, Verbänden, Wirtschaftliche Bedeutung, Rechtswirkung, Rechtsschutz)	24	
Macht- und Entscheidungsstrukturen in Planungsprozessen	5	

Themenblock: Wirtschafts- und Strukturförderung		51
1. Zuwendungsrecht unter Berücksichtigung des EU-Rechts	16	
2. Lenkungs- und Steuerungsprozesse	16	
3. Wirtschaftliche Bedeutung	9	
4. Kommunen als Zuwendungsempfänger und Zuwendungsgeber	10	
Themenblock: Aufsicht		48
1. Innerhalb der Landesverwaltung <ul style="list-style-type: none"> - Fach- und Dienstaufsicht mit ihrem abgestuften Instrumentarium (Information, Beratung, Weisung) - Modernisierung der Landesverwaltung und ihre Auswirkung auf die Steuerung 	10	
2. Kommunalaufsicht <ul style="list-style-type: none"> - Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltungsgarantie und staatlicher Aufsicht - Die Aufsichtsbehörde als Partnerin der Kommunen; Aufsichtsinstrumentarium - Spezielle Aufsichtsbereiche und –befugnisse (Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen; Haushaltssicherungskonzepte) 	22 16	
Aktuelle Themen (nicht verplant)		30

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Vertiefungsbereich
Haushalt / Finanzen / Wirtschaft

Gesamtstunden:
200

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- die neueren Instrumente der Behördensteuerung kennen und anwenden können
- die Voraussetzungen und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen kennen
- ihre Grundkenntnisse in den unterschiedlichen Rechnungssystemen vertiefen.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
1. Behördensteuerung		S 4
• Controlling	32	
• Finanzwirtschaftliche Steuerung	20	
2. Wirtschaftliche Betätigung	68	
• Möglichkeiten und Grenzen		
• Kommunale Kooperationen		
• Erfüllung durch privatrechtliche Organisation		
• Öffentliche Auftragsvergabe		
• Beurteilung unterschiedlicher Rechtsformen aus betriebswirtschaftlicher Sicht	6	
3. Rechnungssysteme		
• Doppelte Buchführung	24	
• Kameralistische Buchführung	20	
Aktuelle Themen (nicht verplant)	30	

Fachbereiche:
Kommunaler Verwaltungsdienst
Staatlicher Verwaltungsdienst

Vertiefungsbereich
Personal / Organisation / Führung

Gesamtstunden:
200

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

auf der Grundlage ihrer in den vorangegangenen Studienabschnitten erworbenen arbeits- und dienstrechtlichen Kenntnisse ihr Wissen auf dem Gebiet

- der Vergütung und Versorgung von Arbeitnehmern sowie
- Rechtsschutz und Disziplinarrecht im Beamtenverhältnis ergänzen und vertiefen

und die für das Personalmanagement erforderlichen

- organisationssoziologischen Kenntnisse vertiefen,
- Grundlagenkenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten in Selbstmanagement, Projektmanagement und Management von Gruppen erwerben,
- Kenntnisse im Management der Dienstleistungsqualität erwerben.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt /Stunden
		S 4
1. Personalrecht		
1.1 Arbeitsrechtliche Vertiefung - Kündigungsschutzverfahren	20	
1.2 Vergütungs- und Versorgungssysteme der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes	17	
1.3 Vertiefung des Laufbahnrechts – Besetzung von Führungsfunktionen	8	
1.4 Freistellungen	6	
1.5 Vertiefung Rechtsschutz, Amtshaftung, Disziplinarrecht	25	
2. Personal		
2.1 Selbstmanagement/Zeitmanagement	6	
2.2 Projektmanagement	8	
2.3 Gesprächsmanagement	8	
2.4 Präsentationstechniken	6	
3. Organisationssoziologie		
3.1 Personal und Publikum von Verwaltungen in organisationssoziologischer Sicht	3	
3.2 Bedeutung unterschiedlicher Kommunikationsformen in administrativen Organisationen	3	
3.3 Typen von Organisationen	4	
3.4 Das Verhältnis zwischen Verwaltungen und verschiedenen Typen von „Verwaltungsumwelt“	4	
3.5 Administrative Handlungsformen	3	
4. Qualitätsmanagement		
4.1 Der Begriff der Dienstleistung	4	
4.2 Messung der Dienstleistungsqualität	22	
4.3 Geschäftsprozessoptimierung als Weg zur Herstellung von Dienstleistungsqualität	6	
4.4 Methoden der Steuerung von Dienstleistungsqualität	11	
4.5 Qualitätscontrolling	6	
Aktuelle Themen (nicht verplant)	30	

Fachbereich:
Kommunaler Verwaltungsdienst

Vertiefungsbereich
Kommunale Sozialverwaltung

Gesamtstunden:
200

LERNZIEL

Die Studierenden sollen

- ihre Kenntnisse relevanter Aspekte der Stadtsoziologie vertiefen und deren Bedeutung für die kommunale Sozialpolitik und -verwaltung einschätzen
- ihre Kenntnisse in der Jugend- und Altenhilfe vertiefen und zwar in sozialwissenschaftlicher, sozialrechtlicher und privatrechtlicher Hinsicht
- erkennen, dass die demographischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch die Probleme der Alterssicherung in den Kommunen bestimmen, sie sollen die Struktur des Rentenversicherungssystems beschreiben und verstehen, dass die notwendige Kostenneutralität in der Rentenversicherung ein Umdenken in der sozialen Sicherungspolitik begründet
- das Recht der Sozialversicherung kennenlernen und es in den Rahmen des Gesamtsystems der „Sozialen Sicherung“ einordnen können
- das Beziehungsgeflecht der Rückgriffsrechte kennenlernen in seiner Bedeutung für die kommunalen Haushalte und im Zusammenspiel der Rechtsnormen aus dem Privatrecht und dem Sozialrecht
- die Besonderheiten des Sozialverfahrensrechts gegenüber den Regeln des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts kennenlernen und Kenntnisse im Bereich des Zivilprozessrechts erwerben.

Lehrthemen	Empfohlene Stunden	Studien- abschnitt/ Stunden
		S 4
1. Stadtsoziologie und kommunale Sozialpolitik bzw. -verwaltung	16	16 (SoWi)
1.1 Ausgewählte Aspekte der Stadtsoziologie und ihre Bedeutung für die kommunale Sozialpolitik und -verwaltung		
1.11 Sozialpolitisch relevante Aspekte kommunaler Sozialstrukturen		
1.12 Lebenslagen und Wohnsituation verschiedener Bevölkerungsgruppen (insbesondere sozialer Problemgruppen)		
1.13 Soziale Infrastruktur und ihre Verteilung		
1.14 Spaltungsrisiken in den Kommunen		
1.2 Akteure und ausgewählte Instrumente kommunaler Sozialpolitik und -verwaltung		
1.21 Zum Verhältnis von Politik, Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden, freien Trägern, bürgerschaftlichem Engagement und Betroffenen		
1.22 Sozialberichterstattung und Sozialplanung		
2. Jugendhilfe / Altenhilfe	38	
2.1 Jugendhilfe		
2.11 Sorgerecht für minderjährige Kinder		9 (PrivR)
- der Ehegatten		
- der geschiedenen Ehegatten		
- der nicht verheirateten Eltern		
- Beistandschaft		
2.12 Vormundschaft über Minderjährige		
- Bestellung		
- Ablehnung		
- Aufgaben		
- Beendigung		
2.13 Grundsätze und Leistungsangebote der Kinder- und Jugendhilfe		18 (SozR)
2.14 Träger der öffentlichen Jugendhilfe		
2.15 Teilnahme- und Kostenbeiträge, Leistungsbescheide		
2.16 Zuständigkeit und Kostenerstattung		
2.2 Altenhilfe		
2.21 Altenhilfe als Teil der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach dem BSHG		2 (SozR)
2.22 Betreuungsrecht		9 (PrivR)

<ul style="list-style-type: none"> - Voraussetzungen - Bestellung - Pflichten des Betreuers - Beendigung der Betreuung - Pflegschaft 		
3. Soziale Sicherung	30	
3.1 Finanzielle Sicherung im Alter		
3.11 Bevölkerungsentwicklung und Erwerbsbeteiligung		10 (WiFi)
3.12 Rentenversicherung und andere Alterssicherungssysteme		
3.13 Finanzierungssicherheit und Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung		
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierungsungleichung <ul style="list-style-type: none"> a) Ausgaben und Einnahmen der Rentenvers. b) Faktoren des Beitragssatzes • Renteneintrittsalter und Rentenstruktur • Beschäftigungsentwicklung und Rentenniveau • Finanzierungsverfahren <ul style="list-style-type: none"> u. a. Teilkapitaldeckungsverfahren • Steuerfinanzierung und Beitragsäquivalenz • Reformstrategien 		
3.14 Unterversorgung und Armutsdiskussion		20 (SozR)
3.2 Recht der Sozialversicherung einschließlich Arbeitsförderungsrecht		
3.21 Leistungen, Voraussetzungen und Träger		
3.22 Abgrenzung der Sozial- und Jugendhilfe von der Sozialversicherung		
3.23 Kostenerstattungsansprüche der Sozialhilfeträger gegenüber den Sozialversicherungsträgern		
4. Rückgriffsrechte	56	13 (PrivR)
4.1 Unterhaltsrecht		
4.11 von Verwandten absteigender Linie gegen Verwandte aufsteigender Linie		
4.12 von Verwandten aufsteigender Linie gegen Verwandte absteigender Linie		
4.13 zwischen getrennt lebenden und geschiedenen Ehegatten		6 (SozR)
4.14 Gesetzlicher Anspruchsübergang einschließlich Auskunfts- und Durchsetzungsverfahren		10 (SozR)
4.2 Übergang von sonstigen Ansprüchen des Hilfeempfängers gegenüber Dritten		
4.21 Arbeitgeber		
4.22 Schadensersatzpflichtige		
4.23 Sonstige Schuldner (aus Kaufvertrag, Schenkung usw.)		
4.3 Erbrecht		13 (PrivR)

4.31 Gesetzliche Erbfolge		
4.32 Gewillkürte Erbfolge		
4.33 Schenkungen und sonstige Verträge im Wege der vorweggenommenen Erbfolge		
4.34 Erbengemeinschaft		
4.35 Erbenhaftung		
4.4 Kostenersatzansprüche		6 (SozR)
4.41 gegenüber Erben		
4.42 bei schuldhafter Herbeiführung der Notlage		
4.43 Erlass von Leistungsbescheiden		2 (AVR)
4.5 Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen Sozialhilfeträgern und sonstigen Sozialleistungsträgern		6 (SozR)
4.6 Bedeutung der Inanspruchnahme Dritter für die kommunalen Haushalte		
5. Verfahrensrecht	30	
5.1 Sozialverfahrensrecht		15 (AVR)
5.11 Besonderheiten des Sozialverfahrensrechts und allgemeine Regelungen des Verwaltungsverfahrens		
5.12 Der Verwaltungsakt als wesentliches Instrument des Verwaltungshandelns im Sozialrecht		
5.13 Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge in der Sozialverwaltung		
5.14 Aufhebung / Rücknahme von Verwaltungsakten nach den Vorschriften des SGB (10. Buch) und des BSHG		
5.15 Besonderheiten des sozialrechtlichen Widerspruchs- und Klageverfahrens		
5.16 Klage- und Schiedsgerichtsverfahren		
5.17 Rückforderung von Leistungen, Vollstreckung und Aufrechnung		
5.18 Sozialdatenschutz und Datenabgleich		
5.2 Der Zivilprozess		15 (PrivR)
5.21 Die Gerichte		
5.22 Die Parteien im Prozess		
5.23 Das Verfahren		
5.24 Die Beendigung des Prozesses in der Instanz		
5.25 Rechtsmittel		
5.26 Mahnverfahren		
6. Aktuelle Themen (nicht verplant)	30	

Erläuterungen:

AVR = Allgemeines Verwaltungsrecht

PrivR = Privatrecht

SoWi = Sozialwissenschaften

SozR = Sozialrecht

WiFi = Wirtschafts- und Finanzwissenschaften

Die Stundenansätze bezogen auf die einzelnen Lehrfächer sind nicht bindend, da die Möglichkeit des Teamteachings besteht.

Der Senat hat auf seiner Sitzung am 30. Mai 2000 auf Vorschlag der Fachbereichsräte Kommunalen Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst und Polizeivollzugsdienst die nachfolgenden Richtlinien (als Anlage 5 zur Studienordnung für die Studiengänge Kommunalen und Staatlicher Verwaltungsdienst und als Anlage 4 zur Studienordnung für den Studiengang Polizeivollzugsdienst) beschlossen.

Richtlinien zur Durchführung von Seminaren

Inhaltliche Beschreibung

1. Das Seminar dient der Vertiefung des Studiums in dem von der Seminarleitung ausgewählten Bereich. Im Seminar sollen Studierende verstärkt zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit vertretenen Meinungen, aktiven Mitarbeit, Fragestellung und Diskussion sowie zum freien Vortrag angeregt werden. Komplexe Themenkreise werden mit verschiedenen Methoden im Wechsel von Vortrag und Diskussion erörtert.
2. Das Seminar soll einen in sich geschlossenen Bereich behandeln und Praxisbezug zeigen. Fachpraxis und Studierende können Themen vorschlagen. Die Seminarinhalte dürfen nicht in Konkurrenz zum Lehrgespräch, zur Vorlesung oder zum Repetitorium treten.
3. Seminare können fächer- und/oder fachbereichsübergreifend ausgerichtet sein. Sie können auch von zwei Lehrenden durchgeführt werden.

Ablauf

4. Seminare finden im Studienabschnitt 3.2 statt. Die Seminarleitung gibt im Studienabschnitt 3.1 durch Aushang die Seminarthemen, die Teilnehmerzahl und die Anmeldefrist bekannt. Die Seminarleitung soll vor Ablauf der Anmeldefrist über den Seminarinhalt informieren. Aushangtermine und Anmeldefristen müssen in den Abteilungen einheitlich festgelegt werden. Die Anzahl der Seminare und das Zulassungsverfahren werden jeweils abteilungsintern festgelegt.
5. Die Seminarleitung setzt den zeitlichen Ablauf des Seminars, den Zeitpunkt und das Verfahren zur Vergabe der Einzelthemen und die Abgabetermine für die Seminararbeit fest. Dabei nimmt sie die Befugnisse der Leitung der Fachhochschule aus den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen wahr. Der Abgabetermin darf nicht nach dem 29.03. liegen.
6. Zu Beginn des Seminars gibt die Seminarleitung methodische und didaktische Hinweise für die Seminararbeit und informiert über die Bewertungskriterien (siehe Ziffer 10).
7. Die Seminarleitung betreut die Studierenden bei der Anfertigung der Seminararbeiten.

Organisation

8. Das Seminar umfasst 96 Stunden. Die Hälfte der Stundenzahl entfällt auf die Seminarveranstaltungen, die andere Hälfte auf das Selbststudium.
9. Die Teilnehmerzahl soll 12 nicht unterschreiten und 16 nicht überschreiten. Wird die Richtzahl von 12 unterschritten, so verringert sich die für die Seminarleitung anrechenbare

re Stundenzahl um acht Stunden pro Teilnehmer/in. Bei Durchführung des Seminars durch zwei Lehrende findet ebenfalls eine Verringerung der Anrechnung statt.

Bewertung

10. Bewertungsgrundlagen sind die Seminararbeit, deren Präsentation und die aktive Teilnahme. Die Bewertungskriterien der zu erbringenden Leistungen sowie deren jeweilige Anteile an der Gesamtnote sind zu Beginn des Seminars mitzuteilen. Ausnahmsweise sind auch Gruppenarbeiten zulässig; dies jedoch nur dann, wenn die Einzelleistungen abgrenzbar und bewertbar sind und den Anforderungen an eine individuelle Seminararbeit entsprechen.
11. Jede/jeder Studierende erhält einen Seminarschein, der die Bezeichnung des Seminars, das Thema der Seminararbeit und die Gesamtnote enthält. Für die Benotung gelten die Noten und Bewertungsgrundsätze der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen.
12. Wird eine Seminararbeit nicht fristgerecht abgegeben, gilt sie als „ungenügend (0 Punkte)“. Im Krankheitsfall, der durch ärztliches Attest nachzuweisen ist, oder aus anderen Gründen, die von der/dem Studierenden nicht zu vertreten sind, soll die Bearbeitungszeit durch die Seminarleitung verlängert werden.
13. Die/der Studierende erhält die Seminararbeit nach Korrektur zurück. Eine Verwertung, z.B. Weitergabe oder Veröffentlichung, ist nur mit Zustimmung der Seminarleitung und der/des Studierenden zulässig.

Ausgestaltung der Seminararbeit

14. Der Seminararbeit sind voranzustellen:
 - a) Thema des Seminars und der Seminararbeit, Name der Seminarleitung
 - b) Name, Vorname, Fachbereich, Kurs, Einstellungsjahrgang und Einstellungsbehörde der/des Studierenden
 - c) Inhaltsübersicht
 - d) Literaturverzeichnis
 - e) Verzeichnis der benutzten sonstigen Hilfsmittel.
15. Der Umfang der Seminararbeit darf maximal 20 Seiten DIN A 4 (maschinenschriftlich/Computerausdruck Schriftgröße 12, 1½-zeilig, ¼ Rand, ohne Berücksichtigung von Inhaltsübersicht, Literaturverzeichnis, Fußnoten und der Anlagen) nicht überschreiten.
16. Der Seminararbeit ist folgende Erklärung anzufügen:

„Ich versichere, dass ich die Seminararbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.“

Diese Erklärung hat die/der Studierende zu unterschreiben und mit Datum zu versehen.

Die Fachbereichsräte Kommunalen Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst und Polizeivollzugsdienst haben am 16.05.2000 die nachfolgenden Richtlinien (als Anlage 6 zur Studienordnung für die Studiengänge Kommunalen und Staatlicher Verwaltungsdienst und als Anlage 4 zur Studienordnung für den Studiengang Polizeivollzugsdienst) beschlossen, denen der Senat am 30.05.2000 zugestimmt hat.

Richtlinien zur Durchführung von Projekten

1. Inhaltliche Beschreibung

Ein Projekt ist darauf ausgerichtet, aus der Praxis stammende Sachverhalte und Problemstellungen auf der Grundlage wissenschaftlicher Kenntnisse und nach wissenschaftlichen Methoden zu untersuchen und Lösungswege zu entwickeln.

Projekte zeichnen sich in der Regel durch komplexe, interdisziplinäre, praxisbezogene und innovative Fragestellungen aus. Je nach Projektorientierung steht stärker ein sozialwissenschaftliches, betriebswirtschaftliches oder juristisches Methodenwissen im Vordergrund.

Ein Projekt erfordert ein Mindestmaß an forschendem Lernen, d.h. die Studierenden sollen in selbstständiger, eigenverantwortlicher und empirischer Arbeit Problemstellungen analysieren und Lösungsvorschläge entwickeln.

Die Projektarbeit vollzieht sich im Rahmen einer Projektorganisation, bei der in teamartig zusammengesetzten Kleingruppen die Lösungswege und Problemlösungen erarbeitet werden.

2. Ablauf

Eine Projektstudie wird in der Regel in folgenden drei Phasen erstellt:

1. Vorlaufphase:
Festlegung der Aufgabenstellung und der möglichen Einzelthemen, Festlegung des Untersuchungsbereichs, Festlegung der Projektorganisation (Teambildung)
2. Durchführung der Projektarbeit:
Festlegung der Einzelthemen, Analyse der Ausgangssituation im Untersuchungsbereich, Literaturanalyse, Entwicklung von Lösungsvorschlägen, Erstellen eines Abschlussberichts
3. Nachlaufphase:
Kolloquium und Präsentation.

3. Projektorganisation

An einem Projekt nehmen ca. 4 bis 10 Studierende teil. Je nach örtlichen Bedingungen können Projekte auch mit einer kleineren oder größeren Anzahl von Studierenden durchgeführt werden. Die Festlegung der Teilnehmerzahlen erfolgt durch die Fachhochschule im Einvernehmen mit der Fachpraxis.

Zu Beginn der Projektarbeit ist die Projektorganisation festzulegen. Wesentlich dabei ist die Einrichtung einer Projektgruppe. Die Projektgruppe kann sowohl allein aus den Studierenden im Projekt bestehen, aber auch aus betroffenen und beteiligten Personen des Untersuchungsbereichs und den Studierenden gebildet werden.

Die Aufgaben der Projektsteuerung obliegen den Studierenden. Dazu gehören insbesondere die Einberufung und Vorbereitung der Projektgruppensitzungen, die Dokumentation der Zwischenergebnisse, Fortschrittsbesprechungen, Moderation.

Da die Projektarbeit der Aufarbeitung von Problemstellungen der Praxis dient, ist Lernort die Fachpraxis, sofern hier die notwendigen Räumlichkeiten und Sachmittel vorhanden sind. Die Projektarbeit soll in der jeweiligen Einstellungsbehörde durchgeführt werden. Andere sich aus der Themenstellung oder dem interdisziplinären oder integrativen Ansatz des Projektes ergebende Untersuchungsbereiche und Lernorte sind möglich.

4. Zeitliche Einbindung in den Studienverlauf

Die Projektarbeit wird im dritten Studienjahr durchgeführt. Um ein konzentriertes, nicht durch andere Lehrveranstaltungen unterbrochenes Arbeiten zu ermöglichen, findet die eigentliche Projektarbeit in einem gesonderten, nur dem Projekt gewidmeten Studienabschnitt von 10 Wochen statt. Die Vorlaufphase beginnt am Ende des Studienabschnitts 3.2, die Nachlaufphase zu Beginn des Studienabschnitts 4. Die Projektarbeit ist am ersten Tag des Studienabschnitts 4 abzugeben.

5. Verantwortlichkeit und Bewertung

Die Anlage und Durchführung eines Projektes setzt die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Fachhochschule und Praxisbehörde voraus. Beide Seiten legen die Themen von Projekten gemeinsam fest. Dabei hat die Fachpraxis ein Vorschlagsrecht. Die Festlegung der Projektorganisation und der Unterthemen erfolgt unter Beteiligung der Studierenden.

Die Projektleitung obliegt in der Regel der Projektbetreuerin / dem Projektbetreuer der Fachhochschule, sie kann auch durch eine Lehrbeauftragte / einen Lehrbeauftragten wahrgenommen werden. Die Projektleitung wird bei der Durchführung des Projektes von zumindest einer Projektbetreuerin / einem Projektbetreuer der Fachpraxis unterstützt. Beide Seiten stimmen sich einvernehmlich in allen das Projekt betreffenden Fragen ab.

Die Projektarbeit ist so zu strukturieren, dass die jeweiligen Einzelleistungen der Projektbearbeiterinnen / Projektbearbeiter erkennbar und bewertbar sind.

Die Bewertung ergibt sich aus der Prozessleistung, der schriftlichen Ausarbeitung, der Präsentation und dem Kolloquium, deren Gewichtung zu Beginn des Projektes bekanntgegeben wird. Die Bewertung erfolgt im Einvernehmen zwischen Projektleitung und Projektbetreuerin / Projektbetreuer der Fachpraxis.

6. Stundenumfang

Für die Projektbetreuerin / den Projektbetreuer der Fachhochschule werden 112 Lehrdeputatsstunden angerechnet. Dieser Ansatz wird bei Projektleitung durch mehrere Vertreter der Fachhochschule oder bei geringerer Teilnehmerzahl anteilig gekürzt. Der Aufwand in der Vor- und Nachlaufphase ist darin enthalten. Die Projektbetreuerin / der Projektbetreuer der Fachpraxis erbringt die Leistungen im Rahmen der Dienstaufgaben.

Die Fachbereichsräte Kommunalen Verwaltungsdienst, Staatlicher Verwaltungsdienst und Polizeivollzugsdienst haben am 16.05.2000 die nachfolgenden Richtlinien (als Anlage 7 zur Studienordnung für die Studiengänge Kommunalen und Staatlicher Verwaltungsdienst und als Anlage 6 zur Studienordnung für den Studiengang Polizeivollzugsdienst) beschlossen, denen der Senat am 30.05.2000 zugestimmt hat.

Rahmenrichtlinien für das Fach Verhaltenstraining (Selbst- und Konfliktmanagementtraining – SKT)

1. Inhaltliche Beschreibung des Faches

Das SKT ist integrierter Bestandteil des Fachhochschulstudiums an der FHöV NRW. Es bietet die Möglichkeit, die in den fachtheoretischen Veranstaltungen erworbenen Kenntnisse fallbezogen anzuwenden, die eigenen Verhaltensmuster zu überprüfen, das professionelle Verhaltensrepertoire zu erweitern und das berufliche Verhalten in Folge angemessen zu gestalten.

Es dient der Förderung der Sozialkompetenz mit den Schwerpunkten

- Intensivierung der Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit vorhandenen Werten, Einstellungen (inkl. Vorurteilen) und Haltungen,
- Verbesserung des Selbstmanagements,
- Steigerung der kommunikativen Kompetenz,
- Verbesserung der Fähigkeiten zur Konfliktbewältigung
- Verstärkung der Teamfähigkeit (und Führungskompetenz) sowie
- Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit.

2. Ablauf des VT

2.1 Das Bausteinsystem

Der für das Integrative Curriculum erarbeitete Ablauf eines Verhaltenstrainings sieht folgende Bausteine mit einem jeweiligen Stundenansatz von ~32- Stunden (Baustein 4: ~24-) vor:

- Baustein 1: Selbstmanagement von Bediensteten im öffentlichen Dienst
Kommunikation der Bediensteten im öffentlichen Dienst
- Baustein 2: Teamfähigkeit der Bediensteten im öffentlichen Dienst
Konfliktmanagement für Bedienstete im öffentlichen Dienst
- Baustein 3: KV/SV: Fachbereichsspezifisches Training der Schwerpunkte aus den Bausteinen 1 und 2 mit Schwerpunkt Konflikt und Konfliktbearbeitung
PVD: Fachbereichsspezifisches Training der Schwerpunkte¹ aus den Bausteinen 1 und 2 sowie Konflikte und Konfliktbearbeitung für Polizeibeamte
- Baustein 4: nur PVD: spezifisches Training der Schwerpunkte aus den Bausteinen 1 bis 3

2.2 Vorlauf der Fächer

Das Training von Verhaltensoptionen bedingt den zeitlichen Vorlauf der Fächer, deren Inhalte die Grundlage für das Training innerhalb der einzelnen Bausteine bilden². Damit muss sichergestellt sein, dass innerhalb der Studienabschnitte 1 bzw. 2 ein entsprechender Vorlauf für die Themen des in dem jeweiligen Praktikum folgenden Bausteines erfolgt.

¹ Siehe auch insbesondere für den Bereich PVD: „polizeiliche Einsatzkommunikation“

² Schwerpunktmäßig Psychologie, Soziologie, Politikwissenschaft und Management (PVD) sowie Selbst- und Konfliktmanagement (SKM, KV/SV)

3. Organisation des VT

3.1 Ablauforganisation

Das VT hat –96- (PVD: -120-) Vorlesungsstunden.

Aus didaktischen Gründen und auf der Grundlage von Überlegungen zur Praktikabilität werden die Bausteine innerhalb des Studienverlaufs folgendermaßen verteilt:

- P 1: beinhaltet Baustein 1
- P 2: beinhaltet Baustein 2
- P 3: beinhaltet Baustein 3 und Baustein 4 (nur PVD).

Die Interdependenz zwischen den Bausteinen macht es jedoch erforderlich, das VT stets als Ganzheit zu betrachten und der Teilnehmer- und Gruppenorientierung (Prozessorientierung) den Vorrang einzuräumen.

3.2 Bausteinstruktur

Die regelmäßige tägliche Trainingszeit beträgt –8- Vorlesungsstunden. Thematische, organisatorische und / oder abteilungsspezifische Notwendigkeiten können zu Ausnahmen von dieser Regelung führen.

3.3 Gruppengröße und –struktur

Die Gruppengröße beträgt generell 8 bis 12 Teilnehmer.

Die integrierten Gruppen sollen – gemäß den Stärken der das Studium aufnehmenden Studiengruppen – aus den Studierenden der Fachbereiche Kommunalen Verwaltungsdienst, Polizeivollzugsdienst und Staatlicher Verwaltungsdienst gebildet werden. Teilnehmer und Teilnehmerinnen sollen ebenfalls prozentual den Gruppenstärken entsprechend auf die VT-Gruppen verteilt werden.

Die Verteilung der Studierenden auf die Trainingsgruppen des P 1 erfolgt bis zum 1.11. jeden Jahres.

Rechtzeitig vor dem Beginn des dritten Trainingsblockes ist eine Neuverteilung vorzunehmen. Dabei ist fachbereichsintern gemäß der vorstehenden Regelung vorzugehen. Im Fachbereich Polizeivollzugsdienst sind die zu Beginn des zweiten Studienjahres ihr Studium aufnehmenden Aufstiegsbeamtinnen und -beamten entsprechend ihrem prozentualen Anteil auf die VT-Gruppen zu verteilen.

3.4 Rahmenbedingungen

Jede Abteilung der FHöV NRW muss über genügend VT-taugliche Räume und entsprechend nutzbare Arbeitsräume verfügen. Die Ausstattung und ihre Nutzbarkeit ist in den Abteilungen der FHöV NRW zu gewährleisten. Hierzu arbeiten die örtlichen Fachkoordinatoren „VT/SKT“ eng mit der jeweiligen Abteilungsverwaltung zusammen.

4. Die Trainerinnen und Trainer

Das Verhaltenstraining wird durch ein Trainerteam durchgeführt, das eine Trainingsgruppe möglichst während des gesamten Trainings begleitet.

Das Trainerteam ist für die zielgerichtete Durchführung des **SKT** verantwortlich.

4.1 Teamzusammensetzung

Die Trainerteams bestehen regelmäßig aus einer Sozialwissenschaftlerin/einem Sozialwissenschaftler und einem Polizei-/Verwaltungspraktiker.

4.2 Auswahl der Trainerinnen und Trainer, Aus- und Fortbildung

Auswahl, Aus- und Fortbildung der Trainerinnen und Trainer legen die Fachbereichskoordinatoren **VT/SKT** der FHöV NRW fest.

4.3 Stundenanrechnung

Die Stundenanrechnung erfolgt in einer Einzelabrechnung gemäß den von jeder Traineein/jedem Trainer geleisteten Vorlesungsstunden, bei vollständiger Anwesenheit –96- Stunden in den Fachbereichen KV und SV, -120- Stunden im Fachbereich PVD.

5. Nachweis

Bei ordnungsgemäßer Teilnahme am Verhaltenstraining erhält der Teilnehmer / die Teilnehmerin einen Nachweis über die Teilnahme, der Voraussetzung für die Zulassung zur Teilnahme an der Staatsprüfung ist (siehe VAPgD und VAPPol II, § 14)

Ordnungsgemäß bedeutet

- die regelmäßige Teilnahme am Verhaltenstraining,
- das erfolgreiche Mitwirken an einer Abschlussübung sowie
- die aktive Teilnahme an einem Perspektivgespräch

(siehe § 6 der Studienordnungen).

6. Qualitätssicherungssystem

Die Qualität des *VT/SKT* wird durch unterschiedliche Qualitätssteuerungselemente sichergestellt.

7. Manual

Diese Rahmenrichtlinie wird im allgemeinen Teil des *Manuals für Trainerinnen und Trainer im Verhaltenstraining der FHöV NRW* präzisiert.