

## **Organizadores**

Doris de Miranda Coutinho

André Luiz de Matos Gonçalves

# Contando Saberes

**Algumas experiências das Escolas de Contas e Gestão**

## **Prefácio**

Ministro Bruno Dantas



**Instituto Rui Barbosa**

[www.irbcontas.org.br](http://www.irbcontas.org.br)

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



**TRIBUNAL DE CONTAS**  
DO ESTADO DO TOCANTINS

Catálogo na fonte (CIP)

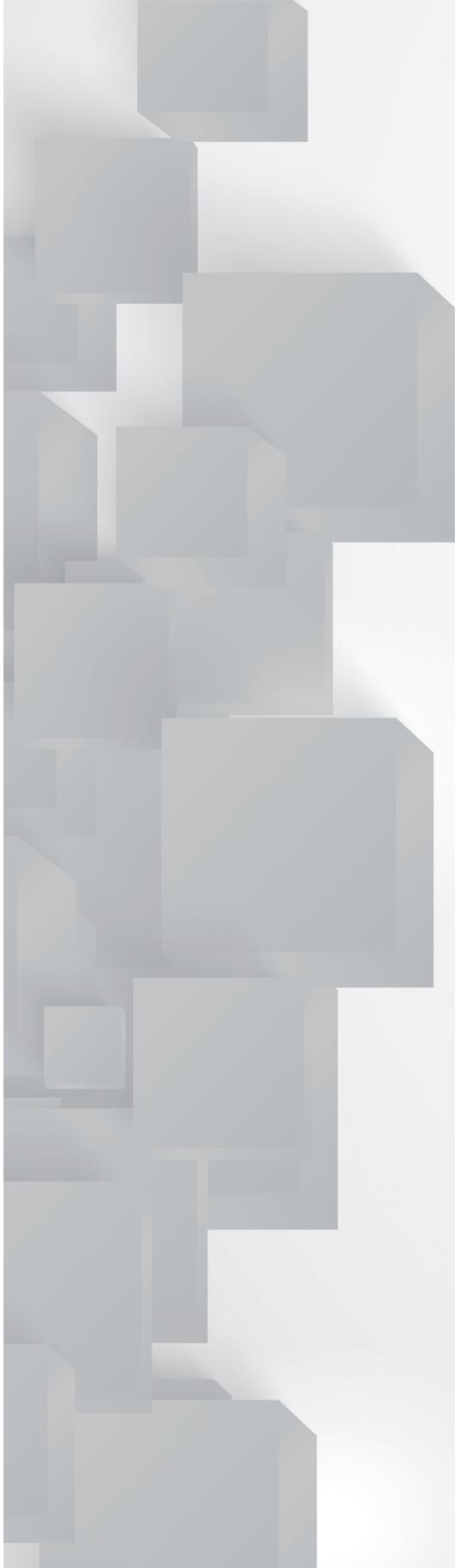
Ficha catalográfica: Biblioteca Conselheiro José Ribamar Meneses (TCE-TO)

C759 Contando saberes: algumas experiências das escolas de contas e gestão / Doris de Miranda Coutinho, André Luiz de Matos Gonçalves (organizadores) ; prefácio Bruno Dantas. --- Palmas: Instituto de Contas - ISCON, 2019.  
PDF (272 p.)  
ISBN 978-85-93472-01-5 (E-book)

1. Escola de contas. 2. Capacitação profissional. 3. Educação corporativa. 4. Tribunal de contas. 5. Instituto Rui Barbosa (IRB). I. Coutinho, Doris de Miranda (Organizadora). II. Gonçalves, André Luiz de Matos (Organizador). III. Dantas, Bruno (Prefaciador).

CDD 351.07

CDU 35:377



# Contando Saberes

**Algumas experiências das Escolas  
de Contas e Gestão**

## SUMÁRIO

---

Apresentação .....	6
Prefácio.....	10
Uma Avaliação Objetiva das Iniciativas de Ensino à Distância oferecidas pelo Tribunais de Contas para o Público Geral <i>Rafael Maia Pinto e Tatiana Martins Freire</i> .....	13
Escola de Cidadania: formando agentes fiscalizadores nas erem's para atuar de forma cidadã e crítica <i>Maria Laura Chaves dos Reis, Hylka Walleska Barbosa de Lima Caldas</i> .....	36
Cursos à Distância do Tribunal de Contas de Mato Grosso: dimensões técnica, pedagógica e instrucional <i>Marina Bressane Spinelli M. de Andrade, Rosana Abutakka V. dos Anjos, Alexandre Martins dos Anjos</i> .....	57
Praticar pra Aprender: um caso de sucesso na formação dos servidores públicos para o uso do regime de adiantamento no município de São Paulo <i>Alessandra Mara Cornazzani Sales</i> .....	81
Escola de Contas na Promoção do Aperfeiçoamento do Controle da Gestão Pública <i>Moises Maciel</i> .....	106

O Quanto Investimos em Educação o Cidadão Precisa Saber <i>Karina Camargo Coutinho</i> .....	125
Metodologias Ativas de Ensino e as Escolas de Contas: a aprendizagem baseado em problemas (ABp) no ensino de gestão pública <i>Gilson Piqueras Garcia</i> .....	130
Inovação e Escola de Contas: experiência do laboratório de inovação para o controle externo no TCE RS <i>Sandro Trescastro Bergue</i> .....	146
A Experiência do Instituto Plácido Castelo, Escola de Contas do Tribunal de Contas do Ceará, como Integrante da Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará <i>Paulo Alcântara Saraiva Leão; Maria Hilária de Sá Barreto e Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa</i> .....	170
O Papel da Escola de Contas nas Ações Estratégicas do TCEMG: desafios e implementações <i>Henrique Lima Quites, Naila Garcia Mourthé e Fabrícia de Oliveira</i> .....	192
Custos e o Resultado Econômico: aplicação na Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Espírito Santo <i>Fábio Vargas Souza</i> .....	208
A Atuação Educacional do Instituto de Contas 05 de Outubro para a Efetivação do Princípio Fundamental da Eficiência na Administração Pública: um olhar sobre o papel pedagógico do Tribunal de Contas no Estado do Tocantins <i>Prof. Severiano Costrandade de Aguiar e Prof. Júlio Edstron S. Santos</i> .....	235
Educação Corporativa: a história de uma prática <i>Ruth da Silva Arruda Vilar</i> .....	256

## Apresentação

Os Tribunais de Contas têm a clara missão constitucional de zelar pela Administração Pública, especialmente cabe-lhes, cuidar do bom uso dos recursos do erário, contribuindo dessa forma com a efetivação de políticas públicas e, conseqüentemente dos direitos e garantias essenciais dos cidadãos.

Para cumprir seu desiderato, as Cortes de Contas realizam, ainda, um constante monitoramento da Gestão Pública, aplicando atualíssimas tecnologias e perseguindo a excelência em suas atividades judicantes e fiscalizatórias.

Em sintonia com sua incumbência, os Tribunais de Contas implantaram escolas de contas e gestão, que desenvolvem constantemente as habilidades e competências de membros, servidores, jurisdicionados e da sociedade, para os desafios de uma Administração Pública à luz dos fundamentos do atual Estado Democrático de Direito.

As escolas de contas e gestão, portanto, são peças fundamentais para o desenvolvimento do Controle Externo e da própria continuidade da eficiência dos Tribunais de Contas, dada a implementação de uma cultura de educação continuada que valoriza a capacitação profissional e a sensibilização para os valores humanísticos.

Devido as experiências exitosas de praticamente todas as escolas de contas e gestão, esta obra pretende destacar algumas dessas práticas educacionais, com a intenção de que possam ser replicadas e principalmente seus resultados sejam multiplicados. Na busca pela excelência das

atividades que são desenvolvidas pela rede dos Tribunais de Contas, o Comitê para aperfeiçoamento profissional do Instituto Rui Barbosa, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por meio de sua escola corporativa, apresenta a toda sociedade brasileira, a presente obra, contendo treze experiências exitosas, que esperamos, sejam multiplicadas.

O tema central deste livro é que as escolas de contas e gestão desenvolvem relevantes ações para as suas instituições e fundamentalmente para toda a sociedade, sendo que, suas ações devem ser multiplicadas. Assim, nossas contribuições foram assim distribuídas.

A primeira experiência é “Uma avaliação objetiva das iniciativas de ensino à distância oferecidas pelos Tribunais de Contas para o público em geral”, que se constitui em uma pesquisa abrangente sobre a qualidade dos portais de educação à distância em toda rede de Tribunais de Contas brasileiro, tendo como autores Rafael Maia Pinto e Tatiana Martins Freire.

O segundo capítulo apresenta o título: “Escola de cidadania: formando agentes fiscalizadores nas EREM’S para atuar de forma cidadã e crítica”, elaborado por Maria Laura Chaves dos Reis Hylka Walleska Barbosa de Lima Caldas, que enfoca a prática de capacitar a sociedade para o controle social e a melhoria da qualidade da Administração Pública em Pernambuco.

O terceiro ensaio, escrito por Marina Bressane Spinelli M. de Andrade, Rosana Abutakka V. dos Anjos e Alexandre Martins dos Anjos versa sobre os “Cursos a distância do Tribunal de Contas de Mato Grosso: dimensões técnica, pedagógica e instrucional”, detalhando o sucesso e dificuldades de concretização do ensino à distância na Escola Superior de Contas daquele Estado, inclusive, com singulares parcerias na área educacional.

A quarta construção literária, fruto da análise de Alessandra Mara Cornazzani Sales, se espraia pelo tema “Praticar prá aprender: um caso de sucesso na formação dos servidores públicos para o uso do regime de adiantamento no município de São Paulo”, apontando o completo sucesso metodológico das capacitações que foram feitas por sua escola.

O quinto capítulo, desenvolvido por Moises Maciel, tratou do

tema “Escola de contas na promoção do aperfeiçoamento do controle da gestão pública” alinhando a atuação da Escola de Contas com o marco educacional 4.0, que é um paradigma em plena implementação na atualidade.

A autora Karina Camargo Coutinho nos entrega a sexta contribuição educacional, intitulada de “O quanto investimos em educação o cidadão precisa saber”, sendo que neste ensaio foi apresentado a importância do SIOPE para o exercício do controle social brasileiro.

Avançando, o sétimo capítulo dissecou a aplicação de “Metodologias ativas de ensino e as escolas de contas: a aprendizagem baseada em problemas (ABP) no ensino de gestão pública”, foi o objeto do estudo efetuado pelo estudioso Gilson Piqueras Garcia de forma inovadora e singular.

A “Inovação e escola de contas: experiência do Laboratório de Inovação para o Controle Externo no TCE RS”, alocado como o oitavo tópico deste livro, foi o tema tratado pelo reconhecido professor Doutor Sandro Trescastro Bergue, que impulsiona o tema com os seguintes questionamentos: Por que uma Escola de Contas se ocuparia do tema inovação? Como transita, e que impactos potenciais tem a inovação no âmbito dos Tribunais de Contas?

O nono trabalho foi sobre “A experiência do Instituto Plácido Castelo, Escola de Contas do Tribunal de Contas do Ceará, como integrante da rede estadual de escolas de governo do Ceará”, percorrendo essencialmente sobre a organização em rede daquela reconhecida escola cearense, sendo esta a contribuição dos articulistas Paulo Alcântara Saraiva Leão; Maria Hilária de Sá Barreto e Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa.

O capítulo de número dez, vindo das terras das alterosas, da pena dos autores Henrique Lima Quites, Naila Garcia Mourthé e Fabrícia de Oliveira, apresentou um panorama sobre “O papel da escola de contas nas ações estratégicas do TCEMG: desafios e implementações”, descrevendo o contexto exitoso da Escola de Contas e Gestão mineira.

Seguindo, o ensaísta Fábio Vargas Souza contribuiu com o nosso livro com o capítulo “Custos e o resultado econômico: aplicação na escola de contas públicas do tribunal de contas do Espírito Santo”, que

é inovador ao identificar “que a apuração dos custos e demonstração do resultado econômico são instrumentos adequados para evidenciar a eficiência, a eficácia econômica e o valor econômico gerado para a sociedade”.

O décimo segundo capítulo versou sobre “A atuação educacional do Instituto de Contas 05 de Outubro para a efetivação do princípio fundamental da eficiência na administração pública: Um olhar sobre o papel pedagógico do Tribunal de Contas no Estado do Tocantins”, sendo assinado pelos professores doutores Severiano Costrandade de Aguiar – Presidente do Tribunal de Contas do TCE/TO e Júlio Edstron S. Santos, discorrendo sobre a relevância da escola de contas tocantinense na consagração do princípio fundamental da eficiência.

O último capítulo, que fecha de forma brilhante este livro, foi escrito pela reconhecida autora Ruth da Silva Arruda Vilar e tratou da temática “Educação corporativa: a história de uma prática”, correlacionando as práticas da sua escola de contas com as oportunidades de multiplicação daquela experiência educacional.

Desta maneira, foram relatados treze casos de grande sucesso, que podem consagrar a atuação das escolas de contas e gestão como ferramentas estratégicas de seus Tribunais e, principalmente, como ferramentas de melhorias da Administração Pública.

Por fim, o desejo de nós organizadores não poderia ser outros se não: leiam e transformem positivamente as realidades que nos cercam!

Doris de Miranda Coutinho

André Luíz de Matos Gonçalves



à educação.

O terceiro escopo é que se torna cada vez mais evidente que os processos educacionais profissionais devem se tornar permanentes, tanto para se atingir maior produtividade e competitividade, quanto para que valores humanísticos como cortesia e probidade, sejam constantemente incentivados. Sendo que na esfera pública, sobretudo, no sistema dos Tribunais de Contas há uma intensa preocupação da consolidação dos ditames constitucionais, inclusive da eficiência, cumprindo-se o dever fundamental da “Boa Administração Pública”, detalhada pelo jurista Juarez Freitas.

Uma conclusão inescapável no Brasil é que frente a uma sociedade complexa, em constante tensão social, devido à escassez de recursos públicos e uma crise sem precedentes na história nacional recente é que a Administração Pública precisa se adaptar constantemente a grandes desafios por meio de programas de educação corporativa continuada que possibilitem a discussão dos hábitos institucionais consagrados e a implementação de práticas que melhorem a prestação da ação estatal, tal como positivado na Lei 13.460 de 2017, por exemplo.

Alinhados a ideia da necessidade de formação continuada todos os Tribunais de Contas mantêm programas voltados a lapidação das habilidades de gestão e contas públicas, seja, para os seus membros, servidores, jurisdicionados e para a sociedade em geral. Atendendo desde demandas específicas das carreiras de controle até o desenvolvimento de relações com as diversas camadas da sociedade fomentando o controle social.

As programações das escolas de contas e gestão dos Tribunais de Contas refletem a pluralidade do Brasil e são motivo de reconhecimento por suas ações inovadoras na esfera educacional, seja em ações presenciais ou mesmo no desenvolvimento de ambientes virtuais de aprendizagem que envolvem milhares de pessoas ao longo do ano.

As experiências de doze escolas de contas, representando todas as regiões do Brasil são detalhadas neste e-book com o título de “Contando os Saberes: Experiências das Escolas de Contas e Gestão”, organizado pela Conselheira do TCE/TO Dóris de Miranda Coutinho – Presidente do Comitê REDUCONTAS - do Instituto Rui Barbosa e do Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves – Coordenador do Instituto de Contas 05 de outubro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Os organizadores tiveram o mérito de reunir em uma obra, com distribuição gratuita, os êxitos de doze escolas, que podem inspirar sua multiplicação e demonstrar para à sociedade o resultado dos investimentos na educação corporativa promovida pela Cortes de Contas brasileiras.

Neste sentido, o esforço conjunto do Instituto Rui Barbosa, do Grupo REDUCONTAS e do TCE/TO, na pessoa de seu Presidente Severiano Costandrade de Aguiar, para a divulgação das experiências das Escolas de Contas e Gestão, é um feito que deve ter seu mérito reconhecido e paulatinamente estendido com as práticas educacionais dos demais centros de formação da rede de Tribunais de Contas.

Brasília, 2019

Prof. Dr. Bruno Dantas

Ministro do Tribunal de Contas da União

# UMA AVALIAÇÃO OBJETIVA DAS INICIATIVAS DE ENSINO À DISTÂNCIA OFERECIDAS PELO TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O PÚBLICO GERAL

## AN OBJECTIVE EVALUATION OF DISTANCE LEARNING INITIATIVES OFFERED BY AUDIT COURTS OPEN TO THE GENERAL PUBLIC

Rafael Maia Pinto<sup>1</sup> e Tatiana Martins Freire<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente trabalho acadêmico se propõe a avaliar a qualidade dos portais de educação à distância (EAD) disponíveis ao público geral, quando existentes, pelos trinta e três Tribunais de Contas brasileiros. Para tanto, adotouse alguns parâmetros objetivos de modo a compor um escore para posterior criação de um *ranking* capaz de refletir o estágio atual das iniciativas de ensino à distância oferecidas pelas Escolas de Contas de cada Tribunal. Espera-se que o resultado obtido auxilie no processo de suprimento das lacunas existentes nesta modalidade de ensino.

**Abstract:** This academic paper aims to evaluate the quality of distance learning websites, when available, provided by the thirty-three

<sup>1</sup> Especialista em Gestão Pública/FTP. Auditor Fiscal de Controle Externo no TCE/SC.

rafamp@gmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Direito Público/UCAM-RJ - tatianamfreire@gmail.com





volvimento das Escolas de Contas, na modalidade EAD, oferecida pelos Tribunais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 70, a possibilidade dos Tribunais de Contas de realizarem fiscalizações operacionais. Tal prerrogativa representa o poder destes órgãos de zelar pelo bom desempenho operacional de seus jurisdicionados (BRASIL, 1988). Desta forma, é possível depreender que também incumbe às Cortes de Contas um papel mais abrangente do que a mera fiscalização das contas no âmbito da governança pública e sobre o qual o presente trabalho pretende versar.

Diante deste aspecto, no qual as funções das Cortes de Contas extrapolam a correção e punição dos atos e despesas irregulares, faz-se cada vez mais necessário a existência de um controle preventivo e orientativo na gestão pública. No que tange este assunto, leciona Lima (2017):

O controle que funciona é o controle preventivo. [...] O controle que funciona é aquele que orienta, esclarece e alerta. O controle que funciona é o que concentra e aprofunda sua fiscalização naquilo que é essencial, mediante critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade. [...]

Dentro desta ótica, o controle orientativo, que surge a partir desta finalidade de prevenção, pode ser realizado sob um viés pedagógico. Deste modo, a função pedagógica (ou educativa) do controle externo é exercida quando o Tribunal de Contas “orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo” (TCU, 2019).

Cumprе destacar que as Cortes de Contas dispõem de inú-

meros mecanismos para promoção da capacitação e, assim, garantir o cumprimento de sua finalidade orientativa. A realização de congressos, seminários e cursos presenciais, tanto para os integrantes de seu quadro funcional como o público geral, já são uma realidade e, sem dúvida, devem ser valorizadas. Porém, atualmente, existem mecanismos tecnológicos capazes de atingir um público ainda maior.

O avanço da tecnologia de informação e comunicação oferece um ambiente promissor para o desenvolvimento da função educativa dos Tribunais de Contas, uma vez que esta ocupa uma posição estratégica na busca pela boa gestão dos recursos públicos. Por meio do Ensino à Distância (EAD), mais especificamente do *e-learning*, é possível que a função educativa atinja uma pluralidade de usuários, sejam eles jurisdicionados, acadêmicos, membros da sociedade civil ou até mesmo integrantes de seus quadros de pessoal, o que é dificultado na modalidade presencial.

Nesta linha, reconhecendo a importância da disponibilização de um Portal EAD pelas Escolas de Contas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, optou por incluir a sua existência como um aspecto a ser pontuado dentro da edição de 2019 do Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC:

#### QATC 07DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL

##### 7.3A Escola de Contas:

7.3.4. adota metodologias ativas e inovadoras de ensino-aprendizagem;

Comprovação de práticas inovadoras como EAD, transmissão ao vivo, cultura de troca de experiências entre instrutores e escolas de contas, atividades educativas que gerem interação, colaboração e criação entre instrutores e os que participam das ações, por exemplo. (ATRICON, 2019, grifos nosso)

Sendo assim, este artigo se propõe a conduzir uma avaliação acerca da atuação das Cortes de Contas no âmbito da educação à distância, por meio da formulação de quesitos de pontuação objetivos para os portais de ensino à distância disponibilizados pelas Cortes de Contas. Após a avaliação com base nos parâmetros elencados, serão atribuídas notas obtidas a partir da pontuação geral dos quesitos e apresentado um *ranking* com o nível de atuação das instituições de controle externo.

Desta forma, espera-se que o presente trabalho possa contribuir para o crescimento da modalidade de educação à distância oferecida pelos Tribunais de Contas.

## 2. ANÁLISE DOS PORTAIS EAD

---

Faz-se necessário, antes de proceder à análise dos portais, abordar o próprio conceito do que seria um portal de Ensino à Distância. A regulamentação do EAD, no Brasil, está materializada no Decreto nº 2.494/98 e no Decreto nº 5.622/05, que definem a educação a distância como uma modalidade educacional na qual é possível que o aluno se valha da autoaprendizagem, com a mediação de recursos organizados, disponibilizados por meio de diversos meios de comunicação. (BRASIL, 1998).

O Decreto nº 5.622 de 2005, por sua vez, conceitua a educação à distância da seguinte forma (BRASIL, 2005):

caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

Para fins deste artigo, considerou-se também, além dos portais dedicados ao EAD, a disponibilização, nas páginas eletrônicas das Escolas de Contas, de materiais didáticos dos cursos realizados por via digital, ainda que se tratassem de cursos oferecidos presen-

cialmente, em razão da nítida manifestação do viés pedagógico promovido pelo Órgão de Controle.

Destaca-se portanto que a presente análise adotou um conceito mais abrangente de EAD. Além disso, foram desconsideradas da análise a mera disponibilização da programação dos cursos, artigos em revistas técnicas *etc* em razão destes materiais não constituírem uma ação educacional de iniciativa do próprio Tribunal de Contas.

Belão (2014) *apud* Da Silva *et al* (2018) aponta para a escassez de trabalhos de avaliação em âmbito da Educação à Distância:

que se refere ao processo de aprendizagem quanto à avaliação institucional.

As pesquisas analisadas tratam da avaliação de forma descritiva, ou dentro de um contexto específico, mas nenhuma delas tem como objetivo analisar ou verificar processos avaliativos (BELÃO, 2014, p. 88).

Tal ausência de informações prejudica a implantação dos portais EAD e de investimentos em iniciativas direcionadas para esta modalidade de ensino.

A primeira análise realizada diz respeito à plataforma utilizada para os portais EAD oferecidos pelos Tribunais de Contas, na qual se identificou que o software livre Moodle foi adotado para criar o ambiente de virtual de 64,7% dos portais analisados. Tal constatação está em sintonia com o mercado privado, em que o Moodle detém cerca de 67% da participação do mercado de sistemas *elearning* (HILL, 2017).

Esta descoberta é interessante pois a utilização de um sistema comum na maioria dos Tribunais de Contas pode contribuir para a troca de conhecimento, uma vez que tanto os usuários quanto a equipe técnica e de docentes lidam com o mesmo sistema. Sob o ponto

de vista da equipe técnica dos Tribunais, isto significa que eventuais soluções de melhoria dos portais EAD podem ser buscadas em conjunto. Para os docentes e usuários, a utilização de um portal que apresenta a mesma interface torna a navegação ainda mais amigável e o estudo mais produtivo, pois o usuário já tem conhecimentos prévios da usabilidade do sistema eletrônico.

Com vistas à condução de uma análise objetiva, delimitou-se um período compreendido entre os dias 10/07/2019 e 24/07/2019 e se estabeleceram dez quesitos para que, em seguida, fosse atribuída uma pontuação, possibilitando que cada portal EAD obtivesse um escore de avaliação, são eles:

1. Existência de cursos e/ou materiais didáticos disponíveis para a população geral, e não apenas usuários selecionados;
2. Quantidade de cursos disponíveis no momento da coleta das informações (julho de 2019) ou cursos realizados com materiais disponíveis ao público;
3. Material didático disponível: vídeoaulas ou videoexposições;
4. Material didático disponível: apostilas em PDF ou slides de apresentação;
5. Material didático disponível: disponibilização das aulas em gravações de áudio;
6. Metodologia de avaliação: prova ao final do curso para a obtenção de certificado;
7. Metodologia de avaliação: questões para avaliação do desempenho do aluno ao longo do curso;
8. Disponibilização de contato direto com os instrutores para dúvidas e questões;
9. Disponibilização de comunidade ou fórum de dúvidas;
10. Disponibilização de certificado de conclusão ao final do curso EAD para o público em geral;

## **2.1 Quesito 1 - Se os cursos e/ou materiais didáticos estão disponíveis para a população geral, e não apenas usuários selecionados**

O primeiro quesito teve como foco a análise da possibilidade do público em geral ter acesso ao portal com a opção de realização de inscrição em cursos EAD oferecidos pelos Tribunais de Contas ou, ao menos, terem acesso digital aos materiais disponibilizados nos cursos realizados.

Dito isso, registra-se que não puderam ser avaliados um ou mais aspectos dos portais EAD oferecidos pelos seguintes Tribunais de Contas: TCE-AC; TCEMG; TCE-PB; TCM-GO e TCM-SP. Isso decorre da falta de disponibilidade de cursos com inscrições abertas durante o período de análise ou da restrição ao público em geral.

Assim, verificou-se que 17 dos 33 portais de educação à distância disponíveis permitiam o livre acesso ao público em geral, seja através da efetiva inscrição nos cursos oferecidos ou pela possibilidade de consulta aos materiais oferecidos anteriormente, conforme depreende-se da leitura da Tabela 1.

[Tabela 1]

## **2.2 Quesito 2 - Quantidade de cursos disponíveis no momento da coleta das informações (julho de 2019)**

A oferta de cursos no momento da coleta tem como objetivo medir o tamanho e o grau de envolvimento da Instituição em relação ao seu portal EAD.

O indicador apresenta uma variação de zero a um, sendo a nota atribuída através de uma distribuição estatística em quartis.



sados ofereciam a divulgação de gravações em áudios dos cursos.

Tal análise é importante pois, atualmente é notório a existência de diferentes classificações quanto aos estilos de aprendizagem dos seres humanos, sendo um dos métodos mais comuns o visual-auditivo-cinestésico (VAC), conforme explicitado por Saldanha *et al* (2016, p. 1):

- a) Estilo visual: Neste grupo estão os estudantes que possuem habilidades de conhecer, interpretar e diferenciar os estímulos recebidos visualmente. A partir da visualização das imagens, é possível estabelecer relações entre ideias e abstrair conceitos.
- b) Estilo Auditivo: Estudantes com estilo auditivo possuem habilidades de conhecer, interpretar e diferenciar os estímulos recebidos pela palavra falada, sons e ruídos, organizando suas ideias, conceitos e abstrações a partir da linguagem falada.
- c) Estilo Cinestésico: Encontramos neste grupo estudantes que possuem habilidades de conhecer, interpretar e diferenciar os estímulos recebidos pelo movimento corporal.

Ainda que não esteja disponível em nenhum dos portais analisados, a disponibilização de material em áudio é um mecanismo de estudo reconhecidamente valorizado por especialistas, tanto que atualmente o mercado de podcasts e audiolivros cresce em todo o mundo, com produção de conteúdo pedagógico exclusivo para este tipo de canal. A portabilidade característica do áudio torna possível aproveitar momentos de deslocamento para se dedicar ao aprendizado e auxilia nas revisões do conteúdo, especialmente para os alunos com estilo auditivo.

## **2.4 Quesitos 6 e 7 - Metodologia de avaliação de aprendizado**

Quanto à metodologia de avaliação adotada pelos cursos, foram pontuadas duas situações: a) se há uma avaliação ao final do curso; e b) se, ao longo do curso, há questões para que os estudantes possam avaliar seus desempenhos parciais.

A avaliação, dentro do processo de aprendizado, cumpre dois papéis, sendo tanto uma forma de diagnosticar falhas nos estudos quanto um mecanismo de satisfação para o aluno e professor. Considerando este primeiro papel, fundamental para o aluno e para o professor, a avaliação formativa, que é contínua, se apresenta como a melhor estratégia de avaliação. É através dela que os alunos podem detectar dificuldades nos conceitos básicos da disciplina e, então, retornar aos estudos para sua melhor compreensão.

Por outro lado, a avaliação somativa é aquela que ocorre ao final de um processo de aprendizagem e tem como objetivo a classificação daquele aluno perante seus demais colegas de classe. Quando está aliada à avaliação formativa continuada, ela nada mais é do que a etapa final de um processo avaliativo e seu resultado dificilmente será recebido como um imprevisto pelo aluno.

Em ambos os casos, as avaliações contribuem para o aprendizado e devem ser implementadas nos portais EAD, conforme os alunos avancem no curso, cumprindo as tarefas e lições estabelecidas para cada módulo. Da análise dos portais EAD, pode-se consolidar na Tabela 3 a seguinte realidade:

Tabela 3

Novamente considerando o universo de portais abertos ao público em geral, apenas dez Tribunais implementaram algum tipo de avaliação em seus cursos, o que ainda representa uma baixa expressividade de 58,8%.

## **2.5 Quesitos 8 e 9 – Quanto aos meios de interação entre alunos e docentes**

No que tange os meios de interação oferecidos aos alunos, sob a forma de fóruns de discussão, chats e troca de mensagens, verifica-se que estes mecanismos contribuem para o afastamento do aprendizado meramente passivo que é substituído por um interativo. Além disso, a interação dos alunos nestes canais “tem relação com seus estilos de aprendizagem, os quais podem auxiliar na proposição de atividades que motivem e incrementem a participação na sala virtual” (SILVA, 2013).

Assim, tais canais interativos são capazes de fomentar a troca de informações pertinentes ao tema do curso para além do material disponibilizado pelo professor ou tutor, por meio de questionamentos trazidos pelos próprios alunos e que de maneira nenhuma podem ser previstos no momento de elaboração do curso. Assim, a educação à distância pode se aproximar ao ambiente de sala de aula, onde há esta troca de experiências. Da mesma maneira, os alunos com um perfil de aprendizagem diferente podem optar pela não participação nestes canais, já que estudam melhor sozinhos.

Ainda sobre a importância da interação no EAD, Mill (2009) argumenta que “é no processo de interação que o tutor dará o feedback para o aluno, auxiliando-o a ter a compreensão necessária para o assunto abordado”.

Apesar disso, apenas 29,4% dos portais EAD que podiam ser analisados oferecem alguma espécie de fórum com objetivo de fomentar a interação entre os alunos. Já no que tange a interação com o professor, a situação retratada pela Tabela 4 é ainda mais gravosa: apenas 23,5% oferecem ferramentas que viabilizam o contato direto entre alunos e instrutores para tirar dúvidas e esclarecer questões suscitadas durante o curso.

Tabela 4

Uma das possíveis explicações para essa situação é a escassez de profissionais nos Institutos de Contas disponíveis para realizar um acompanhamento próximo, especialmente por parte dos instrutores, que seria necessário para uma moderação deste ambiente de discussão e dos canais diretos.

## **2.6 Quanto à disponibilização de certificado de conclusão**

O último quesito aborda a emissão de certificado ao final do curso indicando a conclusão e a carga horária atribuída. Na verdade, é notório o valor que os certificados ainda possuem para alguns setores do mercado e constitui um documento indicando um conhecimento em determinada área.

No âmbito da administração pública, que sem dúvida é um dos principais públicos dos cursos oferecidos pelos portais EAD dos Tribunais de Contas, torna-se ainda mais importante. Isto porque os servidores e funcionários públicos que integram a administração possuem uma ficha funcional na qual será acrescentada todas as especializações, cursos e capacitação que aquela pessoa tenha, contribuindo para eventuais gratificações, adicionais e promoções por mérito.

Nesse sentido, também foi avaliada a emissão, pelas Escolas de Contas, de certificados de conclusão dos seus cursos EAD. A partir das informações coletadas e consolidadas na Tabela 5, verificou-se que das 17 escolas cuja avaliação era possível, 64,7% concedem o certificado ao final. Destaca-se que foram excluídos os portais que não tinham quaisquer cursos disponíveis para o público durante o período de coleta, o que inviabilizou tal avaliação.

Tabela 5

## 2.7 Escore de Avaliação (EA)

A partir da análise dos quesitos definidos, foi obtido um escore final, que pode ser representado matematicamente pela seguinte fórmula:

$$\text{Escore de Avaliação (EA)} = \frac{q1 + q2 + q3 + q4 + q5 + q6 + q7 + q8 + q9 + q10}{10}$$

Dessa forma, a variação do EA estará compreendida entre 0 e 100%, o que compõe o Gráfico 1. Ressalta-se que não estão contemplados os sete portais dos Tribunais de Contas que não pontuaram no EA pela ausência de cursos para avaliação.

Gráfico 1 – Escores de Avaliação (EA) dos Portais EAD dos Tribunais de Contas

### 3. Conclusão

Observou-se que a maioria (72,7%) dos Tribunais de Contas possuem algum tipo de Portal de Educação à distância. No entanto, não foram raros os casos em que as iniciativas de ensino à distância ainda estavam em fase de desenvolvimento ou não possuíam nenhum curso disponível no momento da coleta. Dessa forma, foi possível avaliar apenas 17 portais de educação à distância dos Tribunais de Contas no período de coleta. Dos portais avaliados, apenas 10 obtiveram pontuação igual ou superior a 50%.

Esses fatores demonstram que, de forma geral, a atuação das Cortes de Contas, no que tange a oferta de cursos na modalidade de ensino à distância ainda se encontra em estágio inicial e merece ser expandida.

Arkorful e Abaidoo (2015) apontam para as seguintes vantagens das iniciativas de EAD:

1. Flexibilidade de horário e locais de aprendizado;
2. O e-learning aumenta a eficácia para se adquirir conhecimento e qualificações por meio da facilidade de acesso a grandes quantidades de informações;
3. É possível que os alunos interajam por meio de fóruns de discussão. O e-learning auxilia

a eliminar barreiras que podem inibir a participação de usuários, incluindo a fobia de falar em público ou com seus pares; 4. **O e-learning é eficiente sob uma perspectiva de custos financeiros, uma vez que não há a necessidade dos alunos viajarem.** Além disso, é possível oferecer oportunidades de aprendizado para um grande número de aprendizes sem a necessidade de um grande investimento em infraestrutura;

5. O e-learning leva em consideração as diferenças de aprendizagem individuais. Alguns alunos, por exemplo, preferem se concentrar em determinadas partes dos cursos, enquanto outros estão dispostos a revisar todo o curso.

6. **O e-learning ajuda a compensar pela escassez de pessoal acadêmico, incluindo instrutores ou professores, bem como facilitadores, técnicos de laboratórios, etc;**

7. O uso do e-learning permite uma aprendizagem auto-gerida. Por exemplo, a modalidade de ensino assíncrona permite que cada aluno estude em seu próprio ritmo e velocidade, independentemente se rápidos ou devagares; (grifos nosso)

Considerando a perspectiva da administração pública, na qual estão inseridos os Tribunais de Contas, destacam-se os itens 4 e 6. Em relação aos custos financeiros, os Tribunais de Contas, na condição de guardiões da boa aplicação dos recursos públicos, ao oferecerem cursos através de seus portais EAD, estão contribuindo para a maior oferta de iniciativas educacionais de qualidade, de reconhecida relevância para a administração pública, a um custo muito inferior para todas os órgãos e entidades que optem por inscrever pessoas de seu quadro funcional.

Isto pois a economia de recursos despendidos com deslocamento, hospedagem e diárias pode viabilizar que mais funcionários busquem a qualificação, o que se reverte em um desenvolvimento do corpo funcional como um todo e, em último caso, da própria administração pública.

Em relação à escassez de pessoal nos Tribunais de Contas para se dedicar ao desenvolvimento das ações pedagógicas, esse fator é ainda bastante relevante, uma vez que não é atividade típica das Cortes de Contas se tornarem instituições de ensino. Soma-se a essa dificuldade o crescente número de aposentadorias (sem autor, 2018) e a baixa disponibilidade orçamentária para contratação de pessoal em razão dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2019).

Uma das possíveis soluções que a administração pública já tem estimulado, modestamente, em alguns de seus órgãos e estatais é a implantação de uma política de compartilhamento do conhecimento. Esta boa prática busca promover a disseminação de informações técnicas e de competências fundamentais para os integrantes dos quadros públicos.

O presente trabalho pode apurar que três novos portais EAD estão em desenvolvimento, relativos aos Tribunais de Contas de Maranhão, Pará e Bahia. Percebe-se que a educação à distância ainda está se consolidando no Brasil e espera-se que com através de mecanismos de avaliação de qualidade, esta realidade possa ser disseminada e reconhecida pelas instituições e pelos jurisdicionados como uma estratégia de investimento em modalidades educacionais efetivas.

## 4. Referências

ARKORFUL, Valentina; ABAIDOO, Nelly. **The role of e-learning, advantages and disadvantages of its adoption in higher education.** International Journal of Instructional Technology and Distance Learning, v. 12, n. 1, p. 29-42, 2015. Disponível em [http://itdl.org/Journal/Jan\\_15/Jan15.pdf#page=33](http://itdl.org/Journal/Jan_15/Jan15.pdf#page=33). Acesso em 12/07/2019.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL.

**Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas – MMD-TC.**

Brasília, 2019. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/>

[2015/04/3.-Ap%C3%AAndice-%C3%BAnico-do-Manual-de-Procementos-doMMD-v2\\_02-05-2019-1.docx](#) Acesso em 27 jul. 2019.

BELÃO, Vanessa do Rocio Godoi Garret. **Tendências das pesquisas em educação a distância: teses e dissertações defendidas entre 2002 e 2012 em instituições do Estado do Paraná (Dissertação).** Curitiba: UFPR, 2014. 194 p.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do

Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.494 de 1998**. 2005. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em 25 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.622 de 2005**. 2005. Disponível em

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5622-19-dezembro2005-539654-publicacaooriginal-39018-pe.html>.

Acesso em 13/07/2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000, p. 1.

BRASIL. **RGF em Foco 3º Quadrimestre de 2018: Estados e Municípios**. 2019. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes>

<relatorio/rgf-em-foco-estados-e-municipios/publicacao-2019-03-252375330063>. Acesso em 20/07/2019.

HILL, Phil. **Academic LMS Market Share: A view across four global regions**. 2017. Disponível em <http://eliterate.us/academic-lms-market-share-view-across-four-global-regions/>. Acesso em 14/07/2019.

KALATZIS, Adriana Casale; BELHOT, Renato Vairo. **Estilos de aprendizagem e educação a distância: perspectivas e contribuições**. Disponível em: <https://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/view/128> Acesso em: 26 jul. 2019.

LIMA, Luiz Henrique. **O Controle da Responsabilidade Fiscal e os Desafios para os Tribunais de Contas em Tempos de Crise**. In: LIMA, Luiz Henrique; DE OLIVEIRA, Weder; CAMARGO, João Batista. *Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: Desafios para o Controle Externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.135

MILL, Daniel *et al.* **O desafio de uma interação de qualidade na educação a distância: o tutor e sua importância nesse processo**. Cadernos da pedagogia, v. 2, n. 4, 2009. Disponível em <http://>

[www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/download/106/63](http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/download/106/63). Acesso em 13/07/2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O que é educação a distância?**. c2019.

Disponível em <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/355-perguntas-frequentes-911936531/educacao-a-distancia-1651636927/12823-o-que-educacao-a-distancia>. Acesso em 20/07/2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2015. p. 750-754.

SALDANHA, Cláudia Camargo; ZAMPRONI, Eliete C. Berti; BATISTA, Maria de Lourdes Araongas. **Semana pedagógica: estilos de aprendizado (anexo I)**. 2016. Disponível em [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/julho\\_2016/dee\\_anexo1.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/julho_2016/dee_anexo1.pdf)>. Acesso em 20/07/2019.

SALDANHA, Cláudia Camargo; ZAMPRONI, Eliete C. Berti; BATISTA, Maria de Lourdes Araongas. Pedidos de aposentadoria de servidor sobem 47% e batem recorde de 19 anos. **UOL Economia**, 2018. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/01/15/servidores-federais-civis-aposentadoria-governo-funcionario-publico.htm>. Acesso em 20/07/2019.

SILVA, Denise Mendes da, *et al.* **Estilos de Aprendizagem na Educação a Distância: Uma Investigação em Cursos de Especialização**. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013\\_EnANPAD\\_EPQ1114.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EPQ1114.pdf). Acesso em: 27 jul. 2019.

SILVA, Katia Cilene da; CARVALHO, Ana Beatriz Gomes Pimenta de;

MEHLECKE, Querte Teresinha Conzi. **Avaliação de Políticas Públicas para EaD no Brasil: Tendências nas Pesquisas Científicas (2006-2015)**. Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância, [S.l.], v. 17, n. 1, 2018. Disponível em <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/article/view/48/281>. Acesso em 14/07/2019.

SILVA FILHO, José Amadeu da; Ferreira Celeciano da Silva; Mo-

reira, Régia Maria Gomes. **Avaliação Educacional: Sua Importância no Processo de Aprendizagem do Aluno**. Disponível em: [http://editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/f7b399b81548477e-ec9e94f5cfccfc7\\_1919.pdf](http://editorarealize.com.br/revistas/fiped/trabalhos/f7b399b81548477e-ec9e94f5cfccfc7_1919.pdf) Acesso em: 27 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Conheça o TCU**. 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>. Acesso em: 24 jul. 2019

Reducontas 2019: Êxitos e desafios para a educação nos  
Tribunais de Contas

ESCOLA DE CIDADANIA: FORMANDO  
AGENTES FISCALIZADORES NAS  
EREM'S PARA ATUAR DE FORMA  
CIDADÃ E CRÍTICA.



CITIZENSHIP SCHOOL: FORMING  
IN THE REFERENCE SCHOOLS OF  
THE MIDDLE SCHOOL SUPERVISORY  
AGENTS FOR CITIZEN AND CRITICAL  
ACTION IN SOCIAL CONTROL



Maria Laura Chaves dos Reis\*  
Hylka Walleska Barbosa de Lima Caldas\*\*

**RESUMO**

O presente documento é resultado de um plano de intervenção na Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães - ECPBG, vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e situada na Avenida Jornalista Mário Melo, n  90, Santo Amaro, Recife - PE, CEP 50040-010,



mais especificamente a Ação Escola de Cidadania, que executa atividades de promoção do conhecimento e engajamento da sociedade civil no controle social, junto aos jovens das escolas de referências da RMR e universitários de universidades públicas e privadas e teve por objetivo viabilizar as discentes da UFPE do Curso de Pedagogia, no decorrer da disciplina Pesquisa e Prática Pedagógica em Gestão Escolar VIII (PPP VIII), conhecer na prática a forma de organização escolar com foco na gestão e contribuir por meio de ações que possam atender às demandas encontradas nesse espaço de educação corporativa, esse estudo foi orientadas pela Professora Danyella Gomes (UFPE), e os processos desenvolvidos neste espaço foram supervisionados pela gerente do Programa TCEndo Cidadania, Ana Alaíde Mendes Pinheiro (ECPBG).

**Palavras-Chave:** Educação Corporativa. Controle Social. Prática Pedagógica.

### **ABSTRACT (SUMMARY)**

This document is the result of an intervention plan in the School of Public Accounts Professor Barreto Guimarães - ECPBG, linked to the Court of Auditors of the State of Pernambuco and located at Avenida Jornalista Mário Melo, nº 90, Santo Amaro, Recife - PE, CEP 50040-010, more specifically the School of Citizenship Action, that executes activities of promotion of the knowledge and engagement of the civil society in the social control, next to the young of the reference schools of RMR and university students of public and private universities and had for objective to make viable the students of UFPE of the Course of Pedagogy, during the course of the subject Pedagogical Research and Practice in School Management VIII (PPP VIII), knowing in practice the form of school organization focused on management and contributing through actions that can meet the demands found in this corporate education space, this study was guided by teacher Danyella Gomes (UFPE), and the processes developed in this space were supervised by the manager of TCEndo Cidadania Program, Ana Alaíde Mendes Pinheiro (ECPBG).

## **Keywords: Corporate Education. Social Control: Pedagogical Practice APRESENTAÇÃO**

A existência de diversos espaços para a atuação do Pedagogo, nos impulsionou buscar conhecer o funcionamento de um ambiente de educação corporativa que nos proporcionasse o acesso ao fazer pedagógico no ambiente corporativo, desta forma, a ECPBG foi escolhida pelas discentes, por fazer parte de um segmento escolar, a educação corporativa que destina-se a capacitar funcionários públicos das três esferas de poder, e órgãos jurisdicionados e também sociedade civil, uma segmentação pouco conhecida da sociedade em geral e não discutida no espaço acadêmico da Pedagogia.

Neste sentido, ter contato com esses novos espaços nos permite discutir esse fazer pedagógico, qual o espaço que o pedagogo ocupa neste local, que ações desenvolvem e como são desenvolvidas neste espaço de formação continuada.

O contato com a gestão escolar se faz necessário na formação do pedagogo assim como diversas ações desenvolvidas no ambiente escolar, esta imersão vai de encontro aos requisitos da Pesquisa e Prática Pedagógica, disciplina do oitavo período que permite lançar um olhar mais aprofundado sobre este espaço, conhecer seu fazer pedagógico, identificar possíveis necessidades e desenvolver ações que possam contribuir para supri-las na organização.

O foco de observação para análise e intervenção em virtude da abrangência de formação continuada presente na ECPBG, fizemos um recorte e dedicamos esse estudo a Ação Escola de Cidadania, uma das ações que compõem o Programa TCEndo Cidadania, que faz a ponte entre a Escola de Contas e o Tribunal de Contas com a sociedade civil (cidadão), uo as escolas públicas e as universidades públicas e privadas.

Essa organização escolar é orientada e pautada pelas premissas do serviço público, que tem por objetivo em suas práticas, estimular a participação da sociedade na gestão pública, aproximando a sociedade civil, com ações focadas no fortalecimento da cidadania e na melhoria da gestão pública nos municípios, mobilização social para garantia dos direitos do cidadão, na disseminação do conhecimento, e conseqüentemente para o aprimoramento dos bens e dos serviços públicos postos à disposição da sociedade.

Ao adentrarmos no cotidiano do Programa TCEndo Cidadania e

em específico na Ação Escola de Cidadania, foi possível identificar o contato direto com espaço educativo (EREM's, Universidades Públicas e Privadas), para fornecer a esta comunidade que passa diariamente por uma construção filosófica política, conhecimentos para uma participação cidadã ativa, abrangendo questões como o voto, combate à corrupção e formação fiscalizadora.

O espaço de interesse neste sentido foram as ações desenvolvidas pela Escola de Cidadania para o público jovem presente nas EREM - Escola de Referência de Ensino Médio, que estão transitando para um espaço mais sério, que envolve mais responsabilidades e necessidade de uma cidadania ativa. Desta forma, as ações da Escola de Cidadania são relevantes e significativas, pois promove uma formação ativa, estimula a criticidade e disponibiliza informação do que é o TCE-PE, como atua, qual o seu papel social e como o cidadão comum pode se tornar um agente fiscalizador.

## METODOLOGIA

---

Antes da elaboração da proposta de intervenção, foram realizadas conversas/ouvidas com a equipe, buscando-se identificar as demandas do Programa TCEndo Cidadania e mais especificamente para a Escola de Cidadania, e no tocante a socialização das ações do programa como um todo, houveram afirmações recorrentes sobre a falta de socialização com os demais setores da ECPBG e TCE-PE sobre a ação em si, finalidades e resultados obtidos.

Pelos relatos acima mencionados, pretendemos ampliar a socialização e promover visibilidade às ações desenvolvidas pela Escola de Cidadania aos demais setores da ECPBG e TCE-PE, em virtude da observação dessa lacuna na comunicação e do fato de existir desconhecimento não só das ações, objetivos e do público atendido pela Ação Escola de Cidadania, que já atua há 15 anos. Para chegarmos a essas conclusões, realizamos levantamento dos resultados das ações (fóruns, cursos e oficinas) realizadas pelo Programa TCEndo Cidadania no período 2017-2018; elaboramos material gráfico visual (slide) para apresentar as ações da Escola de Cidadania realizada nas EREM's no período de 2017/2018 e promovermos uma roda de diálogo (intervenção) para socializar com o público interno da ECPBG e TCE-PE.

Ao todo, serão destinados quatro dias para observação e análise documental, dois dias para diálogo entre funcionários do setor e supervisora de estágio para elaboração da intervenção, um dia para realização da ação assim como um dia para feedback sobre o plano realizado.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Fazendo a relação entre a importância do estágio supervisionado na disciplina de PPP VIII com a gestão democrática, no espaço da educação corporativa, espaço que é lugar de atuação do pedagogo, porém pouco discutido na academia.

Porquê uma disciplina de Pesquisa e Prática Pedagógica em gestão? Podemos dizer que as PPP's, no sentido geral vêm contribuindo para se conhecer e desenvolver intervenções que farão parte da rotina do educador no ambiente escolar em seus diversos espaços, entre eles os espaços de educação corporativa. O contato com as disciplinas de forma sequencial e, por último, com a gestão escolar reflete um trabalho continuado, um processo de construção do discente no ambiente escolar, que nesse momento sai da sala de aula para conhecer outro espaço igualmente importante e que muitas vezes é chamado como 'coração da escola', pois a partir desta e com esta se forma toda a escola na perspectiva de gestão democrática.

A disciplina Pesquisa e Prática Pedagógica VIII de acordo com o perfil do curso de Pedagogia, permite ao discente uma vivência em práticas de gestão, planejamento e acompanhamento de processos educativos formais e nãoformais. Ainda, confere a gestão democrática, diálogo, colaboração, relações de trabalho coletivo e institucional. Esse processo que já vêm sendo amadurecido enquanto teoria, pelas disciplinas trabalhadas em semestres anteriores como nas: PPP II, Organização Escolar Brasileira, Fundamentos da Gestão Educacional e Escolar e Movimentos Sociais e Práticas Pedagógicas, ou seja, já existe um conhecimento que vêm sendo ampliado semestre

a semestre sobre a gestão escolar, como ela se organiza e quais e como os teóricos a conceituam.

Para Libâneo (2008), existem diversos aprendizados que o docente pode obter ao ter contato com a gestão escolar, envolve uma construção de saberes de forma continuada, que não se resume a simples estratégias,

Pela participação na organização e gestão do trabalho escolar, os professores podem aprender várias coisas: tomar decisões coletivamente, formular o projeto pedagógico, dividir com os colegas as preocupações, desenvolver o espírito de solidariedade, assumir coletivamente a responsabilidade pela escola, investir no seu desenvolvimento profissional. Mas, principalmente, aprendem sua profissão. É claro que os professores desenvolvem sua profissionalidade primeiro no curso de formação inicial, na sua história pessoal como aluno, nos estágios, etc.,. Mas é imprescindível ter-se clareza hoje de que os professores aprendem muito compartilhando sua profissão, seus problemas, no contexto de trabalho. (LIBÂNEO, 2008, p. 34)

Desta forma, existe uma grande necessidade de acesso a gestão escolar no processo de formação docente, pois o educador faz parte desta gestão que precisa ser participativa. Se um pedagogo em formação desconhece a gestão escolar e seu papel, logo desconhece sua integração a este espaço, e suas contribuições não serão recebidas neste espaço, desta forma, se acostuma com a cultura organizacional da escola, e a forma de trabalho da gestão.

E o que se entende por gestão democrática? A gestão é uma expressão que ganhou corpo no contexto educacional acompanhando uma mudança de paradigma no direcionamento das questões deste campo de estudo. Em linhas gerais, caracteriza-se pelo reconhecimento da relevância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas tomadas de decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho, se compreendemos e vivenciamos o processo de gestão de uma instituição, vai se evidenciar o alcance da natureza política e social da gestão democrática que se quer implementar na mesma.

Portanto, o conceito de gestão democrática está associado ao fortalecimento da democratização no processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos.

A gestão escolar sob a perspectiva das dimensões de organização da gestão democrática na escola pública, por meio do Projeto Político Pedagógico e por meio dos Conselhos Escolares, garantindo a participação de todos, abordando sua concepção e importância como instrumento de participação numa escola de qualidade, esses fatores atuam como determinantes na configuração dos processos de gestão no âmbito escolar.

O sentido pedagógico da administração colegiada reside, pois, na operacionalização de constantes momentos de análise, discussão dos problemas escolares e na busca de estratégias viáveis para atingir a finalidade essencial da escola. A inserção de todos os sujeitos envolvidos nos problemas cotidianos, provoca um efeito pedagógico sobre todos os integrantes, pois, à medida em que todos pensam nos problemas, propõem soluções e participam das decisões, também assumem o papel de corresponsáveis no projeto educativo da escola e por extensão da comunidade. Para que a escola possa se organizar democraticamente e atingir seu objetivo maior é de fundamental importância o trabalho da equipe pedagógica e diretiva da escola.

Discutindo a dicotomia administração/gestão, Lück (2000) esclarece que o termo gestão abrange uma série de concepções não abarcadas pelo conceito de administração, podendo-se citar,

[...] a democratização do processo de construção social da escola e realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto políticopedagógico, o compartilhamento do poder realizado pela tomada de decisões de forma coletiva, a compreensão da questão dinâmica e conflitiva e contraditória das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como um entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial da liderança e articulação, a compreensão de que a mudança de processos educacionais envolve mudanças nas relações sociais praticadas na escola e nos sistemas de ensino. (LÜCK, 2000, p.16).

Como se percebe a Gestão Democrática na Educação definida pelo compromisso de quem toma decisões, consciente da importância do trabalho coletivo e entende o diálogo como uma disposição de compreender o outro.

De acordo com Marques (2007), a gestão democrática abre espaço para a construção de uma escola pública de qualidade, uma vez que atende aos interesses da maioria da população brasileira, possibilitando a vivência

democrática sob uma perspectiva diferenciada do que foi feito na política educacional brasileira.

Conforme Lück (2009), as dimensões que envolvem a gestão escolar são capazes de promover mudanças e desenvolvimento dos processos educacionais, tornando a formação e aprendizagem dos alunos mais potente. A autora apresenta dez dimensões que auxiliam a organização da gestão escolar:

1. Fundamentos e princípios da educação e da gestão escolar;
2. Planejamento e organização do trabalho escolar;
3. Monitoramento de processos e avaliação institucional;
4. Gestão de resultados educacionais;
5. Gestão democrática e participativa;
6. Gestão de pessoas;
7. Gestão pedagógica;
8. Gestão administrativa;
9. Gestões da cultura escolar;
10. Gestão do cotidiano escolar.

Ainda conforme Lück (2009), essas dimensões se inter-relacionam e se interdependem com maior ou menor intensidade, conforme a situação envolvida, uma vez que a aplicação de cada uma envolve um processo dinâmico e interativo, tendo cada uma sua importância na gestão escolar como um todo. A autora ainda relaciona essas dez dimensões a duas grandes dimensões, as dimensões de organização e as de implementação. A primeira grande dimensão diz respeito a preparação, a ordenação, a provisão de recursos e a sistematização do trabalho, objetivando garantir uma estrutura básica necessária para a implementação dos objetivos educacionais e da gestão escolar. Nesta dimensão se enquadram as quatro primeiras apresentadas pela autora, a exemplo, do planejamento e organização do trabalho escolar por meio do Projeto Político Pedagógico. A segunda grande dimensão trata das seis últimas dimensões que têm a finalidade de promover mudanças e transformações no contexto escolar, a exemplo, da gestão democrática e participativa por meio dos órgãos colegiados como os Conselhos escolares.

Tratando das dimensões apresentadas por Lück (2009), o planejamento e organização do trabalho escolar se apresentam como aquele que é inerente e essencial ao processo de gestão, se constituindo na sua primeira fase, uma vez que é a mais básica e comum de suas dimensões. Segundo a autora, “[...] sem planejamento não há a possibilidade de promover os vários desdobramentos da gestão escolar, de forma articulada” (LÜCK, 2009, p. 38).

É no contexto do planejamento que se apresenta o Projeto Político Pedagógico como instrumento balizador para o fazer educacional e, por

consequência, da direção pela qual devem seguir à gestão e às atividades educacionais.

Conforme Veiga e Fonseca (2001), a construção do Projeto Político Pedagógico pressupõe a viabilização de propostas compartilhadas de ações que estimulem a inovação e a expressão de várias dimensões (social, política e ética) das identidades dos sujeitos que o constroem, executam e avaliam.

O projeto político pedagógico busca assim, um rumo, uma direção, é uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente. Por isso, todo projeto pedagógico da escola é, também, um projeto político por estar intimamente articulado ao compromisso social, político, ético e com os interesses reais e coletivos da população majoritária.

[...] na dimensão pedagógica reside a possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo. Pedagógico, no sentido de se definir as ações educativas e as características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade. (VEIGA, 2007, p. 13)

De acordo com, Paro (1997, p.17), a participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, “[...] é um caminho que se faz ao caminhar, o que não elimina a necessidade de se refletir previamente a respeito dos obstáculos e potencialidades que a realidade apresenta para a ação”. E preceitua que a participação da comunidade na gestão da escola não é algo que se efetue imediatamente e, para que existam mudanças, os gestores devem romper com as condições presentes, superando esses conflitos.

## RESULTADOS ALCANÇADOS

---

Para podermos elaborar um plano de ação que estivesse de acordo com as demandas do Programa TCEndo Cidadania, foram realizados levantamentos de dados sobre a escola, busca de informações por meio de diálogo com funcionários, análise do Projeto Político Pedagógico, levantamento de materiais utilizados no setor, realização de conversas, escutas/ouvidas e observações *in loco* das dinâmicas de atuação da equipe.

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, doravante citada apenas como ECPBG é um órgão de natureza independente, vinculado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e foi criada pela Lei nº 11.566, de 26 de agosto de 1998, inicialmente com a missão de difundir conhecimento para a gestão pública, com execução voltada preferencialmente, na capacitação de servidores do próprio TCE-PE, do Estado, dos Municípios e de outras entidades jurisdicionadas.

Inicialmente, no ano de 1998 a ECPBG era destinada a promover capacitação dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e a partir de 2004 houve a ampliação para a capacitação de servidores públicos das três esferas de governo bem como órgãos e entidades com objetivos comuns (jurisdicionados).

De acordo com o PPP, a ECPBG possui sede na Avenida Jornalista Mário Melo, nº 90, em Santo Amaro, Recife, PE em uma edificação de quatro pavimentos, com elevador e escadas, adequado aos requisitos da Lei de Acessibilidade nº 10.098/2000, e um prédio anexo na Rua da Aurora, nº 763 com 3 pavimentos, onde antes funcionava a COMPESA, localiza-se

ao lado do Ginásio Pernambucano (escola de referência da Rede Estadual de Educação de PE). Sua estrutura tem recepções climatizadas, possui salas convencionais, laboratório de informática, sala de inovação (para uso de novas abordagens metodológicas como; PBL e Design Thinking e UX).

A ECPBG, assim como o Programa TCEndo Cidadania disponibiliza cursos nas Inspetorias Regionais do TCE-PE, localizadas em Arcoverde, Bezerros, Garanhuns, Palmares, Petrolina e Surubim. O Programa TCEndo Cidadania foi fundado em 2009 por meio de instrução normativa ECPBG nº 0002/2009, onde inclui atividades de capacitação de cidadãos e entidades da sociedade civil por meio de ações direcionadas, dentre estas ações, está a Ação Escola de Cidadania.

TCEndo Cidadania é um programa da ECPBG que tem por finalidade desenvolver a consciência crítica do cidadão estimulando sua participação na gestão pública, no controle social e aproximação do TCE-PE com a sociedade civil. As ações são desenvolvidas com foco no fortalecimento da cidadania e na melhoria da gestão pública nos municípios.

A Escola de Cidadania, foi fundada no ano de 2004 como projeto da ECPBG e mais tarde passou a ser uma ação do Programa TCEndo Cidadania. Esta ação específica tem por objetivo levar os jovens estudantes do ensino fundamental médio e universitários, conhecimento sobre ética e participação cidadã na administração pública, a origem destinação dos recursos públicos e o controle desempenhado pelo TCE-PE sobre a atuação dos gestores e agentes públicos estimulando a formação de uma cidadania responsável.

A Escola de Cidadania, atualmente desenvolve em módulos nas Escolas de Referência do Ensino Médio - EREM's, temáticas de acordo com as demandas locais e no ano de 2018 foram trabalhados: direitos e deveres; o voto e a corrupção com os estudantes das EREM's. Oferece ainda palestras, oficinas e visitas técnicas a 30 escolas de referência da rede estadual, atendendo as modalidades médio e EJA. E também no segmento escolas particulares, Faculdade Nova Roma, FOCCA e FACAL. O atendimento para todas as escolas é oferecido nos três horários, através de uma organização mensal do calendário da Escola de Cidadania.

Na gerência do Programa TCEndo Cidadania, funciona em sala ampla no 2º andar da sede e conta com 07 mesas, 06 computadores, 06 caixas organizadoras de 30 litros, 06 armários, 03 gaveteiros, 06 telefones

fixos, 05 quadros brancos para organização de cronogramas, funcionários e planejamento, 04 retroprojetores, 02 notebooks, 50 exemplares da constituição comentada e 50 revistas sobre o TCE-PE em estoque permanente, estes últimos itens são repostos à medida que são utilizados.

Estão disponíveis para utilização de alunos da ECPBG, o restaurante que funciona no térreo do edifício do TCE-PE e os dois auditórios, com capacidade aproximada de para 70 no 1º andar do edifício Nilo Coelho e 300 pessoas no 10º andar do edifício Dom Helder, respectivamente.

Em relação às pessoas que trabalham no programa, o TCEndo conta com um (01) coordenador geral (com sete anos de serviço), cinco (05) funcionários administrativos (02 funcionárias com mais de 15 anos de serviço, 01 com 17 anos, (01) funcionária com um ano de serviço e (01) funcionária em exercício de 2019 e (02) estagiárias, uma estagiária com 1,6 anos e outra com um ano de serviço.

Algumas ações desenvolvidas pelo programa precisam que funcionários fiquem à frente coordenando o trabalho, entretanto, o processo de tomada de decisão e atividades são decididas coletivamente por todos os funcionários vinculados ao programa.

Quando as equipes da Escola de Cidadania se deslocam para as escolas de referência para realização de cursos, palestras e oficinas, dispõem e levam: 01 notebook, 01 flip chart, 01 data show, pincéis para quadro branco (cores diferentes), 01 apagador, 01 carregador, 01 extensão, 01 passador de slides, ata de presença, exemplares da constituição comentada e folhetos sobre o papel do TCE- PE, cartilhas desenvolvidas abordando temas como: ética e cidadania, preservação do patrimônio, direitos e deveres, entre outros.

Os materiais impressos são separados de acordo com a temática de cada evento e o quantitativo de alunos inscritos. Quando o docente palestrante precisa de outro material que não seja esse padrão que já é disponibilizado, poderá solicitar com sete dias de antecedência, como por exemplo materiais impressos produzidos pelo próprio e que será utilizado no evento, todos os materiais separados são acondicionados e transportados em uma caixa organizadora plástica de trinta litros em material transparente. Nos anos de 2017 e 2018 a Escola de Cidadania contou com doze professores que são servidores do TCE-PE e ECPBG e os resultados alcançados, estão demonstrados vide tabela abaixo:

ESCOLA DE CIDADANIA	ANO	
AÇÕES EM INSTITUIÇÕES	2017	2018
EREM'S E FACULDADES	31	57
EVENTOS	36	41
ALUNOS ATENDIDOS	5.334	5.733

No que se refere aos professores/instrutores do Programa, a ECPBG conta com servidores do TCE-PE para ministrar os eventos promovidos pela Escola de Cidadania. A fim de saber como se dá o relacionamento destes docentes com a gestão e as escolas atendidas, foi realizado conversa/ouvida com 03 instrutores que atuam no Programa desde sua Fundação. Registramos que a formação dos docentes dialoga com a área educação e as temáticas que os mesmos vão ministrar.

Todos os docentes com quem conversamos confirmaram que, ao entrar na escola de referência onde irá ocorrer o evento, já encontram em sala de aula os materiais necessários bem como itens solicitados. Não trazem consigo em momento algum, que não há o sentimento de que estão 'sozinhos no barco'. Isso significa dizer, que a logística para realização de eventos é bem planejada e elaborada pela equipe de funcionários do programa.

Os docentes consideram o foco em cidadania como instrumento importante na construção para o controle social, mas lamentam sobre a falta de interesse ainda presente em algumas estudantes que não percebem que tem o poder de mudança na sociedade. Existe uma relação de amizade entre os docentes entrevistados, que envolve o âmbito profissional e pessoal. Mesmo distantes, possuem uma longa data de trabalho na Escola de Contas. E todos concordam com as ações do programa bem como os objetivos lançados e temas para que possam desenvolver nas aulas.

Um trabalho bastante interessante foi identificar se acontece o processo de gestão democrática. Neste sentido, buscamos conversar com a gerente Ana Alaíde, que entrou para o programa em 2012 e com a estagiária Aline que está a um pouco mais de um ano no TCEndo, fizemos uma análise comparativa da fala das duas e também observações in loco no próprio setor em momentos distintos e comprovamos na prática o que nos falaram as duas.

A gestora demonstra o interesse em controle social, seja pela sua



formação como também pela atuação na ouvidoria, pois anos antes de ocupar cargo como gerente do TCEndo. Seu formato de gestão democrática se refere a tomada de decisões compartilhadas entre funcionários e disponibilidade. Ela pontua que o ouvir se torna importante, pois todos possuem habilidades que podem colocar em prática. Palavras como acreditar aparecem em sua entrevista, o que demonstra a sua relação de confiança com sua equipe.

Quando fizemos coleta de informações com a estagiária, pudemos também confirmar a fala de Ana Alaíde, quando Aline discorre sobre a forma de ingresso no Programa. Ela afirmou se sentir bastante acolhida pelos funcionários, ter sido bem recebida, orientada em suas funções, e que gosta de participar do processo de tomada de decisão pois nunca presenciou em outras empresas que fez parte.

Um das dificuldades trazidas pela gerente no que se refere a professores é o repasse dos objetivos do programa, no sentido de formatos didáticos do ensino, o que sugere pensar, ao se tratar de docentes que não possuem formação com área educação. Mas que para, além disso, confirma a falta de informação de que os funcionários da ECPBG têm sobre as ações do Programa TCEndo.

A Roda de Diálogos, parte da intervenção teve início às 09 horas da manhã na sala Paulo Freire (Inovação), no andar térreo do edifício sede da ECPBG, com as cadeiras dispostas em círculo, para facilitar a participação. Compareceu um total de 09 pessoas, a principal mediadora foi a colaboradora Verônica Maria de Souza Cabral (coordenadora da ação Escola de Cidadania), que foi decisiva no fomento às informações sobre todo o programa, uma pessoa muito importante nesse processo, um baluarte, um arquivo vivo da Escola de Cidadania, decisiva para o sucesso do nosso projeto.

Inicialmente, foi realizada uma breve apresentação das discentes e demais participantes da roda de diálogo. Na sequência fizemos uma breve análise dos resultados obtidos por meio do questionário presente na plataforma

Google Forms. Apenas treze pessoas responderam à pesquisa, e algumas informaram que não iriam fazer o questionário pelo motivo de desconhecimento sobre o que o TCEndo propõe, evidenciando a necessidade de se dar mais visibilidade e de criar mecanismos de socialização ao Programa TCEndo Cidadania.

Em seguida, a funcionária Verônica Cabral foi convidada a fazer um breve histórico da criação do Programa TCEndo, bem como suas ações e locais em que as práticas são efetivadas (no caso as comunidades, EREM's). E também falar sobre o projeto Escola de Cidadania que precedeu a instituição do Programa TCEndo.

Essa contextualização histórica foi importante, no sentido de que muitos que estavam presente na sala desconheciam os caminhos percorridos pelo programa para a sua estruturação, e no decorrer do diálogo seguido para as práticas, ações desenvolvidas e públicos atendidos, ocorreu uma interação maior entre os colegas, no sentido de pedir esclarecimentos sobre as práticas e propor ideias sobre formas de dar visibilidade ao programa, bem como a necessidade de que pudesse transitar por outros espaços, já que tem contato direto com as comunidades.

Enquanto os participantes faziam a interação, as discentes organizadoras da roda de diálogo, anotamos as ideias propostas e discutidas e mediamos o diálogo entre eles. Durante este processo, foram disponibilizados os materiais utilizados nas escolas atendidas, para dar corpo a explicação sobre materiais adaptados a linguagem dos alunos, eles puderam manusear e comentar sobre os mesmos.

Podemos dizer que a prática interventiva por meio de roda de diálogo foi bastante significativa, pois permitiu aos funcionários uma abertura para a fala. O que poderia ser diferente se optássemos por um formato de aula tradicional. Ter uma pessoa do Programa e especificamente da ação foi importante, pois houveram questões levantadas que foram para além da demanda esperada. Foi um diálogo sadio, com espaço para todos, onde foi possível perceber o interesse de fato de quem estava presente pelo conhecimento.

Após a roda, foi lançado uma ideia por uma das participantes de entrega de folhetos do programa TCEndo para os servidores do TCE-PE que estavam em reunião em outra sala falando sobre Programa de Aposentadoria dos Servidores, assim como para os novos servidores que estava em capacitação, foi registrado que seria interessante que estes últimos já na capacitação inicial sejam informados sobre a atuação do Programa TCEndo Cidadania. Segue abaixo ideias que foram lançadas na roda de diálogo:

- Fazer integração dos estagiários com os setores nas primeiras semanas de atividade. (Aqui foi levantada a proposta de

ficar um expediente em cada setor.)

- Contatar voluntários para participar do Programa TCEndo
- Desenvolver trabalhos voltados a líderes (ampliação do público atendido), ONG's.
- Realização de um café com os diversos setores do TCE para falar sobre o programa e as ações.
- Auxílio na divulgação por pessoas que estejam em posição maior no organograma da escola.
- Criar agenda para momentos de troca de informações entre os setores.
- Promoção de evento trimestral para socializar e divulgação os resultados obtidos sobre as metas internas estabelecidas.
- Momentos de diálogo para conhecer o panorama geral do estado de Pernambuco.
- Buscar participar com as ações do TCEndo em premiações locais, regionais e nacionais.

Para além da Roda de Diálogos e da pesquisa *Google Forms* realizadas, percebemos que obtivemos resultados positivos, pois a gerente do programa TCEndo, nos convidou para realizar mais uma Roda de Diálogos, para apresentarmos em outro momento os resultados já obtidos com essa mobilização inicial para um grupo maior de pessoas no diálogo.

A fora esse convite de Ana Alaíde, a Coordenação Geral, na pessoa de Uilca Maria Cardoso dos Santos (Coordenadora Geral da ECPBG) reforçou a solicitação de Ana Alaíde e sinalizou que esta intervenção terá continuidade e já direcionou a continuidade dessa proposta de socialização para Luciana Coutinho (Coordenadora da Ação Fórum de Cidadania), para que a mesma conduza a proposta da intervenção em parceria com Verônica Cabral e Ana Alaíde.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que fazer este movimento de mudança de escola e de tipo de educação ofertada na disciplina de PPP nos fez refletir sobre a forma com que a Pedagogia vem transitando em diversos espaços, ainda, como ela vem se tornando necessária para além do chão da escola de ensino básico. Caminhar neste novo espaço causou rupturas, seja na fala, na postura e diversos comportamentos que são adquiridos no ambiente escolar.

Mesmo recebendo bastante acolhimento, houve um pouco de receio de nossa parte em virtude do que estávamos propondo, o que é comum acontecer, quando caminhamos para algo desconhecido, mesmo, tendo uma das discentes atuando como estagiária de pedagogia na ECPBG. Em nenhum momento o espaço nos foi negado, nem a disponibilidade para esclarecimentos por parte dos funcionários e professores envolvidos no programa.

A funcionária Verônica Cabral enquanto coordenadora das ações da Escola de Cidadania, muito bem nos acolheu e disponibilizou todo tempo e material necessário para explicação sobre a ação, logística e documentos.

Podemos fazer a reflexão deste processo junto ao que diz Damiani (*et al*,2013), quando se refere ao considerar as intervenções realizadas em sua prática como “estímulos auxiliares que os professores-pesquisadores utilizam para resolver situações-problema” (p.61). Neste sentido, esperamos que nossa ação enquanto estímulo possa ter dado novos olhares ao Programa, em específico a Escola de Cidadania.

Foi gratificante ao final dessa intervenção inicial, receber um retorno positivo da equipe do TCEndo e também da coordenação da ECPBG, que

conforme foi suscitado na roda de diálogo essa iniciativa torne uma ação contínua no tocante a divulgação/socialização dos resultados periodicamente ao final de cada trimestre, convidando as discentes a participarem de uma nova roda de diálogos, agendada para 05 de agosto de 2019, dando continuidade a intervenção.





In.: LUCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba:

Editora Positivo, 2009. Acesso em: 11 jun. 2019. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod\\_resource/content/1/dimensoes\\_livro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf)

SILVA, Joyce Mary Adam de Paula e. **Cultura Escolar, Autoridade, Hierarquia e Participação**: Alguns Elementos para Reflexão. Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista Rio Claro. Acessado em jun. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742001000100006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742001000100006&script=sci_abstract&tlng=pt)

TCE-PE. **Projeto Pedagógico da Escola de Contas Professor Barreto Guimarães (ECPBG)** - Instrução Normativa TC/ECPBG N° 01, de 25 de janeiro de 2019. Recife, 2019. 26 págs.

**CURSOS A DISTÂNCIA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DE MATO GROSSO: DIMENSÕES  
TÉCNICA, PEDAGÓGICA E INSTRUCIONAL**

***ONLINE COURSES OF THE AUDIT  
COURT OF MATO GROSSO: TECHNICAL,  
PEDAGOGICAL AND INSTRUCTIONAL  
DIMENSIONS***

Marina Bressane Spinelli M. de Andrade  
Rosana Abutakka V. dos Anjos  
Alexandre Martins dos Anjos

**RESUMO**

A oferta de cursos a distância pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, por intermédio de sua Escola Superior de Contas, tem consolidado práticas positivas e assertivas para a capacitação de seus servidores e agentes públicos fiscalizados. Em face ao convênio firmado entre a Universidade Federal de Mato Grosso e Fundação Uniselva, a partir do ano de 2015, foram estruturados doze cursos por essa modalidade educativa. Com o objetivo de apresen-

tar e contextualizar as fases de concepção e execução dos cursos a distância, esse artigo evidencia as dimensões técnica, pedagógica e instrucional. Expõe, ainda, os cursos constituídos e quantitativo de público capacitado entre os anos de 2015 a 2018, nas áreas de fiscalização, planejamento e gestão. Destaca a avaliação de reação, que é realizada por seus alunos, e propõem inquirir sobre a satisfação dos aspectos pedagógicos e técnicos dos cursos a distância, para com isso avistar necessidades de melhorias e ajustes nas propostas ofertadas. Até o ano de 2018, os resultados das avaliações denotam a necessidade de melhorar os indicadores de evasão dos cursos disponibilizados, mas também revelam o percentual médio de 95,5% de aprovação da Educação a Distância desse Tribunal de Contas.

**Palavras-chave:** Educação a Distância. Ambiente Virtual de Aprendizagem. Escola Superior de Contas.

### ***ABSTRACT***

*The offering of online courses made by the Audit Court of Mato Grosso, through the Audit School, has consolidated positive and assertive practices to capacitate its employees and the supervised public agents. In light of the covenant signed with the Federal University of Mato Grosso and the Uniselva Foundation, as of 2015, were structured twelve courses using the educative modality. In order to present and contextualize the phases of conception and execution of the online courses, this paper demonstrate the technical, pedagogical and instructional dimensions between 2015 and 2018, in the auditing, planning and operation areas. It focuses on the Reaction Evaluation, answered by the students, whose purpose is to inquire about satisfaction with the pedagogical and technical aspects of the courses, aiming to find the improvement and adjustment necessities. Until 2018, the results of these evaluations shows the necessity to improve the ratios of evasion of the available courses, but also reveal the average percentual of 95,5% of acceptance of online education in this Audit Court.*

**Keywords:** Online Education. Virtual Learning Environment. Audit School.

## INTRODUÇÃO

---

Ao considerar a realidade contemporânea, que nos revela o uso intenso e ascendente de tecnologias digitais pelos diferentes campos sociais, emerge uma nova lógica de pensar e fazer educação, que transcende espaços e tempos diferenciados, para além do contexto presencial, o Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT), julgou pertinente modernizar e esmerar o seu campo de atuação na área educacional e de capacitação, por meio da oferta de cursos a distância, com interveniência de sua Escola Superior de Contas.

Enquanto unidade com atribuição de operacionalizar as ações ligadas à capacitação continuada dos membros, líderes, servidores, fiscalizados do TCEMT, além da sociedade, a Escola Superior de Contas tem por finalidade profissionalizar e qualificar os gestores e servidores públicos nas áreas de fiscalização, planejamento e gestão.

Desse modo, a trajetória da Escola Superior de Contas rumo ao ensino a distância se deu na esteira do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), iniciado em 2012, em consonância às Resoluções e Instruções Normativas do TCE-MT. O PDI foi criado a fim de ampliar a função orientadora do Tribunal de Contas

, com o objetivo de estimular a melhoria da gestão pública dos fiscalizados e maior interação entre o controle interno, controle externo e a sociedade.

Na ocasião, o PDI foi dividido em cinco projetos com o objetivo de atingir diferentes metas abrangendo públicos distintos. A Escola Superior de Contas ficou responsável pelo Projeto 3 - Orientação por meio de cursos presenciais e a distância. A primeira atuação concreta em Ensino a Distância (EaD) ocorreu pela oferta de aulas-palestra com temas relevantes para a administração pública, ministradas por especialistas renomados nessa área de conhecimento. A aula inaugural foi em 12 de março de 2012, com o então presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Benjamin Zymler.

Embora o formato de aula-palestras, com transmissão em tempo real, via internet, representasse um notável avanço do TCE-MT no tocante à utilização da modalidade EaD, o Tribunal de Contas desejava avançar na oferta de suas capacitações. Nesse sentido, a Escola Superior de Contas idealizou e estruturou o primeiro Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do Tribunal, customizando uma plataforma digital própria, a fim de atender as necessidades da instituição. Em 2015, ao perceber elevada procura pelos cursos EaD, a Escola Superior de Contas utilizou a parceria já existente com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), por meio da Fundação Uniselva, no intuito de melhor gerenciar e prover suporte técnico ao AVA do TCE-MT. Assim, mediante convênio entre a TCE/UFMT/Uniselva, e constituição da área de Inovação em Tecnologia Educacional, que abarca as atividades de suporte para a EaD, a Escola Superior de Contas tem recebido apoio técnico e instrucional da UFMT, que envolve desde as etapas de pla-

nejamento ao desenvolvimento dos cursos no Ambiente Virtual , do Tribunal de Contas.

Para isto, foi composta uma equipe de profissionais especializados em Tecnologias da Informação, Comunicação Social, Educação e Designer Instrucional, com atuação na UFMT e desempenho de atividades como a elaboração da Matriz de Design Instrucional (DI); manutenção e administração do AVA; desenho da identidade visual e ilustração dos materiais didáticos e animação de conteúdos multimídia.

O trabalho associado entre a Escola Superior de Contas, que se encarrega dos aspectos pedagógicos dos cursos a distância, e a área de Inovação em Tecnologia Educacional da UFMT, que se ocupa com as questões técnicas e instrucionais, tem sido proficiente e promissor, e entre o conjunto de tarefas realizadas, destacam-se a reconfiguração do novo AVA do TCE-MT, produção técnica dos cursos EaD, e o desenvolvimento e customização de recursos de comunicação e avaliação integrados ao AVA.

Portanto, o relato da concepção e execução dessas práticas instrucionais, integra-se ao objetivo central desse artigo.

# 1. O AMBIENTE VIRTUAL DE APRENDIZAGEM DO TCE-MT- ASPECTOS EVOLUTIVOS

---

Com a premissa de aprimorar e aperfeiçoar os cursos EaD ofertados pelo TCE-MT, a área de Inovação em Tecnologia Educacional da UFMT, de modo conjuntivo com a Escola Superior de Contas, edificaram ações visando o desenvolvimento do novo Ambiente Virtual que subsidiaria os cursos a distância do Tribunal de Contas.

Os Ambientes virtuais de aprendizagem são tecnologias organizadas e ordenadas, e por isso, permitem que se tenha certo controle de quem o acessa e do que é preciso realizar em cada etapa de um curso (MORAN, 2013). Anjos (2015) assevera que os AVAs são espaços virtuais estruturados, dotados de recursos tecnológicos, constituídos de significados pedagógicos, e que possibilitam uma ressignificação das práticas educacionais pela ocorrência de interações e mediações nesse ambiente.

Diante de tais entendimentos, o Ambiente Virtual do TCE-MT foi planejado e concebido com o propósito de agregar uma diversidade de recursos tecnológicos, mas com significância pedagógica, cujo intento é o de propiciar a aprendizagem expressiva e prática pelos cursos virtuais ofertados.

A primeira etapa, para a consolidação do novo AVA do TCE-MT, centrou-se na definição dos parâmetros de sistemas e infraestrutura. Em virtude da experiência da UFMT com o uso de plataformas virtuais (desde 1996) e o contexto da Escola Superior de Contas, evidenciou-se que o *software* Moodle seria adequado para atender a realidade existente.

O Moodle é um sistema livre, de código aberto que possibilita o gerenciamento, alteração e customização de cursos virtuais. Tornou-se popular entre as instituições educacionais de todo o mundo como uma ferramenta para criação de espaços virtuais dinâmicos para estudantes, professores e tutores, condizente com as situações educativas diversas.

O AVA-Moodle possui, aproximadamente, vinte tipos diferentes de atividades disponíveis (fóruns, glossários, wikis, tarefas, questionários, escolhas, bancos de dados, etc) com prerrogativas de personalização pelo usuário, que visa combinar essas atividades de modo sequencial, para o desenvolvimento individual ou em grupos, e intenciona orientar os participantes no caminho de sua própria aprendizagem (<https://moodle.org/>). Na ocasião foi instalado o software Moodle na versão 2.7 e Banco de Dados MariaDB, sendo que o novo Ambiente Virtual se encontra hospedado no centro de processamentos de dados do Tribunal de Contas, com acesso tanto pelo Portal do TCE-MT - <https://www.tce.mt.gov.br> - como pelo endereço específico: <https://ead.tce.mt.gov.br/>.

Outra etapa no processo de construção do AVA, e que merece destaque, é a idealização de sua identidade visual e estrutura de conteúdos, que seguiu preceitos básicos do *design thinking*, isto é, etapas como ‘Ouvir’, para compreender o problema; ‘Criar’ que visa projetar soluções, ‘Prototipar’, para testar possibilidades, e ‘Entrega’ pela implementação da melhor solução, foram ações realizadas entre a equipe técnica da UFMT e a equipe pedagógica da Escola Superior de Contas.

Cavalcanti e Filatro (2016), esclarecem que o design thinking é uma abordagem que descentraliza a prática do design das mãos de profissionais especializados ao permitir que seus princípios sejam adotados por pessoas que atuam em áreas profissionais variadas, portanto, os resultados do design são expressos, primeiramente, na forma de protótipos que permitem a transmissão rápida de ideias, assim as partes interessadas verificam com antecipação se o produto final realmente atenderá à necessidade identificada inicialmente.

Nesse processo dialógico, entre o técnico e o pedagógico, foi desenhado e implementado o novo layout do Ambiente Virtual do TCE-MT, bem como a nova estruturação e disposição de conteúdos para os cursos EaD. A Figura 1 retrata a identidade visual do atual AVA TCE-MT.

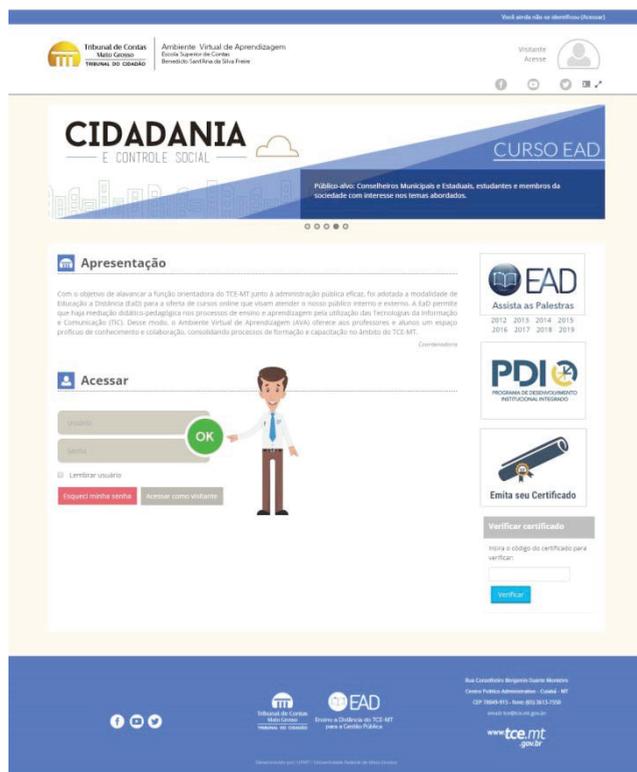


Figura 1- Tela inicial do AVA TCE-MT – <https://www.ead.tce.mt.gov.br>

Pensando em aspectos de organização e humanização do AVA, os profissionais de comunicação, atuantes no convênio, elaboraram a proposta de um agente pedagógico que constituiria a tela principal do AVA, como ainda, estaria presente nos materiais didáticos diagramados, com atributos de um tutor virtual, guiando os alunos na localização de conteúdos e atividades dentro do Ambiente dos cursos. Pela Figura 2, é possível visualizar a ‘mascote’ dos cursos EaD do Tribunal de Contas, com expressões faciais variadas.



Figura 2- Projeto Gráfico do agente pedagógico dos cursos EaD/TCE-MT



Ademais, o Ambiente Virtual passou por uma reestruturação, convergindo customizações técnicas para adaptá-lo às circunstâncias do Tribunal de Contas, incluindo a transmissão ao vivo de aulas-palestra pelo AVA. Nesse sentido, foi remodelado um espaço virtual com distribuição sequencial de palestras já realizadas e otimização de salas online para palestras vindouras.

Na intenção de elevar as práticas comunicacionais, por meio dos recursos tecnológicos, foi implementada uma solução de comunicação, intitulada Chat EaD interativo, que visa ampliar os processos de interação da Escola Superior de Contas com seus alunos, como também fortalecer a comunicação dos potenciais candidatos que desejam participar de capacitações EaD ofertados pelo TCE-MT.

A ferramenta possibilita atendimento de modo síncrono, isto é, em tempo real, ou assíncrono, com retorno por meio de mensagens/e-mails. O Chat possibilita a extração de relatórios, que computam o quantitativo de atendimentos realizados e suas tratativas. Disponível na página inicial do Ambiente Virtual, o Chat EaD foi customizado pela equipe técnica da UFMT, e os atendimentos ficam sob a tutela da Escola Superior de Contas. A Figura 3 evidencia o Chat e sua localização na página inicial do AVA do TCE-MT.



Figura 3- Chat EaD de atendimento interativo

Em referência ao planejamento instrucional e execução dos cursos a distância, a equipe da UFMT em concordância com a Escola Superior de Contas, tem se pautado nos conhecimentos do Design Instrucional, para projetar soluções instrucionais, diferentes estratégias didático-pedagógicas para EaD, como também inovar na oferta de recursos de tecnologia. De modo geral, o Design Instrucional (DI) é compreendido como o planeja-

mento do ensino-aprendizagem, incluindo atividades, sistemas de avaliação, métodos e materiais instrucionais (FILATRO, 2004). Assim, o DI se perfaz por ações sistemáticas e intencionais que envolvem etapas de planejamento, desenvolvimento e aplicação, empregando técnicas e métodos variados com o propósito de oportunizar experiências significativas de aprendizado.

Em atenção ao cenário do TCE-MT - público, especificidades de conteúdos, regiões atendidas - optou-se por um modelo de DI *Contextualizado*, com o planejamento e estruturação prévia de conteúdos e materiais, mas com a flexibilidade de alternâncias e mudanças durante sua oferta. Segundo Filatro (2008), no DI *Contextualizado*, as incorporações de novas potencialidades em situações didáticas específicas podem ocorrer tanto na fase de concepção do curso como durante a implementação, são mecanismos que favorecem a sua contextualização e a flexibilização.

Por consequência, guiados pela abordagem do DI, a UFMT e a Escola Superior de Contas vêm desenvolvendo suas práticas entre as fases concepção e execução dos cursos, com planejamento sistemático, definições de estratégias de aprendizagens e implementação de soluções didáticas variadas. A exemplo dessas ações é possível mencionar a construção da Matriz de DI, que objetiva nortear o planejamento do curso, organizando todas as informações básicas do processo educacional de forma tabular e dividido entre unidades de aprendizagem (FILATRO, 2008).

Nesse ínterim, ficou evidenciado a importância de avaliar os cursos EaD, sejam nos aspectos didático-pedagógicos quanto técnicos. Dessa maneira, foi desenvolvido pela equipe da UFMT um módulo de avaliação de reação online, em formato de questionário, integrado ao Ambiente Virtual e que é disponibilizado a todos os alunos ao término dos cursos a distância.

Os dados coletados, a partir dessa avaliação, servem de parâmetro para avaliar os acertos engendrados, como também, indicam os pontos que merecem atenção e ajustamentos, o que de certo modo, contribui para se evoluir, qualitativamente, na modalidade a distância no âmbito do Tribunal de Contas.

Cabe evidenciar que, ao responder a avaliação de reação, o aluno que tenha cumprido todos os requisitos de seu curso, obtém, de modo automático, seu certificado pelo AVA. Para isso, foi implementado mais um módulo, que integra a avaliação de reação, aos dados das atividades entregues e a média final do aluno, para então liberar o certificado pelo Ambiente Virtual.



## 2. O PROCESSO PEDAGÓGICO E INSTRUCIONAL DOS CURSOS EAD

Nesse limiar, a partir do ano de 2015, iniciou-se de forma mais ordenada o planejamento e produção dos cursos EaD, inseridos no âmbito do convênio TCE/UFMT/Uniselva, primando por um padrão de qualidade concernente à produção de materiais didáticos e disponibilização de recursos tecnológicos.

À vista disso, para a concretude dos cursos a distância, cumprir as fases do processo de design instrucional, conforme afirma Filatro (2008), é imprescindível, considerando as etapas de *Análise*, para verificação de necessidades e projetar soluções; *Design*, com o mapeamento e sequenciamento de atividades; *Desenvolvimento*, que se refere à produção e a adaptação de recursos e materiais, preparação dos suportes pedagógicos e tecnológicos; *Implementação*, condizente a disponibilização e publicação da proposta do curso e *Avaliação*, que considera a efetividade da solução proposta e revisão das estratégias projetadas.

Portanto, na fase de concepção dos cursos a distância, ocorre a idealização do projeto gráfico pela equipe UFMT, que compõem a identidade visual do material didático, como também, definição de estilos para modelagem do AVA e delimitação das cores de referência de cada curso. A Figura 4 apresenta um exemplo de projeto gráfico idealizado para a EaD.





Figura 5- Tela inicial do Texto Didático- formato web

A respeito ao elenco de atividades pensadas para cada curso, vale dizer que estas passam, constantemente, pela análise do designer instrucional da equipe UFMT, a fim de identificar os seus objetivos, para então traçar as estratégias de aprendizagem condicionantes com os recursos tecnológicos pertencentes ao AVA. Desse modo, as atividades podem se estruturar em formato de fóruns, wikis, questionários eletrônicos, textos online, entre outros.

Além disso, recursos como fóruns específicos de conteúdo, fórum geral do curso e fórum de suporte técnico, se fazem presentes no desenho dos cursos EaD do TCE-MT, como um espaço reservado para o contato entre tutores e a coordenação, preconizando um Ambiente dialógico e com possibilidades satisfatórias de interação e mediação entres os sujeitos.

No sentido de auxiliar o aluno no caminho de sua aprendizagem, pela mediação tecnológica, alguns tutoriais técnicos são produzidos pela equipe da UFMT e dispostos no AVA, como também uma área de FAQ- Perguntas Frequentes compostas pelas principais perguntas e respostas de um aluno EaD e vídeos orientativos.

Entre os materiais dispostos no AVA, cabe uma ênfase ao Guia de Estudo, artefato comumente utilizado em cursos EaD, que tem o propósito de orientar o estudante sobre o percurso de uma disciplina ou módulo, as leituras a ser realizadas e as respectivas atividades a ser desenvolvidas (PRETI, 2010). Este material favorece o aluno na organização de seu espaço e tempo, para realizar as leituras necessárias e cumprir as atividades condizentes com os prazos do curso.

Por meio da Figura 6, é possível visualizar a tela inicial de um curso a distância no AVA do TCE-MT, e respectiva estruturação de conteúdos.



Figura 6 – Tela inicial do curso de Detecção de Fraudes em Licitações

Assim, esse conjunto de ações aprimoradas, resultou na implementação de doze cursos a distância, no período de 2015 a 2018. E, uma vez que os cursos são construídos e disponibilizados no AVA, esses são reofertados de modo contínuo, passando apenas por ajustes e atualizações. As ofertas EaD de 2019 não foram consideradas neste artigo, uma vez que os cursos estão em andamento, logo as informações do primeiro semestre do corrente ano encontram-se inconclusas.

### 3. CENÁRIO DOS CURSOS EAD DO TCE-MT – CAPACITAÇÕES E AVANÇOS

Os cursos EaD do TCE-MT perspectivam capacitar e qualificar servidores que atuam no setor público, como também a sociedade civil em geral, com o propósito de incentivar o constante aperfeiçoamento da gestão pública dos fiscalizados, para com isso, ampliar horizontes de entendimentos e práticas edificantes condizentes ao controle interno, controle externo e o controle social. Nesse sentido, dispõem da colaboração de conselheiros e auditores do próprio Tribunal de Contas, auditores da Controladoria Geral da União e professores da UFMT para a adequada escrita e produção dos materiais didáticos EaD.

O primeiro curso produzido, no ano de 2015, foi o de Fiscalização de Contratos Administrativos, que tem por objetivo central conscientizar a administração pública mato-grossense sobre a importância da fiscalização dos contratos por ela celebrados na efetiva, regular a eficaz realização das despesas públicas, bem como capacitar os servidores públicos dos fiscalizados do TCEMT para o desempenho da função de fiscal de contratos administrativos. Portanto, os servidores públicos do Estado de Mato Grosso, instituem-se como o público-alvo desse curso.

No ano de 2016, foi remodelado o curso de Cidadania e Controle Social, que visa capacitar os conselheiros dos Conselhos Municipais e Estaduais, estudantes e membros da sociedade para o exercício do controle social. Esse curso é um dos destaques dentro do TCE-MT, seja por sua abrangência e dimensão, pois já capacitou 2.969 cidadãos, como ainda por tratar

de temas relevantes e imprescindíveis para a sociedade, no que se refere ao estímulo do controle social e o exercício pleno da cidadania.

No mesmo ano, foi implementado o curso Preços de Referência em Compras Públicas - ênfase em medicamentos, que estimula o desenvolvimento de competências técnicas nos servidores dos fiscalizados, com orientações sobre formas práticas de realizar pesquisa de preços, orçamento estimativo, critérios de aceitabilidade de propostas e análise de viabilidade econômica de atas de registros de preços. Dessa maneira, o curso atende os servidores públicos dos fiscalizados que atuam na área de compras governamentais.

Em 2017, além de reofertar os cursos já listados, foram produzidos mais seis novos cursos EaD, o que resultou em uma ampliação significativa na oferta de vagas para capacitação dos fiscalizados e servidores do TCE-MT. Os novos cursos aplicados foram: Detecção de Fraudes em Licitações e Gestão de Riscos em Alimentação Escolar, para atender os servidores públicos dos entes fiscalizados pelo TCE-MT; os cursos Gestão de Processos de Negócios, Gestão de Projetos e Noções Básicas de Gramática Aplicadas à Redação Técnica, para atender os servidores públicos do Tribunal de Contas; e o curso GEO-Obras, para atender os operadores desse sistema desenvolvido pelo TCE-MT.

Para o ano de 2018, os cursos de Gestão de Contratos Administrativos e Gestão de Riscos em Logística de Medicamentos foram idealizados e constituídos com a finalidade de desenvolver as competências técnicas nos servidores do Tribunal de Contas e dos órgãos fiscalizados, cada qual com sua especificidade, para garantir observância as normas e procedimentos atinentes à atividade de contratações públicas, gerenciar os riscos na atividade logística como inibidora de desvios, como também a melhoria do desempenho da Administração Pública para a boa e regular aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade.

No mesmo ano, o curso Português Jurídico com ênfase em textos técnicos e acórdãos foi implementado, e tem como público-alvo os servidores do TCEMT, o qual oportuniza aos participantes a capacidade de produzir relatórios, pareceres, decisões judiciais com organização, boa fundamentação e de forma padronizada, coesa, clara, coerente e correta.

A Tabela 1 sistematiza os cursos ofertados, as respectivas carga horária, total de turmas, inscritos e concluintes EaD, no período de 2015 a 2018.

**Tabela 1 - Cursos EaD TCE-MT ofertados entre 2015 a 2018.**

QTD.	CURSO	CH	Ano de oferta	Total de Turmas	Total de Inscritos	Total de Concluintes
1	Fiscalização de Contratos Administrativos	80	2015 2016 2017 2018	69	13.203	7.063
2	Cidadania e Controle social	100	2016 2017 2018	101	6.355	2.969
3	Deteccção de Fraudes em Licitação	80	2017 2018	5	195	168
4	Sistema GEO-OBAS	40	2017 2018	17	591	331
5	Gestão de Contratos Administrativos	80	2018	1	51	41
6	Gestão de Processos de Negócios	125	2017	1	35	30
7	Gestão de Projetos	150	2017	1	40	28
8	Gestão de Riscos em Alimentação Escolar	60	2017 2018	12	286	226
9	Gestão de Riscos em Logística de Medicamentos	60	2018	10	229	171
10	Noções Básicas de Gramática Aplicadas à Redação Técnica	60	2017 2018	2	86	41
11	Português Jurídico com ênfase em textos técnicos e acórdãos	60	2018	1	166	90
12	Formação de Preços de Referência em Compras Públicas	60	2016 2017 2018	49	1.539	914
TOTAL				268	22.776	12.072

Fonte: <https://www.ead.tce.mt.gov.br>

Diante dos números, é oportuno frisar que o total de inscritos nos cursos EaD, em comparação ao total de concluintes, revela um percentual acima de 53% de alunos com aproveitamento, isto é, que conseguiram realizar os cursos em totalidade e receber sua devida certificação. Condizente aos indicadores de cursos a distância, é um percentual aceitável, tendo em vista que a taxa média de evasão na EaD varia entre 25% a 50%, a depender

das características, contexto e especificidades do curso. Contudo, melhorar os indicadores de alunos evadidos, tem sido um dos objetivos primordiais da Escola Superior de Contas.

Como mencionado, todos esses cursos passam por uma avaliação criteriosa pelos alunos, visando atinar-se com os resultados, para melhorias qualitativas que se fazem necessárias para a EaD do TCE-MT. No total são dezesseis perguntas, subdivididas nas áreas de *procedimento didático-pedagógicos* - que indaga sobre os materiais didáticos do curso; *sistema de tutoria* - que avalia a percepção do aluno frente ao conhecimento do tutor sobre a temática de estudo e o processo comunicacional estabelecido; *avaliação geral do curso* - com sondagem sobre a melhoria na compreensão do tema estudado e, se com isso, houve aperfeiçoamento nas práticas de trabalho; e *avaliação do AVA* - com perguntas sobre funcionalidade, navegabilidade, disposição de conteúdos e atividades no Ambiente Virtual, bem como o pronto atendimento do suporte técnico. A Figura 7 ilustra a tela inicial dessa avaliação online, disponível no Ambiente Virtual.



Ambiente Virtual de Aprendizagem  
Escola Superior de Contas

**AVALIAÇÃO DE REAÇÃO - MODALIDADE ENSINO A DISTÂNCIA**

CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL

Nome: \_\_\_\_\_  
 E-mail: \_\_\_\_\_  
 Turma: 01 \_\_\_\_\_

Procedimentos didático-pedagógicos	NOTAS										
	RUIM	REGULAR	BOM	ÓTIMO							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A linguagem empregada no material didático foi clara?	<input type="radio"/>										
O conteúdo do curso foi adequado ao alcance dos objetivos propostos?	<input type="radio"/>										
A quantidade de horas para a realização do curso foi adequada?	<input type="radio"/>										
As orientações para a realização das avaliações foram suficientes?	<input type="radio"/>										
As orientações para a realização das atividades foram de fácil compreensão?	<input type="radio"/>										

SISTEMA DE TUTORIA (Professor Facilitador responsável pelo Fórum)	NOTAS										
	RUIM	REGULAR	BOM	ÓTIMO							
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
O professor facilitador demonstrou conhecimento sobre os temas abordados no curso?	<input type="radio"/>										
O professor facilitador promoveu uma comunicação adequada com os participantes do curso?	<input type="radio"/>										
O professor facilitador esclareceu as dúvidas sobre o conteúdo do curso, sempre quando solicitado e de forma tempestiva?	<input type="radio"/>										
O professor facilitador estimulou a discussão e o debate sobre questões relativas ao curso?	<input type="radio"/>										
O professor facilitador esteve disponível e acessível para os debates e saneamento de dúvidas?	<input type="radio"/>										

Figura 7 – Sistema de avaliação de reação dos cursos EaD TCE-MT



Dessa forma, entre os anos de 2015 a 2018, houve a participação de 12.072 alunos, que responderam a avaliação de reação. Isso possibilitou avistar os percentuais de aceitação e satisfação dos cursos a distância, que em média é de 95,5%. O Gráfico 1 apresenta tais percentuais que compilam a média de avaliação, considerando as questões específicas das áreas didático-pedagógicas, sistema de tutoria, avaliação geral do curso e avaliação do AVA.

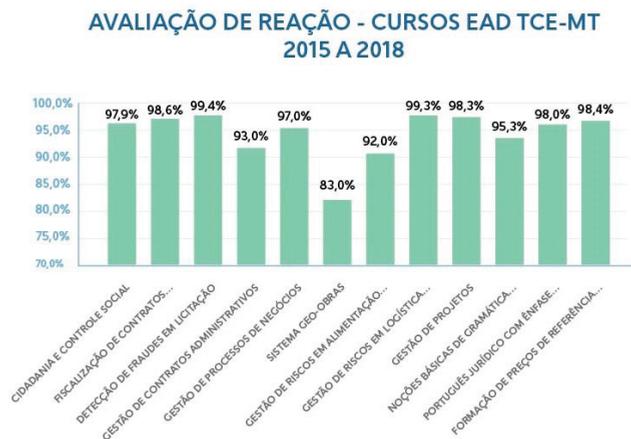


Gráfico 1 – Resultados da Avaliação de Reação EaD – 2015 a 2018

Nesse processo de escuta avaliativa, os alunos têm a oportunidade de opinar sobre os cursos, como também sugerir o desenvolvimento de novas funcionalidades para o AVA, como o caso de um artefato que pudesse suprir algumas lacunas de acessibilidade. Para isso, a partir do ano de 2019, todos os cursos foram remodelados, com a inserção de audiodescrição nas imagens do AVA e dos materiais didáticos. A equipe da UFMT customizou um módulo de acessibilidade para atender alunos com daltonismo e baixa visão, por meio de recursos de contraste de cores nas telas e aumento de fonte das palavras.

Para mais, é perceptível que o trabalho preparado entre a Escola Superior de Contas e a equipe técnica da UFMT, tem sido a razão decisiva para o sucesso dos cursos EaD do TCE-MT. O cuidado e esmero com os aspectos pedagógicos, como ainda a atenção acurada com os recursos tecnológicos, são feitos que contribuem, significativamente, para o alcance de qualidade e excelência nas capacitações EaD ofertadas, visando a proficua melhoria da gestão e administração pública de Mato Grosso, nos diferentes campos de atuação da fiscalização e do controle interno, externo e social.





cursos que passarão a vigorar pela modalidade híbrida, conciliando momentos e atividades presenciais a momentos e atividades a distâncias. Estes serão destinados aos servidores e colaboradores do TCE-MT, para se fomentar a melhoria dos serviços públicos prestados, nas áreas de direito público constitucional e relação comunicacional pelo idioma inglês.

Almeja-se que este texto possa ter esclarecido entendimentos relativos à historicidade da EaD no interior do TCE-MT, bem como delinear as práticas da Escola Superior de Contas, a partir do convênio com a UFMT e Fundação Uniselva, para consolidação dos cursos a distância nas dimensões técnica, pedagógica e instrucional. Assim, acreditamos que por meio da socialização dessas práticas, novos espaços para o diálogo são inaugurados, o fortalecimento das parcerias se efetivam e o aprimoramento de atividades de formação e capacitações acontecem, pela legítima colaboração entre os Tribunais de Contas de nossa Federação.



## REFERÊNCIAS

ANJOS, R. A. V. **Referencial Pedagógico para Análise de Ambientes Virtuais de Aprendizagem**. 2015. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. PPGE/UFMT, Cuiabá, 2015.

CAVALCANTI, C.C.; FILATRO, A.C. **Design Thinking na educação presencial, a distância e corporativa**. São Paulo: Saraiva, 2016.

FILATRO, A. **Design instrucional na prática**. São Paulo: Pearson, 2008.

MATO GROSSO. **Livro Técnico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso: PDI - TCE-MT avança promovendo soluções inovadora**, 2013.

MATO GROSSO. **Política de Educação Corporativa - Normas e Procedimentos da Escola Superior de Contas**. Cuiabá: Publi-Contas, 2014.

MOODLE. **Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment**.

Comunidade Moodle. Disponível em: <https://moodle.org/>. Acesso

em: 15 jun. 2019.

MORAN, J. E.; MASSETO, M. T.; BEHRENS, M. A. **Novas tecnologias e mediação pedagógica**. 21. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

PRETI, Oreste. **Educação a distância**: Material didático impresso: orientações técnicas e pedagógicas. Cuiabá: EdUFMT, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. Normas e Procedimentos relativos às atividades da Escola Superior de Contas. **Instrução Normativa SEC nº 002/2011 - Versão 2**. Disponível em: [www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/38921](http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/38921). Disponível em: 15. Jul 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. Política de Educação Profissional. **Resolução Normativa nº 15/2018**. Disponível em: [www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/86177](http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/86177)>. Acesso em: 15 jul. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI). **Resolução Normativa nº 12/2013**. Disponível em: [www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/37908](http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/id/37908). Acesso em: 15 jul. 2019.

PRATICAR PRA APRENDER: UM CASO  
DE SUCESSO NA FORMAÇÃO DOS  
SERVIDORES PÚBLICOS PARA O USO  
DO REGIME DE ADIANTAMENTO NO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO



PRACTICING FOR LEARNING: A  
SUCCESSFUL CASE STUDY IN TRAINING  
PUBLIC SERVANTS FOR USING ADVANCE  
PAYMENT SERVICES IN PUBLIC  
CONTRACTING FOR THE  
CITY OF SÃO PAULO



**Alessandra Mara Cornazzani Sales<sup>13</sup>**

**Resumo:** Mostrar um horizonte além da capacitação operacional de segurança pública foi o desafio assumido em sala de aula no curso de formação da Guarda Civil Metropolitana que tinha o objetivo de ensinar como realizar um dos processos de contratação mais complexos da Administração Pública: a concessão e o uso do Regime de Adiantamento. Como metodologia, optou-se por inserir a teoria na prática, oportunizando a construção de processos simulados, por grupos interativos, que pudessem trabalhar o denso contexto legislativo do Município de São Paulo durante a formação de cada etapa processual. Um caso de sucesso, refletido na grata surpresa do

---

*13 Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Assessora de Gabinete I da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas “Conselheiro Eurípedes Sales” do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Endereço eletrônico: alessandra.sales@tcm.sp.gov.br.*



resultado: praticamente 100% (cem por cento) de satisfação.

**Palavras-chave:** Regime de Adiantamento. Município de São Paulo. Curso de Formação.

**Abstract:** During the training course of the Metropolitan Civil Guard, a challenge in the classroom was to show the horizon beyond the operational training given for public security positions. The goal was to teach how to perform one of the most complex contracting processes in Public Administration: the granting and use of the system in advance payment services for public contracting. The approach was to combine theory and practice, enabling the construction of simulated processes for interactive groups. The groups could work with the dense legislative context of the City of São Paulo during the development of each procedural step. The success was reflected in the pleasant surprise: almost 100% of satisfaction.

**Keywords:** Advance payment services. Public contracting. City of São Paulo. Training course.

## INTRODUÇÃO

Processar as contratações na Administração Pública, inclusive aquelas chanceladas pelo uso do adiantamento, não é uma tarefa fácil. Muitos detalhes precisam ser anotados e cumpridos nos termos da lei.

Qualquer deslize registrado no uso inadequado da de pesa, porque não considerada de pronto pagamento e de natureza excepcional ou não adotada a cautela fiscal de comprovação do gasto na forma da lei, por exemplo, enseja, no mínimo, imposição de glosa (devolução ao erário do valor empenhado) imediata pelo servidor responsável, além da aplicação de multa e responsabilização em âmbito administrativo-funcional e, inclusive, penal, quando o caso.

Ciente de todas estas questões, muitos servidores ficam com receio de aceitar e usar o adiantamento, inventando óbices de diversas natureza para se desvencilhar do encargo e, com isso, das responsabilidades.

Aceitar desenvolver o tema em sala de aula exigiu buscar uma metodologia que permitisse trabalhar, de um lado, a lei sem perda dos seus detalhes e, de outro lado, a confiança do espectador a ponto de convencê-lo em se tornar amante da matéria por simplesmente se sentir apto, plenamente capacitado, ao exercício da função pública.

O público-alvo também se mostrava bastante peculiar. Eram colegas altamente capacitados em sistema operacional de segurança pública, qualificados pela excelência no zelo de pessoas e de próprios municipais que, embora providos de disciplina sem precedentes, pouco - senão nenhum - contato com as atividades de gestão administrativa tinham. Tratava-se dos

integrantes da Guarda Civil Metropolitana em aperfeiçoamento e qualificação para o posto de oficiais inspetores do Curso de Comando, criado em âmbito do Município de São Paulo pela Lei nº 15.365/11 e regulamentado pelo Decreto nº 54.214/13.

A solução encontrada foi aplicar uma dinâmica que fosse capaz de inserir o contexto teórico e legal dentro da prática, mediante a realização de processos simulados, em grupos integrados, construídos a partir das inúmeras hipóteses admitidas à realização do adiantamento no Município de São Paulo pela Lei Municipal nº 10.513/1988.

Assim, tem o presente trabalho o objetivo de mostrar os desafios encontrados no planejamento, na preparação das aulas e sua execução. Foi dividido em dois capítulos, o primeiro, contextualizando os conceitos, legislação e atenção processual em face do Regime de Adiantamento na Administração Pública, com destaque para os cuidados da legislação do Município de São Paulo; e o segundo, apresentando o curso de comando, a aplicação da metodologia estudada e o resultado obtido na avaliação de reação feita pelos participantes.



mento da despesa na “boca do caixa”, vale dizer, diretamente ao fornecedor ou prestador do serviço, e não por “tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos por estabelecimentos bancários credenciados” (art. 65, anterior).

Embora em 1964 referidas despesas fossem tituladas como “regime de adiantamento”, o Decreto-Lei nº 200/1967, que cuidou da organização da Administração Federal, tratou do tema adotando a nomenclatura de “suprimento de fundos”<sup>14</sup>, que aliás é adotada pela Administração Pública Federal até os dias atuais (art. 74, §3º). Deixava claro no próprio texto legal que seu cabimento só poderia se dar em casos, verdadeiramente, excepcionais.

Havia pontuado, também, e em breves considerações, quais cautelas processuais precisavam ser observadas quando realizada a despesa em regime de adiantamento. De um lado, atribuiu ao ordenador da despesa o encargo de autorizar a sua concessão, indicando o servidor responsável pela sua realização e controlando a escrituração da tomada de contas pertinente. De outro lado, delimitou ao servidor responsável a promoção do fechamento do processo com a comprovação dos gastos realizados, sob pena de, em não fazendo no prazo legal, responder por processo de tomada de conta, sem prejuízo de que a despesa seja julgada pelo Tribunal de Contas. E, em síntese, o que importa mesmo é que já Informava conduta procedimental que é seguida até os dias de hoje.

De modo que, em apertada síntese e logicamente segundo procedimentos internos devidamente regulados por cada ente federativo, o processo de adiantamento deve, necessariamente, (a) ser instaurado pela autoridade competente, com indicação do valor destinado à despesa e do servidor responsável por sua realização; (b) conter o detalhamento das despesas realizadas, segundo prestação de contas firmada por este servidor responsável; (c) agasalhar a manifestação final de aprovação dos atos praticados pelo ordenador de despesa; e, enfim, (d) abrir prazo para defesa, caso alguma desconformidade seja registrada e motivada na presente decisão, tudo em respeito e harmonia com o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório, prescrito no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

Em regra, por questão de organização processual, orienta-se que para cada regime de adiantamento seja feita a abertura de um processo administrativo próprio, independentemente do sistema de implementação adotado, vale dizer, se por processo físico ou eletrônico.

Segundo a Súmula 79 do Tribunal de Contas da União (BRASIL,

---

<sup>14</sup> Por estar trabalhando o tema em âmbito do Município de São Paulo, optou-se por prestigiar o nome adotado

1976), apenas o processo que cuidar da análise da Tomada de Contas, vale dizer, das responsabilidades dos atores envolvidos em eventual irregularidade na realização e conferência da despesa utilizada em suprimento de fundos (regime de adiantamento), pode ser um único, já que em análise estará o mesmo recurso orçamentário e financeiro.

Como visto, a formatação processual em epígrafe foge completamente a linguagem do processo regular de contratação realizado via procedimento licitatório prévio.

Na licitação, há a preparação interna de detalhamento do objeto pretendido, com a justificativa de sua necessidade e modo de aquisição/execução e elaboração do Edital para que, em passo seguinte, seja o mesmo publicado e consequentemente apresentado ao mercado para a seleção da melhor proposta em sessão pública, encerrando-se, finalmente, a disputa licitatória com a entrega do objeto ao vencedor, mediante adjudicação e homologação da licitação e formalização do instrumento de contratação pertinente. A despesa pública é regularmente empenhada (obrigação de pagamento pelo Estado), liquidada (verificação do direito ao pagamento) e paga (transação financeira propriamente dita).

No processo de adiantamento, até é possível identificar o seu objeto de antemão, no entanto nenhum procedimento prévio de chamada pública à busca da melhor proposta há, senão, apenas, a prestação de contas dos gastos realizados pelo servidor responsável e conferência dos atos praticados pelo ordenador da despesa com as hipóteses legais admitidas. Conforme Araújo (2015, p.26), em sequência inversa à realizada nas contratações regulares, provindas de licitação, a despesa é empenhada (obrigação de pagamento pelo Estado), no entanto é paga (transação financeira propriamente dita) antes mesmo de ser submetida à liquidação (verificação do direito ao pagamento).

Daí porque o servidor deve se atentar para todos os detalhes da instrução processual, em especial à verificação de legitimidade do documento fiscal recebido para os fins legais de comprovação dos gastos e, consequentemente, de regularidade na prestação de contas. Importante registrar que fica ele também responsável por analisar o teor do pedido: se verdadeiramente enquadrado em hipótese autorizada por lei para a sua realização. E há, ainda, orientação jurisprudencial para se conferir o valor contratado com o praticado no mercado, mediante apresentação de pelo menos outras três cotações (ZÊNITE, 2016).

Deve também conferir se a despesa não está provocando burla à re-

alização obrigatória de licitação, causando fracionamento da despesa, vale dizer, aquisições sequenciais de um mesmo objeto e pela mesma unidade orçamentária a custos individuais que, se somados, implicaria em licitação.

Um trabalho, como visto, nada singelo, ainda mais aos olhos de quem não detém familiaridade com o processo administrativo e, minimamente, com o processo de compras públicas.



agentes de campo não integrantes dos quadros de servidores da Prefeitura do Município de São Paulo, em campanhas de imunização ou campanhas emergenciais de saúde pública (art. 2º).

O Decreto, por sua vez, lembrou que, a uma, o adiantamento deverá observar o princípio da anualidade, exceto às hipóteses legais que forem justificadas e não se referirem à participação de servidor em curso ou congresso ou à cobertura de despesas indispensáveis ao andamento de medidas judiciais; a duas, que responde por medidas administrativas, civis e penais o servidor responsável faltoso no dever de prestação de contas ou de regularização do adiantamento no prazo legal; a três, que os procedimentos necessários serão regulados por portaria da Secretaria Municipal de Finanças; e a quatro, que é vedado “o fracionamento da contratação de serviços e da aquisição de bens ou materiais com o objetivo de evitar procedimento licitatório, em qualquer de suas modalidades” (art. 17), sempre que realizado por uma mesma unidade orçamentária ou unidade de serviço de natureza operacional, considerando-se fracionamento o somatório dos valores utilizados, “no decorrer de 30 (trinta) dias, por bem, material ou serviço, independentemente de sua especificação, enquadrar-se em qualquer das modalidades de licitação, caso em que deveria ser esse o procedimento adotado” (§1º seguinte).

Trouxe, ademais, outros inúmeros detalhamentos, no que se relacionará apenas os mais importantes.

Em relação ao limite da despesa, por exemplo, informou que aquele apresentado pela Lei Federal nº 8.666/93, utilizado, na verdade, sobre 50% do valor apresentado pelo art. 24, inciso II (o que corresponde, coincidentemente, ao mesmo apresentado no art. 60, parágrafo único, que é R\$ 8.800,00), só cabe às despesas catalogadas pela lei como de “pequeno vulto, manutenção de bens móveis e conservação e adaptação de bens imóveis”, assim como para as despesas com diárias, no que deverão ser observados “os valores estabelecidos em regulamento específico” (art. 6º, §3º).

No que tange ao período de realização, informou que não podem, em regra, ultrapassar o limite de três meses, senão, apenas se estiver a despesa voltada às hipóteses legais de “atendimento social de pessoas carentes” e de “ajuda de custo aos agentes de campo”, quando então devem ocorrer no prazo máximo de um mês. Para os agentes de campo também informou quem seriam as pessoas autorizadas para a sua concessão e para a sua realização (art. 14, §3º) e quais atividades poderiam estar circunscritas nesta despesa: apenas

o transporte e a alimentação que não possuam caráter remuneratório e nem se sujeitem à incidência de tributação ou de contribuição de qualquer natureza.

Para a participação de servidores em cursos ou congressos e o deslocamento em viagens temporárias, além da contagem não poder ultrapassar o período da inscrição ao último dia do evento, incluído aqui eventual prorrogação, (i) o processo poderá ser formalizado “em nome de qualquer servidor lotado no Órgão ou Unidade, que se responsabilizará pela prestação de contas, devendo os recursos serem disponibilizados por intermédio de instituição financeira contratada ou conveniada com a Prefeitura para essa finalidade” (art. 8º), (ii) com valores que poderão abranger mais de um participante e mais de um evento, desde que todos estejam em condições de serem concluídos no período de cobertura do adiantamento. Retirou (iii) a proibição legal referente ao atendimento de despesas já realizadas ou de despesas maiores do que as quantias adiantadas, caso o numerário entregue corresponda à “suplementação do adiantamento, quando o valor inicialmente previsto for insuficiente” ou “suplementação de diárias para cobrir prorrogação do período de afastamento inicialmente autorizado, desde que o crédito correspondente ocorra até o último dia da prorrogação” (art. 8º, §2º, incisos I e II).

As autorizações feitas para a organização e realização de eventos científicos, culturais e/ou esportivos devem abranger apenas as “despesas com transporte, hospedagem e alimentação das pessoas convidadas para participar do evento” (art. 9º, parágrafo único, inciso I) e, também, a remuneração individual de serviço profissional, caso o seu valor não ultrapasse R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais) e seja compatível com o praticado pelo mercado.

As despesas para cobertura do caráter indispensável ao andamento de medidas judiciais deverão corresponder ao limite mensal de R\$ 6.600,00 (seis mil e seiscentos reais), “multiplicado pelo número de departamentos que promovem o andamento de medidas judiciais” (art. 11). As despesas com representação do Município, só poderão ser autorizadas se “de natureza protocolar, decorrentes das relações de ordem social, no exercício das atividades administrativas” (art. 12, §1º), e implicarem em:

- I - solenidades e recepções, quando a Prefeitura patrociná-las ou delas participar, respeitado o interesse da Municipalidade;
- II - aquisição de flores, placas comemorativas,

troféus, medalhas, taças, distintivos, materiais significativos de valores culturais ou históricos da Cidade de São Paulo, objetos representativos do Brasil, observados o interesse público e a razoabilidade dos respectivos gastos, não se incluindo, entre esses, presentes de qualquer natureza, resultantes de relacionamento social;

III - hospedagem, transporte e alimentação de pessoas que representarem oficialmente o Município ou de personalidades recepcionadas pelos Chefe do Executivo, Secretários Municipais, Subprefeitos, Ouvidor-Geral, Secretários-Adjuntos, Subsecretários e Chefes de Gabinete, desde que devidamente justificado o interesse público;

IV - visitas oficiais de autoridades e audiências realizadas entre o Chefe do Poder Executivo e representantes da sociedade civil ou personalidades convidadas, observados os requisitos de existência de interesse público e razoabilidade dos gastos.”

As despesas para uso em caráter excepcional encontram várias disposições em face de qual servidor deverá ser o responsável pelo adiantamento, merecendo destaque especial o tratamento dispensado às ações de inteligência da Controladoria Geral do Município, classificadas como sigilosas pela Lei Federal nº 12.527/2011 - a lei de acesso à informação -, não apenas em face do limite anual atribuído para a sua realização, que é de no máximo R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), como também o momento autorizado para acesso dos documentos comprobatórios destas despesas pelos órgãos de controle, conforme art. 13, §4º.

Em razão destes detalhamentos, o Município acabou criando uma classificação própria para o regime de adiantamento. Passou a denominar “adiantamento bancário” a disponibilidade de numerário para uso sempre que identificada a necessidade de realização de despesas diversas no prazo legal correspondente, como são os casos das despesas de pequeno vulto. Passou a denominar “adiantamento direto” as despesas com destino certo, como a participação em cursos e congressos.

O Decreto informou, por fim, quais seriam as pessoas autorizadas a firmar a análise e deliberação da prestação de contas, em primeira instância, e de eventual recurso sobre esta decisão em cada “unidade responsável pela execução orçamentária e financeira da estrutura organizacional de cada ór-

gão” (art. 16), e como deve estar implementado cada processo administrativo para estes fins.

Quando se imagina que o leque de exigências e de legislações teriam chegado ao fim, na prática verifica-se que, em verdade, não.

É exigido dos ordenadores de despesa e responsáveis por adiantamento conhecimento prévio em face: (A) das disposições do Decreto nº 23.639/1987, que regula o empenho, e da Portaria SF nº 151/2012, que dispõe sobre os procedimentos para a realização das despesas de adiantamento; (B) do Manual do Regime de Adiantamento firmado pela Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SÃO PAULO, 2015), composto de 94 (noventa e quatro) páginas que tratam (i) da catalogação da despesa na dotação orçamentária correspondente, (ii) do indicativo do tipo de empenho a ser adotado, (iii) da instrução processual referente à disposição da conta bancária, (iv) das análises gerais e específicas da prestação de contas de cada hipótese de adiantamento, (v) dos procedimentos de glosas das despesas em irregularidade, e (vi) das perguntas e respostas; (C) do sistema eletrônico de andamento de processos da Prefeitura - SIMPROC e do sistema de orçamento e finanças - SOF, no aparte de contextualização do uso de formulários próprios, cadastramento, baixa e aprovação das contas de adiantamento.; (D) do Manual de Adiantamentos (SÃO PAULO, 2015) e da Ordem Interna SG/GAB nº 06/2008 (SÃO PAULO, 2008), ambas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Como dito no início deste artigo, o tema é complexo e exige atenção máxima daqueles que o conduzem.

## 2. O CURSO DE COMANDO DA GUARDA CIVIL METROPOLITANA - GCM

O Curso de Comando nasceu em 2009, com a edição do Decreto nº 51.041<sup>16</sup>, e incumbência do Centro de Formação em Segurança Urbana - CFSU, da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, em promover o aperfeiçoamento e a qualificação dos ocupantes de cargos de provimento em comissão responsáveis pela chefia das Inspetorias Regionais de cada um dos cinco Comandos Operacionais, do Comando Geral, do Subcomando e das Superintendências de Planejamento e de Defesa Ambiental da Guarda Civil Metropolitana - GCM, criada, por sua vez, pela Lei nº 10.115/1986.

Em 2011, com a Lei nº 15.365/2011 - e seu regulamento no Decreto nº 54.214/2013 -, tornou-se prerrogativa ao direito de usufruto da função gratificada correspondente ao exercício de Comandante Superintendente, Operacional, Operacional Adjunto e Regional, vinculados às Superintendências de Operações; de Comandante Superintendente da Superintendência de Planejamento; de Subcomandante; de Chefe de Gabinete do Comando Geral e de Diretores de Divisão Técnica e de Coordenação, assim como de Presidentes de Comissões da Corregedoria Geral.

Em 2015, referido curso passou a ser realizado em parceria com a Escola Superior de Gestão e Contas Públicas “Conselheiro Eurípedes Sales” e com o Comando da Guarda Civil Metropolitana - GCM, observada a carga horária de 80 horas e a implementação das disciplinas Ética, Gestão de Recursos na Área Pública, Indicadores de Desempenho, Gestão de Pessoas,

<sup>16</sup> Decreto revogado pelo Decreto nº 58.199/2018.





o público alvo do curso. Buscava-se conferir qual era a familiaridade que os mesmos possuíam na formatação de processos administrativos natos. A conclusão a de simples assistência técnica, em grau de compreensão muito aquém à excelência nas qualificações operacionais em segurança pública que detinham, por exemplo.

Pois bem. Para a exposição de todo o tema, sem perda dos detalhes expressados na lei, das complexidades processuais trazidas em regimentos internos e das responsabilidades funcionais a que estariam submetidos os futuros ordenadores de despesa e responsáveis na realização dos adiantamentos, considerando ainda a expertise do público alvo e todas as anomalias processuais estudadas, a única certeza que havia é de que todas estas questões tinham que ser solucionadas no curso, no espaço de tempo atribuído de apenas 4 (quatro) aulas, distribuídas em uma carga horária de 16 (dezesesseis) horas.

Daí a razão pela adoção do método construtivo de processo simulado em sala de aula, com imersão simultânea dos conceitos teóricos na prática processual. A expectativa é de que solucionados pudessem esses indicadores, tempo versus conteúdo versus processo versus expertise funcional, proporcionando uma visão mais próxima da realidade aos inspetores participantes.

O material oferecido como plataforma de base teve sua formatação na mesma sequência linear do processo de adiantamento, apresentando ressalvas acerca (a) da obrigatoriedade de justificativa do pedido de realização da despesa; (b) da certificação prévia de enquadramento de despesa nas hipóteses legais e seu não-fracionamento por burla à realização de procedimento licitatório regular; (c) do modo de recepção do numerário financeiro pelo servidor responsável; (d) do detalhamento das providências a serem cumpridas para cada tipo de adiantamento; (e) dos cuidados na preparação da documentação fiscal à comprovação dos gastos e consequentemente realização da prestação de contas; e (f) do modo de análise conclusiva e processamento das fases recursais admitidas no Município, catalogadas como de primeira e de segunda instância.

Disponibilizados em plataforma eletrônica também foram os textos da lei e do decreto municipal e os manuais técnicos.

Em sala de aula, os trabalhos consistiram em atenção à verificação da parte teórica num primeiro momento, e na sequência início da construção do processo simulado em grupos compostos por no máximo quatro integrantes. Cada grupo se organizou para que um integrante correspondesse à

pessoa do ordenador da despesa; outro, à pessoa responsável pela realização e prestação de contas do numerário recebido; outra, à pessoa da área solicitante da despesa; e a última, à pessoa da autoridade competente e do controlador final da legalidade do processo até sua submissão ao arquivamento. Todos do grupo receberam a incumbência de colaborar na tomada de decisão do colega indicado à cada atividade processual.

A partir da leitura do texto “Adiantamento bancário - por que os chefes não usam?”<sup>7</sup>, cada grupo foi provocado a identificar os cinco tipos de regime de adiantamento ali apresentados<sup>6</sup> e fazer a escolha de apenas um para o início da formatação processual.

Após a contextualização da justificativa à realização da despesa e, consequentemente, abertura do processo administrativo, os grupos receberam 20 (vinte) documentos “fiscais” com a orientação de que selecionassem quais deles tinham validade fiscal à aceitação e consequente juntada no processo, assim como quais deles tinham pertinência com o adiantamento escolhido. Havia notas fiscais eletrônicas e cupons fiscais de materiais e serviços diversos, simples recibos de fornecimento de combustível e de pagamento de cursos, planilhas de composição de custos de serviços, recibos de pedágios, cartões de embarque eletrônico em vôos nacionais, códigos de reserva e confirmação de compra de passagens aéreas em site das companhias aéreas, tickets de entrada em museu etc. Receberam a orientação para justificar os documentos utilizados à instrução do processo e os documentos rejeitados.

O fechamento do processo contou com a formalização da prestação de contas pelo responsável, análise com aprovação ou determinação de glosa pelo ordenador da despesa, apresentação e análise da fase recursal pela autoridade competente e a grata surpresa: a conferência final, em controle interno, pelo responsável do grupo sobre o adiantamento realizado por outro grupo.

Todas as medidas corretivas às anomalias identificadas no decorrer da realização de cada atividade, por cada grupo, foram contextualizadas em abordagem geral para todos os participantes da disciplina, com inclusive destaque aos casos semelhantes verificados na jurisprudência estudada. Nenhuma preocupação havia em se identificar qual grupo havia cometido o erro, senão

*7 Trata-se de texto publicado em 03/08/2013, no aparte “Últimas Notícias - Governo”, pelo Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos - Sindguardas-SP, pesquisado para fins de trabalho em sala de aula em sistema on line em 26/07/2016, do qual deixa de ser apresentado em referências, por desconhecimento do jornal/boletim de publicação. Material de consumo próprio. <sup>6</sup> Como contextualizado no segundo parágrafo do texto trabalhado: “(...) é para ser utilizado para despesas de pequeno vulto [1], manutenção de bens móveis [2], conservação e adaptação de bens imóveis [3], participação de servidores em cursos ou congressos [4] necessários ao desempenho de suas atribuições, organização e realização de eventos [5] científicos, culturais e/ou esportivos, quando a municipalidade os patrocinar ou deles participar. (lei 10.513/88)”.*





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões adquiridas com o curso de Metodologia Aplicada ao Ensino Superior, ministrado pela Profa. Dra. Bárbara Popp, pedagoga, mestre e doutora pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, no final do semestre de 2016, contribuíram significativamente à preparação e desenvolvimento desta disciplina. Mostrou que é possível fazer a diferença em sala de aula, proporcionando aprendizado completo com o simples uso da linguagem clara e das ferramentas adequadas à implementação de todo o conteúdo independentemente do tempo conferido para a sua exposição.

Aceitar o desafio de ministrar uma disciplina com um conteúdo imenso num tempo absolutamente escasso e para um público alvo que se mostrou bastante atento e preocupado com a realização de uma atividade futura certa, porém desconhecida no seu conteúdo e no seu modo de formação processual, significou aceitar o desafio de buscar o novo, de tentar fazer a diferença, de abrir o horizonte de quem se dispunha a aprender.

Nenhuma dúvida há de que a motivação na escrita deste artigo tem seu nascimento, obviamente, na instigação à apresentação de práticas aplicadas nas unidades educacionais das Cortes de Contas. Porém, nada pode ter sido mais instigante do que saber que, aplicando a metodologia aprendida em sala de aula, se chegaria a um caminho de sucesso certo.

Neste sentido, aliás, foi como se conduziram as sábias palavras de quem, com maestria, experiência plena e excelência no simples fato de amar o que faz, mostrou o significado da palavra “ensinar”: a Profa. Dra. Ausonia

Favorido Donato, pedagoga, mestre e doutora em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde da Universidade de São Paulo<sup>8</sup>.

Como bem realçado por ela, o ato de ensinar deve ir além do conhecimento técnico e acadêmico sobre o conteúdo. Exige a construção da ferramenta que será capaz de facilitar o processo de aprendizagem em si. Exige preparação, planejamento e, sobretudo, busca por um processo motivacional que seja adequado à faixa etária do público alvo que será atingido.

Deixar aqui um pouquinho daquilo que foi a árdua tarefa de “ensinar”, em franca homenagem e gratidão pelos conhecimentos adquiridos e reforçados por essas duas grandes mestres, permite elevar o sentimento de autocritica de que é sempre possível buscar o melhor, fazendo a diferença na capacitação pessoal e profissional de alguém.

Ainda que se imagine que o caso apresentado possa ter significado um caso de sucesso, por óbvio que muito se tem a avançar, afinal uma turma nunca é igual a outra, desautorizando a dinâmica empreendida de se tornar, portanto, igual em si mesma.

---

<sup>8</sup> Encontro pedagógico realizado na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas “Conselheiro Eurípedes Sales”, em São Paulo, em 01 de julho de 2019.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Fabiano de Figueirêdo. **Antecipação de pagamento em contratos administrativos**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 160, p. 26-34, abr.2015;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 jul.2019;

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/decreto/D9412.htm)>. Acesso em: 30 jul.2019;

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 30 jul.2019;

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 30 jul.2019;

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2019;

**BRASIL. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2019;

**BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 79.** Plenário, 25 de novembro de 1976. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

**MOURA, Allan Vinicius de. O regime de adiantamento e a lei de licitações.** Boletim de Licitações e Contratos - BLC, São Paulo, v.26, n.12, p. 1061-1074, dez.2013;

**SÃO PAULO (Município). Decreto nº 23.639, de 24 de março de 1987.** Dispõe sobre o empenho para realização da despesa, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

**SÃO PAULO (Município). Decreto nº 48.592, de 6 de agosto de 2007.** Regulamenta o Regime de Adiantamento previsto na Lei nº 10.513, de 11 de maio de 1988, alterada pela Lei nº 14.159, de 16 de maio de 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

**SÃO PAULO (Município). Decreto nº 51.041, de 19 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a realização de curso de comando pelo centro de formação em segurança urbana - cfsu, da secretaria municipal de segurança urbana, conforme específica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

**SÃO PAULO (Município). Decreto nº 54.214, de 14 de agosto de 2013.** Regulamenta o Curso de Comando, previsto no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº15.365, de 25 de março de 2011, destinado ao aperfeiçoamento e qualificação dos integrantes da carreira da Guarda Civil Metropolitana, designados para as funções gratifica-

das que especifica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 58.199, de 18 de abril de 2018**. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão e funções gratificadas que especifica, bem como introduz alterações em dispositivos dos Decretos nº 52.649, de 15 de setembro de 2011, nº 55.003, de 4 de abril de 2014, nº 42.819, de 31 de janeiro de 2003, e nº 50.945, de 26 de outubro de 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 10.115, de 15 de setembro de 1986**. Cria a Guarda Civil Metropolitana - GCM, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO. (Município). **Lei nº 10.513, de 11 de maio de 1988**. Dispõe sobre o Regime de adiantamento, a que se referem os artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 15.365, de 25 de março de 2011**. Dispõe sobre a criação de funções gratificadas no Quadro da Guarda Civil Metropolitana - QGC; estende a gratificação pela execução de trabalho técnico de utilidade para o serviço público, prevista na Lei nº 13.678, de 4 de dezembro de 2003, aos servidores que especifica; reabre o prazo de opção previsto no art. 22 da Lei nº 13.768, de 26 de janeiro de 2004. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, Subsecretaria do Tesouro Municipal, Departamento de Contadoria, Divisão de Controles Contábeis. **Manual do Regime de Adiantamento: Lei nº 10.513, de 11 de maio de 1988 e suas alterações**. São Paulo, 2015;

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Finanças. **Portaria SF nº 151, de 29 de outubro de 2012**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-definancas-sf-151-de-29-de-outubro-de-2012>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Manual de Adiantamentos, Instrução nº 01/15, aprovada pela Resolução nº 07/15**. São Paulo, 2015. Disponível em: <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/Manual\\_Adiantamento\\_TCM.pdf](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/Manual_Adiantamento_TCM.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Ordem Interna SG/GAB nº 06/2008**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/Gestao-Publicacao/Documento?id=5141>>. Acesso em: 30 jul. 2019;

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **TC nº 72-006.365-16/24**. São Paulo, 2016;

SOUZA, Jonas de. **Guarda Civil Metropolitana: o presente é o futuro**. São Paulo: Parma, [2006?];

SUPRIMENTO de Fundos: análise sobre o cabimento, limites e formalidades. Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos - ILC, Curitiba, v.23, n.268, p.594-599, jun.2016.

# ESCOLA DE CONTAS NA PROMOÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

## AUDITORS COURT'S SCHOOL IN PROMOTING IMPROVEMENT IN PUBLIC MANAGEMENT CONTROL

Moises Maciel<sup>9</sup>

**RESUMO:** O presente artigo visa demonstrar sucintamente a importância das Escolas de Contas no aperfeiçoamento e profissionalização dos servidores públicos do Controle Externo, bem como na capacitação dos gestores públicos, e, ainda, dos cidadãos, no âmbito da administração pública, nos parâmetros da educação corporativa 4.0, tendo em vista que o exercício contínuo do aprimoramento e qualificação profissional, realizado pelos servidores públicos dessa esfera, assim como o compartilhamento desse conhecimento, possibilitam uma efetiva atuação no cumprimento da função social de fiscalização, exercida pelos Tribunais de Contas, e, ainda, um Controle Social mais eficaz.

**PALAVRAS-CHAVE:** Capacitação. Controle Social. Escola de Contas.

<sup>9</sup> Mestre e doutorando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito. Atualmente exerce a função de Conselheiro Interino e Superintendente Geral da Escola de Contas do TCEMT. E-mail: prmoiseshmfa@yahoo.com.br.

**ABSTRACT:** *This article aims to briefly demonstrate the importance of the Auditors Court's Schools in the improvement and professionalization of External Control federal employees, as well as the training of public managers and citizens, within the scope of public administration, in the parameters of corporate education 4.0, considering that the continuous improvement and professional qualification, executed by the public servants of this area, as well as the sharing of this knowledge, enables effective performance in the fulfillment of the fiscalization's social function, exercised by the Courts of Auditors, and also a more effective Social Control.*

**KEYWORDS:** *Training. Social control. Auditors Court's School.*

## INTRODUÇÃO

É incontestável a competência constitucional dos Tribunais de Contas para o controle externo da Administração Pública no Brasil, tendo como função social a efetivação do direito fundamental ao bom governo, por meio da fiscalização exercida pelo órgão.

Todavia, existe uma vertente pouco debatida no âmbito de suas atividades institucionais, o papel das Escolas de Contas.

A Constituição Federal de 1988 prevê a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, por meio da instituição de escolas de governo, no entanto, tratando-se de gestão pública, entendo que a capacitação deve ir além dos seus servidores, sendo necessário abranger, também, os jurisdicionados, bem como a sociedade.

Os padrões necessários para tal qualificação devem ser pautados na educação corporativa 4.0, originada na atividade privada, tendo como objetivo o desempenho profissional com o foco na atividade exercida pela entidade, utilizando-se da sistematização do conhecimento através de portais e plataformas virtuais que fornecem para seu público alvo informação transmitida instantaneamente para qualquer lugar físico com rede de internet.

O compartilhamento de conhecimento técnico e informações básicas dos atos estatais entre o controle externo e o controle social produz uma atuação harmônica e em conjunto entre as instituições do Estado e a população, fato que fortalece um controle eficiente e proporciona um bom governo.



Convém mencionar que o direito da sociedade de pedir contas aos agentes públicos faz parte do rol de direitos humanos, pois encontra-se estabelecido na Declaração de direitos do homem e do cidadão, de 1789 (BRASIL, PFDC, *online*).

Superada essa explanação introdutória, cumpre conceituar as duas formas de controle acerca do tema: externo e social.

No que tange ao controle externo, Jacoby (2016, p.103) o conceitua como “*o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional [...] não integradas na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos*”.

Quando realizado para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta, conforme artigo 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, compete ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas.

Nesse sentido, Zymler (2015, p. 166) o divide em duas vertentes: “*o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico [...] exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União*”.

No que se refere ao Tribunal de Contas, instituição central na qual nosso objeto de estudo se encontra vinculado, em sua exposição sobre os motivos para sua criação, Rui Barbosa (BRASIL, 1890) o delineou como:

corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional [...] Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças.

Dessa forma, cumpre ressaltar que, apesar de estar inserido no rol do Poder Legislativo e se apresentar como auxílio do Congresso, os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, de natureza constitucional e com competências próprias.

Destarte, ao realizar um controle eficiente e uma fiscalização da gestão fiscal da administração pública direta e indireta, analisando, por exemplo, por meio de auditoria, monitoramento, inspeção, entre outros mecanismos e procedimentos legais estabelecidos, os resultados das políticas públicas, garantem que a sociedade esteja recebendo o necessário para ter uma vida digna, conforme assegura a Constituição Federal de 1988, impedindo, assim, o desgoverno.

Em relação ao controle social, se estabelece o seguinte conceito, conforme Dicionário de Política:

conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 283)

Nessa senda, o controle social é um meio através do qual a sociedade exercita o princípio da soberania popular, inerente ao Estado Democrático de Direito, conforme supramencionado, participando das atividades do Estado, de forma ativa.

Todavia, tal controle não é realizado somente para imposição ou alteração de normas. Dentre todas as formas previstas, entendo que a fiscalização das políticas públicas instituídas pelo governo desde o processo de formação dessas, por intermédio de audiências públicas, a fim de que os direitos fundamentais ao ser humano sejam resguardados e priorizados, de acordo com a necessidade fática de cada região, é uma das principais.

Isto posto, é notório que, tanto o controle externo, como o controle social, depende de um certo conhecimento dos deveres e obrigações previstos para cada qual, pois é quase inviável cobrar/corrigir/analisar algo sem entendimento ou informações, seja técnica ou básica.

Entendimento esse, em parte, lecionado por Jacoby:

O controle, como uma função do Estado, exige, como o regime democrático, um grau de desenvolvimento da sociedade e dos agentes de administração para alcançar seu escopo, evoluindo de modo permanente, como num ciclo de realimentação permanente: democracia – controle – democracia. (JACOBY FER-  
NANDES, 2018, online).

Diante desse cenário, é certo que tais controles devem passar por um progressivo e contínuo processo de capacitação e aperfeiçoamento, situação que se torna ainda mais acessível através da era digital, que proporcionam uma disseminação de dados de forma instantânea e global.

## 2. PREVISÃO CONSTITUCIONAL DAS ESCOLAS DE GOVERNO

Quando se tratar da profissionalização no âmbito das instituições estatais, que comportam em sua estrutura os servidores públicos, sua previsão tem natureza constitucional.

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece a instituição das denominadas “escolas de governo” na Constituição Federal de 1988, a partir da consagração da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, pela qual se alterou o artigo 39, § 2º, passando a vigorar a seguinte redação:

Art. 39. § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão **escolas de governo** para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1988) grifo nosso.

Tal medida pode ser fundamentada pelo princípio da eficiência da Administração Pública, incluído na Carta Magna, em seu artigo 37, pela mesma Emenda Constitucional supracitada, tendo em vista que é por meio de seus servidores, que o Estado presta os serviços essenciais para sociedade.

Apesar de não constar no dispositivo os Municípios, tal ausência não exclui a obrigação dos mesmos para capacitar e aperfeiçoar a formação de seus servidores (FERRARI, 2019, p. 154).

Nessa senda, é dever constitucional da União, dos Estados e do Dis-

trito Federal manter as escolas de governo, mas cabe a todos os entes da administração pública direta e indireta o desenvolvimento profissional e técnico dos servidores públicos, através da criação de um instituto que forneça a capacitação ou por meio de celebração de convênios ou contratos entre os entes federados para cursos ministrados em outras instituições, se necessário.

Ressalto que a formação e o aperfeiçoamento não recaem somente aos servidores estatutários, mas também aos trabalhistas, pois ambos são previstos nos quadros da Administração Pública no Brasil, ainda que a regra seja os investidos através do concurso público, todos são essenciais para seu funcionamento (SILVEIRA, 2009, p. 137).

A constitucionalização das escolas de governo se deu no mesmo ano em que o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sancionou o Decreto n. 2.794, de 1º de outubro de 1998, que instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A finalidade da implantação era, conforme inciso I ao III do Art. 1º: “*I. melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão; II. valorização do serviço público, por meio de sua capacitação permanente; III. adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público*” (BRASIL, 1998).

Tal decreto foi revogado pelo Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, no qual, entre as mudanças realizadas, altera o nome para Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, bem como muda o inciso III do art. 1º, passando a ter como redação: “*III. adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual*” (BRASIL, 2006).

O mesmo ato normativo conceitua capacitação como: “*processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais*” (BRASIL, 2006).

Assim, resta claro que o país sinalizava que a capacitação de seu corpo funcional, ou seja, seus servidores, era e é um instrumento necessário para obter resultados eficazes nos serviços prestados para sociedade. A Administração Pública precisava, nesse sentido, evoluir

em conhecimento de tal forma como o mundo evolui, com inovações e melhorias.

Portanto, o desenvolvimento profissional dos servidores públicos abrange não somente determinado poder ou ente da federação, e sim no âmbito do Poder Legislativo, Judiciário e Executivo, tanto nas esferas federal, estadual ou municipal.

A capacitação e o aperfeiçoamento devem resultar, assim, em melhores desempenhos individuais, que, conseqüentemente, promovem o alcance da finalidade de cada instituição, que no geral possuem função de atender os direitos fundamentais da sociedade, por meio de serviços prestados eficientes e ágeis.

A título de exemplo de escolas de governo no Brasil, em âmbito nacional, temos a Escola Nacional de Administração Pública, vinculada ao Ministério da Economia; o Instituto Legislativo Brasileiro, vinculado ao Senado Federal; a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, vinculada ao Superior Tribunal de Justiça; a Escola Superior do Ministério Público da União; a Escola Superior do Tribunal de Contas da União, essa no âmbito específico do nosso estudo.

Pois bem. A instituição da escola na Corte de Contas da União se deu pela Resolução-TCU n. 19, em 1994, anterior a constitucionalização das escolas de governo e é intitulada de Instituto Serzedello Corrêa. Seu propósito é *“promover o desenvolvimento pessoal e profissional, a inovação e a gestão do conhecimento para o contínuo aprimoramento do controle e da Administração Pública (BRASIL, TCU, online)”*.

Atualmente, dos 152 (cento e cinquenta e dois) Acordos de Cooperação vigentes (BRASIL, TCU, *online*), firmados pelo Tribunal de Contas da União, 30 (trinta) tem como objeto o compartilhamento de conhecimento e informações, visando a capacitação e aperfeiçoamento técnico de seus servidores.

Dentre tais acordos, destaco o firmado entre o TCU e a associação civil Instituto Rui Barbosa, tendo em vista que esse é responsável por promover atividades pedagógicas, científicas e cultural de caráter técnico, capacitação, seminários, entre outros, com o objetivo de desenvolvimento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil,

desde 1973 (IRB, 2018, *online*).

O aperfeiçoamento técnico e profissional na esfera do controle externo técnico ocorre, ainda, em todos os Tribunais de Contas do Estado (26), do Distrito Federal (01), dos Municípios (03) e Municipal (02), em face as peculiaridades e situações específicas de cada região, tendo em vista a essência do serviço prestado para sociedade e a imensidão de jurisdicionados fiscalizados, cada órgão mencionado possui sua Escola de Contas, ou, em alguns casos, intitulado de Instituto de Contas.

Nesse mesmo sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, opera com o intuito de garantir o aperfeiçoamento dos membros das Cortes de Contas, através de Congressos, Seminários, Resoluções, visando melhorar e inovar constantemente o Sistema de Controle Externo do Brasil (ATRICON, *online*).

Por fim, saliento que essa atuação se encontra em consonância com o estabelecido pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), na qual o Brasil é membro de pleno direito.

Tal organização possui caráter não-governamental, obtendo, assim, alcance mundial, e tem como objetivo promover o desenvolvimento contínuo e a capacitação dos profissionais que atuam nessa área de fiscalização da governança pública, através do compartilhamento de conhecimento e experiências, matéria elencada em duas, das quatro, metas estabelecidas em seu planejamento estratégico de 2017-2022 (INTOSAI, *online*).

### 3. ESCOLAS DE CONTAS NA PROMOÇÃO DE UM EFETIVO CONTROLE SOCIAL NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

Resta evidente que, a criação das Escolas de Contas, busca produzir o desenvolvimento institucional dos servidores públicos que realizam a fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, de forma técnica.

Tal atuação requer um contínuo e específico processo de capacitação, justificado tanto pelo princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, como pelo princípio da eficiência da Administração Pública.

No entanto, a extensão de tal formação e aperfeiçoamento técnico não se limita aos servidores públicos vinculados aos Tribunais de Contas, ou não deveriam se limitar, pois no rol de suas competências, as Cortes de Contas possuem função pedagógica e é através dela que realizam recomendações, orientações e cursos que proporcionam o compartilhamento de seu conhecimento técnico e informações básicas aos seus jurisdicionados e, além disso, aos cidadãos no âmbito de sua atuação.

Para o filósofo francês Michel Foucault (1979, *online*) o “poder” só pode ser exercido em cadeia e não se centraliza na mão de determinada instituição ou indivíduo, e é através deste que se coloca em circulação o conhecimento, tendo em vista que, segundo o autor, a verdade só pode ser produzida por meio do poder que existe nas relações do ser humano. Dessa forma, “*a mitologia do soberano não era mais possível a partir do momento em que uma certa*

*forma de poder se exercia no corpo social”.*

Assim, o desenvolvimento da consciência cidadão é uma peça fundamental para promoção do controle social da gestão pública e deve ser realizado principalmente diante do fato de que, no Brasil, o poder emana do povo, conforme a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p. 41) declara que:

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Entendimento esse em consonância com o que leciona Patrícia Verônica de Souza, em sua doutrina sobre o tema (2018, p. 71 e 95):

Ao envolver diretamente a participação popular, amplia os horizontes das políticas públicas que venham a atender, dentro das diretrizes legais, os anseios de um povo, e os anseios do povo brasileiro são os mesmos dos cidadãos, sujeitos que integram o quadro das cortes de contas e das suas escolas por todo o Brasil. São presidentes, diretores, coordenadores, técnicos, pais e mães de família que oficialmente desempenham funções na Administração Pública.

[...]

Dessa forma, a EC tem uma função tríplice: orientar suas jurisdicionados, melhor qualificar funcionalmente seus servidores e propiciar à sociedade o conhecimento do que é o Tribunal de Contas e o que ele faz quanto à defesa do erário.

Dessa forma, as ações pedagógicas direcionadas para os cidadãos, aproximam a sociedade do Estado, na medida em que começam a entender quais direitos e deveres possuem, tanto um como o outro.

Na imensa definição de democracia, trazida pelo dicionário de política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 320), na discussão de teorias contras e a favor de tal forma de governo, ele aduz: “como pode

governar bem aquele que não recebeu instrução nem conheceu nada de bom e de conveniente e que desequilibra os negócios públicos intrometendo-se sem discernimento, semelhante a uma torrente caudalosa?”.

Nesse sentido, mesmo a sociedade tendo o direito de pedir contas aos agentes públicos desde 1789, muitas vezes se torna ineficiente por não saber o que de fato as informações significam.

Assim, ainda que existam previsões constitucionais e legais de meios para que a população exerça o controle das ações estatais, através de denúncias, representações, medidas judiciais, o entendimento sobre como a gestão pública precisa ser exercida e para onde ela deve ser direcionada, não somente em questão de ilegalidades/legalidades, mas também ineficiência/eficiência, é essencial para um controle efetivo.

Atualmente o compartilhamento de informações e conhecimentos é facilitado pela era digital, ou seja, independente do público alvo: servidores, gestores ou cidadãos, os cursos e eventos realizados para aperfeiçoamento e capacitação podem ser transmitidos com um alcance quase ilimitado e instantâneo.

Tal situação é conceituada como educação 4.0, fazendo referência a uma 4ª Revolução Industrial (SCHWAB, 2016), pela qual ocorreu uma convergência dos sistemas de tecnologia e telecomunicação originados na 3ª Revolução Industrial, sendo possível, assim, proporcionar um aprendizado contínuo e individual, com conteúdos em tempo real, através de plataformas na internet.

Desenvolvida inicialmente no âmbito privado, a instituição da educação corporativa 4.0 é um marco para as Cortes de Contas, pois a prática sistêmica de gestão de conhecimento e estratégias com o objetivo de melhorar o desempenho das organizações modernas, tem sido parâmetro para as escolas de governo, que tem como missão o desenvolvimento profissional de seus servidores e, no caso das Escolas de Contas, dos cidadãos de sua jurisdição, atuando não somente dentro das limitações de espaço físico, mas também com a modalidade de Educação a Distância (EAD), com Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA).

A título de exemplo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal criou um projeto de sistematização do conhecimento, contendo uma base compartilhada de recursos de aprendizagem, sobre temas significativos e atuais,

visando o desenvolvimento profissional e pessoal daqueles que acessam, através da divulgação de boas práticas, intitulado de Trilhas de Aprendizagem e reconhecida nacionalmente pela qualidade (ATRICON, *online b*).

Para ilustrar a dinâmica da educação corporativa, sob a ótica de uma empresa estatal de economia mista, pontuo a Universidade Petrobras, unidade cujo objetivo é a qualificação dos profissionais no mercado, sobre temas relacionados à indústria de energia, principalmente no que tange às competências necessárias para seu Plano de Negócios e Gestão (PETROBRAS, *online*).

Cumprе ressaltar que, na visão de Jeanne Meister (1999, p. 86), a educação corporativa “é o esforço institucional estruturado de desenvolvimento continuado do potencial humano, compreendendo toda a cadeia de valor composta dos fornecedores e clientes da organização, dela própria e da sociedade”, demonstrando assim, que para alcançar os resultados e metas estabelecidas nas corporações, se faz necessário a contribuição de todas as partes.

Nessa senda, de volta ao controle externo e social, diante do cenário que o Brasil se encontra, somente uma união entre todas as esferas pode produzir resultados eficientes e inerentes ao bom governo. Entendimento compartilhado por Juarez Freitas (2013, p. 103), quando diz que “*somente os controles integrados, isto é, atuando como parceiro estratégicos e com os incentivos corretos, tornam plausível a concretização plena do direito fundamental à boa administração pública*”.

Um não pode excluir ou limitar a atuação do outro, todos se complementam e fortalecem no âmbito de suas competências. O comprometimento com a sociedade requer um exercício constante de todos os legitimados para exercer um controle dos atos estatais. É uma soma entre instituições do Estado e os cidadãos. Sen Amartya (2011) estabelece que, dentro da complexibilidade que é a ideia de justiça, tendo em vista que deve ser analisada caso a caso, a argumentação racional e pública e a democracia são fundamentais para uma nação justa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o presente estudo buscou apresentar sucintamente a importância das Escolas de Contas para capacitação e aperfeiçoamento profissional e técnico dos servidores públicos das Cortes de Contas, nos parâmetros da educação corporativa 4.0. Assim, na medida em que o conhecimento evolui, seja por novas descobertas tecnológicas e/ou por melhorias funcionais, é dever daqueles que prestam serviços para o Estado a observância do princípio constitucional da eficiência.

Tal conhecimento não deve ser engessado no âmbito dos servidores que compõem sua estrutura, mas compartilhados com os jurisdicionados e com os cidadãos que integram sua área de atuação, pois através desse desenvolvimento, não apenas o controle externo se torna mais efetivo, mas também o controle social.

Dessa forma, os servidores públicos não podem permanecer inertes, para não ocasionar, com isso, o desgoverno, ou não impedi-lo, enquanto órgãos competentes pelo controle externo da Administração Pública.

Assim, a prática conjunta e harmônica de controle, independente da natureza que tenha, interno, externo, social ou judicial, possibilitam a concretização do bom governo na Administração Pública.

## REFERÊNCIAS:

ATRICON. **Plano Estratégico 2018-2023**. Aprovado pela Assembleia Geral em 23/11/2017 durante o XXIX Congresso dos TCs, em Goiânia.

Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/01/PLANO-ESTRAT%C3%89GICO-ATRICON-2018-2023-Aprovado-pela-Assembleia-Geral.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Trilhas de Aprendizagem: Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC-DF)**. Disponível em: <https://boaspraticas.atricon.org.br/trilhas-deaprendizagem/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao-compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm) Acesso em: 14 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2794.htm). Acesso em: 07 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm#art14](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm#art14). Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. **Legislação**. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acordos de Cooperação**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=2127:25:.....>. Acesso em: 10 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Rio, 7 de novembro de 1890. **Revista do TCU**. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCUCU/article/view/1113/1171>. Acesso em: 21 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Instituto Serzedello Corrêa**. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/educacao-corporativa/o-instituto/> > Acesso em 25 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução-TCU nº 19, de 09 de novembro de 1994**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20090206/RES1994019.doc>. Acesso em 10 jul. 2019.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**. 5. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FREITAS, Juarez. **O controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª ed. rev,e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: 1979. Disponível em: [https://www.nodo50.org/insurgentes/biblioteca/A\\_Microfisica\\_do\\_Poder\\_\\_Michel\\_Foulcault.pdf](https://www.nodo50.org/insurgentes/biblioteca/A_Microfisica_do_Poder__Michel_Foulcault.pdf). Acesso em: 18 jun. 2019.

INTOSAI. **STRATEGIC PLAN 2017-2022**. Disponível em: < [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/EN\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf)> Acesso em 29 dez. 2018.

IRB. **Estatuto Social do Instituto Rui Barbosa**. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd\\_category\\_id=36&wpfd\\_file\\_id=3240&token=98996594024ae07a476a1f24319d17a4&pre view=1](https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=36&wpfd_file_id=3240&token=98996594024ae07a476a1f24319d17a4&pre view=1). Acesso em: 19 jul. 2019.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed.rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. **A ação do controle**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/336/aacao-do-controle>. Acesso em: 15 jul. 2019.

MEISTER, Jeanne C. **Educação Corporativa**. São Paulo: Makron Books, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PETROBRAS. Oportunidades de Qualificação. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/carreiras/oportunidades-dequalificacao/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução: Daniel Moreira Miranda, São Paulo: Edipro, 2016.

SEN, Amartya - **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

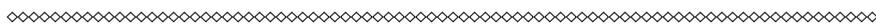
SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.



O QUANTO INVESTIMOS EM  
EDUCAÇÃO O CIDADÃO  
PRECISA SABER



THE POPULATION NEEDS TO KNOW  
HOW MUCH MONEY THE PUBLIC  
SYSTEM INVEST IN EDUCATION



**Karina Camargos Coutinho**

**Especialista em Gestão Pública pela Escola de Contas e  
Capacitação Professor Pedro**

**Aleixo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).  
Graduada em Comunicação Social pelo Centro Universitário UNA, Belo  
Horizonte, Minas Gerais, Brasil e em Jornalismo pelo Centro Universitário  
de Belo Horizonte (Uni-BH), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.**

**CV: <http://lattes.cnpq.br/1218412193816070>**

**E-mail: [kcoutinho@tce.mg.gov.br](mailto:kcoutinho@tce.mg.gov.br)**

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo relatar a importância do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIO-PE) para o controle social e a educação no Brasil

**Abstract:** This paper describes how important is the System of Information about Public Budget of Education for the education and for the social control of the Brazilian citizen.



**Palavras-chave:** Educação. Brasil. Siope. TCEMG. Cidadão. Controle Social. **Keywords:** Education. Brazil. Siope. TCEMG. Citizen. Social Control

Não há dúvidas de que a internet fortaleceu o controle social, que agora pode ser exercido por qualquer cidadão sem precisar sair de casa. A transparência dos gastos públicos está sendo publicada por portais eletrônicos de todo o país, impelidos pela Lei da Transparência, que exige o novo procedimento. No meio deste conjunto de portais que informam números e dados, existe um que disponibiliza o que foi investido especificamente na área da educação: o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). O sistema eletrônico federal possibilita a cidadãos e gestores saber o quanto é investido em educação pública no país, aprimorando assim a gestão dos recursos aplicados nessa área tão importante para a cidadania. Implantado pelo Ministério da Educação (MEC) e operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Siope tem como objetivo divulgar as informações sobre financiamento e investimentos públicos em educação, além de contribuir para a garantia do cumprimento e da eficácia nos investimentos no setor educacional. União, estados, Distrito Federal e os municípios devem inserir e atualizar permanentemente os dados, que são enviados por meio de remessas bimestrais. As informações têm caráter declaratório e os processos de declaração, armazenamento, disponibilização e extração dos dados são feitos de forma informatizada. As informações declaradas e os indicadores calculados ficam disponíveis para qualquer pessoa pelo endereço [www.fnde.gov.br/siope](http://www.fnde.gov.br/siope).

O sistema faz o cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino de acordo com a metodologia adotada. Para tomar conhecimento desta metodologia, o interessado deve acessar o manual disponível na seção “downloads” do portal. O Siope traz, ainda, a correspondência entre as informações declaradas na base de dados e os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

O gestor tem responsabilidade sobre a inserção dos dados no programa de declaração, pela fidedignidade dos dados declarados em relação aos demonstrativos contábeis e pela veracidade das informações inseridas na base dos dados. Após o encerramento de cada bimestre, os gestores devem transmitir as informações em até 30 dias. Estado e municípios mineiros que não transmitem informações ao FNDE deixam de receber recursos de con-

vênios com órgãos federais. De acordo com a página eletrônica do fundo, o ente que não transmitir as informações tem essa situação registrada no Cadastro Único de Convênios, operacionalizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

## O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o Siope

No ano passado, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) realizou uma grande força-tarefa para conscientizar os jurisdicionados (entidades sujeitas ao controle externo do TCEMG) sobre os deveres quanto ao Siope. O TCE elaborou uma série de matérias jornalísticas e as publicou em seu portal com a lista de municípios inadimplentes quanto às remessas, com esclarecimentos sobre as eventuais dúvidas e dificuldades dos gestores além dos possíveis motivos para a não entrega dos dados.

Na reportagem inaugural, em 11 de janeiro de 2018, o TCEMG mostrou que 88 cidades não tinham cumprido nenhum dos seis envios de 2017. Posteriormente, por meio de seu portal eletrônico, o TCEMG denunciou à sociedade que, por esse motivo, 643 prefeituras poderiam ficar impedidas de receber recursos de convênios com órgãos federais em uma época de crise econômica. Posteriormente noticiou a imobilidade de 39 administrações municipais que, mesmo diante de tantos avisos, ainda não tinham se reportado ao FNDE sequer uma vez.

Depois da série de reportagens publicadas, em março do mesmo ano foi constatado que quase 90% dos gestores dos municípios de Minas haviam realizado a transmissão da sexta e última remessa das informações sobre educação pública ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) relativa ao ano de 2017. Para se ter uma ideia do aumento dessas entregas, em 7 de fevereiro daquele ano, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) publicou outra matéria noticiando que 532 mu-

nicípios ainda não tinham entregado a sexta e última remessa do Siope, o que representava 62,37% do total das 853 cidades mineiras em falta com o FNDE. No dia 14 de março, pouco mais de um mês, o TCEMG noticiou que quase 90% já haviam regularizado sua situação, transmitindo a sexta e última remessa sobre educação pública ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O número havia caído para 114 municípios faltantes, ou seja, 13,36% do total apenas. Uma virada nos números.

Em 11 de abril, dois meses depois da primeira consulta, 466 municípios de Minas Gerais reverteram a situação e enviaram dados sobre educação pública por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). De 532 municípios inadimplentes em 7/2/2018, o número havia baixado para 66 em 11/4/2018, ou seja, 466 gestores regularizaram a situação junto ao FNDE.

Mais adiante, em 20 de novembro de 2018, o TCEMG publicou uma matéria informando que quase 60% dos municípios já haviam entregado quatro das seis remessas de dados da educação ao FNDE. Todas as matérias jornalísticas estão disponíveis no portal do TCEMG, pelo endereço [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br).

## TCEMG integrou dados da educação com o Siope

Outro passo importante foi a integração dos dados dos sistemas de prestação de contas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Com isso, desde 8/4/2019 os dados do TCEMG relacionados com a educação estarão integrados com os do Siope. O procedimento vai permitir a conciliação e a validação dos investimentos públicos em educação. Os dados são enviados através de um *webservice*. *Webservice* é uma solução tecnológica utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes.

O Tribunal de Contas de Minas extrai as informações sobre educação do seu Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom), selecionando dados a partir de 2013. É por meio do Sicom que os jurisdicionados encaminham essas informações. O Siope também é fundamental para a atuação do Ministério Público na área da educação: o seu grande banco de dados tem um valor inestimável para o órgão que tem a função constitucional de fiscalizar o cumprimento da lei.

METODOLOGIAS ATIVAS DE  
ENSINO E AS ESCOLAS DE CONTAS:  
A APRENDIZAGEM BASEADO EM  
PROBLEMAS (ABP) NO ENSINO DE  
GESTÃO PÚBLICA

ACTIVE LEARNING METHODOLOGIES  
AND COURTS OF ACCOUNTS SCHOOLS:  
PROBLEM BASED LEARNING (PBL) ON  
PUBLIC MANAGEMENT TEACHING

Gilson Piqueras Garcia<sup>10</sup>

RESUMO

O objeto deste trabalho é o uso da metodologia *Problem Based Learning* (PBL).

O objetivo é comparar o PBL com a metodologia tradicional. A técnica usada é a pesquisa bibliográfica. Inicialmente, as origens, características e princípios do PBL são descritos. Os sete passos do método são apresentados, assim como suas vantagens e limitações. Exemplos de uso do PBL nos Estados Unidos e Europa e o único caso de uso do PBL no ensino da Gestão

<sup>10</sup> Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP, Coordenador Técnico da Escola de Gestão e Auditor de Controle Externo Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, gilson.garcia@tcm.sp.gov.br

Pública no Brasil encontrado na literatura são apresentados. Da análise dos resultados conclui-se que o PBL é superior à metodologia tradicional e, por isto, recomenda-se que as Escolas de Contas, levando em conta suas limitações do PBL, adotem ou intensifiquem seu uso nos programas de ensino.

**Palavras chave:** Ensino de Gestão Pública. PBL. Aprendizagem Baseada em Problemas. Escolas de Contas. Metodologias Ativas de Ensino.

## ABSTRACT

The object of this paper is the use of the Problem Based Learning (PBL) methodology. The goal is to compare the PBL with the traditional methodology. The technique used is bibliographic research. Initially, the origins, characteristics and principles of PBL are described. The seven steps of the method are presented, as well as their advantages and limitations. Examples of PBL use in the United States and Europe and the only case of PBL use in Public Management teaching in Brazil found in the literature are presented. From the analysis of the results it is concluded that the PBL is superior to the traditional methodology and, therefore, it is recommended that the Account Schools, taking into account the limitations of the PBL, adopt or intensify its use on the teaching programs.

**Keywords:** Public Management Teaching. PBL. Problem Based Learning. Courts of Accounts Schools. Active Learning Methodologies.

# 1. INTRODUÇÃO

A versão de 2019 do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) tem 6 domínios, 25 indicadores, 79 dimensões e 499 critérios (VIEIRA; ARAÚJO, 2019). O indicador QATC 07, Desenvolvimento Profissional, contém a dimensão 7.3, Escola de Contas. Esta dimensão tem 5 critérios. O critério 7.3.4 verifica se a Escola de Contas “adota metodologias ativas e inovadoras de ensino-aprendizagem” (ATRICON, 2019, não paginado). A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) através do MMD-TC busca sinalizar aos Tribunais de Contas sobre quais critérios são importantes para que eles cumpram o papel que a sociedade espera deles. Para atingir este objetivo uma das recomendações é a adoção pelas Escolas de Contas de metodologias ativas e inovadoras de ensinoaprendizagem. Quando um critério não é atendido, a recomendação da ATRICON é que os Tribunais adotem Planos de Ação para passar a atender o referido critério.

Como contribuição para este quadro, o tema deste trabalho são as Metodologias Ativas de Ensino. O objeto é a metodologia *Problem Based Learning* (PBL), sigla pela qual se tornou conhecida no meio acadêmico, ou Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP), no Ensino de Gestão Pública. O PBL é uma metodologia ativa de ensino bastante consagrada em medicina, onde teve sua origem. Devido ao sucesso na medicina, o PBL passou a ser adotado também em cursos de ciências exatas e ciências humanas. A hipótese que se pretende mostrar verdadeira neste trabalho é que o PBL é superior à metodologia tradicional no ensino da gestão pública. O objetivo deste trabalho é comparar as duas metodologias apontando as vantagens e



## 2. A METODOLOGIA PBL

---

Conforme Graaf e Kolmos (2003 apud GARCIA, 2014, p. 2), o PBL é um método de ensino e aprendizagem que teve origem na Universidade McMaster no Canadá no final dos anos 60. O emprego do Método PBL, na Universidade McMaster se deu inicialmente no curso de Medicina. Ele surgiu devido a anos de frustração dos professores e alunos com as aulas expositivas tradicionais. Absorver o imenso conteúdo inerente à Medicina estava cada vez mais distante da realidade. A partir de um processo tutorial o currículo do curso de Medicina mudou de uma abordagem centrada no professor para uma centrada no aluno, num processo interdisciplinar. O uso do método PBL se expandiu para numerosas instituições, devido ao reconhecimento que os alunos retêm poucas das informações ensinadas pelos métodos tradicionais e tem dificuldade de aplicar o conhecimento em experiências práticas. O PBL cria um ambiente onde o aluno pode aprender baseado no conhecimento prévio e dentro de um contexto real reforçar o conhecimento através de trabalho em pequenos grupos (SAMFORD UNIVERSITY, 2014 apud GARCIA, 2014, p. 2-3).

As características principais do método PBL são:

- Ser centrado no aluno.
- Tomar lugar em pequenos grupos.
- Ter o professor atuando como um facilitador.
- Ser organizado em torno de problemas.

Os princípios teóricos do ensino pelo método PBL são:

- O problema é o ponto de partida do processo de aprendizagem. A ênfase é colocada na formulação de uma pergunta em vez da obtenção e uma resposta. Isto permite a contextualização do conteúdo o que melhora a compreensão do aluno e aumenta sua motivação.
- Aprendizagem auto dirigida (na grande maioria dos casos o aluno pode formular seu próprio problema dentro das diretrizes da disciplina).
- Aprendizagem experimental, onde o aluno constrói seu conhecimento a partir de sua própria experiência e interesses, o que aumenta sua motivação.
- Aprendizagem baseada em atividades (pesquisa, tomada de decisão e redação de textos, normalmente relatórios).
- Aprendizagem interdisciplinar, onde a solução dos problemas pode se estender além das fronteiras relacionadas com a disciplina, próprias dos métodos tradicionais.
- Aprendizagem baseada em grupos, em que a maioria das atividades acontece em equipes. Isto desenvolve as competências interpessoais e de cooperação.

A experiência tem mostrado que os alunos ficam muito mais motivados e trabalham muito mais no método PBL do que nos métodos tradicionais de ensino. Eles dedicam também mais tempo aos estudos no método PBL.

O modelo tradicional de ensino coloca um problema ao final da apresentação de um conceito ou conteúdo. O método PBL usa o problema para iniciar e motivar a aprendizagem.

Conforme Ribeiro, Escrivão Filho e Mizukami (2003 apud GARCIA, 2014, p. 4), o PBL contempla três princípios fundamentais sobre aprendizagem:

- Os novos conceitos são aprendidos na medida em que são relacionados com conceitos preexistentes dos alunos. O PBL é um processo construtivo e não receptivo.
- Habilidades como o estabelecimento de objetivos, a tomada de decisão (seleção de estratégias) e avaliação de resultados são essenciais no PBL.

- Habilidades como senso crítico, aceitação de opiniões diferentes, construção de consenso que dependem de fatores sociais também são fundamentais no método.

O PBL tem sete passos (WALSH, 2005):

1. Identificar o problema
2. Explorar o conhecimento pré-existente
3. Gerar hipóteses e possíveis mecanismos
4. Identificar assuntos para estudo
5. Auto-estudo
6. Reavaliação e aplicação do novo conhecimento ao problema.
7. Avaliação e reflexão sobre o aprendido

Vantagens do PBL (BORGES; CHACHÁ; QUINTANA; FREITAS; RODRIGUES, 2014):

- autonomia
- autodidatismo
- desenvolvimento de uma postura profissional de base científica
- protagonismo do estudante no processo de aprendizagem
- motivação
- busca ativa do conhecimento
- aprendizado mais eficaz
- interdisciplinaridade
- contextualidade
- integração de conteúdos
- inserção dos estudantes em atividades práticas
- desenvolvimento de habilidades de comunicação, trabalho em grupos, exposição, capacidade de argumentação e crítica
- respeito às diferentes opiniões
- capacidade de gerenciar projetos e atividades de um grupo de

trabalho

- autocrítica
- senso de responsabilidade

Limitações do PBL:

- novo papel do professor (menor controle sobre o conteúdo) pode gerar desconforto
- novo papel dos alunos (abandono da passividade e necessidade de uma atitude proativa) também pode gerar desconforto
- necessidade de treinamento tanto de professores quanto de alunos no método PBL
- investimentos tanto em recursos humanos quanto materiais, uma vez que o PBL trabalha com grupos menores de alunos em relação à metodologia tradicional.

A Tabela 1 apresenta uma comparação entre o PBL e a metodologia tradicional.

Tabela 1- Comparação entre o método tradicional e o PBL

Método Tradicional	PBL
Centrado no professor	Centrado no aluno
Linear e racional	Coerente e relevante
Organizado da parte para o todo	Organizado do todo para a parte
Professor como um transmissor	Professor como um facilitador
Aprender é receber	Aprender é construir
Ambiente estruturado	Ambiente flexível

Fonte: SAMFORD UNIVERSITY, 2014 apud GARCIA, 2014.

### 3. O PBL NO ENSINO-APRENDIZAGEM DE GESTÃO PÚBLICA

Embora existam muitos artigos sobre o uso do método PBL na Administração de Empresas este trabalho se limitará ao uso do método PBL na Gestão Pública.

McIntire (2015) estuda o uso de metodologias inovadoras de ensino, inclusive o PBL, nos 175 melhores programas de Mestrado em Administração Pública nos Estados Unidos. Segundo o autor

A metodologia tradicional de aulas expositivas e exames inibe o desenvolvimento de habilidades de criatividade e pensamento crítico, que são cruciais...Por isto o ensino deve ir além das modalidades tradicionais de ensino. Para formar profissionais competentes para a administração pública os programas devem usar métodos de ensino que enfatizam habilidades além de memorizar e entender. (MCINTIRE, 2015. p. 3)

O autor afirma que o PBL induz os estudantes a pensar criticamente, trabalhar cooperativamente e comunicar-se efetivamente com seus colegas de classe a fim de desenvolver soluções práticas.

Fornecer aos estudantes respostas para perguntas pode ajuda-los a passar em exames, mas pode ser desvantajoso em aprender como resolver problemas. Os estudantes devem sair dos programas de mestrado com mais do que conhecimento conceitual: eles devem ter a habilidade de pensar criticamente e resolver problemas. (MCINTIRE, 2015. p. 13)

Uma pesquisa com 209 professores dos programas de mestrado acima citados, mostrou que 88% deles consideram o método PBL muito ou extremamente importante. Quanto ao uso do PBL, 50% dos professores declararam que usam frequentemente, enquanto 31% afirmaram que usam às vezes.

Gerrits e Wirtz (2018) usaram o PBL no ensino de Gestão Pública na Universidade Erasmus de Rotterdam, Holanda, de 2010 a 2013 e no ensino de Ciências Políticas na Universidade Otto-Friedrich de Bamberg, Alemanha, a partir de 2014. Os autores adotaram o PBL porque a metodologia tradicional não foi bem-sucedida em “enfrentar a defasagem entre a consciência da complexidade na gestão pública e a integração das teorias ao ensinar prática” (GERRITS; WIRTZ, 2018, p.33). Os autores usaram uma abordagem de sete passos para aplicar o PBL, que são semelhantes aos descritos por Walsh (2015):

1. Esclarecimento dos termos e conceitos
2. Formulação dos enunciados dos problemas
3. *Brainstorming*
4. Categorização e estruturação do *brainstorming*
5. Formulação dos objetivos de aprendizado
6. Auto-estudo
7. Discussão posterior e reflexão sobre o processo de aprendizagem

Os autores listam quatro condições para o sucesso do método PBL:

1. O PBL só é efetivo quando aplicado em grupos com menos de 20 alunos. O número ideal seria em torno de 10 alunos.
2. A instituição deve incentivar os alunos a participarem do PBL, em termos de cumprimento de requisitos para a graduação.
3. Os estudantes devem estar familiarizados com o PBL, o que é um ponto crítico. Os alunos normalmente têm um histórico de formação tradicional. O professor tem aqui um papel fundamental.
4. Os professores têm que ter consciência que o PBL demanda mais que a metodologia tradicional.

Os autores concluem afirmando que a experiência com o uso do PBL tem sido positiva e que isto tem sido confirmado pelos questionários aplicados aos estudantes. Entretanto, afirmam que é muito difícil medir o impacto de longo prazo do uso do PBL nos cursos, na vida profissional dos alunos.

## 4 O PBL NO ENSINO-APRENDIZAGEM DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

---

Foram encontrados alguns artigos descrevendo experiências sobre o uso do PBL em Administração de Empresas (ANDREASI; DIAS; SOUSA, 2016; BOROCHOVICIUS; TORTELLA, 2014; ESCRIVÃO; RIBEIRO, 2008; SERRANO; CRIADO; CRIADO; SILVA; FERNANDO, 2015; SOUZA; VERDINELLI, 2014;).

A Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Rio de Janeiro iniciou o uso do PBL de maneira parcial em 2015 em duas disciplinas: Introdução à Administração Pública e Empreendedorismo. As outras disciplinas continuaram a ser ministradas pelo método tradicional (LOYOLA, 2018). O autor conduziu em 2017 uma pesquisa através de questionários com 61 alunos que já tinham passado pelo método PBL e pela metodologia tradicional, para investigar se, na percepção dos alunos, o PBL é superior à metodologia tradicional no desenvolvimento de habilidades gerenciais. Os resultados mostraram que o PBL é significativamente superior à metodologia tradicional para desenvolver habilidades de resolução de problemas, tomada de decisão, trabalho em grupo e mudanças comportamentais. O autor conclui que o método PBL é superior à metodologia tradicional no desenvolvimento de habilidades gerenciais.

## 5 DISCUSSÃO

Da análise da literatura infere-se que o PBL é superior à metodologia tradicional de uma forma geral, e no ensino da Gestão Pública em particular. O trabalho de McIntire (2015) mostra que o método é amplamente usado com resultados bastante satisfatórios nos Estados Unidos. Apesar disso, foi encontrado apenas um artigo na literatura sobre a aplicação do PBL no ensino de Gestão Pública no Brasil, que relata o uso do PBL em apenas duas disciplinas, somente uma instituição, apesar de concluir que o uso do PBL é superior à metodologia tradicional.

Os estudos apontam também as limitações do PBL. Tanto os professores quanto os alunos normalmente se sentem desconfortáveis, principalmente no início do uso, provavelmente devido aos anos de exposição à metodologia tradicional. A introdução do PBL exige das instituições investimentos em recursos humanos e de infraestrutura, uma vez que o PBL trabalha com grupos de alunos menores que a metodologia tradicional.

A introdução bem-sucedida do PBL requer, portanto, um planejamento por parte das instituições uma vez que treinamento para o uso do PBL, tanto para professores e alunos é necessário, além dos referidos investimentos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao sinalizar a importância da adoção de metodologias ativas pelas Escolas de Contas através do MMD-TC a ATRICON está alinhada com os



## REFERÊNCIAS

ANDREASI, D. L. P.; DIAS, C. L.; SOUSA, S. O. O uso da aprendizagem baseada em problemas (PBL) como metodologia pedagógica nos cursos superiores em administração. **Colloquium Humanarum**, v. 13, n. especial, jul./dez., p. 379-385, 2016.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL.

**Manual de Procedimentos do MMD-TC 2019**. Brasília: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2019. 2 arquivos eletrônicos.

BORGES, M. C.; CHACHÁ, S. G. F.; QUINTANA, S. M.; FREITAS, L. C. C.; RODRIGUES, M. L. V. Aprendizado baseado em problemas. **Medicina**. Ribeirão Preto, v. 47, n. 3, p. 301-307, 2014.

BOROCHOVICIUS, E.; TORTELLA, J. C. B.. Aprendizagem Baseada em Problemas: um método de ensino-aprendizagem e suas práticas educativas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 263-293, abr./jun., 2014.

ESCRIVÃO FILHO, E.; RIBEIRO, L.R.C. Inovando no ensino de ad-

ministração: uma experiência com a aprendizagem baseada em problemas (PBL). **Cadernos EBAPE**. Rio de Janeiro, número especial, 2008.

GARCIA, G. P. O ensino de engenharia e método PBL. In: Seminário Internacional de Educação Superior, 2014, Sorocaba. **Anais Eletrônicos**. Sorocaba, SP, 2014. p. 1-11. Disponível em : [https://uniso.br/publicacoes/anais\\_eletronicos/2014/4\\_es\\_praticas\\_educacionais/07.pdf](https://uniso.br/publicacoes/anais_eletronicos/2014/4_es_praticas_educacionais/07.pdf). Acesso em: 12 ago. 2019

GERRITS, L.; WIRTZ, M. Teaching Complexity by means of Problem-Based Learning: Potential, Practice, and Pitfalls. **Complexity, Governance & Networks**. Bamberg, Alemanha, v. 4, n. 1 Special Issue: Teaching Complexity, p. 32-45, 2018.

LOYOLA, B. C. **O desenvolvimento de habilidades gerenciais com a utilização do problem-based learning na graduação em administração uma perspectiva comparativa ao método de ensino tradicional**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2018.

MCINTIRE, C. M. R. **Dimensions of Innovative Teaching: A Survey of Public Administration Faculty**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Departamento de Ciência Política, Texas State University, 2015.

SERRANO, D. P.; CRIADO, L. L.; CRIADO, N. L.; SILVA, P. C. E.; FERNANDO, R. J. A aplicação da metodologia *problem based learning* nos projetos integradores de cursos de graduação na Faculdade Eniac. **Revista ENIAC Pesquisa**. Guarulhos (SP), v. 6, n. 1, p. 1-14, jan./ jun. 2017.

SOUZA, R. S.; VERDINELLI, M. A. Aprendizagem ativa em administração: Um estudo da aprendizagem baseada em problemas (PBL) na graduação. **Pretexto**. Belo Horizonte, v. 15, n. especial, p. 29-47, 2014.



## INOVAÇÃO E ESCOLA DE CONTAS: experiência do Laboratório de Inovação para o Controle Externo no TCE RS

Sandro Trescastro Bergue,

Doutor em Administração (PPGA/UFRGS). Mestre em Administração Pública (PPGA/UFRGS); Bacharel em Administração; Bacharel em Ciências Econômicas. Auditor Público Externo do TCE RS; Ex-Secretário de Transparência e Controladoria do Município de Porto Alegre. Atualmente é Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE RS.

Por que uma Escola de Contas se ocuparia do tema inovação? Como transita, e que impactos potenciais tem a inovação no âmbito dos Tribunais de Contas?

Na esteira do que se propõe neste livro, o texto aborda o desafio de trazer a inovação para um lugar de maior destaque na agenda de debates dos Tribunais de Contas e assinalar o papel das Escolas neste processo. Trata-se de explicitar o tema, instrumentalizando o conceito sob a forma de *laboratório de inovação*, que materializa um modelo de desconcentração e de flexibilização dos processos de definição de problemas públicos de expressão intra e interorganizacional, alcançando também a concepção e proposição de alternativas de solução e encaminhamento sobre estratégias de implementação.

Reconhecidas como organismos vivos, as organizações estão em constante mudança de suas estruturas e processos, transformações estas que ocorrem em diferentes níveis de amplitude e intensidade, conforme o momento institucional. Nessa perspectiva, cada Tribunal de Contas desenvolve uma trajetória institucional distinta, percorrendo ciclos que lhes são próprios



## 1. Alguns elementos de contexto

---

Desafios que se impõem à sociedade, à administração pública e ao controle externo em particular, a exemplo do que movimentou a instituição Tribunal de Contas no Brasil, constituíram objeto de intensos debates no processo de revisão do Planejamento Estratégico do TCE RS realizado no período de maio a dezembro de 2018 com vistas à sua formulação para o período de 2018-2022 (TCERS, 2018). No curso dessas discussões recebeu especial destaque e operou como diretriz transversal a todo o processo, o imperativo de profundo repensar do Órgão de Controle, incluindo seu posicionamento e atuação na sociedade contemporânea.

Ouvidas as diferentes instâncias e áreas do Tribunal, tanto quanto outros órgãos da administração pública, integrantes da Rede de Controle, em rodada específica de conversação estimulada e conduzida pela Escola e pela Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI, tais como o Tribunal de Contas da União – TCU, a Controladoria Geral da União – CGU, o Ministério Público do Estado – MPE, a Procuradoria Geral do Estado – PGE, a Secretaria da Fazenda do Estado – SEFAZ pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado – CAGE, resultou bastante clara a necessidade de mudanças como condição de legitimidade e consequente sobrevivência institucional.

Estas transformações passariam, em distintas órbitas de proximidade e intensidade em relação aos processos finalísticos, pelo repensar de valores e objetivos da instituição, pela análise e redesenho de fluxos de trabalho, sistemas e estruturas normativas.

Mas transformações substantivas nas organizações passam, necessariamente, pelo pensar mais consistente por parte de seus integrantes. Mudar comportamentos requer, antes, transformar o modo de pensar das pessoas. Mudanças mais significativas exigem, portanto, mais esforço de reflexão, o que, por sua vez, requer uma arquitetura de pensamento e ação que não se esgote em um indivíduo ou pequeno grupo – por mais qualificados que possam ser –, mas em um arranjo de atores capaz de expandir o espaço de percepção dos problemas e de encaminhamento de alternativas criativas de solução sob a forma de inovações, ainda que incrementais.

Por fim, formulados os objetivos e os subsequentes projetos estratégicos, entre estes figurou o denominado “Ampliação e Consolidação da Gestão do Conhecimento no Tribunal de Contas do RS”. Dentre as quatro entregas previstas neste projeto figura o Desenvolvimento e a Implementação do Laboratório de Inovação para o Controle Externo, cujo processo de concepção e introdução constitui o objeto deste texto.

## 2. Ingredientes Teóricos: inovação, complexidade, mudança e resistência

---

### 2.1 Inovação: contornos de uma definição para os Tribunais de Contas

---

Inovação no contexto da administração pública implica, de modo geral, desde aperfeiçoamentos incrementais a mudanças mais radicais, sempre refletindo em aumento do valor público gerado (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010). Para fins desta abordagem, adota-se o senso de inovação como um processo complexo e orientado para a promoção de transformações capazes de repercutir em diferentes graus de intensidade em um ou mais atores, sejam eles setores, órgãos, etc. (ISIDRO-FILHO, 2017).

Assume-se, ainda, que inovar na administração pública requer especial cuidado, pois em risco pode estar a continuidade da prestação dos serviços públicos, ou, em escala menor, do bom fluxo de processos vitais para a organização. Transformações por *ruptura*, portanto, podem, por vezes, não ser a abordagem mais própria para a inovação. Desse modo, em especial por se tratar de um espaço para experiências criativas, a inovação é tomada como um processo *incremental*.

A inovação por parte das organizações do setor público, de modo geral se impõe como exigência adaptativa às mudanças que se desenvolvem na sociedade (BERGUE; OLIVEIRA; BARBOSA, 2017;

2019). No caso particular dos Tribunais de Contas, o cenário de crise fiscal combinado ao crescimento das demandas sociais por bens e serviços públicos, em crescentes níveis de qualidade tem obrigado ao repensar das estruturas e processos de controle, inclusive como requisito de manutenção da própria legitimidade institucional.

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação tem também impactado não somente a transparência, mas a participação, despertando crescente interesse da sociedade pelos assuntos da administração pública. Reconhecido esse cenário, e observadas as transformações recentes em curso nos Tribunais de Contas, pode-se afirmar que o senso de inovação não contrasta com a realidade destes Órgãos de controle. Para iniciar, no plano constitucional, a Constituição da República já impôs inovações importantes. Bem assim, marcos normativos posteriores, para ilustrar, os referentes à disciplina fiscal, à transparência, à contabilidade e às finanças públicas, entre outras (PEREIRA, 2008).

As inovações de natureza mais instrumental nesses Órgãos, inclusive como decorrência daquelas antes referidas, vêm ocorrendo há bastante tempo, em diferentes frentes, mas as mais significativas vêm se processando na forma como se relacionam com os jurisdicionados e sociedade. Em relação àqueles, ganham relevo as práticas inovadoras relativas aos sistemas de coleta e transmissão de dados e de suporte à auditoria e ao controle externo. Quanto à aproximação e atuação junto à sociedade, assumem destaque as interfaces de transparência e de ouvidoria, além de múltiplas outras ações de orientação e reconhecimento da instituição. E aqui se posicionam muito bem as Escolas e as áreas de comunicação e consultoria.

No campo específico das Escolas de Contas, inovações importantes também vêm surgindo em relação à adoção da educação à distância, à configuração em rede em termos de formulação e execução de estratégia de atuação e oferta compartilhada de ações de educação, além da adoção de sistemas de gestão. Evoluções substantivas em regime colaborativo entre os Tribunais também vêm sendo verificadas na dimensão pedagógica, no desenho instrucional dos cursos, metodologias de ensino e aprendizagem e compartilhamento de docentes. Entre estas tantas, pode-se em essência destacar o crescente posicionamento dos Tribunais, por suas Escolas, orientado para o fortalecimento das ações de cidadania e controle social e para o fortalecimento e qualifica-

ção dos quadros dos seus órgãos e entes jurisdicionados, intensificando o que Mileski (2011) denomina de função pedagógica destes Órgãos de controle. Essa perspectiva orientadora pode, ainda, encontrar seu assento constitucional mais geral no disposto no art. 39, §2º, da Constituição da República, relativamente às escolas de governo (PACHECO, 2002; SOUZA, 2003).

O processo de inovação na administração pública pode ser entendido, em síntese apertada, como o esforço contínuo para a busca de identidade entre a administração e a sociedade. A inovação pode ser considerada, portanto, um caso particular de mudança organizacional. Refere-se ao resultado de um processo criativo, que busca romper com a dependência das práticas passadas, ainda que incrementais. O que se pretende ao inovar na administração pública é, em suma, convergir para o interesse público.

## 2.2 O que é um laboratório de inovação?

Os laboratórios de inovação são um fenômeno emergente e ainda pouco estudado no mundo (TÔNURIST; KATTEL; LEMBER, 2017) se contrastado com a capacidade que têm para subsidiar e potencializar saltos institucionais qualitativos que da administração pública são esperados. Ganham espaço como potencial resposta às transformações, em especial tecnológicas, que impactam a sociedade e repercutem nas demandas sociais de todas as ordens.

No Brasil, a área da saúde tem se posicionado com destaque no campo da inovação, e na implementação de ações que relacionam os laboratórios de inovação à educação continuada (BRASIL, 2018). Mas também o fazem as escolas de governo, notadamente a ENAP com o GNova, e, no caso específico dos Tribunais de Contas, como é o caso do CoLAB-i mantido pelo Instituto Serzedello Corrêa, do TCU.

Experiências no exterior e no Brasil têm lançado as bases de funcionamento dessas estruturas, buscando definir seus contornos, competências e forma de atuação. Nesse cenário, os Tribunais de Contas, pela ampla e potencialmente crescente esfera de atuação que tem, constituem espaços qualificados para o desenvolvimento dessas estruturas fluidas e multifacetadas de interação e criação de soluções para problemas públicos relevantes. Avanços, estagnações e retrocessos são, também, uma realidade. É preciso reconhecer e refletir. Mas pode-se dizer que o conceito de laboratório de inovação está em construção.

Em linhas gerais, laboratórios de inovação podem ser compreendidos

didados como espaços de interação destinados ao tratamento e à resolução de problemas públicos de forma criativa. Constituem-se em ambientes físicos e/ou virtuais interativos em que os limites impostos ao pensar são derrubados e onde as capacidades colaborativas (estímulo à fala e à escuta) orientam-se para a experimentação em busca do novo.

Um termo chave no processo de inovação é o *problema*. De modo geral, um laboratório de inovação parte de um problema trazido para fins de tratamento. Propõe-se, no entanto, que se assuma que “o” problema indicado seja, de fato, reconhecido inicialmente como uma perspectiva de “um” suposto problema. Insumo inicial, portanto para pensar. Partese, assim, de um esforço de identificar diferentes atores para lançar distintos olhares sobre este problema de modo a melhor compreendê-lo e, quem sabe, redefini-lo. Neste particular o pensamento sistêmico revela-se essencial (ANDRADE *et al.*, 2006) para que esse arranjo vise à coprodução de soluções inovadoras para problemas bem pensados.

A proposta de um Laboratório de Inovação em Controle Externo parte, assim, da tessitura de alguns conceitos inter-relacionados que podem contribuir para responder a algumas exigências de transformação na administração pública e do controle externo contemporâneo, entre os quais, a experimentação, a escuta, a reflexão, a criatividade, a aprendizagem significativa e transformadora, a visão compartilhada, a colaboração, a coprodução, o pensamento sistêmico, a coprodução de diagnósticos de problemas e proposições de soluções, a superação e a ressignificação da resistência à mudança, e a capacidade de conviver com a complexidade.

Trata-se, portanto, da constituição de um espaço de indução ao pensar e de promoção da experimentação visando à produção de soluções e encaminhamentos em que atores em processo de aprendizagem se disponibilizam a refletir sobre elementos do contexto, problematizar questões afetas à administração pública. Nesse ambiente os problemas são submetidos à discussão e examinados a partir de diferentes perspectivas expostas por múltiplos partícipes em regime colaborativo. Também são mitigadas as barreiras ao surgimento de ideias, sejam aquelas auto impostas, sejam aquelas advindas de propostas importadas e acriticamente reproduzidas (KARSTEN, 2006). A lógica de um

laboratório de inovação busca constituir-se, portanto, como alternativa às soluções decorrentes de posturas passivas e subordinadas.

No âmbito do controle externo, em especial nos Tribunais de Contas, a conformação de espaços para a reflexão e busca de soluções alternativas a problemas emergentes e que por vezes transcendem as fronteiras do órgão tendem a ser crescentes. Para ilustrar podese trazer a configuração emergente de controle social, que, inspirado pelo conceito de transparência, move os TC's, as universidades, os observatórios sociais, órgãos de registro e fiscalização profissionais, conselhos consultivos e deliberativos, etc. Ainda, no caso específico do tema políticas públicas, impõe-se refletir para bem assentar: qual é o papel dos Tribunais de Contas? Em que momento do ciclo de gestão das políticas públicas poderia melhor contribuição dar? Como o fariam? Como envolver a sociedade nesses processos? Que formação membros e servidores precisam? Que competências demandam? Nesse novo cenário as práticas, normativas e tecnologias de controle se transformam sensivelmente. E respostas precisam ser construídas de forma comparilhada e consistente.

É preciso pontuar, ainda, que os resultados gerados pelos laboratórios de inovação tendem a ser protótipos de soluções para problemas sempre reconhecidos como complexos, notadamente em seu reflexos. Não reside, então, entre as funções de um laboratório de inovação a implementação dos projetos.

Outra característica do trabalho produzido em um laboratório de inovação é o foco orientado para o destinatário ou destinatários da solução desenvolvida. Essa perspectiva de concentrar a atenção no resultado contribui para facilitar o processo de criação, estimulando abordagens criativas de enfrentamento do problema.

Um laboratório de inovação tem em sua essência pessoas interagindo voluntariamente com liberdade para, de forma ágil e flexível, pensar, propor, errar e corrigir ideias. Essas pessoas podem ser especialistas, mas também é importante reconhecer que a especialização também pode limitar o pensamento e a ação. Assim, o envolvimento e a escuta de atores não necessariamente relacionados de forma direta ao problema pode também trazer perspectivas alternativas capazes de mobilizar outras linhas de trabalho.

A atuação cooperativa pode alcançar não somente a coleta e a análise de dados, mas a produção de cenários segundo uma visão que passe a ser compartilhada entre os atores. Esse compartilhamento de perspectivas tem, inclusive, entre tantos reflexos, a capacidade de reduzir os efeitos da resistência à mudança (CHU, 2005).

Um laboratório de inovação tem a produção de inovações como fim, como propósito, como inspiração; mas não, necessariamente, como único resultado esperado. Significa dizer que o exercício de interação que se leva a efeito pode valer tanto pela transformação que produz, quanto pelos aprendizados sobre a forma de pensar a mudança. Nesses termos, esse processo de aprendizagem interativa concorre sensivelmente para dar novo significado para a resistência à mudança.

Mas que feições um Laboratório de Inovação requer no plano normativo? Instituir uma estrutura na administração pública exige que se atente para a sua expressão formal. Ou não? De modo geral se pensaria em uma resolução ou instrução normativa que defina o que é e que competências tem este organismo de promoção da inovação; definição de um lugar físico e lotação de pessoas; eventualmente, a depender do caso, um orçamento. O que se propõe aqui, não adere a isso, necessariamente. Traz-se à discussão uma visão alternativa de formalização que destaque a definição de diretrizes e valores de funcionamento, e menor relevo devote à definição das atribuições funcionais.

É imperativo esclarecer, assim, que a inovação é resultado de uma prática – o pensar – que deve ser estimulado, de modo livre e compartilhado a fim de produzir o seu recurso fundamental: o conhecimento. Este, por sua vez, estabelece a vinculação essencial entre a função institucional das *escolas de contas* e os *laboratórios de inovação*. Mas para isso há que superar os limites do pensamento mecanicista, de inspiração cartesiana, para reconhecer e assimilar a perspectiva da complexidade.

## 2.3 Pensamento complexo e inovação

De início é importante assinalar que são as pessoas que inovam. As pessoas constituem a essência dos arranjos e práticas organizacionais inovadoras; portanto, dos laboratórios de inovação. Sendo assim, pode-se dizer que as inovações surgem da mobilização do que se pode denominar de *competência de inovar*. Essa competência, por sua vez, requer um conjunto de conhecimentos e habilidades, a saber, entre outros, o pensar complexo (OCDE, 2017; BERGUE, 2019).

A inovação como prática requer que se avance para o desenvolvimento do *pensamento complexo*, instrumentalizando-se no que se denomina de *pensamento sistêmico* (ANDRADE *et al.*, 2006).

O que é complexidade? A um primeiro olhar, a complexidade é um tecido (*complexus*: o que é tecido junto) de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Num segundo momento, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem nosso mundo fenomênico. (MORIN, 2015, p. 13).

O *pensar complexo*, por sua vez, requer o domínio de uma capacidade conceitual e a assunção de uma atitude reflexiva. O pensamento complexo e sistêmico exige a libertação das amarras do mecanicismo clássico (MORIN, 2015). Impõe-se, portanto, a superação do positivismo quantitativo como escolha metodológica única, do legalismo estreito como fundamento do agir e da linearidade simplificadora como trajetória única de pensamento e argumentação. Exige que se avance em relação à lógica determinista e se reconheça e aprenda-se a operar no campo das possibilidades. É essa uma das condições fundamentais para que a criatividade tenha espaço, para que as ideias floresçam e as transformações necessárias ao alinhamento das instituições ao interesse público se manifestem.

É preciso reconhecer, no entanto, que essas mudanças constantes se processam simultaneamente em distintos ritmos, intensidades, lugares e tempos, admitindo-se avanços e, por vezes, paradas e mesmo retrocessos. É assim que as transformações ocorrem de fato; e não como processos lineares e racionais unicamente. Reconhecer essa fluidez e recursividade dos processos transformação exige dos gestores e demais atores envolvidos nos processos de inovação permitir maior espaço aos pressupostos teóricos da complexidade e do caos e menos aos referenciais limitadores do mecanicismo convencional (MORIN, 2015).

Neste particular, especial destaque se dá às lentes teóricas que informam a ação no âmbito das organizações. A capacidade de fazer-se consciente dos postulados teóricos que influenciam a tomada de decisão e ação é destacada por Denhardt (2012).

A diferença entre um bom gestor e um gestor extraordinário está não em sua habilidade técnica, mas no senso – que se pode derivar somente por meio da reflexão atenta, por meio da teoria – que ele tem de si mesmo e de suas circunstâncias (DENHARDT, 2012, p. 287).

As transformações inovadoras exigem, assim, ação devidamente contextualizada e consciente. E é preciso reconhecer que esse imperativo tende a ser obstaculizado pela rotina intensa imposta pelos processos de trabalho e normativas que se cristalizam nos comportamentos das *pessoas* – e que, em geral, atribuímos às *organizações* como se estas não fossem, em essência, a expressão daquelas.

Nessa mesma perspectiva, é preciso atentar para os limites impostos pelas molduras teóricas – que todos têm:

Todo mundo, e não somente os acadêmicos, teoriza sobre as causas e consequências do mundo social e age com base nisso. A maioria das práticas operacionaliza alguma teoria, por mais implícita, vaga e contraditória que ela possa ser. De fato, “prática” é um construto teórico e a teorização é, em si mesma, uma prática (MARSDEN; TOWNLEY, 2001, p.31).

As pessoas, portanto, constituem e reconstituem continuamente, em distintos tempos e intensidade, suas malhas de conceitos. Isso eleva a capacidade de lidar com o plano conceitual a um lugar de destaque no tema da inovação. Uma das expressões disso é o fato de que conceitos pré-existentes tendem a ser obstáculos à inovação.

Nessa linha, segundo Maturana e Varela (2001, p. 34),

Uma explicação é sempre uma proposição que reformula ou recria as observações de um fenômeno, num sistema de conceitos aceitáveis para um grupo de pessoas que compartilham um critério de validação (MATURANA; VARELA, 2001, p. 34).

Pretende-se, em suma, assinalar a importância de se reconhecer os limites (e não a invalidade) do pensamento administrativo clássico e o imperativo da assunção do senso de complexidade. A inovação depende da capacidade de operar segundo essa perspectiva orgânica, bem como do domínio dos conceitos e do exercício da capacidade críticoreflexiva sobre estes postulados teóricos, conscientes das práticas e comportamentos que induzem.

## 2.4 Inovação e resistência à mudança

---

Pensar inovação e mudança nas organizações logo encaminha para o tema da resistência à mudança. Como um laboratório de inovação pode contribuir para minimizar os efeitos da resistência à mudança? De início, impõe-se reconhecer dois aspectos: a) a resistência à mudança pode ser tomada com um fenômeno saudável e positivo; e b) o envolvimento das pessoas nos desenvolvimentos dos projetos de mudança tende a contribuir para a mitigação da resistência. Propõe-se, assim, o imperativo de uma melhor compreensão do fenômeno a fim de melhor lidar com ele.

Um olhar mais aprofundado sobre o fenômeno da resistência à mudança é ponto de partida. Nessa linha, Hernandez e Caldas (2001) e Chu (2005) oferecem interessante perspectiva sobre a resistência, encaminhando um profundo repensar sobre seus fundamentos e reflexos.

Alinhado mais diretamente com o potencial de colaboração que o arranjo de um *laboratório de inovação* enseja, pode ser destacado como aspectos positivos passíveis de serem colhidos a partir das manifestações convencionalmente tomadas como de resistência à mudança, as seguintes oportunidades de aperfeiçoamento das propostas sugeridas por Chu (2005): a) Contribuição para a identificação e o tratamento de lacunas; b) Identificação de riscos envolvidos; c) Estímulo à reflexão e à discussão; d) Melhoria do relacionamento entre os pares; e) Aperfeiçoamento do processo de comunicação; f) Identificação das necessidades específicas de cada área; g) Verificação do alinhamento

da mudança com os objetivos estratégicos da organização.

Nesses termos, a capacidade de reposicionar-se em relação à percepção de manifestações de resistência à mudança constitui componente fundamental para a promoção da inovação nas organizações públicas (BERGUE, 2019).

Outro aspecto a observar, é o grau de comprometimento, e, por conseguinte, na redução da resistência das pessoas frente às soluções inovadoras como resultado do seu envolvimento no processo de produção. Conforme Marques *et al.* (2016), a coprodução de soluções contribui para o engajamento dos envolvidos, facilitando os estágios subsequentes do processo de implementação.

### 3. O Laboratório de Inovação para o Controle Externo

---

Já no curso das discussões envolvendo a formulação do Planejamento Estratégico 2018– 2022 conformavam-se as primeiras percepções sobre a necessidade de interação e integração de pessoas como resposta aos limites impostos pelas divisões do Tribunal em áreas funcionais. Inicialmente no âmbito da Escola, como alternativa à dificuldade de melhor identificar as lacunas de competências e definir as necessidades de capacitação, avançando para uma configuração de coprodução das soluções em ações de educação. Mais tarde, em razão das interações com outros órgãos públicos e universidades própria da dinâmica de funcionamento da Escola, passou-se a pensar em um espaço para desenvolver ações com feições de inovação pensando o controle externo de modo mais amplo, com reflexos sobre a administração pública e a sociedade.

Nessa perspectiva, sobressaia o imperativo de estabelecer conexões com outros órgãos e entes da administração pública e da sociedade em busca de novos e mais arejados olhares sobre os problemas percebidos internamente, em especial aqueles não percebidos, ou com facetas não conhecidas.

#### 3.1 Um Primeiro Projeto: o processo administrativo eletrônico municipal

---

Tendo em vista o cenário de crise fiscal, em um recorte para a esfera local de governo, com reflexos nas limitações de reposição de

peçoal, no imperativo de redução de gastos correntes, além do déficit de transparência e de envolvimento da sociedade no controle social, surgiu, no âmbito da Escola, a proposta de pensar a possibilidade de estender e disponibilizar para os municípios do Estado.

A formulação inicial do problema inicial é: *os municípios precisam de um processo administrativo eletrônico?* Note-se que muitas variantes desta mesma pergunta são possíveis. Este seria o insumo inicial de trabalho para o laboratório de inovação.

O tratamento deste problema exige que se coloque no mesmo ambiente – o laboratório de inovação – diferentes atores envolvidos, a saber: inicialmente uma representação dos municípios, juntamente com representantes de outros órgãos ou instituições capazes de contribuir com suas experiências, conhecimentos, ou capacidades de mobilização de recursos de diferentes ordens.

A proposta de adoção desta tecnologia constitui, de fato, uma resposta potencial e inicial ao problema formulado. Impõe-se, de fato, verificar se um processo eletrônico seria uma necessidade, em que amplitude, e quais seriam as possibilidades de atender. Este constitui uma situação típica de problema a ser encaminhado por um Laboratório de Inovação.

Sendo o laboratório de inovação uma espécie de *serviço* colocado à disposição, é importante assinalar que a proposição de problemas pode advir tanto das diferentes áreas do tribunal, quanto de jurisdicionados ou representantes da sociedade. O essencial é que se trate de um *problema público*, em torno do qual se buscará reunir os atores capazes de contribuir para o seu enfrentamento.

### 3.2 Formulação e impulsos iniciais

---

Ainda na forma de um projeto estratégico em desenvolvimento, o *laboratório de inovação* tem lugar na Escola de Contas, órgão responsável pela sua execução. Entre as características de realização deste projeto está justamente o fato de empreender projetos-piloto como parte do estudo e preparação para a conformação da sua proposta de formalização.

Nessa perspectiva, da Escola, como ambiente que acolhe o laboratório de inovação para o controle externo em sua fase de formação, partiram dois impulsos iniciais, a saber: a) um memorando eletrônico dirigido à Direção Geral do Tribunal de Contas contendo linhas gerais da proposta, articulada com o conceito de *laboratório de inovação* e inserida no contexto do Projeto Estratégico vigente, sugerindo a formação de um grupo de trabalho interinstitucional para abordar o tema; e b) uma sucessão de contatos informais e preliminares também junto à Assembleia Legislativa; ao Poder Judiciário; à Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia; à Universidade do Estado do Rio Grande do Sul – UERGS; à Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul – FAMURS; e à Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria do Município de Porto Alegre. Esses foram os primeiros atores identificados como potencialmente capazes de contribuir.

A FAMURS figura neste arranjo de atores como a representação dos municípios, portanto, dos destinatários principais do projeto. O Legislativo e o Judiciário figuram como experiências de implementação, com a finalidade de emprestar seus saberes acumulados no percurso dos

correspondentes processos de adoção. Nesta mesma situação encontra-se a Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria do Município de Porto Alegre, neste caso aportando a experiência do Poder Executivo local.

A posição da UERGS, nesse arranjo, assume uma condição diferenciada, pois convidada com a finalidade de integrar sua infraestrutura de 24 *campi* como espaços para posterior realização de ações de capacitação seja em ações de educação nas áreas, por exemplo, de modelagem de processos e de funcionalidades da solução de tecnologia encontrada, seja em atividades de extensão universitária a serem disponibilizadas aos municípios, em projetos de intervenção, com feições de consultoria a serem desenvolvidos por estudantes e docentes. A Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia assume também, coerente com a sua finalidade institucional, um papel de formulador e articulador junto às demais instâncias do Poder Executivo estadual.

Ato subsequente será a realização de um primeiro encontro reunindo esses convidados em torno do problema. É importante esclarecer que, consoante o conceito de laboratório de inovação – espaço em que se gestam ideias de forma colaborativa –, não se tratará de um projeto do Tribunal de Contas, sequer conduzido pelo Órgão, tampouco estará envolvido na oferta da solução. Vale assinalar, o laboratório de inovação é um espaço de interação, discussão, geração de ideias e produção de soluções inovadoras a partir de abordagens criativas, não se confundindo com, por exemplo, um escritório de projetos.

No âmbito dos trabalhos de criação são apresentados e debatidos argumentos, elaboradas sínteses e construídas soluções que, após a validação do problema, avancem para a abordagem dos potenciais reflexos advindos da adoção de uma solução em processo administrativo eletrônico sob o ponto de vista, não somente dos municípios, mas alcançando o controle externo e a sociedade, a saber: a) a redução de custos operacionais (papel, impressoras, cartuchos de tinta e toner, manutenção entre outros suplementos); b) agilização dos fluxos processuais; c) estudo e racionalização de processos e fluxos de trabalho; d) redução das necessidades de pessoal (racionalização da alocação de pessoas); e) ampliação da acessibilidade e transparência futura de expedientes, dados e informações para fins de controle interno, externo e social.

Validado o problema, seguindo-se a assunção do interesse por parte dos municípios – por sua representação institucional – a esta passa a responsabilidade de se posicionar como protagonista do processo de inovação, fomentando novos encontros e encaminhamentos.

## 4. Considerações Finais

Tendo em vista o abordado, percebe-se que a inovação é uma realidade na trajetória histórica dos Tribunais de Contas. Em geral inovações incrementais, ainda que algumas de maior impacto transformador. Há, nesses termos, e considerando os desafios da sociedade e da administração pública contemporânea, espaço para a institucionalização de um novo marco para a promoção da inovação: os laboratórios de inovação. No que diferem? Estabelecem formato alternativo de estímulo, concepção, formulação e execução das propostas inovadoras. O desafio primeiro está em explicar esse conceito e fazê-lo compreendido não somente no Tribunal de Contas, mas no âmbito do campo do controle externo. Os meios principais para a inovação são mesmo as pessoas, de quem são requeridas competências diferenciadas, mas que estão ao alcance das Escolas de Contas. Os Tribunais de Contas são, ainda, espaços qualificados em termos de valores e potenciais humanos e profissionais, aspecto que também contribui para um olhar otimista em relação ao tratamento que se possa dar à inovação nesses órgãos.

Em suma, pela complexidade e amplitude do controle, mais amplo ainda é o da administração pública – aqui reconhecido em intensa relação com a sociedade – evidencia-se a relevância de se pensar modos mais ágeis, criativos e envolventes de busca da aderência entre as decisões e ações dos agentes públicos ao interesse público.

## Referências

ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*, v.21, n.1, p. 254-285, 1996.

ABRAHAMSON, Eric. *Mudança organizacional: uma abordagem criativa, moderna e inovadora*. São Paulo: Makron Books, 2006.

ANDRADE, Aurélio L.; SELEME, Acyr; RODRIGUES, Luís H.; SOUTO, Rodrigo. *Pensamento Sistêmico: caderno de campo*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BERGUE, Sandro Trescastro; OLIVEIRA, Janaina Mendes de; BARBOSA, Matheus Boni. A Inovação na Gestão Pública: um estudo de caso sobre o processo de adoção de um modelo de governança na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. XX SEMEAD: *Anais*. São Paulo/FEA USP: Novembro, 2017.

BERGUE, Sandro Trescastro; OLIVEIRA, Janaina Mendes de; BARBOSA, Matheus Boni. Inovação e governança na gestão pública: reflexões sobre um processo adotado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. In: SILVA, Clayton Robson Moreira da. (org.). *Administração, empreendedorismo e inovação 3*. [recurso eletrônico]. Ponta Grossa – PR: Atena Editora, 2019.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de Pessoas: liderança e competências no serviço público*. Brasília: ENAP/SBAP, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Laboratório de Inovação em Educação na Saúde com ênfase em Educação Permanente / Ministério da Saúde, Organização*

*Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial Saúde no Brasil.* – Brasília: Ministério da Saúde, 2018. 92 p. (Série Técnica Navegador SUS 1).

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. Inovação e gestão de pessoas no setor público: necessidade de novos olhares. X Congresso CONSAD. *Anais.* Brasília – DF, 2017.

CHU, R. A. Resistir é preciso. In: WOOD JUNIOR, Thomaz (Coord.). *Gestão empresarial: comportamento organizacional.* São Paulo: Atlas, 2005.

CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin; PITSIS, Tyrone. Administração e organizações: uma introdução à teoria e à prática. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, v. 29, 2014, pp. 512-520.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública.* São Paulo: Cengage Learning, 2012.

HERNANDES, J. M. da C.; CALDAS, M. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas.* v. 41, n. 2, abr./jun., 2001.

ISIDRO-FILHO, Antonio. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. In: CAVALCANTE, et. al. Inovação no setor Público: *teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: ENAP/IPEA. (<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8797> acesso em 22 de julho de 2019), 2017.

KARSTEN, Luchien. Management concepts: their transfer and implementation. *Critical Perspectives on International Business*, v. 2, n.3, pp. 195-207, 2006.

MARIOTTI, Humberto. *Pensamento complexo: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável.* São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Os fatores determinantes da participação na produção coletiva de ideias para solução de problemas públicos. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, v. 52, n.3, pp. 417-434, maijun, 2018.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. A árvore do conhe-

cimento: *as bases biológicas da compreensão humana*. São Paulo: Palas Athena, 2001.

MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). *Core skills for public sector innovation, in Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Publishing: Paris, 2017.

PACHECO, Regina Silvia. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, p. 77- 90, jan./mar., 2002.

PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. (org). *Controle Externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

QUEIROZ; Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, pp. 679-705, maio/jun., 2010.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. *Escolas de governo: estratégia para a reforma do Estado*.

In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2003.

TÔNURIST, Piret; KATTEL, Rainer; LEMBER, Veiko. Descobrendo laboratórios de inovação no setor público. In: CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura; CUNHA, Bruno; SEVERO, Willber. *Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: ENAP: IPEA, 2017.

A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO  
PLÁCIDO CASTELO, ESCOLA DE  
CONTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS  
DO CEARÁ, COMO INTEGRANTE DA  
REDE ESTADUAL DE ESCOLAS  
DE GOVERNO DO CEARÁ

THE EXPERIENCE OF THE PLÁCIDO CAS-  
TELO INSTITUTE, SCHOOL OF ACCOUNTS  
OF THE COURT OF AUDITORS OF THE  
STATE OF CEARÁ, AS MEMBER OF THE NE-  
TWORK OF SCHOOLS OF GOVERNMENT  
OF THE STATE OF CEARÁ

Paulo Alcântara Saraiva Leão <sup>1</sup>

Maria Hilária de Sá Barreto <sup>2</sup>

Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa <sup>3</sup>

**Resumo**

Neste artigo, apresenta-se a experiência do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), a escola de contas do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE), como participante (e uma das idealizadoras) da Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará, organização em rede que reúne escolas de governo atuantes no Estado do Ceará. O trabalho em rede proporciona muitos benefícios para quem dela

participa, onde seus integrantes podem cooperar entre si, conseguindo agregar mais valor às suas atividades. A participação do IPC na rede tem trazidos bons resultados para a escola e principalmente para o TCE-CE que, além de se beneficiar com a sinergia gerada pela rede, também melhora sua relação com seus órgãos e entidades jurisdicionados que integram a rede. Essa atuação em rede também contribui para que o papel do Tribunal se torne mais conhecido pela sociedade. Tudo isso tem trazido consequências positivas para o controle governamental e, em última análise, para a melhoria da gestão pública, em prol da sociedade.

### **Abstract**

This article presents the experience of the Higher Institute of Accounts and Public Management Minister Plácido Castelo (IPC), the School of Accounts of the Court of Auditors of The State of Ceará (TCE-CE), as a participant (and one of its founders) of the Network of Schools of Government of the State of Ceará, a network-style organization that brings together government schools in the state of Ceará. Networking provides many benefits to those who participate in it, where its members can cooperate with each other, adding more value to their activities. IPC's participation in the network has brought good results for the school and especially for the TCE-CE, which, in addition to benefiting from the synergy generated by the network, also improves its relationship with governing bodies and entities, represented in the network, many of them under its jurisdiction. This participation also contributes to making the role of the Court better known to society. All of this has had positive consequences for government control and ultimately for improving public management for society.

**Palavras-chave:** Escola de Governo. Rede. Educação. Tribunal de Contas. Administração Pública

**Keywords:** School of Government. Network. Education. Court of Auditors. Public Administration

1 Mestre em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, pauloalcantara@tce.ce.gov.br.

2 Mestre em Ciências Políticas, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, hilaria@tce.ce.gov.br.

3 Especialista em Direito Administrativo, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, alexandre@tce.ce.gov.br.

## 1. Introdução

---

A Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará, doravante denominada Rede de Escolas de Governo, é uma organização em rede que reúne escolas de governo atuantes no Estado do Ceará, com o objetivo de promover a cooperação e articulação para o desenvolvimento de ações conjuntas, com vistas ao aprimoramento das políticas de formação e educação permanente para os servidores da administração pública.

O Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), a escola de contas do Tribunal de Contas do Ceará (TCE-CE), é a unidade responsável pela condução das ações educacionais do Tribunal. Sua razão de existir é compartilhar conhecimentos, o que promove a democratização do saber, fim de todo processo educacional, buscando com isso desenvolver os servidores do Tribunal, bem como técnicos e gestores da administração pública estadual. O IPC tem como missão promover o desenvolvimento dos servidores do TCE-CE e de seus jurisdicionados visando ao aperfeiçoamento do controle governamental e da gestão pública.

O IPC é um dos integrantes da Rede de Escolas de Governo, participando desde a criação da rede (em novembro de 2009), tendo sido inclusive um de seus idealizadores. Durante o período de 2016 a 2018, exerceu a coordenação da rede.

O trabalho em rede proporciona muitos benefícios para quem dela participa. Os integrantes podem cooperar entre si, conseguindo

agregar mais valor às suas atividades. No caso da Rede de Escolas de Governo, os principais benefícios obtidos para os membros são:

- Promover a colaboração e a cooperação entre as escolas;
- Compartilhar informações, experiências e competências;
- Ampliar o escopo de atuação das escolas;
- Possibilitar o conhecimento das atividades desempenhadas por outras escolas e pelas organizações às quais estão vinculadas;
- Realizar ações e promover mudanças que cada escola não conseguiria (ou seria muito difícil) realizar isoladamente;
- Identificar, de forma conjunta e alinhada, as diretrizes da administração pública.

A participação do IPC na rede tem trazidos bons resultados para a escola e principalmente para o TCE-CE que, além de se beneficiar com a sinergia gerada pela rede, também melhora sua relação com seus órgãos e entidades jurisdicionados que integram a rede, por meio de suas escolas. Tudo isso, em última análise, tem produzido efetivamente consequências positivas para a melhoria da gestão pública em prol da sociedade cearense.

Além dessa seção introdutória, este artigo discorre sobre as escolas de governo, organizações em rede, a Rede de Escolas de Governo do Ceará especificamente e suas realizações, a participação do IPC na rede, e finalmente as conclusões.

## 2. Escolas de Governo

---

As escolas de governo são entidades organizacionais, integrantes da administração pública, responsáveis por desenvolver ações educacionais com o propósito de aperfeiçoar as competências dos servidores e gestores públicos, para um melhor desempenho do setor público, em benefício da sociedade. As escolas de governo estão presentes em todos os níveis de poder (federal, estadual e municipal) e nos poderes executivo, legislativo, judiciário, bem como no Ministério Público, na quase totalidade dos estados e em grande parte dos municípios mais populosos da federação.

No Brasil, elas têm sua previsão na Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 39, § 2º, que dispõe: A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Elas atuam marcadamente na profissionalização do servidor público, contribuindo para uma melhor gestão da máquina pública e prestação dos serviços públicos à população. Contribui também para a construção de uma melhor governança na aplicação dos recursos públicos, por parte dos governantes e tomadores de decisão. Conforme o escopo onde está inserida, as escolas realizam ações de capacitação e desenvolvimento/aperfeiçoamento do corpo técnico e gerencial da organização a qual está vinculada, mas geralmente vão mais além, buscando também atender a órgãos e entidades públicas que possuem algum relacionamento formal ou não com aquela or-

ganização. Como exemplo, citamos o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) que capacita, além do corpo funcional do Tribunal de Contas da União (TCU), servidores públicos dos órgãos e entidades jurisdicionados do Tribunal.

Existem também escolas que atuam para toda uma esfera de poder ou conjunto de órgãos públicos integrantes de um sistema. Nesta categoria, temos por exemplo, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que capacita pessoas de todos os órgãos da administração pública federal. Ampliando mais ainda, existem escolas que, além de prestar serviços para o setor público, incluem em seu público-alvo segmentos sociais ou a sociedade como um todo. Segundo Nascimento e Esper (2009), as escolas de governo têm um papel fundamental a ser desempenhado na oferta de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, de modo que seja obtida a valorização do servidor público e seu reconhecimento como cidadão, contribuindo para que este apresente um desempenho de qualidade e construa uma nova imagem do serviço público.

As escolas de governo atuam em um contexto de rápidas mudanças nas demandas e expectativas do setor público, servidores públicos e cidadãos. Precisam cumprir sua missão em uma realidade de grandes desafios políticos e econômicos. Diante deste cenário, precisam se posicionar como um *locus* onde inovadoras formas de prestação de serviço público e novas políticas públicas são gestadas e testadas, preferencialmente de forma colaborativa com a sociedade. Para contribuírem de maneira efetiva com a educação corporativa na administração pública, buscam prover um ambiente de aprendizado onde os agentes públicos desenvolvam suas competências para poderem agregar valor no desempenho de suas atividades, sempre alinhado às estratégias governamentais.

As escolas além de aprimorarem a formação dos servidores públicos das instituições às quais estão vinculadas, bem como de outros órgãos e entidades da administração pública, muitas vezes ofertam oportunidades de capacitação (cursos, eventos, etc) à sociedade de forma geral. Isso é um ponto muito positivo, pois aproxima o cidadão das instituições públicas.

### 3. Organizações em rede

---

A rede é uma estrutura de elementos (ou entidades) conectados uns aos outros, sem uma hierarquia, com vistas a desempenhar alguma tarefa ou função com um propósito definido. Almeida-Filho (2005) define rede como um conjunto de pontos, ou nós, distintos e conectados entre si, de forma que mudanças em qualquer um deles têm ressonância na rede como um todo.

Dentro do contexto tratado no presente artigo, consideramos a rede como um modelo organizacional interligando instituições públicas (escolas de governo). Podolny e Page (1998) definem os modelos organizacionais em rede como um conjunto composto por atores que estabelecem trocas entre si, sem que exista uma autoridade externa para coordenar e resolver eventuais divergências entre os membros. Neste sentido, uma rede é caracterizada pela autonomia de seus membros.

Em uma rede, o trabalho é desenvolvido em equipe e de forma cooperada, com uma coordenação sendo exercida por um de seus membros. Não há responsabilidades fixas para os integrantes da rede e cabe ao coordenador orquestrar as diversas atividades a serem realizadas. Segundo Migueletto (2001), o poder em uma rede é fragmentado e o conflito é inexorável, sendo necessária a existência de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação.

Outro aspecto importante das redes é que seus membros não

necessitam modificar suas estruturas, estratégias ou posicionamentos para poderem atuar em conjunto na rede.

De maneira geral, a estrutura em rede oferece vários benefícios, como por exemplo:

- Criação e desenvolvimento de atividades e produtos de forma coletiva;
- Potencialização e estímulo à colaboração;
- Trabalho em equipe, de forma cooperada, com a criação de sinergias;
- Compartilhamento de informações, conhecimentos, competências e experiências, gerando aumento do aprendizado;
- Melhoria do desempenho individual de cada um dos membros;
- Facilitação para o estabelecimento de parcerias, alianças e vínculos;
- Flexibilidade e pluralidade na realização de ações;
- Compartilhamento de objetivos e responsabilidades;
- Aumento da capilaridade e difusão das atuações dos membros, aumentando o escopo e público-alvo das ações; · Benefícios econômicos.

Em relação a esse último, segundo Olivares (2003), a forma organizacional em rede é considerada eficiente, pois permite um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Esse ponto é bastante relevante em se tratando de uma rede formada por entes da administração pública, onde é indispensável que sempre seja observado, com atenção, o uso racional dos recursos públicos.

## 4. A Rede de Escolas de Governo

---

A Rede de Escolas de Governo, criada em novembro de 2009, é uma estrutura em rede que tem como propósito viabilizar ações de articulação, intercâmbio de experiências, desenvolvimento de projetos de forma cooperada, e ser um fórum para debates e construção de conhecimento, com vistas a implantação e aprimoramento das políticas de formação e educação permanente para os servidores da administração pública. Desenvolve ações relacionadas ao aperfeiçoamento do potencial humano, contribuindo para o desenvolvimento institucional e da gestão pública.

Tem como missão a promoção da cooperação recíproca entre as escolas de governo com a finalidade de unir esforços para a implementação de ações conjuntas, ou de apoio mútuo, e de atividades complementares de interesses comuns, a fim de contribuir com a correta aplicação dos recursos públicos. Os valores que orientam as ações da rede são: cooperação, respeito, ética, compromisso, transparência, confiança e excelência.

A Rede de Escolas de Governo congrega escolas de governo com atuação no Estado do Ceará e é formada atualmente por 11 (onze) escolas. Suas realizações concentram-se, com maior relevo, na promoção de eventos e cursos, bem como na atuação em programas da administração pública. Estas atividades viabilizam a participação dos servidores do serviço público em cursos e outras ações educacionais realizadas em conjunto, ou por disponibilidade de vagas em ativida-

des educacionais da programação das escolas que compõem a rede ou articuladas pelas mesmas. Adicionalmente, a rede trabalha na difusão de metodologias destinadas à melhoria das atividades de ensino, e na criação de mecanismos de divulgação de boas práticas educacionais.

As escolas de governo que atualmente constituem a rede são:

1. Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará – AESP;
2. Escola de Gestão Penitenciária e Ressocialização – EGPR;
3. Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará – EGP;
4. Escola Judiciária Eleitoral – EJE;
5. Escola de Saúde Pública do Ceará – ESP;
6. Escola Superior da Defensoria Pública – ESDEP;
7. Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC;
8. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará – ESMP;
9. Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo – IPC;
10. Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos – IMPARH;
11. Universidade do Parlamento Cearense – UNIPACE.

Para participar da Rede de Escolas de Governo, a instituição interessada precisa assinar o Termo de Cooperação Técnica que formaliza a implantação da rede. Esse é um dos instrumentos normativos que regulamentam o seu funcionamento, juntamente com o Regimento Interno e Planejamento Estratégico que foi desenvolvido de forma colaborativa por seus integrantes.

Conforme dispõe o seu regimento, os integrantes da rede realizam mensalmente reuniões ordinárias, e extraordinárias (caso justifique a necessidade). O calendário das reuniões é definido a cada exercício e acontece de forma itinerante, oportunizando a todas as escolas, pelo menos uma vez

ao ano, recepcionarem e acolherem todos os participantes. Neste momento, acontece uma visita às instalações físicas onde é possível se conhecer toda a estrutura da escola, além de suas atividades *in loco*. O coordenador geral conduz as reuniões seguindo a pauta pré-estabelecida e fazendo-se os registros em ata.

Compete a cada escola integrante da rede:

- Exercer a articulação interinstitucional, no âmbito estadual, para a promoção de ações cooperadas;
- Ceder instrumentos de comunicação com vistas a divulgar as realizações da rede e difundir boas práticas na administração pública;
- Promover atividades conjuntas de educação corporativa, por meio da cessão, elaboração ou adaptação de cursos e conteúdos, bem como do compartilhamento de instrutores e estrutura de apoio;
- Estender reciprocamente aos servidores do órgão, ao qual está vinculada, a possibilidade de participação em cursos e eventos promovidos, observados os critérios de seleção e disponibilidade de vagas.

Todos os projetos previstos no planejamento são executados pelas escolas membros (geralmente um subconjunto de até 3 escolas), ficando sob a gestão de uma das escolas. Estão contemplados neste processo, ações de acompanhamento e avaliação, visando aferir a qualidade dos produtos e serviços gerados pelos projetos.

Em alguns casos, a rede também desenvolve ações em parceria com outras instituições, dentre elas destacam-se o Ministério Público Estadual, a Assembleia Legislativa do Estado, o Governo do Estado do Ceará, a Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE), o TCU, a Controladoria Geral da União (CGU), o Centro de Treinamento da Escola de Administração Pública (CENTRENAP) e universidades. Ainda no tocante a parcerias, uma excelente oportunidade para a rede seria celebrar acordos de cooperação com outras redes de governo em âmbito regional ou nacional,

como por exemplo, a Rede Nacional de Escolas de Governo, criada em 2003. A cooperação com outras redes ampliaria significativamente, para as escolas membros da rede, as possibilidades de compartilhamento de conhecimentos e experiências, e participação em ações conjuntas. A busca por acordos dessa natureza está nas ações previstas da Rede de Escolas de Governo.

No tocante ao ecossistema do controle governamental, o estabelecimento de parcerias entre redes de escolas poderia ser também proveitoso para as escolas de tribunais de contas conectando, por exemplo, a Rede Nacional de Escolas de Contas, coordenada pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), com redes de escolas de governo, em nível nacional, regional, estadual ou municipal.

Uma iniciativa paralela, originada da Rede de Escolas de Governo, é a Rede de Bibliotecas das Escolas de Governo do Ceará (RedeBiblio), que tem como objetivo, como seu título sugere, promover a integração entre as bibliotecas das escolas da rede. A RedeBiblio possibilita inclusive a comutação bibliográfica de artigos e obras entre as bibliotecas. Acreditamos ser uma iniciativa relevante para as escolas membros, pois amplia o acesso dos servidores dos órgãos da rede aos vários acervos (físicos ou digitais) das outras instituições.

A fim de contribuir com a interação e divulgação de suas realizações e conceder-lhe maior visibilidade, foi criado o *site* institucional da Rede de Escolas de Governo (<http://www.redeescolas.tce.ce.gov.br/>), contendo todas as informações sobre sua estrutura, atividades, publicações e programação das ações educacionais.

Desde seu início, a Rede de Escolas de Governo já contou com 5 (cinco) coordenações, a saber: 2009-2012 - Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (representada pela Sra. Filomena Lobo Neiva); 2013 - Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará (representada pelo Sr. Benedito Augusto Neto); 2014-2015 - Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (representada pelo Desembargador Paulo Pontes); 2016-2018 - IPC (representado pela Sra. Hilária de Sá Barreto); 2019-2020 - Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (representada pelo Cel. Juarez Nunes).

## 5. Realizações da Rede de Escolas de Governo

---

Conforme Pacheco (2000), a função das escolas de governo é justamente a de prospectar o que há de melhor em conhecimento e tecnologia gerencial e contextualizar esse *know-how* às especificidades das organizações públicas.

Nessa perspectiva é que a Rede de Escolas de Governo, desde sua criação, vem realizando várias ações, atingindo um grande público e sempre bem avaliadas. As ações contemplam participantes de todo o Estado do Ceará, com alguns eventos realizados em municípios selecionados do interior do estado.

Dentre as realizações mais destacadas, podemos citar:

### **Ano de 2010:**

Solenidade de assinatura do Termo de Cooperação Técnica da Rede; Seminários e palestras, em parceria com a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado e a Assembleia Legislativa do Estado (televisados e transmitidos em radiodifusão): o Seminários:

1. “Novos Paradigmas da Gestão Pública na Sociedade do Conhecimento”
2. Seminário “Pacto Federativo: Os Desafios da Gestão e das Políticas Públicas do Brasil”
3. Seminário “As Novas Tecnologias da Informação do Co-

nhecimento para a Construção de um Estado Ético e Transparente a Serviço da Sociedade” o Palestra “A Gestão Pública e a Construção do Desenvolvimento Territorial: Qual o nosso papel?” (realizadas em vários municípios do estado);

- I Ciclo de Palestras da Rede de Escolas de Governo (realizado em município do interior do estado).

#### **Ano de 2011:**

- Curso de Extensão em Gestão Pública;
- IV Encontro Nacional de Educação a Distância para a Rede de Escolas de Governo.

#### **Ano de 2012:**

- Curso “Avaliação e Gestão de Programas Educacionais”;
- Curso de Tutoria em EAD;
- Palestra “Gestão de Pessoas em EAD”;
- Seminário “Como garantir o sucesso de uma Ação Educacional”.

#### **Ano de 2013:**

- I Encontro Nordestino de Escola de Governo;
- Participação no “Programa de Desenvolvimento da Gestão Pública para os Municípios (PRODEG-M)”, por meio das escolas de áreas afins ao tema.

#### **Ano de 2014:**

- Palestra “Governança e Governabilidade: Poder Público e Sociedade”;

### **Ano de 2015:**

- Participação no programa “Ministério Público pela Educação (MPEduc)”, realização do Ministério Público Federal e o Ministério Público dos Estados, por meio das escolas de áreas afins ao tema;
- Participação no programa “Capacidades – Educação, Participação e Transformação”, realização do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por meio das escolas de áreas afins ao tema (o programa foi realizado até o ano de 2017).

### **Ano de 2016:**

- I Encontro EAD em Rede: O Perfil da EAD na Rede Estadual de Escolas de Governo do Ceará;
- Seminário “As Soluções Tecnológicas de Gestão Educacional das Escolas”;
- Programa de Educação Continuada em Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, em parceria com a Assembleia Legislativa do Estado;
- Seminário “Ética e Transparência na Gestão Pública”.

### **Ano de 2017:**

- Seminário sobre Direitos Humanos, em parceria com a Casa Civil do Governo do Estado;
- Seminário “Desenvolvimento e Competências do Servidor Público: Práticas Inovadoras e Exitosas das Escolas de Governo”;
- Seminário de Orientação – Regime Próprio de Previdência Municipal: sustentabilidade e responsabilização, em parceria com o Ministério da Fazenda.

### **Ano de 2018:**

- I Semana da Avaliação em Escolas de Governo, inserida no evento “Semana da Avaliação na América Latina e Caribe – EVAL2018”, uma iniciativa do *Centro para el Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados*

(CLEAR-LAC), em parceria com o Centro de Treinamento da Escola de Administração Fazendária (CENTRESAF).

### **Ano de 2019 (primeiro semestre):**

- II Semana da Avaliação em Escolas de Governo, inserida no evento “Semana da Avaliação na América Latina e Caribe – EVAL2018”, uma iniciativa do *Centro para el Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados*

(CLEAR-LAC), em parceria com o Centro de Treinamento da Escola de Administração Pública (CENTRENAP).



melhor compreensão de entendimentos e deliberações da Corte de Contas. Isso ajuda a alinhar os atos de gestão e a condução de políticas públicas. As ações da rede aproximam técnicos e gestores do Tribunal e jurisdicionados, facilitando o alinhamento de conceitos, processos, normas e deliberações que impactem o funcionamento da administração pública.

Uma oportunidade vantajosa propiciada pela rede é a possibilidade de um de seus integrantes poderem contar com instrutores pertencentes aos quadros de servidores dos demais integrantes. Isso abre um campo grande de oportunidades para a realização de cursos e eventos de alta qualidade técnica, com especialistas, o que sem dúvida beneficia a todos. Como a composição da rede é multitemática, o ganho com essa colaboração em ações educacionais é muito relevante.

No âmbito da rede, podem acontecer atividades conjuntas entre o Tribunal e seus jurisdicionados em prol da melhoria da gestão pública não apenas em forma de ações educacionais, mas também em outros tipos de iniciativas, tais como cooperações técnicas, participação em programas, desenvolvimento de pesquisas e estudos, intercâmbio de especialistas, dentre outras.

O interessante da relação entre o Tribunal e seus jurisdicionados, proporcionada por meio das ações conjuntas das escolas integrantes da rede é que esta pode se dar de uma forma menos formal que o usual. Essas interações, que acontecem de uma maneira mais descontraída por estarem em um ambiente educacional, contribuem com uma aproximação entre o Tribunal e os órgãos bastante profícua e inovadora.

A participação de uma escola de tribunal de contas em um fórum como o da Rede de Escolas de Governo, onde participam jurisdicionados do Tribunal, por meio de suas escolas, pode fortalecer também a relação entre os controles externo (exercido pelo Tribunal) e o controle interno dos órgãos. A proximidade proporcionada pela rede pode, por meio de ações de capacitação especificamente na área de controle, estimular cooperações nessa área. Quanto mais forte o controle interno e mais alinhado com o controle externo, melhores resultados serão obtidos na fiscalização da aplicação dos recursos pela administração pública.

Um benefício destacado com a participação do TCE-CE na rede é o aumento do conhecimento, por parte da sociedade, sobre o papel do Tribunal.

Esse ponto representa um passo importante para a promoção das atividades desempenhadas pelos tribunais de contas, e para o estímulo ao controle social.

Oportuno ressaltar que o IPC, obteve o reconhecimento dentre as escolas de governo do estado do Ceará, nos anos de 2017 e 2018, por meio de premiação concedida ao seu Diretor-Presidente (Prêmio Destaques da Política e da Administração Pública e Social, na categoria “Presidente de Escola de Governo”), em votação que contabilizou mais de 5 mil votos de diferentes segmentos da sociedade. O critério de escolha dos homenageados acontece através de eleição por um corpo de jurados e por pesquisa quantitativa e qualitativa.

Pode-se dizer que, com a colaboração e confiança de todas as escolas da rede, o IPC tem exercido certo protagonismo na rede, tendo contribuído para sua criação e exercido a sua coordenação durante mais de dois anos no período de 2016 a 2018.

Acredita-se ser, pois muito válida a participação de uma escola de tribunal de contas em uma rede de escolas de governo, ainda mais se a rede for composta basicamente de escolas de instituições jurisdicionadas daquele tribunal. Independente da composição dos membros, a simples participação em uma rede já é muito importante, pois se trata de uma ótima oportunidade para exercitar o trabalho cooperado.

## 7. Conclusão

Entende-se ser uma excelente oportunidade para as escolas de tribunais de contas participarem de redes de escolas de governo, a exemplo da experiência apresentada neste artigo. Embora, considerando os bons resultados que o IPC vem logrando na área de educação corporativa continuada, por meio da formação, capacitação e orientação de servidores públicos e da sociedade, bem como na participação em programas e projetos variados, é certo que a articulação em rede fortalece e potencializa seu trabalho.

Além dos benefícios que se tem quando se participa de uma rede (cooperação, colaboração, integração, troca de experiência e conhecimentos, etc), há também um fortalecimento dos vínculos do Tribunal de Contas com seus órgãos e entidades jurisdicionados, e outras instituições. A partir de um maior alinhamento entre o controle governamental e as atividades de governo na condução das políticas públicas, a aplicação dos recursos financeiros pela administração pública se torna mais correta e efetiva.

Adicione a isto, a visibilidade concedida ao Tribunal de Contas (e a sua escola), órgão que ainda apresenta altos índices de desconhecimento, e que tem sido alvo de críticas, por parte da população. Dessa forma, verifica-se um aumento do conhecimento da missão e atuação do Tribunal, não só por toda a administração pública, mas igualmente pela sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA-FILHO, N. Sobre Redes. In: TEIXEIRA, F. (Org.). **Gestão de Redes de Cooperação Interempresariais**: em busca de novos espaços de aprendizado e inovação. Salvador: Casa da Qualidade, 2005. p. 5-9.

MIGUELETTO, D. C. R. **Organizações em Rede**. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro-RJ, 2001.

NASCIMENTO, T. P. C.; ESPER, A. K. Evasão em cursos de educação continuada a distância: um estudo na Escola Nacional de Administração Pública. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 2, p. 159-173, 2009.

OLIVARES, J. E. L. **Análise da Estrutura Organizacional em Rede e suas Negociações no contexto de Alianças Estratégicas**. 2003. 230 f. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo-SP, 2003.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil. **Revista do**



# O PAPEL DA ESCOLA DE CONTAS NAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DO TCEMG: DESAFIOS E IMPLEMENTAÇÕES

## THE ROLE OF THE SCHOOL OF ACCOUNTS IN TCEMG'S STRATEGIC ACTIONS: CHALLENGES AND IMPLEMENTATIONS

Henrique Lima Quites  
Naila Garcia Mourthé  
Fabrícia de Oliveira

### Resumo

Este artigo busca evidenciar o papel de destaque da Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo, do TCEMG, para a consecução das ações estratégicas planejadas pela alta administração do Tribunal de Contas. A importância de um alinhamento institucional, viabilizado pela Escola, vem promovendo importantes resultados nos processos de formação, com ênfase na perspectiva de uma educação ampla que abarca servidores, jurisdicionados e sociedade civil.

### *Abstract*

*This article intends to highlight the prominent role of the TCEMG Professor Pedro Aleixo School of Accounts and Training in achieving the strategic ac-*

*tions planned by the high administration of the Court. The importance of an institutional alignment, made possible by the School, has been promoting important results in the formation processes, with emphasis on the perspective of an expanded education capable of embracing civil servants, legislators and civil society.*

**Palavras-chave:** controle externo. Educação. Capacitação. Políticas públicas. Planejamento estratégico.

**Keywords:** *external control. Education. Training. Public policy. Strategic planning.*

# 1 INTRODUÇÃO

A Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), tem por missão promover, por meio de ações de capacitação, o desenvolvimento profissional e a difusão de conhecimentos, contribuindo para a efetividade do controle externo da gestão dos recursos públicos. Instituída em 1996, por meio da Resolução n. 5/1996, completou, em 2019, 23 anos de existência. Desde 2016, é credenciada para a oferta de pós-graduação presencial e a distância (EaD) pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) e foi pioneira ao passar a registrar suas pesquisas no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Em 2017 e 2018, capacitou mais de 20.000 pessoas entre servidores, jurisdicionados e membros da sociedade civil.

Demonstra, portanto, um amadurecimento que reflete a solidez de um trabalho persistente e contínuo de servidores, diretores, coordenadores e colaboradores que deixaram ao longo desse percurso uma contribuição valiosa de muita dedicação e compromisso com a educação.

## 2 PLANEJAMENTO E ALINHAMENTO INSTITUCIONAL

De dois em dois anos, a cadeira de presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais é ocupada por um de seus sete conselheiros. A despeito de haver um planejamento de médio e longo prazos na instituição,

a troca da direção, inevitavelmente, repercute no redesenho de processos e na construção de novas frentes de atuação. Tal realidade faz emergir ações estratégicas especificamente concebidas para a concretização dos pilares de cada mandato. Como se sabe,

Um dos grandes desafios relacionados à estratégia é justamente sua implementação. Apenas 10% das empresas executam integralmente a estratégia formulada. Uma das barreiras para que isso aconteça na maioria das empresas, é justamente o fato de que somente 5% da força de trabalho entende a estratégia. Ou seja, é de extrema importância a compreensão da estratégia por todos na organização, já que normalmente é elaborada pela alta administração mas depende de todos os colaboradores para sua correta execução. Organizações que gerem com sucesso suas estratégias têm entre suas boas práticas “comunicar”. (ALTOUNIAN; SOUZA e LAPA, 2017, p. 126-127).

Nesse contexto, cada vez mais, a Escola de Contas se consolida como ambiente de interlocução entre diferentes gestões, contribuindo não apenas para a disseminação das diretrizes traçadas como diretamente para o alcance de seus resultados mais esperados. Ao longo deste relato de experiência, será explicitado esse papel, com destaque para o pilar da “educação” e suas repercussões na construção e adaptação de novos projetos.

### 3 GESTÃO 2017-2018

No biênio 2017-2018, a Presidência do TCEMG definiu como suas principais linhas de atuação a priorização da função educação e a intensificação das ações de transparência. Segundo a concepção do então presidente, conselheiro Cláudio Couto Terrão, a opção por priorizar as ações dessa área decorreu da crença de que, em um momento de intensa transformação do país e da própria Administração Pública, é preciso ter as bases alicerçadas na educação para que as mudanças produzam frutos sociais positivos e permanentes.

Para tanto, o acompanhamento das metas e das diretrizes traçadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal n. 13.005, de 25/6/2014, ganha especial atenção, consolidando-se no programa Na Ponta do Lápis. Paralelamente, o aprimoramento do ambiente de transparência do Tribunal passa a ser entendido como medida indispensável para fortalecer os sistemas de controle interno e social, proporcionando confiabilidade e maior disponibilidade das informações para a tomada de decisões.

Após a definição das ações prioritárias, iniciou-se o delineamento de planos de ação compatíveis com os pilares da gestão em diversos setores do Tribunal de Contas. Desde então, parte dos trabalhos desenvolvidos pela Escola de Contas se voltou para o atendimento dos objetivos traçados nas principais linhas de atuação: educação e transparência.

O pilar da educação, portanto, referia-se às melhorias na gestão dos recursos gastos e do ensino ofertado pelas escolas públicas do Estado de Minas. Já o pilar da transparência, objetivava o aperfeiçoamento da governança na própria instituição Tribunal de Contas de Minas Gerais, a partir de uma



## 4 A ESCOLA DE CONTAS COMO INDUTORA DAS TRANSFORMAÇÕES

Definidas as metas estratégicas, o alinhamento com os pilares traçados pela alta administração na Gestão 2017-2018, permitiu que a Escola de Contas se tornasse um dos principais personagens na integração com todos os demais setores da Casa. Os primeiros passos para a conquista desse lugar de destaque ocorreram, inicialmente, com a divisão interna de grupos de trabalho e com a elaboração de estratégias de ação a partir do escalonamento de projetos voltados à consecução dos objetivos do biênio. Segundo Michael Hannan, essa é

[...] uma ótima maneira de começar a concentrar a atenção na capacidade organizacional para projetos, expor gargalos de recursos e obter alguns benefícios de rendimento de portfólio de curto prazo. O escalonamento também ajuda a pavimentar o caminho para a execução de tarefa única, pois fornece um exemplo no nível do portfólio dos benefícios de concluir as coisas, evitando assumir mais do que pode ser gerenciado de forma eficaz (HANNAN, 2019).

O primeiro obstáculo identificado pela Escola de Contas foi a baixa correlação entre o Tribunal e as instâncias de discussão atuantes no âmbito da educação pública do Estado de Minas Gerais. Professores, diretores, gestores públicos ou mesmo associações de classe pouco reconheciam no Tribunal um agente promotor de mudanças. No intuito de transformar esse cenário, a primeira linha de ação traçada pela Escola de Contas, juntamente



com a Presidência, ainda nos primeiros meses do ano de 2017, foi a adoção de ações de aproximação da instituição junto a tais atores.

Nesse contexto, três foram as iniciativas que merecem ser destacadas:

1. a ampliação do “Projeto Conhecer”, para levar ao conhecimento de alunos das escolas públicas lições de cidadania e funções dos tribunais de contas;
2. a capacitação de conselheiros municipais de educação, inclusive com cursos itinerantes em cidades no interior do Estado; e
3. a realização de grandes eventos com temáticas afetas à gestão escolar como o Seminário sobre Caixas Escolares; debates sobre a Reforma do Ensino Médio e, posteriormente, o I Simpósio Nacional de Educação.

O Projeto Conhecer, até o ano de 2016, havia sido concebido para proporcionar aos estudantes de graduação (em geral, nos cursos de Administração Pública, Ciências Contábeis e Direito), visitas guiadas ao Tribunal de Contas, inclusive com participação nas sessões de julgamento, seguidas de uma palestra proferida por servidor da Casa, versando sobre as competências e o papel do Tribunal de Contas mineiro. Logo nos primeiros meses do exercício de 2017, o referido projeto, instituído originalmente em 2003, foi reestruturado, de forma a ampliar suas ações a partir da integração com o programa Na Ponta do Lápis.

Continuando sob a gerência da Escola de Contas, o novo Projeto Conhecer passou a contemplar visitas de equipes do TCEMG em escolas públicas da capital e do interior, sendo apresentadas noções de fiscalização, de controle e de participação social, além de, em um segundo momento, divulgações do aplicativo de celular com o mesmo nome do programa Na Ponta do Lápis. No biênio 2017-2018, foram visitadas 39 escolas públicas e 3.338 alunos foram estimulados a uma participação mais ativa no acompanhamento da gestão pública.

Já a capacitação voltada para conselheiros municipais de educação foi escolhida em virtude da necessidade de sobrelevar a importância dos conselhos para a melhoria na qualidade do gasto com a educação. A grande carência de ações de formação inviabiliza que esses importantes representantes do controle social possam exercer de forma efetiva suas atribuições. As atividades dirigidas para esses atores resultaram no I Encontro Mineiro de

Conselheiros de Educação e em outras ações abordadas, a seguir, dentro dos chamados Encontros Técnicos.

Por fim, trabalhar para a melhoria da educação pública, significa se conectar com seus diversos profissionais e acompanhar as discussões da seara pedagógica. Pensando nisso, a Escola de Contas tratou de inaugurar o primeiro debate de 2017, inserido no formato já consagrado internamente e conhecido como “Ponto de Expressão”.

No “Ponto de Expressão”, são escolhidos anualmente três temas de grande impacto na sociedade para que sejam discutidos entre os especialistas e a plateia presente. O evento ganha um formato de “roda viva”, em que os debatedores interagem com o público, expondo opiniões sobre assuntos controversos na atualidade. Em abril de 2017, foi lançado o desafio: discutir a reforma curricular do Ensino Médio.

O debate contou com a presença de representantes de associações de classe, professores e diretores escolares. Muitos deles ressaltaram a surpresa dessa discussão estar sendo realizada no auditório de uma Corte de Contas. Através de ações como essa, o Tribunal começava a ganhar espaço nos diversos palcos onde se discutia a educação no Estado.

*Pari passu*, a Escola de Contas, juntamente com a alta administração, reconheceu a necessidade de se trabalhar internamente, tanto na sensibilização quanto na formação dos servidores, de forma a integrar e alinhar os diversos setores do Tribunal. Ademais,

o principal objetivo do processo de comunicação consiste em esclarecer todas as dúvidas que porventura existam no que se refere às diretrizes estabelecidas, assim como em criar o comprometimento de toda equipe responsável pela execução do plano da unidade (AL-TOUNIAN; SOUZA e LAPÁ, 2017, p. 211).

## 5 O ELO NECESSÁRIO

A integração com todos os setores do TCEMG continuou a perpassar pela Escola de Contas, que assumiu a interlocução necessária em todas as vertentes do Na Ponta do Lápis: gestão, fiscalização e formação. O programa foi idealizado como um conjunto de ações articuladas para o acompanhamento de gastos e de resultados referentes às metas e às estratégias propostas pelos planos de educação municipal e estadual, elaborados à luz do PNE e em consonância com a Resolução n. 3/2015 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que aprovou 19 diretrizes do “controle externo dos recursos públicos destinados à educação”.

Para além das ações pautadas na restrita fiscalização dos 25% destinados à educação, base de cálculo prevista no texto constitucional (art. 212 da CR/88), o objetivo traçado contemplava ações de controle voltadas para a efetividade, a superação das desigualdades, as estratégias de valorização dos profissionais da educação e as contribuições para a ampliação da qualidade educacional oferecida no Estado. O desafio foi construir de forma colaborativa as diversas ações que estruturaram o trabalho. As interconexões produtivas foram responsáveis pela reflexão sobre fiscalização, controle e participação social.

A emergência de diálogos ampliados incluiu não apenas os integrantes das equipes e suas experiências pretéritas com a temática apresentada, mas também as emoções suscitadas, produzindo uma estrutura em rede que identificou, na Escola de Contas, um *lócus* genuinamente apropriado para centralizar e conduzir esse envolvimento. Foi então que o estabelecimento de

redes conversacionais mais horizontalizadas possibilitou a construção compartilhada de objetivos, de estratégias, de atividades e da retroalimentação do processo, de forma a redesenhar o papel pedagógico do Tribunal e suas principais atribuições no que tange à educação.

A vertente gestão se consolidou na concepção do aplicativo Na Ponta do Lápis, *software* lançado pelo TCEMG em setembro de 2017 e desenvolvido para favorecer a comunicação entre a comunidade e os gestores que aplicam os recursos na área da educação. Já a vertente fiscalização contemplou ações presenciais que chegaram a mais de 60% dos municípios mineiros, dentre as quais destacamos: auditorias operacionais na educação infantil e no ensino fundamental em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); auditorias de conformidade em transporte, em merenda escolar e na aplicação dos recursos dirigidos às caixas escolares e ainda nos levantamentos da infraestrutura das redes municipal e estadual de Minas Gerais.

A terceira vertente, que se tornou a base de ligação entre as demais, foi denominada de “formação”. Gerenciada pela Escola de Contas, a formação do programa Na Ponta do Lápis teve como propósitos o desenvolvimento e o redimensionamento de ações educacionais que, direcionadas a públicos específicos, buscou contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos e para a melhoria das políticas públicas na área da educação, assim como para o fortalecimento do controle social.

Dentre as ações direcionadas aos gestores públicos, salienta-se o Programa “Encontros Técnicos” e o “I Simpósio Nacional da Educação – escrevendo o futuro na Ponta do Lápis” (SINED). Durante os anos de 2017 e 2018, a temática das capacitações realizadas pela Escola de Contas no interior do Estado recebeu o título: “*Encontro Técnico TCEMG e os Municípios: o papel do Tribunal de Contas no controle da educação*”.

Nesse mesmo ano, a Escola também fortaleceu as atividades voltadas para conselheiros de políticas públicas na área de educação. Para tanto, foram constituídas parcerias com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), além de uma aproximação com a Secretaria de Estado da Educação, com secretários de educação vinculados à Associação de Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL) e a diversas outras associações microrregionais no interior do Estado.

A partir de então, em todos os encontros técnicos foi destinada uma atividade específica de capacitação voltada para conselheiros de políticas

públicas. Apenas no ano de 2017, foram capacitados 226 conselheiros de educação. Em 2018, a Escola de Contas realizou o I Encontro Mineiro de Conselheiros de Educação, contando com 232 participantes, fortalecendo a perspectiva de consolidação de uma gestão democrática.

Em 2018, o Encontro Técnico ampliou sua abordagem para contemplar o tema “educação, transparência e sustentabilidade da receita pública”. Ao todo, foram 13 cidades visitadas e mais de 4.000 mil pessoas capacitadas:

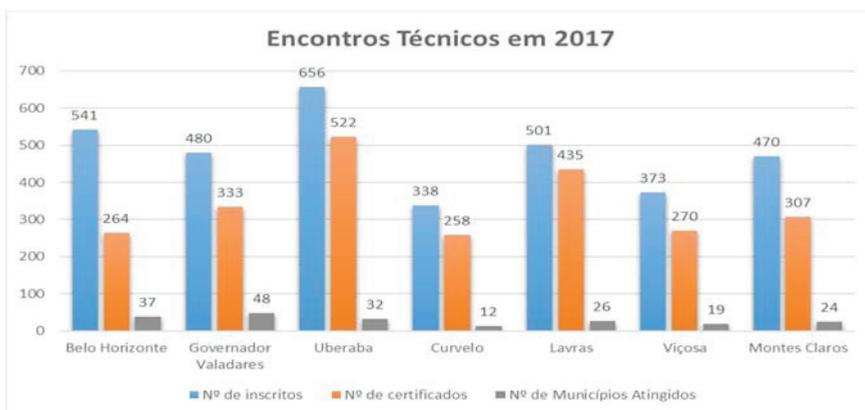
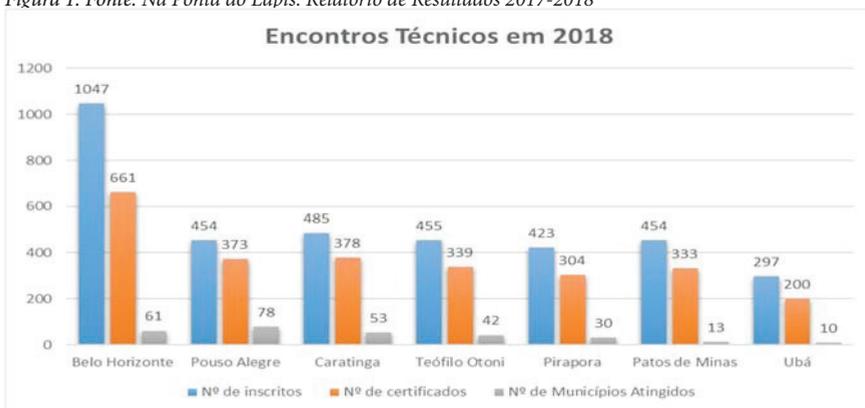


Figura 1. Fonte: Na Ponta do Lápis. Relatório de Resultados 2017-2018



Paralelamente às atividades dos encontros técnicos, a Escola de Contas lançou uma edição especial de sua revista, divulgando artigos inéditos sobre a temática da educação como contributo à disseminação dos conhecimentos referentes ao controle dessa política pública e ao papel dos tribunais de contas.

## 6 O BIÊNIO 2019-2020

A nova Presidência do Tribunal de Contas de Minas Gerais, iniciada no mês de fevereiro de 2019, pelo conselheiro Mauri Torres, trouxe como foco o “fortalecimento das receitas públicas municipais” e o “aprimoramento dos controles internos”.

Contribuindo para essa transição, ainda nos idos de 2018, a Escola de Contas já iniciava o trabalho de formação dos jurisdicionados para ambos os pilares da gestão sucessora. Como exemplo, vale citar a integração da temática no Encontro Técnico, que antecipou a inserção da matéria receita pública em sua programação. Dessa forma, os eventos realizados, ao longo do ano, contavam com uma capacitação específica, intitulada: “Eficiência na arrecadação tributária: a nova fiscalização do TCEMG”. No âmbito dos controles internos, outro pilar da gestão sucessora, foi lançado em julho de 2018, o “Espaço do Controle Interno do Jurisdicionado - ECI”, com a oferta de cursos a distância pela Escola de Contas voltados para controladores municipais.

Em 2019, a Escola de Contas continua incrementando as ofertas de capacitação para os controladores municipais. Além do lançamento da edição dos encontros técnicos pautados no mote “O fortalecimento das receitas e o aprimoramento da gestão municipal”, também estão sendo desenvolvidos outros cursos na modalidade a distância sobre as áreas da receita e do controle interno.

Por sua vez, houve a consolidação do programa Na Ponta do Lápis que foi integrado na estrutura da Escola de Contas. O referido programa

trouxo avanços importantes no acompanhamento dos recursos vinculados à educação, principalmente por colocar o assunto no centro da agenda fiscalizatória do Tribunal de Contas. Pela relevância e pelo volume dos recursos públicos envolvidos, é imperioso que o Tribunal implemente uma política de controle perene e coesa, integrada entre as várias unidades do Tribunal, que possibilite o acompanhamento sincrônico, sempre que possível. Nesses moldes, ao mesmo tempo em que o TCEMG tem atuado com importantes determinações aos municípios a respeito do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, a Escola de Contas ratifica sua competência formadora, garantindo espaços de discussões e alinhamento para os envolvidos nessa importante política pública.

Buscando ampliar as observâncias sobre o controle da política educacional, foi implantado, no ano de 2019, o projeto de pesquisa intitulado “Financiamento da educação pública básica sob a ótica do controle externo”, que examina a atuação do Tribunal de Contas em sua competência expressa no art. 26 da Lei Federal n. 11.494/2007, visando à proposição de medidas para o aprimoramento no controle externo sobre os recursos da educação.

Por fim, vale destacar outra iniciativa iniciada em 2019, concebida para amalgamar os pilares da “educação” e do “fortalecimento da receita pública”, ou seja, unindo a principal diretriz do biênio precedente com a atual: é o chamado “Jogo do Tributo”. Uma atividade lúdica oferecida às escolas com objetivo de refletir sobre a educação fiscal junto aos estudantes. São abordadas noções sobre o funcionamento dos municípios e sobre o financiamento das políticas públicas por meio das receitas, propiciando, de forma interativa e dinâmica, a compreensão sobre a movimentação econômica e a política das cidades. Tais dinâmicas, além de contribuir para a consolidação do controle social, elevam a visibilidade e a relevância do órgão para a sociedade.

A partir dessa prática, a Escola de Contas inova, lançando ingredientes de perenidade que contribuem para a sobrevivência de projetos ou de programas para além de um período de dois anos, à semelhança do que ocorreria na construção das chamadas políticas de Estado, em detrimento das políticas de gestão. Exalta-se, assim, uma pequena mudança de paradigma, fomentada num ambiente pedagógico, dando continuidade às práticas bem-sucedidas, que, ao invés de se perderem no tempo, se renovam e se redefinem com o passar das gestões.



BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

HANNAH, Michael. *O guia de CIO para revolucionar o desempenho de portfólios de projetos*: aplicando o melhor da corrente crítica, ágil e lean, edição do Kindle, 2019.

MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Na Ponta do Lápis. Relatório de Resultados 2017-2018. Belo Horizonte, 2018

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Relatório do Biênio 2017-2018. Belo Horizonte, 2019.

# CUSTOS E O RESULTADO ECONÔMICO: APLICAÇÃO NA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESPÍRITO SANTO

Fábio Vargas Souza

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do  
Espírito Santo (TCEES) Mestre em Administração  
Atualmente ocupando o cargo de Secretário da Escola de Contas  
Públicas do TCEES

## RESUMO

O Estado Brasileiro é cobrado pela sociedade para que preste serviços públicos eficientes e eficazes. Uma das entidades públicas relevantes são os Tribunais de Contas que, além das atividades de fiscalização, atuam através de suas Escolas de Contas orientando os gestores públicos e capacitando cidadãos para o exercício do controle social. Para a avaliação do desempenho das entidades públicas, a contabilidade de custos é uma das ferramentas à disposição. Assim, o objetivo desta pesquisa foi demonstrar, observando-se os princípios contábeis e a norma NBCT 16.11, os custos e o resultado econômico da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Espírito Santo. Para apuração foram aplicados o método de custeio direto e o custo de oportunidade. A apuração demonstrou que em 2017, a Escola de Contas apurou uma receita econômica (R\$ 3.643.267,72) suficiente para cobrir os seus custos totais e gerar resultado econômico positivo (R\$ 273.261,90). Como conclu-



## INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos tem sido perceptível a mudança cultural e social na esfera da sociedade brasileira no tocante ao questionamento dos custos, eficácia e eficiência da atuação das entidades públicas.

De acordo com Helena Kerr do Amaral (2006), os brasileiros, com muita razão, têm uma imagem tão generalizada quanto ruim desses serviços: péssima qualidade e alto custo financeiro e social.

Para atender aos anseios da sociedade, que procura cada vez mais que os serviços públicos atendam, de forma eficiente e eficaz suas necessidades, o Estado Brasileiro tem vivenciado várias reformas Administrativas.

Essas reformas foram as respostas a essa demanda da sociedade sendo que a partir delas surgiu a postura do governo empreendedor, voltado para o cidadão como cliente, buscando padrões otimizados de eficiência e eficácia numa gestão pública por resultados, orientada por processos de avaliação contínua e de legitimação pela sociedade.

Catelli e Santos (2004) evidenciavam que os entes públicos, como consequência da cobrança da sociedade por resultados no seu desempenho, tem se preocupado com o planejamento de suas ações e a mensuração dos seus resultados. Em especial, tem ocorrido uma especial preocupação pela mensuração dos custos. Contudo, afirmam que apenas os custos são expressos em termos monetários enquanto não tem sido realizada a abordagem econômica dos benefícios.

Na verdade, a grande pergunta que a sociedade faz e que até hoje

não tem sido plenamente respondida é: Como mensurar se uma determinada entidade pública está gerando resultados realmente relevantes? E como determinar, economicamente o quanto tem sido agregado à sociedade?

Slomski *et al.*(2010) afirmam que na esfera das entidades públicas, a aplicação dos sistemas de custeamento, bem como a busca pela demonstração dos seus resultados econômicos gerados, são instrumentos informacionais para permitir que a sociedade avalie se, a partir da informação gerada, a entidade está sendo eficiente.

Especificamente nesse trabalho tratamos de mensurar o resultado gerado pela atuação de uma das unidades do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), sua Escola de Contas Públicas (ECP), por meio de suas atividades na geração e no desenvolvimento de programas e projetos de treinamento e desenvolvimento para o TCEES e a própria sociedade.

Assim, chegou-se a seguinte situação-problema: É possível mensurar, observando-se os princípios da Contabilidade e a norma NBC TSP 16.11, os custos e o resultado econômico das ações de capacitação promovidas pelo TCEES por meio da sua Escola de Contas Públicas?

E como objetivos específicos, pretende-se: (1) Definir e classificar um tipo específico de entidade, a Escola de Contas Públicas, identificando as suas principais características; e (2) Mensurar os custos das ações da Escola de Contas Públicas na forma prevista pela NBC TSP 16.11; (3) Verificar a aplicabilidade do modelo de apuração do resultado econômico na entidade supracitada, objeto do estudo de caso; (4) Identificar os custos e o resultado econômico das atividades da Escola de Contas Públicas no ano de 2017.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

---

O Estado Brasileiro tem passado por diversas reformas numa tentativa de alinhar o desempenho dos serviços públicos com os anseios da sociedade.

Essas cobranças por resultados evoluíram provocando uma mudança de paradigma: o cidadão passa a ser mais do que somente o destinatário dos serviços públicos para se tornar um parceiro. O cidadão deseja saber se o seu financiamento das ações governamentais (realizado por meio dos tributos pagos) está sendo bem utilizado, mas também se as atividades desempenhadas apresentam a melhor relação custo versus benefícios.

Nessa esteira, o princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, ao lado da economicidade e eficácia servem de alvos que as entidades públicas devem perseguir quando da execução de suas atividades.

A eficiência pode ser definida como

a capacidade de 'fazer as coisas direito', é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado

fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente (MEGGINSON et al,1998, p. 11).

A economicidade tem ligação direta com o conhecimento dos custos inerentes à atividade desempenhada pela entidade pois somente sabendo quanto se gasta para realizar determinada atividade será possível verificar se este custo é menor do que, por exemplo, se fosse executado na forma terceirizada (RIBEIRO FILHO, 2002).

Já a eficácia está ligada intimamente à verificação do impacto na sociedade, através do valor que a ela foi agregado, como consequência da execução de determinado serviço público.

A eficácia, na verdade, decorre de uma mudança de foco da new public management para a visão de governança:

Se nós começarmos de um contraste que excelência no paradigma da New Public Management é sobre alcançar o instrumento correto (planejar um bom piano) e que boa governança é sobre assegurar que os resultados estão corretos (assegurar que bons pianos toquem boa música). Seguindo esta metáfora, avaliação da governança acarreta na avaliação da qualidade do concerto. (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003)

Mas como medir se, como consequência dos serviços desempenhados pelos entes públicos, algum valor é agregado à sociedade? Como resposta, Slomski (1996) desenvolveu um modelo conceitual abordando a idéia dos resultados econômicos alcançados pelas entidades públicas. Segundo ele, a receita econômica das entidades públicas é encontrada “pela multiplicação do custo da oportunidade, que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que ela tenha efetivamente executado”.

O custo da oportunidade é na verdade o menor preço de mercado que seria pago pelo cidadão como alternativa aos serviços públicos usufruídos por ele. Assim, por exemplo, o valor dos serviços educacionais prestados por uma escola pública gratuita tem como parâmetro de comparação o me-

nor valor de mercado praticado por escolas privadas para serviços similares.

Dessa forma, no caso da gestão pública, pode-se determinar o valor econômico do benefício de um serviço comparando-o com o valor da melhor alternativa rejeitada. É o que também observa Oliveira (1999, pág.3)

Uma atividade qualquer, desempenhada pelo Estado, tem um valor econômico correspondente à melhor alternativa disponível na sociedade para a obtenção de seu serviço.

Ainda nessa linha de pensamento, a Resolução CFC nº 1.366/11, que aprovou a NBC T

16.11 – Sistema de Informações de Custos do Setor Público, destaca que

Receita econômica é o valor apurado a partir de benefícios gerados à sociedade pela ação pública, obtido por meio da multiplicação da quantidade de serviços prestados, bens ou produtos fornecidos, pelo custo de oportunidade, custo estimado, custo padrão, etc

Já o resultado econômico, conforme a mesma Resolução, é encontrado por meio do confronto das receitas econômicas com os custos e despesas necessários para a execução daquele determinado serviço.

A DRE deve ser elaborada considerando sua interligação com o subsistema de custos e apresentar na forma dedutiva, pelo menos, a seguinte estrutura: (a) receita econômica dos serviços prestados, dos bens e dos produtos fornecidos; (b) custos e despesas identificados com a execução da ação pública; e (c) resultado econômico apurado.

Para Catelli e Santos (2004), uma entidade pública cria valor quando é capaz de produzir serviços para a sociedade de valor superior ao custo dos recursos consumidos na sua produção.

Ainda com o exemplo de uma escola pública, Catelli e Santos (2004) destacam

Por exemplo, o valor econômico dos serviços educacionais oferecidos por uma escola pública é dado pelo menor preço cobrado por um serviço particular similar disponível no mercado, em condições equivalentes. Se o custo do serviço educacional fornecido pela escola pública for superior ao menor valor cobrado por uma escola privada por um serviço semelhante, é preferível, para o governo, adquirir o serviço de escolas privadas a continuar mantendo escolas públicas.

Logo, conclui-se que uma determinada entidade pública cria valor para a sociedade na medida em que for capaz de produzir serviços de valor superior ao custo dos recursos consumidos na sua produção. Se positivo o resultado econômico desse confronto entre receita econômica com os custos incorridos, houve agregação de valor para a sociedade. Em contrapartida, se negativo, não só não ocorreu criação de valor para a sociedade, mas também pode ser que, porventura, não é viável (no sentido econômico) que a entidade continue a prestação daquele determinado serviço.

Aliado a isso, a verificação do resultado econômico de uma entidade pública, além de evidenciar o desempenho da gestão, apresenta quais as contribuições efetivas desta instituição para a sociedade, assim como contribui para o atendimento da “accountability”. A seguir, detalha-se a pesquisa efetuada e os resultados alcançados.

### 3. METODOLOGIA

Esta pesquisa foi realizada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, especificamente em uma das suas unidades administrativas.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, doravante denominado TCEES, foi criado em 24 de setembro de 1957, por meio da Lei nº 1.287, com a função constitucional de fiscalizar as unidades administrativas da administração direta e indireta do Legislativo e do Executivo, tanto na esfera Estadual quanto na Municipal, e do Judiciário.

A missão do TCEES foi fundamentada nos princípios democráticos constitucionais Federais e Estaduais. No cumprimento dessa sua missão, o TCEES aprecia as contas dos administradores quando da aplicação dos recursos provenientes da sociedade e também orienta o Estado e os Municípios, alertando-os para o cumprimento de suas obrigações. Para atender especificamente a esta missão de orientação, foi criada no ano de 2000 uma unidade específica, a sua Escola de Contas Públicas - ECP.

A ECP tem sua missão evidenciada no Regimento Interno do TCEES e visa não só atender a missão de orientação junto aos órgãos jurisdicionados, mas também planejar e implementar ações de capacitação visando qualificar o corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Portanto, a ECP tem como objetivo específico promover a capacitação e desenvolvimento dos servidores e membros do TCEES e seus jurisdicionados, por meio da continuidade da prestação dos seus serviços.

Sob o enfoque econômico, a ECP será eficiente quando o valor das outras alternativas de execução das suas atividades e/ou projetos for maior do que o valor corrente dos recursos utilizados quando realizados pela própria Escola, ou seja, quando o valor econômico dos benefícios gerados por seus programas for maior do que o custo de oportunidade das atividades e/ou projetos que compõem tais programas.

Atualmente a ECP desenvolve seus trabalhos por meio de uma equipe de 7 (sete) funcionários, 1(uma) coordenação pedagógica e 1 (uma) chefia realizando ações de capacitação para atender a dois públicos distintos: público interno e público externo.

As ações desenvolvidas para atender ao público interno são aquelas que visam capacitar os componentes do quadro funcional do TCEES; já as ações voltadas para o público externo, são aquelas desenvolvidas para capacitar não só os servidores dos órgãos jurisdicionados ao próprio TCEES, mas também qualquer cidadão interessado.

As ações para o público interno geram 3 (três) tipos de serviços/ produtos: eventos internos, eventos de educação incentivada – que são as concessões de bolsas de estudos para os programas de Pós-Graduação – e os eventos externos, que são o atendimento das solicitações dos servidores para a participação em eventos abertos ofertados pelo mercado.

Em complemento, as ações para o público externo geram 2 (dois) tipos de serviços/produtos: **eventos presenciais** que consistem em seminários, cursos realizados na sede do TCEES ou no interior do Estado e **eventos de educação a distância** (EAD), que são os cursos/seminários ministrados a distância por meio do ambiente virtual de aprendizagem.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental avaliando os balancetes do sistema orçamentário, financeiro e patrimonial do Tribunal no exercício de 2017 e também os registros de controle do sistema de treinamento, sistema de folha de pagamento e do ambiente virtual de aprendizagem da Escola de Contas.

Para a realização da apuração dos custos, procedeu-se da seguinte forma: quanto ao sistema de acumulação de custos, o utilizado foi na forma contínua; já para o sistema de custeio, utilizou-se o custo histórico registrado contabilmente. Por fim, com relação ao método de custeio, aplicou-se o método do custeio direto, pela sua facilidade e objetividade.

### 3.1 A separação dos Custos Diretos e Custos Indiretos

Os principais custos relacionados com a Escola de Contas encontram-se evidenciados na Ação orçamentária 2011 e podem ser identificados por meio dos relatórios contábeis, como por exemplo o Demonstrativo de Execução Orçamentária.

Primeiramente, é importante destacar que esses custos constantes da Ação Orçamentária 2011 são diretos em relação a unidade Escola de Contas porque podem ser perfeitamente identificados em relação aos seus serviços/ produtos que, conforme já explicado, abrangem público interno e público externo.

Na tabela a seguir apresentamos os custos identificados como diretos em relação a unidade informando a qual público eles atendem.

**Tabela 1 - Demonstrativos dos custos constantes da Ação 2011 relacionados diretamente com a ECP**

Item	Valor gasto em 2017	Classificação do Custo em relação a ECP	Público atendido
Pagamento de Instrutor e Apoio - Jurisdicionados	1 58.091,37	Custo direto	Público Externo
Pagamento de Instrutor e Apoio - Servidores	1 5.599,36	Custo direto	Público Interno

Item	Valor gasto em 2017	Classificação do Custo em relação a ECP	Público atendido
Bolsa Doutorado	2 5.200,00	Custo direto	Público Interno
Bolsa Mestrado	4 50.000,00	Custo direto	Público Interno
Contração de instrutor - pessoa física	1 02.030,00	Custo direto	Público Interno
INSS = 20 % do valor da contratação pessoa física	2 0.646,00	Custo direto	Público Interno
Contração de instrutor - pessoa jurídica	1 28.400,00	Custo direto	Público Interno
Contratação de mestre de Cerimônias	2 .349,00	Custo direto	Público Externo
Diárias - eventos para jurisdicionados no interior	9 8.093,50	Custo direto	Público Externo
Diárias - Participação em eventos	2 79.165,78	Custo direto	Público Interno
Diárias - Visitas Técnicas	5 .313,00	Custo direto	Público Externo
EAD - hospedagem, manutenção e suporte	6 7.016,63	Custo direto	Público Externo
Hospedagem e alimentação de instrutor externo	11.203,71	Custo direto	Público Externo
Inscrição em eventos	2 17.352,92	Custo direto	Público Interno
Passagem aérea	3 70.255,72	Custo direto	Público Interno
Projeto 60 anos - contratação PJ	1 26.901,20	Custo direto	Público Externo

Fonte: elaboração própria

Contudo, outros custos diretos em relação a unidade Escola encontram-se relacionados em outras ações orçamentárias, como por exemplo os gastos com os salários dos servidores e do gerente. Esses valores foram obtidos por meio dos relatórios contábeis, do sistema de folha de pagamento (para o caso dos salários) e do sistema de Controle de Bens/Almoxarifado.

**Tabela 2 - Outros custos relacionados a capacitação que são pagos por meio de outra ação orçamentária**

Item	Valor gasto em 2017	Classificação do Custo em relação a ECP	Público atendido
Salário dos Servidores lotados na ECP	803.145,02	Custo direto	Ambos
Vale refeição dos servidores	103.212,00	Custo direto	Ambos
Salário do Gerente da unidade	369.049,63	Custo direto	Ambos
Vale refeição do gerente	13.176,00	Custo direto	Ambos

Fonte: elaboração própria

Verificou-se igualmente que existem outros gastos, tais como: Energia Elétrica, Água, Depreciação do Prédio e Depreciação dos equipamentos. Contudo, o sistema de apuração de custos e controle contábil do TCEES, por ocasião do levantamento dos dados, ainda não fazia o controle desses gastos por centro de custo. Conseqüentemente, como o método de custeio utilizado foi o direto, esses gastos não foram considerados.

Após a identificação dos custos em relação a ECP, procedemos a separação dos custos em relação aos serviços/produtos gerados. Vale destacar que os custos do item pagamento de instrutor e apoio - jurisdicionados foram objetivamente identificados em relação aos serviços/produtos gerados pois existe sistema de controle interno na ECP que registra as informações detalhadas por evento realizado e sua natureza (presencial ou a distância).

Da mesma maneira, foi possível identificar diversos outros itens de custo direto em relação a cada um dos serviços/produtos fornecidos pela ECP.

Para os serviços/produtos destinados ao Público Interno, apurou-se um custo direto de R\$ 404.780,27 para Evento Interno, de R\$ 475.200,00 para Educação Incentivada e R\$ 872.087,42 para Evento Externo.

Para os serviços/produtos fornecidos para o público externo, calculou-se os custos diretos de R\$ 237.017,55 para eventos presenciais e R\$ 88.532,95 para eventos a distância (EAD).

A tabela a seguir apresenta todos os custos diretos em relação a cada um dos 5 (cinco) serviços/produtos gerados pela ECP.

**Tabela 3 - Relação dos custos diretos em relação aos serviços/produtos gerados**

Item	Valor gasto em 2017	Público Interno		Público Externo		
		Evento Interno	Educação Incentivada	Evento Externo	Eventos Presenciais	EAD
Paga-mento de Instrutor e Apoio - Jurisdicionados	1 58.091,37				136.575,05	21.516,32
Pagamento de Instrutor e Apoio - Servidores	1 5.599,36	15.599,36				
Bolsa Doutorado	25.200,00		25.200,00			
Bolsa Mestrado	450.000,00		450.000,00			
Contratação de instrutor - pessoa física	102.030,00	102.030,00				
INSS = 20 % do valor da contratação pessoa física	20.646,00	20.646,00				
Contratação de instrutor - pessoa jurídica	128.400,00	128.400,00				
Contratação de mestre de Cerimônias	2.349,00				2.349,00	
Diárias - eventos para jurisdicionados no interior	98.093,50				98.093,50	
Diárias - Participação em eventos	279.165,78			279.165,78		
Diárias - Visitas Técnicas	5.313,00			5.313,00		
EAD - hospedagem, manutenção e suporte	67.016,63					67.016,63
Hospedagem e alimentação de instrutor externo	11.203,71	11.203,71				
Inscrição em eventos	217.352,92			217.352,92		
Passagem aérea	3 70.255,72			370.255,72		
Projeto 60 anos - contratação PJ	126.901,20	126.901,20				
<b>Custo direto Total</b>		<b>404.780,27</b>	<b>475.200,00</b>	<b>872.087,42</b>	<b>237.017,55</b>	<b>88.532,95</b>

Fonte: elaboração própria

Diversos custos foram identificados como indiretos em relação aos serviços/produtos. Estes encontram-se relacionados na tabela a seguir.

**Tabela 4 - Custos indiretos em relação aos serviços/produtos**

Item	Valor
Material de Expediente	3.804,98
Salário dos Servidores lotados na ECP	803.145,02
Vale refeição dos servidores	103.212,00
Salário do Gerente da unidade	369.049,63
Vale refeição do gerente	13.176,00
Valor Total	1.292.387,63

*Fonte: elaboração própria*

Destaca-se que valor dos gastos com material de Expediente foi fornecido pelo Sistema de Controle de Bens/Almoxarifado. Quanto aos valores dos gastos com salários e ticket alimentação, identificados para cada um dos servidores lotados na ECP e a sua gerência, estes foram obtidos por meio do Sistema de folha de pagamento. Detalhadamente, os valores para cada servidor encontram-se evidenciados na tabela 5 anexa (APÊNDICE A).

### 3.2 A Receita Econômica gerada

O modelo de mensuração econômica adotado foi desenvolvido por Slomski (1996) e leva em consideração o custo da oportunidade. A receita econômica gerada pelas atividades desempenhadas pelos entes públicos é encontrada “pela multiplicação do custo de oportunidade, que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que ela tenha efetivamente executado”. (SLOMSKI, 1996, p. 62)

Para a mensuração da receita econômica gerada pela ECP, foram considerados os serviços/produtos gerados no ano de 2017 para o público externo pois somente esses estão, de forma direta, à disposição da sociedade. Já os serviços prestados para o público interno (treinamentos internos, participações em programas de pós-graduação e participações de servidores em eventos externos abertos), ao nosso ver, não se encaixam na idéia do custo de oportunidade do ponto de vista de opções que a sociedade possui para adquirir aquele determinado serviço/produto.

Defende ainda Slomski (1996) que deve ser considerado como o custo da oportunidade o menor valor do mercado que cidadão teria a sua disposição como alternativa para a não utilização do serviço público prestado.

Assim, considerando somente os serviços/produtos gerados para o público externo, procedemos o cálculo da receita econômica gerada observando os seguintes procedimentos.

Primeiramente apuramos o preço de mercado para os cursos ofertados a distância. Conforme tabela 6 anexa (APÊNDICE B), baseado em cursos fornecidos por entidades cujo conteúdo técnico e qualidade guardam

relação com os cursos a distância ministrados pela ECP, apuramos o **valor de R\$ 11,50 como sendo o menor valor que o mercado cobra por hora de curso ministrado por meio dessa modalidade.**

Para o caso da apuração do preço de mercado para os eventos presenciais ministrados para o público externo, utilizamos como base os valores dos diversos eventos abertos no mercado no ano de 2017 que contaram com a participação de servidores do TCEES e que, portanto, tiveram suas inscrições custeadas pelo Tribunal.

A relação encontra-se detalhada na tabela 7 anexa (APÊNDICE C) e revela que o TCEES gastou o montante de R\$ 186.628,00, o que permitiu o acesso dos nossos servidores aos eventos externos no mercado, totalizando a oferta de 3.553 horas de capacitação. Dividindo o valor gasto pelo montante de horas, encontramos o **valor médio cobrado pelo mercado de R\$ 52,53 reais por hora para eventos presenciais.**

O montante de horas de EAD ofertadas para o público externo foi de 181.757 horas; enquanto o montante total ofertado de eventos presenciais para público externo foi de 29.657 horas. O valor da receita econômica gerada por cada um dos dois serviços/produtos foi encontrado por meio da multiplicação do valor de mercado pela quantidade de horas. Para o caso do EAD, apuramos um valor total de R\$ 2.090.205,50; enquanto para os eventos presenciais o valor totalizou R\$ 1.553.062,22. Desse modo, encontramos uma receita econômica total de R\$ 3.643.267,72 (R\$ 1.553.062,22 + R\$ 2.090.205,50). Os resultados podem ser melhor visualizados por meio da tabela a seguir.

**Tabela 8 - Cálculo da Receita Econômica**

	Carga horária	Preço de Mercado	Valor Total
Público Externo			
Eventos Presenciais	29.567	52,53	1.553.062,22
EAD	181.757	11,50	2.090.205,50
		TOTAL	3.643.267,72

Fonte: *Elaboração Própria*

### 3.3 Apuração do Resultado Econômico

Para construção da Demonstração do Resultado Econômico (DRE), a Resolução CFC N.º 1.366/11 informa que o resultado econômico é encontrado após o confronto da receita econômica dos serviços/produtos prestados com os custos identificados como necessários para a execução da ação pública. A estrutura mínima da DRE, segundo a Resolução, deve conter (a) receita econômica dos serviços prestados, dos bens e dos produtos fornecidos; (b) custos e despesas identificados com a execução da ação pública; e (c) resultado econômico apurado.

Diante disso, utilizando o método do custeio direto, levando em consideração a receita econômica somente dos 2 (dois) serviços/produtos gerados para o público externo, mais os custos diretos relacionados a todos os 5 (cinco) serviços/produtos (para público interno e externo) e todos os custos indiretos inerentes ao funcionamento da ECP, apuramos o **resultado econômico final de R\$ 273.261,90 (duzentos e setenta e três mil, duzentos e sessenta e um reais e noventa centavos)**.

**Tabela 9 - Demonstração do Resultado Econômico**

Evento Interno	Público Interno			Público Externo		Totais
	Educação Incentivada	Evento Externo	Eventos Presenciais	EAD		
1 Receita Econômica	-	-	-	1.553.062,22	2.090.205,50	3.643.267,72

2	(-) Custos Diretos	404.780,27	475.200,00	872.087,42	237.017,55	88.532,95	2.077.618,19
3	Margem Bruta	-404.780,27	-475.200,00	-872.087,42	1.316.044,67	2.001.672,55	1.565.649,53
4	(-) Custos Indiretos						1.292.387,63
5	Resultado Econômico						273.261,90

Fonte: Elaboração própria

Este resultado demonstra que as ações desempenhadas pela ECP no ano de 2017 geraram um lucro econômico comprovando, portanto, que suas ações agregaram valor para a sociedade. Os resultados denotam que as ações da ECP voltadas para o público externo não só agregaram valor para a sociedade, mas foram mais do que suficientes para compensar todos os custos necessários para gerar os demais 3 (três) serviços/produtos, direcionados ao público interno.

Se a ECP atuasse somente voltada para o público externo e, consequentemente, não existisse os custos diretos relacionados aos serviços/produtos gerados para o público interno, o resultado econômico seria ainda maior e alcançaria o montante de **R\$ 2.025.329,59 (dois milhões, vinte e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e cinquenta e nove centavos)**.

**Tabela 10 - Demonstração do Resultado Econômico considerando somente o público externo**

Eventos Presenciais		Público Externo		Ano de 2017
		EAD		
1	Receita Econômica	1.553.062,22	2.090.205,50	3.643.267,72
2	(-) Custos Diretos	237.017,55	88.532,95	325.550,50
3	Margem Bruta	1.316.044,67	2.001.672,55	3.317.717,22
4	(-) Custos Indiretos			1.292.387,63
5	Resultado Econômico			2.025.329,59

Fonte: Elaboração própria



dade de **R\$ 273.261,90 (duzentos e setenta e três mil, duzentos e sessenta e um reais e noventa centavos)**.

Se a ECP realizasse somente treinamentos para o público externo e fossem considerados somente os custos diretos dos serviços/produtos realizados para este público mais todos os custos indiretos necessários para o seu funcionamento, **o resultado econômico da ECP ficaria positivo em R\$ 2.025.329,59 (dois milhões, vinte e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e cinquenta e nove centavos)**.

Com efeito, os objetivos deste trabalho foram plenamente alcançados permitindo o conhecimento do resultado econômico agregado à sociedade, no ano de 2017, pelas ações desenvolvidas pela ECP.

Também, a partir dos resultados apurados, foi possível identificar que os serviços/produtos gerados para o público externo na modalidade a distância (EAD), são os que mais contribuem para o alcance dos resultados positivos. Esta informação pode servir gerencialmente na tomada de decisão para, por exemplo, ampliar ainda mais a oferta de serviços/produtos nessa modalidade.

Como lacuna, destaca-se que não foi possível identificar parte de alguns custos indiretos (energia elétrica, água, depreciação do prédio e equipamentos, vigilância e limpeza) que tem relação com a unidade ECP porque o sistema de custos e contábil do TCEES, que está sendo implantado gradativamente, não alocou estes gastos por centro de custos no exercício de 2017. Sugere-se, portanto, a reprodução desta pesquisa para exercícios financeiros futuros quando estes gastos já estiverem sendo alocados por centro de custos.

Para trabalhos futuros também sugere-se reproduzir este estudo em outras escolas de governo, em especial nas escolas de contas dos outros 33 (trinta e três) Tribunais de Contas. Tal estudo permitira por comparação, até porque possuem a mesma natureza, conhecer o desempenho dessas unidades e o impacto econômico de suas ações nas sociedades locais.

## REFERÊNCIAS

BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International review of administrative sciences**, 2003. v. 69, n. 3, p. 313–328. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852303693002>>.

BRASIL. **Sistema de Informação de Custos do Setor Público**. Resolução CFC nº 1366/11 de 25 de novembro de 2011. Brasília. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2011/001366](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2011/001366)> Acesso em: 11 mar. 2018.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de administração pública**, 2004. v. 38, n. 3, p. 423–449.

CATELLI, Armando. **Controladoria: uma abordagem de Gestão Econômica – GECON**. São Paulo: Atlas, 1999.

DO AMARAL, Helena Kerr. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do serviço público**, v. 57, n. 4, p. 549–563, 2014.

ESPÍRITO SANTO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito**

**Santo e leis complementares estruturais**. Vitória: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo,

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. 4.ed. São Paulo: Harbra,1998, p.11-12.

OLIVEIRA, A. B. S. A atividade social e seu valor econômico. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.gecon.com.br>>.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Modelo Gerencial para a Eficiência de Hospitais**

**Públicos: Análise do âmbito de uma Entidade de Ensino e Assistência**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, [2002].

SLOMSKI, Valmor. **Mensuração do resultado econômico em entidades públicas: uma proposta**. Dissertação (Mestrado) – FEA/USP. São Paulo, 1996. \_\_\_\_\_, V. *et al.* A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na procuradoriageral do mu. : **Revista de administração pública**, 2010. v. 44, n. 4, p. 933–937.

## APÊNDICE A

**Tabela 5 - Salário dos servidores e gerente**

	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Servidor A	10.273,82	12.881,42	6.880,71	4.396,03	3.856,10	5.071,70	4.463,89	4.556,05	4.539,88	4.539,88	4.581,39	5.387,91	71.428,78
Servidor C	24.062,96	24.062,96	24.062,96	47.245,92	25.709,99	25.709,99	29.772,66	34.318,87	27.357,02	27.357,02	27.357,02	26.709,99	343.727,36
Servidor E	3.331,35	4.373,00	3.356,12	3.331,35	6.456,27	4.893,31	3.377,91	5.285,57	4.466,88	3.377,91	4.120,43	9.169,01	55.539,11
Servidor G	4.791,75	6.896,16	3.551,64	3.937,58	3.625,58	4.689,24	3.929,49	5.936,27	4.718,99	4.085,87	4.207,92	5.203,37	55.573,86
Servidor JC	5.868,09	3.360,91	3.614,16	3.942,88	3.538,18	4.880,39	3.782,82	6.399,91	9.068,95	6.377,90	7.237,15	6.385,38	64.456,72
Servidor P	7.627,59	7.695,71	7.661,65	12.223,26	7.661,66	7.661,66	7.661,66	7.766,12	7.661,66	7.910,16	6.919,34	9.180,26	107.630,73
Servidor T	4.617,95	3.526,71	6.947,15	4.095,86	3.538,71	4.222,47	4.146,51	5.285,61	5.083,54	3.538,71	4.154,60	4.842,61	54.000,43
Servidor AI	7.551,06	4.523,67	4.861,00	3.883,24	6.129,47	4.444,95	3.431,95	4.394,30	4.647,55	6.920,84	Exonerado Total Vale refeição 103.212,00		50.788,03 803.145,02
Gerente	36.709,17	27.651,62	27.651,62	54.824,26	27.651,62	27.651,62	27.651,62	27.651,62	27.651,62	27.651,62	27.651,62	28.651,62	369.049,63
												Total Vale refeição	369.049,63 13.176,00

## APÊNDICE B

**Tabela 6 - Preço de mercado de cursos a distância similares**

Treinamentos	Entidade	Carga horária	Valor da Inscrição	Valor hora/aula
Curso de Licitações e Contratos	Vianna Consultores	60	R\$ 999,00	R\$ 16,65
Curso de Licitações e Contratos	Consultre	30	R\$ 980,00	R\$ 32,67
Curso de Licitações e Contratos	JML	8	R\$ 799,00	R\$ 99,88
Curso de Contabilidade Pública	Verbo Educacional	420	R\$ 4.830,00	R\$ 11,50
Curso de Gestão Pública	JML	126	R\$ 1.767,00	R\$ 14,02
Curso de Contabilidade	IBMEC	30	R\$ 730,00	R\$ 24,33
Curso de Contabilidade	FGV on line	30	R\$ 966,00	R\$ 32,20
Curso de Execução Financeira e Orçamentária	Consultre	30	R\$ 980,00	R\$ 32,67
Auditoria: avaliação de riscos	EAD SENAC SP	40	R\$ 480,00	R\$ 12,00
Auditoria para não auditores	IBRACON	4	R\$ 120,00	R\$ 30,00

Fonte: *Elaboração própria*

## APÊNDICE C

**Tabela 7 - Preço de mercado para eventos presenciais**

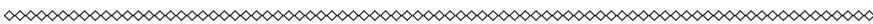
Evento Externo	Valor da inscrição
Contratação direta sem licitação	4.425,00
Design Gráfico	1.150,00
Seminário - A Guerra Fiscal diante da Reforma Tributária	6.460,00
XVI Congresso Brasileiro de Direito do Estado	1.590,00
Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas - ENAOP 2017	1.290,00
Professional Coach Certification	11.700,00
XII Congresso Brasileiro de Gestão, Projetos e Liderança 2017	4.098,00
Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública	6.600,00
Retenções na Fonte	2.322,00
Curso Avançado de Gestão e Fiscalização de Contratos	5.680,00
Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos	2.800,00
28º Congresso Estadual de Gestão de Pessoas	6.984,00
51º Congresso Nacional da ABIPEM	2.920,00
Sistemas de Custos no Setor Público	4.796,00
Execução Financeira e Orçamentária - Reflexos da nova contabilidade pública brasileira	10.360,00
The Developers Conference 2017	4.404,00

As novas regras para contratação de serviços segundo a Instrução Normativa 05/2017	3.100,00
Guerra Fiscal: Convalidação dos Incentivos do ICMS	6.460,00
Reunião do Grupo de Procedimentos de Auditoria de Obras Rodoviárias	1.073,00
IV Seminário Brasileiro de Obras Públicas	8.970,00
Gestão e Governança Pública para resultados - Uma visão Prática	2.950,00
Como implantar uma gestão de Mídias sociais na Administração Pública	4.500,00
Curso avançado de licitação de TI em conformidade com a IN 04/2014 e a Jurisprudência do TCU	5.180,00
XIII Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário e II Congresso Ibero Americano de Direito Previdenciário	1.760,00
REASEM - Seminário de Tecnologias de Reabilitação e Inclusão	2.280,00
29º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental e 2ª Feira Nacional de Saneamento e Meio Ambiente	750,00
23ª Convenção dos Profissionais de Contabilidade do Estado do Espírito Santo	6.750,00
XXXI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo	3.600,00
ITIL V3 Foundation	6.440,00
Licitações e Contratos para formação de gestores nas contratações públicas de acordo com a IN 05/2017	2.990,00
Curso E-SOCIAL na Administração Pública - Estratégias para implantação	2.890,00
X Congresso Brasileiro de Regulação	360,00
17º Congresso Nacional de Previdência da ANEPREM	1.500,00
45ª Edição do Seminário Nacional de TIC para a Gestão Pública	1.140,00
Curso de Regime Próprio do Servidor Público	2.560,00
Treinamento Veritas NETBACKUP 8.0 ADMINISTRATION	19.500,00
Jornada Recifense de Direito Processual Civil	220,00
Seminário Nacional de Fiscalização e Gestão de Contratos de Obras	11.994,00
Curso Prático de Licitações e Contratos - Pregão Presencial e Eletrônico e Sistema de Registro de Preços	2.590,00
11º Fórum Brasileiro de Combate à Corrupção	1.790,00
Curso Prático: Concurso Público e elaboração de Edital	9.600,00
XI Seminário Capixaba de Previdência	406,00
Valor total	186.628,00
Carga horária total (valor homem/hora)	3.553
Valor por hora	52,53

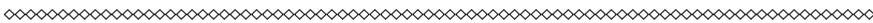
Fonte: Elaboração própria



A ATUAÇÃO EDUCACIONAL DO  
INSTITUTO DE CONTAS 05 DE  
OUTUBRO PARA A EFETIVAÇÃO  
DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA  
EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA: Um olhar sobre o papel pedagógico do  
Tribunal de Contas no Estado do Tocantins



EDUCATIONAL ACTIVITIES OF  
THE INSTITUTE OF ACCOUNTS  
OCTOBER 05 TO EFFECT THE BASIC  
PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN PUBLIC  
ADMINISTRATION: A look at the pedagogical  
role of the Court of Auditors in the state of  
Tocantins



*“The only thing necessary for  
the triumph of evil is for good  
men to do nothing”.*

*Edmund Burke*



Severiano José Costandrade de Aguiar <sup>32</sup>

Júlio Edstron S Santos <sup>2</sup>

**Resumo:** A educação e o seu acesso são direitos sociais essenciais, reconhecidos no plano interno e internacional. Neste sentido, os processos de ensino e aprendizagem são essenciais para o desenvolvimento pessoal, profissional e também da própria Administração Pública. O ponto fulcral deste capítulo é que através da realização de capacitações o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por meio do seu Instituto 05 de outubro cria condições para a concretização do princípio constitucional da eficiência administrativa.

**Palavras chave:** Educação, Educação Corporativa, Instituto de Contas, Princípio da Eficiência.

## INTRODUÇÃO

Por meio do método hipotético dedutivo e da análise de dados empíricos o presente texto se destina a demonstrar qual a relevância da atuação educacional do Instituto 05 de outubro, no contexto da concretização do princípio da eficiência na Administração Pública tocantinense, por meio de ações de capacitação programadas para membros, servidores, jurisdicionais e a sociedade em geral.

Para tanto foram demonstrados os fundamentos jurídicos da edu-

---

*32 Presidente e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí, pós-graduação em Administração da Educação, pela Universidade de Brasília - UNB, Direito Processual Civil, pela Universidade Tiradentes e Estudos de Política e Estratégia, pela ADESG/UFT. Doutor em Direito pela Universidad del Museo Social Argentino-UMSA, Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais. No Tocantins, já ocupou diversos cargos de relevância, entre eles o de secretário de Desenvolvimento Comunitário de Palmas, coordenador do curso de Ciências Contábeis da Fundação Universidade do Tocantins - Unitins, defensor público e procurador do Estado, entre outros. A partir de 2000, passou a ocupar, cumulativamente, os cargos de presidente do Instituto Social Divino Espírito Santo - Prodivino, e de secretário estadual do Trabalho e Ação Social. Foi Presidente do IRB 2010/2011 e 2012/2013. 2 Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UNICEUB. Mestre em Direito Internacional Econômico pela UCB/DF. Diretor Geral do Instituto de Contas 5 de Outubro do TCE-TO Professor do IDASP/Palmas. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jsmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS Email: edstron@yahoo.com.br*

cação, no contexto nacional e internacional, apontando que a mesma recebe amparo em ambas as instâncias. Sendo até tanto o direito a educação, quanto do acesso aos processos de ensino e aprendizagem possuem status constitucional, supralegal e mesmo legal.

Em termos específicos a educação é um direito social que auxilia no desenvolvimento pessoal e profissional das pessoas e deve ser tratada como prioridade, sobretudo pela Administração Pública que precisa cuidar com maior eficiência os seus recursos financeiros e humanos, devido ao estado atual de crise.

Neste contexto de otimização de recursos demonstrou-se a necessidade de criação de uma cultura de implementação da educação corporativa, tal como motiva o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins que por meio de sua escola institucional, denominada de Instituto de Contas 05 de outubro, que realiza capacitações para membros, servidores, jurisdicionados e também para a toda a sociedade, seja em sua sede ou mesmo em atividades itinerantes.

Assim, se demonstrou que no ano de 2018 o Instituto de Contas realizou 74 (setenta e quatro) cursos e capacitações para membros, servidores, jurisdicionados e também para a sociedade em geral e no ano de 2019 foram realizadas ações próprias, como por exemplos, o TCE + Ação, FORMAP e Agenda Cidadã, cada uma delas com um cunho pedagógico específico e atendendo uma demanda estratégica da Corte de Contas e da Gestão Pública tocaninense.

Por fim, este artigo demonstra que os processos de ensino e aprendizagem desenvolvidos pelo Instituto de Contas vêm criando condições para que a Administração Pública tocaninense se adapte constantemente a necessidade da Administração Pública e consiga atingir em plenitude o princípio constitucional da eficiência administrativa.



Temos que a educação é um tema amplo e complexo debatido por educadores, filósofos, juristas e sociólogos, sendo que cada uma dessas áreas do conhecimento buscam demonstrar argumentos sobre o processo de ensino e aprendizagem seja do ponto de vista formal e logo estatal, que impõe padrões e condutas geralmente homogeneizadoras, quanto do plano informal onde a educação é a transmissão do ponto de vista familiar, da comunidade e da própria sociedade, gerando devido a essas interações diversas discussões acadêmicas como já lecionou Clarisse Seixas Duarte (2007).

Mesmo se reconhecendo que a educação é indispensável para o desenvolvimento dos indivíduos e da própria dignidade da pessoa humana, persistem discussões sobre o direito à educação e, conseqüentemente do seu acesso, lembrando que atualmente há a celeuma internacional com posicionamentos antagônicos como, por exemplo, Ronald Dworkin (2014) e John Rawls (2008), evidenciando que modelos estatais diferentes interferem no modelo educacional e na concretização do direito fundamental ao acesso à educação.

Torna-se cristalino que em uma sociedade complexa como é a brasileira contemporânea há avanços e retrocessos a serem discutidos, bem como ocorreram heranças e projetos estatais que devem ser constantemente analisados à luz de várias experiências que se complementam na busca pela concretização de um direito humano fundamental à educação e principalmente quanto ao seu acesso, seja em ambientes públicos, privados ou mesmo corporativos.

Preliminarmente, destacamos que conceitualmente os direitos humanos são aqueles vinculados aos Tratados, ou seja, a ordem jurídica internacional e os direitos fundamentais são aqueles elencados ou interpretados a partir da Constituição de cada um dos países e dessa forma são íntimos do ordenamento jurídico interno de cada Estado, tal como lecionou Ramos (2018).

Na atualidade há uma percepção acadêmica geral que devido ao seu conteúdo e sua essencialidade os direitos humanos e fundamentais se complementam ao se reconhecerem mutuamente. Sendo, portanto, reconhecidos como dimensões protetivas à própria pessoa humana, tal como lecionou Joaquin Herrera Flores (2008).

Ainda na contemporaneidade há o reconhecimento no plano interno e

internacional do direito à educação tem amparo em importantes documentos internacionais como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Cultural (art. 13), na Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art.12.4) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais: Protocolo de “San Salvador” (art. 13), destacando-se que todos eles foram internalizados pelo Estado brasileiro. Em síntese, todos os documentos internacionais citados buscam estabelecer o parâmetro de que:

A educação é o poderoso, o único processo capaz de estimular a construção de um humanismo, no qual os homens e as mulheres sejam capazes de buscar, em seu universo anterior, os valores autênticos que não mais os façam sentir-se sem terra em suas próprias terras, sem-teto em suas próprias casas” (LA ROCCA, 1999, p. 325).

Uma nota necessária é que, ainda do ponto de vista jurídico, os tratados ratificados podem ter hierarquia equivalente à Constituição ou se estabelecer em *status* supralegal. Sendo que essa posição é aceita doutrinariamente e jurisprudencialmente causando a subordinação das leis brasileiras aos acordos internacionais que são internalizados pela vontade do Poder Executivo e aquiescência do Legislativo federal, tal como demonstraram Marinoni; Mazzuoli (2013).

Especificamente no caso brasileiro todas as nossas Constituições tiveram previsões expressas sobre o direito à educação. A Constituição cidadã de 1988 a reconheceu como direito social (art. 6), reconhecendo o direito público subjetivo da pessoa de se poder buscar o acesso escolar. Ainda no plano constitucional, no artigo 205, há o reconhecimento do direito e dever compartilhado de que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 2018).

A Constituição Cidadã de 1988, entre os artigos 205 a 214, prevê

além do reconhecimento o dever constitucional de efetivação da educação, sendo estes compartilhados entre a família, a sociedade e o Estado, traça as linhas centrais do sistema educacional estatal que essencialmente está dividido em básico e superior.

Neste diapasão há também o reconhecimento da obrigatoriedade da educação estatal fundamental entre dos “4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”<sup>17</sup>, ainda de forma jurídica não se possa imputar uma sanção para o descumprimento voluntário de obrigação constitucional de participar do ensino fundamental estatal.

Ainda sobre as previsões da Constituição sobre a educação, o Supremo Tribunal Federal (STF), que é o guardião do fiel cumprimento da norma constitucional, tem amplo reconhecimento sobre esse direito social, sintetizando a sua jurisprudência dominante assim:

A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo art. 205 da Constituição do Brasil. A omissão da administração importa afronta à Constituição. (BRASILa, 2018).

Também ressalta-se que a educação, enquanto um direito social, já foi tratada como uma previsão constitucional sem plena efetividade jurídica, tal como indicado pelo vetusto constitucionalista José Afonso da Silva (2000), contudo, temos que tanto por ser um direito essencial com pleno reconhecimento internacional e interno, quanto por expressa previsão da própria Constituição em seu art. 5º, § 1º, positivando a regra interpretativa de que os “direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata”, portanto, não há como se postergar ações estatais que efetivem o direito humano fundamental e educação e conseqüentemente do acesso à educação.

Ainda por ser um direito social, a educação necessita de constantes investimentos estatais que serão avaliados detalhadamente em seção à frente. De maneira exemplificada apontamos no quadro abaixo os valores que foram orçados e realmente distribuídos no orçamento da União e cadastrados no arquivo público do Sistema Federal de Execução Orçamentária (SIOPI).

**Tabela Orçamentária da União entre os anos de 2015 a 2018**

Ano Exercício	Função (desc.)	Órgão (desc.)	Dotação Atual	Empenhado	Pago	RAP Pago	Pago + RAP Pago
2015	12 - Educação	26000 - Ministério da Educação	97.649.977,401,	85.928.465.364,34	74.101.648.703,49	9.180.682.175,8	83.282.330.879,29
		74000 - Operações Oficiais de Crédito	17.851.186.541,	17.851.186.530,96	14.499.091.288,04	256.249.723,56	14.755.341.011,6
<b>2015 Total</b>			<b>115.501.163.942,</b>	<b>103.779.651.895,3</b>	<b>88.600.739.991,53</b>	<b>9.436.931.899,36</b>	<b>98.037.671.890,89</b>
2016	12 - Educação	26000 - Ministério da Educação	89.875.773.325,	86.862.665.172,73	77.297.005.195,71	10.972.361.608,57	88.269.366.804,28
		74000 - Operações Oficiais de Crédito	20.024.530.385,	19.875.530.385,	17.887.507.751,11	2.939.457.758,94	20.826.965.510,05
<b>2016 Total</b>			<b>109.900.303.710,</b>	<b>106.738.195.557,73</b>	<b>95.184.512.946,82</b>	<b>13.911.819.367,51</b>	<b>109.096.332.314,33</b>
2017	12 - Educação	26000 - Ministério da Educação	94.203.456.361,	90.670.207.347,57	81.697.347.834,83	8.012.583.901,76	89.709.931.736,59
		74000 - Operações Oficiais de Crédito	20.908.158.633,	20.735.261.971,8	20.118.359.536,78	1.440.672.059,37	21.559.031.596,15
<b>2017 Total</b>			<b>115.111.614.994,</b>	<b>111.405.469.319,37</b>	<b>101.815.707.371,61</b>	<b>9.453.255.961,13</b>	<b>111.268.963.332,74</b>
2018	12 - Educação	26000 - Ministério da Educação	94.736.469.197,	68.820.788.585,75	32.833.940.234,84	4.903.873.544,09	37.737.813.778,93
		74000 - Operações Oficiais de Crédito	19.195.842.062,	16.431.187.041,3	4.555.550.149,18	238.387.290,11	4.793.937.439,29
<b>2018 Total</b>			<b>113.932.311.259,</b>	<b>85.251.975.627,05</b>	<b>37.389.490.384,02</b>	<b>5.142.260.834,2</b>	<b>42.531.751.218,22</b>
<b>Total Geral</b>			<b>454.445.393.905,</b>	<b>407.175.292.399,45</b>	<b>322.990.450.693,98</b>	<b>37.944.268.062,2</b>	<b>360.934.718.756,18</b>

Secretaria de Orçamento Federal - SIOF Geral - Execução Orçamentária

Data da geração 21/06/2018

Tal qual demonstrou o quadro do SIOPI entre os anos de 2015 a 2018 foram orçados pela União R\$ 454.445.393,905 (quatrocentos e cinquenta e quatro bilhões, quatrocentos e quarenta e cinco milhões, trezentos e noventa e três mil e novecentos e cinco reais). Inclusive, com a manutenção dos valores orçados acima dos cem bilhões entre os anos analisados, ainda em um ambiente de aguda crise econômica, financeira e política.

Ainda pelo apontamento feito com fulcro na base de dados pública do SIOPI, nota-se que há uma clara distância entre o que é orçado pelos projetos Estatais e o que é “pago”, ou seja, entre as intenções e a efetivação das transferências orçamentárias ainda há um espaço na ordem de cem bilhões de reais. Possibilitando sérias discussões sobre a necessidade de aperfeiçoamento no relacionamento entre os órgãos e entes federados que envolvem o sistema educacional brasileiro, inclusive ensejando a possibilidade de atuação das Cortes de Contas, seja no âmbito da União e dos Estados-membros.

A dificuldade de equacionamento entre a dotação orçamentária e a concretização do direito humano fundamental à educação ainda deve ser verificada pelo prisma de que apresentamos apenas o orçamento educacional



da União, sendo que os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios, devido à distribuição constitucional de competências, todos eles têm custos próprios com a educação.

Sendo ainda que pelo quadro orçamentário acima se desencadeiam quatro outras discussões que são trabalhadas nesse capítulo. A primeira é que devido ao montante de recursos (mais de 454 bilhões de reais) devem ser evidenciados quais são os critérios de alocação orçamentárias, afinal quem será o destinatário dos recursos educacionais?

A segunda vertente discursiva é o acesso ao processo de ensino e aprendizagem formal e informal, para o indivíduo. Já que do ponto de vista jurídico, a educação é um direito de cada um, mas para tanto, há uma série de fatores estruturais e programáticos que devem ser efetivados, consagrando o dever de atuação compartilhado para que todos possam ter igualdade de condições.

Já a terceira condição é a qualidade do ensino ofertado, isso inclui, inclusive, na escolha pessoal e estatal sobre qual o tipo de formação que será oferecido em determinado curso oferecido, já que é legítimo, do ponto de vista da opção individual, tanto uma formação técnica que possibilite a sua inclusão no mercado de trabalho, quanto uma orientação formativa que seja crítica e emancipadora como propõe, por exemplo Nussbaum (2015).

A quarta discussão é que naquele orçamento da União não estão contemplados os recursos destinados à educação corporativa, seja de órgãos públicos ou privados. Tendo como exemplo o Instituto 05 de outubro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins que desenvolveu no ano de 2018 setenta e quatro ações de capacitação, formação e orientação para membros, servidores, jurisdicionados e também para a sociedade em geral, realizando mais de 10.000 ações educacionais e contribuindo de forma decisiva para o desenvolvimento do controle social da Administração Pública, como bem descreveram Nunes; Souza (2018) e também assim reconhecido pela Corte de Contas

Tocantinense: “o exercício do controle social pela população contribui para que cada cidadão se torne um fiscal da aplicação do dinheiro público e da efetividade das políticas sociais (TOCANTINS, 2018, p. 128).

Ainda no tocante a essa quarta dimensão nota-se que a educação



### 3 A ATUAÇÃO DO INSTITUTO DE CONTAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO TOCANTINS, ATRAVÉS DA REALIZAÇÃO DE CAPACITAÇÕES PROFISSIONAIS

---

Frente ao atual estado de crise há uma necessidade de revisão dos gastos públicos, neste contexto há escassez de recursos e, conseqüentemente dificuldades de se efetivar direitos essenciais como a educação. Neste contexto, as Cortes de Contas tanto podem auxiliar na otimização dos recursos públicos, bem como melhorar os resultados da gestão pública com a realização de capacitação de seus agentes, tal como acontece com as ações educacionais praticadas pelo Instituto 05 de outubro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Nesta conjuntura, “a ideia de se elevar a eficiência a princípio constitucional da Administração Pública indica que a sociedade brasileira não está satisfeita com os serviços recebidos pelo Estado” (SANTOS, 2016, p. 57). Constata-se, que em um ambiente de ‘tempos líquidos’ tal como proposto por Zigmund Bauman (2007), em que as mudanças são constantes e a incerteza está quase sempre presente, a estrutura estatal deve estar em constante adaptação, para a otimização de recursos, que como já apontamos são cada vez mais escassos.

Com o progresso tecnológico, as mudanças sociais

têm ocorrido com muita rapidez. Mas o Estado, cuja finalidade essencial é servir à população contínua, pelos seus órgãos, a mover-se lentamente, sem encurtar a estrada ou aumentar o passo (RIBEIRO, 2015, p. 70).

Nesta esteira, ainda é válido lembrar que a Administração Pública, em sentido amplo, abarca todas as atividades desenvolvidas pelo Estado, inclusive aquelas prestadas pelo Tribunal de Contas, sendo que também estão sob a égide do modelo de administração gerencial como determina a atual previsão constitucional, a qual estabelece metas e que se foca nos resultados.

Porém, por ter natureza jurídica pública, as atividades da Administração Pública devem estar ancoradas nas normas de status constitucionais e legais, devido ao princípio essencial da legalidade. Ainda ressaltamos a noção basilar de que “a marca mais visível da reforma do Estado Brasileiro foi à introdução da exigência de conduta eficiente, elevada à condição de princípio constitucional” (MIRAGEM, 2013, p. 35), ou seja, espera-se que a prestação de serviços públicos também siga o padrão de conduta, em que haja a valorização do cumprimento dos objetivos estabelecidos para cada órgão público, para uma prestação de serviços eficiente e efetiva.

Deste modo, um ponto fulcral deste capítulo é que todos os poderes constituídos de República Brasileira estão submetidos aos mecanismos e estruturas de controles internos e externos, como é do espírito democrático e republicano, inclusive, positivados no Preâmbulo da nossa Constituição Cidadã. Nota-se ainda que: “A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, portanto, a conduta do agente” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 32). Porém, devemos também nos lembrar, especificamente sobre o prisma jurídico, de que:

A eficiência de que se trata quando se refere ao princípio jurídicoconstitucional da eficiência, embora tenha origens nas ciências econômicas, é conceito jurídico, daí porque não se admite – sob qualquer alegação – mera transposição de conceitos econômicos para definição do princípio. Certamente, exercem influência, põem não determinam. (MIRAGEM, 2013, p. 39).

Seguindo, trazemos a noção jurídica de que o princípio da eficiência não se pode traduzir em restrições aos direitos dos cidadãos, mas sim em concretização dos serviços públicos de qualidade, que podem ser alcançados mediante a capacitação de agentes que estejam aptos a prestação de suas

atividades cotidianas e buscando a excelência em suas atividades, até mesmo como forma de valorização dos servidores, empregados ou parceiros da Administração Pública, como evidenciou Silva *et all* 2019.

Como já mencionado, a atuação do poder público demanda grandes investimentos, os quais devem ser otimizados para que haja o aperfeiçoamento de seus agentes e principalmente da efetivação de suas políticas públicas, já que suas atuações são fundamentais para o desenvolvimento de toda a sociedade, tal como doutrinado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2017).

Valendo ainda a constatação:

Melhorar a governança pública, ouvir a população, planejar melhor, ter bons processos de trabalho, escolher servidores públicos com critério, ter indicadores que possam ser mensurados e melhorados continuamente, articular a atuação dos diversos agentes sociais, divulgar com total transparência os resultados alcançados e, conseqüentemente, criar condições favoráveis para investimentos internos e externos e para o desenvolvimento nacional sustentável.

(NARDES; ALFOUNIAN; VIEIRA, 2016, p.199).



Foto: TCE2019

Na busca pela eficiência nas suas atividades e de toda a Administração Pública tocantinense o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins desenvolve ao longo do ano uma série de capacitações para os seus membros, servidores, jurisdicionados e também com a sociedade como um todo, buscando estabelecer em seu programa estratégico e metas institucionais um programa de formação continuada com valores e competências profissionais e humanísticas, com professores internos e externos, bem como através de parcerias com instituições de ensino e outros centros de capacitação profissional.

Nesta busca pela qualificação dos membros e servidores do TCE do Tocantins foram implantados projetos específicos com o “TCE + Ação” que busca realizar oficinas, debates e palestras para grupos de servidores específicos, bem como jurisdicionados. O pilar metodológico central é a realização de diálogos orientados que possam sanar dúvidas e promover a superação de problemas da Administração Pública tocantinense, através da troca de experiências compartilhadas.

Assim, pelo menos uma vez por mês é realizado um encontro no Tribunal de Contas envolvendo membros e servidores com a temática central “Governança e Tecnologia” e o foco na superação dos desafios encontrados pela Administração Pública.

Outro projeto que se destaca na agenda de atividades do Instituto de Contas é o FORMAP – Formação de Agentes Públicos, que no ano de 2019, em parceria com a União dos Vereadores do Estado do



Foto: FORMAP na cidade de Araguatins/2019

Tocantins (UVET) desenvolveu atividades presenciais para vereadores em seis regionais atingindo o resultado aproximadamente 600 capacitações de vereadores com a temática “Extensão Constitucional das Competências do Poder Legislativo Municipal”.

Nesta atividade, uma equipe do TCE esteve presente nas cidades de Araguaína, Araguatins, Dianópolis, Guaraí e Miracema com o foco de estabelecer um diálogo com os vereadores sobre quais são as suas competências constitucionais e como o Tribunal de Contas tocantinense pode auxiliá-los para implantar as colunas da governança pública.

Além do resultado numérico e pedagógico o projeto FORMAP teve o condão de estabelecer um canal de comunicação com o Poder Legislativo Municipal que influencia em sua área de competência, tanto no controle externo, quanto social da Administração Pública, sendo, portanto, estratégico para a atuação do Tribunal de Contas.

O Instituto 05 de outubro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins também no ano de 2019 vem implementando sensíveis modificações metodológicas no seu projeto “Agenda Cidadã”, que é o seu maior evento educacional itinerante, com a finalidade de melhorar a capacidade operacional dos jurisdicionados e também informar a sociedade em geral da atuação conjunta de seus membros e da corte de contas.



Foto: Agenda Cidadã em Porto Nacional 2019

Para a realização deste evento são concretizadas parcerias com a Federação de Indústria do Estado do Tocantins (FIETO), SENAI, SEBRAE. CGU,

Controladoria Geral do Estado, Energisa e Prefeituras Municipais. Desta maneira foram viabilizadas as realizações de capacitações e orientações técnicas sobre assuntos sensíveis como a prestação de serviços públicos à luz da Lei 13460 de 2017, também conhecida como Código do Usuário de Serviços Públicos.



O projeto “Agenda Cidadã” do ano 2019 também investiu em novas atividades ao realizar simultaneamente capacitações voltadas especificamente para o público controle externo como o CADUM e o SICAP.

Essas ações mesclaram o público gestor e técnico capacitando os jurisdicionados do TCE/TO para cumprirem as normativas de prestação de contas, gerando dessa maneira uma maior possibilidade de fiscalização, por parte do Tribunal.

Neste sentido o Tribunal de Contas por meio do seu Instituto realiza sistematicamente ações educacionais que visam contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, capacitando membros e servidores para que os mesmos possam desempenhar suas atividades com maior eficiência.



cial, a educação vem recebendo consideráveis aportes financeiros e em um ambiente de crise financeira institucional deve ser constantemente repensada a luz do princípio da eficiência administrativa.

Em seguida, foi demonstrado que o Tribunal de Contas por meio de seu Instituto de Contas realizou mais de setenta capacitações no ano de 2018, para seus membros, servidores, jurisdicionados e a sociedade em geral, possibilitando oportunidades para o desenvolvimento individual e profissional de milhares de pessoas.

Todas as capacitações buscam alinhar a promoção de competências profissionais e também de valores humanísticos que podem aprimorar as habilidades de membros, servidores e colaboradores da Administração Pública e neste sentido, promover o princípio constitucional da eficiência, como instrumento para a realização de políticas públicas e consequentemente a efetivação de direitos essenciais.

Avançando, foram evidenciadas, de forma sintética, as ações educacionais itinerantes, no ano de 2019, dos projetos TCE + Ação, FORMAP e Agenda Cidadã, delimitando que todas elas buscam ao mesmo tempo capacitar e criar novos laços de comunicação com setores estratégicos da Corte de Contas, da Administração Pública tocantinense e principalmente da sociedade em geral.

Cada uma dessas ações educacionais busca promover em última análise o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública e desta maneira concretizar a realização de políticas públicas e de direitos essenciais dos cidadãos tocantinenses.

## REFERÊNCIAS

AVITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

BAUMAN, Zigmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 20 jun 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Extraordinário n. . 658.491**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo-bd.asp?item=%201888>. Acesso em 20 jun 2018.

CARVAHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo, Atlas, 2018.

CIDH. **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

CIDH. **Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos económicos, sociais e culturais: Protocolo de “San Salvador”**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-52.htm>

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o o porco-espinho: justiça e valor**. São Paulo: Martins Fontes: 2014.

DUARTE, Clarisse Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *In. Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>

EBOLI, Marisa. **Educação Corporativa no Brasil**: Da prática a teoria. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-grt-1816.pdf> Acesso 10 junho 2019

FLORES, Joaquim Herrera. *Reinvención Derechos Humanos. Madrid: Atrapasuenos, 2008.*

LA ROCCA. Comentário ao artigo 26. In **Direitos Humanos**: conquistas e desafios. 2. ed. Brasília: LEtravica, 1999.

MALISJKAS, Marcos Augusto. Da Educação. In **Comentários a Constituição do Brasil**. São Paulo, Saraiva: 2012, p. 1964.

MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle de Convencionalidade**: Um panorama latino americano. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública**: O Desafio do Brasil. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

NUNES, Patrícia Veronica; SOUZA, Carvalho Sobral de. **Escolas de Contas**: e o controle social na formação profissional. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

NUSSABAUM, Martha. **Sem fins lucrativos**: Por que a democracia precisa das humanidades. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

ONU/BR **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

ONU/BR **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Cultural**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/maise/desc.html>

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5 ed. São



# EDUCAÇÃO CORPORATIVA: A HISTÓRIA DE UMA PRÁTICA

## CORPORATE EDUCATION: THE HISTORY OF A PRACTICE

Ruth da Silva Arruda Vilar<sup>11</sup>

**Resumo:** Trata-se de uma pesquisa documental e relato histórico da Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás/TCMGO. Objetivou-se com esse trabalho resgatar a história da Escola de Contas e demonstrar sua forma de atuação e perspectivas de desenvolvimento. O método adotado foi o estudo de caso. Os dados coletados foram disponibilizados pela Escola de Contas por meio de seus documentos e relatórios, desde sua criação em 2009 até o ano de 2017. Os dados apresentados revelam o contexto de criação da Escola de Contas, sua atuação, crescimento, desenvolvimento e perspectivas para o avanço de suas atividades. Pesquisas posteriores que mensurem o impacto das ações educativas elucidarão ainda mais os resultados alcançados.

<sup>11</sup> A autora é Auditora de Controle Externo do TCMGO desde 2010, atuando na Escola de Contas. É especialista em Didática e Formação de Professores (Ipog). ruth.vilar@tcm.

**Palavras-chaves:** Educação Corporativa. Escolas de Governo. Escola de Contas.

**Abstract:** This is a documentary research and historical account of the School of Accounts of the Court of Accounts of the Municipalities of the State of Goiás / TCMGO. The objective of this work was to rescue the history of the School of Accounts and demonstrate its way of acting and development perspectives. The method adopted was the case study. The data collected were made available by the School of Accounts through its documents and reports, from its creation in 2009 to 2017. The data presented reveal the context of creation of the School of Accounts, its performance, growth, development and prospects for the progress of its activities. Further research that measures the impact of educational actions will further elucidate the results achieved.

**Keywords:** Corporate Education. Government Schools. School of Accounts.

# 1 Introdução

---

As transformações das últimas décadas têm afetado direta e indiretamente o cotidiano de todos. Novas exigências e responsabilidades exigem novas competências dos trabalhadores e políticas que atendam de maneira mais ágil às novas demandas. A sociedade tem se mobilizado para reivindicar seus direitos e denunciar ilegalidades de toda ordem. As redes sociais demonstram tendências e fazem parte da vida das pessoas, influenciam opiniões e pressionam o Estado para o bom cumprimento de seu dever, de modo transparente, visando o bem-estar social, como preceitua a Carta Magna.

As organizações públicas, visando responder a essa conscientização e mobilização crescentes, têm buscado formas de aumentar sua capacidade de resposta às demandas sociais, mediante a busca da excelência na prestação dos serviços e a economia no uso dos recursos públicos. Para tanto, uma das estratégias adotadas para a eficiência e eficácia dos serviços prestados é a capacitação profissional contínua, visando ao bom desempenho institucional. Desta forma, assiste-se nos últimos anos a uma crescente ampliação das escolas de governo, quantitativa e qualitativamente. Essas escolas variam quanto à sua configuração e forma de atuação, devido às especificidades de cada público, esfera de poder e órgão ao qual se vincula.

As escolas de governo têm sua criação e atuação respaldadas pela Constituição Federal/CF (alterada pela Emenda Constitucional n. 19/1998 – Reforma Gerencial do Governo Fernando Henrique Cardoso), em seu artigo 39, §2:

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento

dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Contamos com trinta e três Tribunais de Contas e todos possuem sua Escola de Governo, com diferentes nomes e variada forma de configuração, algumas com personalidade jurídica própria, inclusive. Neste trabalho elegemos como campo de estudo a Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás/TCMGO, que se constitui uma Superintendência dentro do organograma desse órgão. Apresentaremos a EC numa perspectiva histórica, por meio de pesquisa documental, com apresentação de seu público-alvo, suas peculiaridades e forma de atuação.

## 2 Desenvolvimento

---

### 2.1 Da Escola de Contas

---

A Escola de Contas do TCMGO foi criada nos termos da Lei 16.495/2009, que diz em seu artigo 16:

[...]tem por finalidade o desenvolvimento de estudos relacionados com as técnicas de controle de administração pública, o planejamento e execução de ações destinadas à capacitação e ao aperfeiçoamento dos servidores de seu quadro de pessoal, bem como a realização de treinamento dos gestores e cursos de formação, ciclos de estudos, conferências, simpósios, seminários, palestras e outros eventos assemelhados, como também a realização de cursos de extensão voltados para os interesses na área de Direito Financeiro, Constitucional, Administrativo, Tributário, Contabilidade e Gestão Pública.

Desde sua criação a EC vem se consolidando e se estruturando metodologicamente, com ações planejadas e mensuradas. Tem trabalhado com o Levantamento de Necessidades de Capacitação/LNC e a elaboração de Plano Anual de Curso/PAC. Entretanto, somente em 2016 o PAC elaborado foi aprovado pelo Plenário da Corte, para o exercício de 2017, tornando-se um documento normativo. As ações planejadas são flexíveis, incrementadas e/ou alteradas de acordo com necessidades de capacitação que surgem ao longo do ano, sendo estas percebidas pelas áreas, apontadas em sessões técnicas ou de acordo com a demanda da alta gestão.

A Educação Corporativa no TCMGO, praticada pela EC, tem por finalidade, no âmbito interno, desenvolver colaboradores para o exercício do trabalho, fortalecendo a identidade institucional e contribuindo, ao mesmo tempo, para a “des-construção” e construção da cultura organizacional do órgão.

Assim, além de capacitar o servidor recém-admitido com o objetivo de proporcionar uma visão geral da estrutura, missão, valores, objetivos e funcionamento do órgão, a EC cumpre também o papel de proporcionar a todos os servidores atualização permanente, para que adquiram ou desenvolvam competências técnicas pertinentes à sua área de atuação e, além disso, trabalhem com temas atuais e transversais que permitam o desenvolvimento das competências comportamentais e da visão sistêmica e crítica, necessárias a um olhar que se quer amplo e inovador.

O TCMGO possui 428 (quatrocentos e vinte e oito) servidores: 13 (treze) membros (Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores); 282 (duzentos e oitenta e dois) efetivos e 121 (cento e vinte e um) comissionados. A formação básica dos servidores, em sua maioria, é de graduados: 368 (trezentos e sessenta e oito), o que representa 86%, conforme disposto no gráfico a seguir:

TABELA 1(inserir) - TABELA 2 (inserir)

O TCMGO, por meio da Lei 17.501/2011 e alterações da Lei 19.134/2015, criou o Adicional de Qualificação. Trata-se de uma gratificação de incentivo à qualificação profissional por meio de percentuais que variam de 5% (cinco por cento) até 20% (vinte por cento) sobre o vencimento bruto, de acordo com o nível de qualificação: especialização, mestrado, doutorado e segunda graduação. Fomentar a produção intelectual mediante a publicação de trabalhos de conclusão de curso que se correlacionem às temáticas de Controle Externo também é um dos objetivos do Adicional de Qualificação. Por sua vez, a promoção na carreira se atrela à realização de cursos em quantidade de horas predefinidas conforme os cargos ocupados.

Diante deste perfil de servidores altamente qualificados quanto ao grau de escolarização a Educação Corporativa implementada pela Escola de Contas deve se orientar à aplicação de conhecimentos voltados para o trabalho, considerando o conhecimento já existente e o ampliando para o desenvolvimento de saberes, habilidades e atitudes voltados para a formação de equipes proativas e de alta *performance*, bem como para a formação de líderes capazes de gerir equipes dessa natureza.

## 2.2 Do Público-Alvo

---

No exercício de suas competências, aos Tribunais de Contas compete emitir comunicações, recomendações e orientações aos seus jurisdicionados. Daí depreende-se sua função pedagógica relativa aos agentes públicos municipais. Não basta simplesmente fiscalizar e punir. Levar qualificação a servidores municipais é um grande desafio que se evidencia na missão estratégica do órgão de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública municipal, conforme estabelecido em seu Planejamento Estratégico.

O perfil dos jurisdicionados, por sua vez, é bastante variado: prefeitos, vereadores, controladores internos, secretários municipais, gestores que administram recursos de um modo geral, e servidores públicos municipais que estão na execução direta do trabalho, no registro e na prestação de contas. São pessoas que possuem níveis de escolaridade e formações variadas e trabalham em municípios diversos (distanciados geograficamente entre si e da capital do estado, na qual está a sede o Tribunal, ao todo são 246 municípios). Daí o grande desafio de capacitação do ponto de vista logístico e de efetividade. Para um alcance maior e mais contínuo desse público, a educação a distância já foi usada em parceria com outras instituições e é um elemento na pauta de trabalho que vem se desenvolvendo pela EC.



## 2.3 Oferta de capacitação 2010-2015

---

A inauguração da EC e a oferta de cursos, com disponibilização de espaço físico, tiveram início em janeiro de 2010. A evolução do trabalho se deu conforme gráfico a seguir:

Tabela 3 (inserir)

Percebe-se, pelo gráfico apresentado, um número expressivo de alunos (cuja maioria é composta por jurisdicionados) no exercício de 2010 e 2011, que foi alcançado via parceria com a Escola Superior de Administração Fazendária/Esaf, com a Escola Superior de Administração Pública/Enap e com o Tribunal de Contas da União/ISC (Instituto Serzedello Correa). Essas parcerias diretas não se mantiveram nos anos seguintes e, em consequência disso houve a diminuição do número de pessoas capacitadas de 2011 a 2015. Entretanto, o TCMGO promove anualmente Encontros Técnicos Regionais nos quais o órgão vai ao encontro de seus jurisdicionados em cidades que sediam o evento, levando a capacitação. Sua representação em números é também significativa. Além dos Encontros Técnicos, a EC promove cursos na capital em temáticas e abordagem voltadas para seus jurisdicionados, que se deslocam de suas cidades para participar dessa formação. Dado o grande número de pessoas, esses eventos são realizados em auditórios fora do Tribunal, pois o TCM conta apenas com um auditório de cem lugares e uma sala de aula para trinta e cinco pessoas.

A Escola de Contas faz parte da Rede Nacional de Escolas de Governo, que possui 204 escolas: 61 instituições federais (30%), 95

estaduais ou distritais (47%) e 48 municipais (23%), cuja coordenação é da Escola Nacional de Administração Pública/Enap; também faz parte da Rede de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas, que é coordenada pelo Instituto Rui Barbosa/IRB. Essas redes de escolas visam integrar estudos, parcerias e desenvolvimento de ações conjuntas de capacitação.

A Escola de Contas não conta com um corpo docente, haja vista a natureza de sua atuação não ser contínua e por não oferecer cursos regulares, além de não possuir natureza jurídica e recursos próprios. Assim, faz contratação externa para executar ações formativas, utilizando-se de rubrica para capacitação que é estabelecida no orçamento do TCMGO, obedecendo à Lei 8666/93 (Lei de Licitações e Contratos), e utilizando, principalmente, servidores do quadro técnico do órgão para atuarem como instrutores.

No exercício de 2017 a EC tem desenvolvido uma formação para Controladores Internos dos municípios e câmaras municipais, sendo duas turmas com 35 alunos cada. A formação tem a duração de 10 meses e já é um sucesso de acordo com as avaliações dos alunos. Há fila de espera para as turmas de 2018.

## Da Ensino na Educação Corporativa

---

A especificidade das temáticas desenvolvidas nos cursos ofertados encontra nos próprios servidores a melhor expertise para ensinar, ou seja, para dar aulas na Escola de Contas os técnicos são, na maioria dos cursos, a melhor opção.

Ao se analisarem as melhores práticas de Educação Corporativa, manifesta-se a importância de os líderes e gestores assumirem seu papel de educadores. É fundamental que eles se envolvam e se responsabilizem pela educação e aprendizagem de suas equipes e se comprometam com todo o sistema. (Eboli, et. al., 2010a, p.134)

Embora a EC se utilize de seus servidores em suas capacitações, e essa prática seja justificada no contexto da Educação Corporativa, não faz parte das atribuições dos cargos dos indivíduos a sua atuação enquanto instrutor. Isso traz algum desconforto, pois não é facultada ao servidor qualquer benesse relativa à diminuição de sua meta de trabalho em função de sua jornada como professor. Na prática, ao se ausentarem de sua rotina de trabalho para ministrar cursos, os técnicos se desdobram para preparar o material e ministrar suas aulas e, ao retornarem ao seu posto de trabalho, encontram pendências e acúmulo de serviço. Há uma discussão na Casa, formalizada por uma proposta normativa (Minuta de Instrutoria), que visa à criação de um Banco de Talentos e ao pagamento de uma gratificação pelo encargo de curso.

A qualificação profissional contínua é hoje, indiscutivelmente,

fator crítico de sucesso das organizações.

Estamos vivendo um processo de importantes e intensas mudanças no campo educacional, e evidencia-se a necessidade urgente de se integrarem esforços nas esferas pública e privada. Eis um ideal a ser perseguido: formular e viabilizar práticas educacionais adequadas e modernas com o objetivo de educar a força de trabalho e assim aumentar a capacidade de competição na esfera internacional. No Brasil, presenciamos um movimento, talvez sem precedentes em nossa história, no sentido de qualificar e educar trabalhadores para elevar os patamares de desempenho das empresas. (Eboli, et. al., 2004, p. 63)

**A educação corporativa, seja no âmbito público, seja no âmbito privado, é inerente à modernização, à adequação ao novo mundo do trabalho e à Era do Conhecimento. É preciso que o trabalhador disponha de ferramentas modernas e esteja apto a adaptar-se rapidamente às novas demandas, que são contínuas. Hoje, o capital intelectual é o maior insumo das organizações, e desenvolvê-lo e retê-lo são os grandes desafios da gestão de pessoas - e, por sua vez, da educação corporativa.**

O conhecimento e a incorporação da cultura organizacional, de valores e objetivos que se traduzam em metas e indicadores que mensurem os resultados e auxiliem na tomada de decisão, são imprescindíveis ao alinhamento do indivíduo com a organização. Tal alinhamento se dá informalmente, desde a inserção do indivíduo na instituição, e também formalmente, por meio de ações educativas que visam à apreensão de conceitos e competências subjacentes a cada instituição.

**A Educação Corporativa traz elementos diferenciados e que devem ser observados e respeitados para uma atuação eficaz. Para começar, trata-se de ensinagem (ensino-aprendizagem) de adultos que já possuem formação em nível de graduação e até pós-graduação (público interno), além de outras experiências de trabalho; ou seja, possuem conhecimentos, habilidades e atitudes delineados. Portanto, é preciso trabalhar e desenvolver o que já possuem melhorando sua capacidade de entrega.**

Construir um ambiente organizacional que permita trocas significativas e um relacionamento interpessoal pautado na ética e valorização do ser é objetivo de uma organização que quer ser produtiva quantitativa e qualitativamente. É preciso criar um ambiente de desenvolvimento de pessoas, no qual a

compreensão de que o indivíduo é complexo e indissociável afetiva, cognitiva e fisicamente proporcione ações voltadas para a integralidade do ser. Não há contestações acerca do princípio: um indivíduo feliz produz melhor.

Destarte, a aprendizagem de adultos – Andragogia - implica predisposição do ser. É necessário que o indivíduo deseje aprender, esteja aberto à mudança. Criar um ambiente favorável à aprendizagem é fator inerente ao sucesso de qualquer ação nesse campo. Por isso, a ensinagem de adultos no ambiente organizacional requer a produção de interações e significados, a estreita ligação com o trabalho e, principalmente, a aplicabilidade do que se pretende ensinar. No livro “Aprendizagem de Adultos – Fundamentos para Educação Corporativa” diz:

A aprendizagem mais eficaz acontece quando conseguimos satisfazer os seguintes critérios: realmente queremos e precisamos do conhecimento; sabemos como iremos aplicá-lo; seremos recompensados de uma forma ou de outra por tê-lo; podemos contar com a nossa própria experiência; podemos aprender de acordo com o nosso ritmo e estilo; somos estimulados a aprender sobre onde encontrar e como avaliar as informações; somos puxados e desafiados; somos apoiados; somos tratados como indivíduos com necessidades únicas por quem quer que esteja nos ajudando a aprender. (Rogers, 2011, p. 62)

Avaliar cada curso é fundamental para o avanço e alcance dos objetivos elencados. Para isso, a EC pauta-se na Norma ISO 10.015, ao realizar avaliação de reação e também avaliação de impacto do treinamento (nesse caso, ainda em fase inicial). Para a avaliação de aprendizagem, em alguns cursos, são desenvolvidas atividades práticas e/ou trabalhos que permitem o exercício do que foi trabalhado, sem, contudo, haver notas e provas. Porém, ainda há dificuldades de mensurar os resultados, pois, como comprovam as pesquisas:

No que tange à implantação de um sistema de mensuração para avaliar o impacto do SEC (Sistema de Educação Corporativa) no negócio, percebe-se ser este ainda o ponto mais vulnerável, porque os respondentes concordam pouco com a proposição de que, na concepção de um programa educacional, devem-se definir de forma mensurável os resultados esperados pelas lideranças da empresa. Talvez daí venha a grande dificuldade de avaliar os programas educacionais: se as lideranças não definem os indicadores de resultados quando da concepção dos programas, será muito difícil

que a área de RH o faça sozinha, depois dos programas já implantados (EBOLI, et. al., 2010b, p.135).

Os professores são bem avaliados nos formulários de reação. A escolha do professor é bem estudada pela EC: no que tange ao conhecimento, são *experts*. A especificidade das temáticas e a necessidade da experiência prática já trazem consigo uma limitação na oferta de profissionais a contratar. Não é preciso que o professor seja um acadêmico e, se o for, há que ter experiência de trabalho correlacionada ao tema. Assim, encontrar um professor para ministrar um curso ou comprar vagas em cursos ofertados no mercado é tarefa às vezes bem difícil. Há excelentes professores e cursos no mercado, mas atenderão à peculiaridade que se quer discutir? Suprirão os *gaps* apresentados no desenvolvimento do trabalho? Terão o aprofundamento e ligação com a prática fiscalizatória do TCM? Contratar cursos *in company* muitas vezes é uma opção melhor, pois podem ser customizados; mas nem sempre adotada, devido aos custos. Mais uma vez justifica-se a utilização de servidores do quadro como instrutores, é a opção mais assertiva a um custo menor.

### 3. CONCLUSÃO

---

São inegáveis a necessidade e a importância da Educação Corporativa no contexto dos órgãos públicos. Capacitar seu pessoal para que ele exerça com competência suas atribuições, atualizado com as rápidas mudanças de cenário dos dias atuais, é questão de fortalecimento e sobrevivência institucional. O antigo modelo de servidor público, incompetente e descomprometido com o bom exercício do atendimento ao cidadão, que paira no inconsciente da sociedade, ainda que generalizante e questionável, precisa ser superado através da profissionalização e demonstração de resultados institucionais.

O crescimento das escolas de governo caminha no sentido de responder às demandas sociais e institucionais. A Escola de Contas do TCMGO tem demonstrado, por sua demanda e trabalho crescentes, que se faz imprescindível. Necessário também se faz seu crescimento mediante a ampliação da capacidade de atendimento às demandas internas e externas, tanto pela oferta de cursos presenciais como pela educação a distância. Os passos para essa evolução têm sido dados de acordo com o que cada momento histórico propicia. Educar é um processo contínuo, multilateral e não pode ser imposto, precisa ser desejado. Devemos respeitar o que já existe e avançar para a agregação de novos saberes e formas de fazer.

A Escola de Contas já conquistou seu espaço no contexto interno e externo, ao ser demandada e bem avaliada em suas ações de capacitação. Todavia, crescer quantitativa e qualitativamente, com a consciência de sua responsabilidade e necessidade de excelência em sua prestação de serviços, é

mola propulsora de suas ações.

Avançar na qualificação docente de seus atores e na modernização de suas práticas de ensino-aprendizagem é etapa que se mostra possível e desejável nesse horizonte. **A aprovação do Regulamento da Escola de Contas (Resolução Administrativa Nº 00085/2017) e de outros normativos que estão na pauta de discussão proporcionará avanços para a qualificação docente e até para o credenciamento da EC junto a órgãos reguladores da Educação (Minuta de Instrutoria).**

Novas pesquisas que mensurem a efetividade das ações de capacitação da Escola de Contas e seus impactos no trabalho poderão trazer mais luz e apontar diretrizes de melhoria do trabalho educativo da instituição.

## 4. Referências

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO 10015 – Gestão da qualidade: diretrizes para treinamento. São Paulo, 2001.

ANASTASIOU, L. G. C, ALVES, L.P. Processos de ensinagem na Universidade. Joinvile, SC: Univille, 2003.

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARTONI, Daniela. Educação corporativa. 04 de junho de 2011. Disponível em: [www.administradores.com.br](http://www.administradores.com.br)

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos: o capital humano das organizações. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

EBOLI, Marisa. Educação corporativa no Brasil: mitos e verdades. Gente: São Paulo, 2004.

EBOLI, Marisa. Educação corporativa. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo (Org). Escolas de governo: perfis, trajetórias e perspectivas. Brasília: Enap Cadernos: 2015. v.I

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

LIBÂNEO, José Carlos. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo, 2003.

MASETTO, Marcos T. O professor na hora da verdade: a prática docente no ensino superior. São Paulo: Avercamp, 2010.

ROGERS, Jenny. Aprendizagem de adultos: fundamentos para educação corporativa. Porto Alegre: Artmed, 2011.



Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-93472-01-5



9 788593 472015



**Instituto Rui Barbosa**  
www.irbcontas.org.br  
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



**TRIBUNAL DE CONTAS**  
DO ESTADO DO TOCANTINS