

ANAIS



II Encontro Técnico de Educação Corporativa dos Tribunais de Contas

A educação corporativa no
contexto do Controle Externo:
desafios e perspectivas



APÓIO



Ministério do
Planejamento



REALIZAÇÃO





Formado em Psicologia pela Universidade de Brasília e Mestre em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi bancário, dirigente sindical, educador sindical e professor universitário. Na gestão pública, atuou nos âmbitos municipal e federal. Trabalha com educação não formal de adultos desde a década de 1980. Atualmente é Presidente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, desde maio de 2011.

O Papel das Escolas de Governo na Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP)

Paulo Sérgio de Carvalho

Resumo: a gestão por competências e o reconhecimento das Escolas de Governo, instituição prevista no art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), nos âmbitos federal e estadual. A rede de escolas (http://www2.enap.gov.br/rede_escolas/) permite ações integradas, construção coletiva, racionalização e otimização de recursos. Dessa forma, foi criado o Mapeamento da Oferta de Capacitações nas Escolas de Governo – Sistema MAPA. O sistema MAPA tem por objetivo coletar dados da oferta de eventos de capacitação em escolas de governo, em nível municipal, estadual e federal, visando produzir e disponibilizar informações gerenciais informatizadas. Dentre os principais desafios para a consolidação da PNDP, destaca-se o alto nível de complexidade, ou seja, os diferentes níveis de conhecimento e estrutura organizacional entre as escolas, o engajamento dos dirigentes e a capacitação gerencial.

Meus agradecimentos muito especiais ao convite para estar aqui com vocês. Já fizeram muitos agradecimentos por eu estar, mas para mim realmente é uma oportunidade ímpar de aprendizado. Assumi a presidência da Escola Nacional de Administração Pública no início de maio e já estava na escola desde 2005, mas devo confessar que a participação num fórum como este é um momento extremamente privilegiado para ampliarmos os horizontes, sobretudo pela participação das pessoas que me precederam, que foram extremamente ricas nas suas abordagens. A mesa de abertura para mim foi bastante rica e eu só fico um pouco constrangido porque tenho o hábito de falar escutando e de escutar falando. O nosso tempo aqui é curto e a minha incumbência é a transmissão de algumas informações. Fiquei incomodando a Rosa Chaise, que é a querida colega que articulou a minha vinda aqui. Perguntei-me quem é esse povo que vai estar ali na minha frente. Então, tentei adaptar uma fala que eu vou seguir. Fiz questão de manter certos textos escritos na suposição, talvez equivocada, de que vocês não tenham essas informações, e por isso estão aí escritas para ficarem para vocês lerem depois.

Seguindo o roteiro, vou falar inicialmente sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, caracterizá-la de forma breve. Vou falar sobre as Escolas de Governo, o papel delas dentro dessa política e também da Escola Nacional de Administração Pública, porque eu não iria me deslocar até aqui e não fazer, ainda que muito pequena, uma propaganda de nosso trabalho.

É importante dizer que estamos falando no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Quer dizer, do ponto de vista da institucionalidade, da legislação, estamos falando de uma política que foi instituída por um decreto de 2006 para a Administração Federal, que tinha por objetivo organizar e ampliar a capacidade de oferta e realização da capacitação dos servidores públicos federais, com base na ideia de gestão de competências, procurando introduzir algumas inovações.

É importante dizer o que essa política trouxe de novidade em relação à situação anterior. Essa visão da gestão por competência reconhece explicitamente o papel das Escolas de Governo, dando a elas uma certa prioridade na questão da organização da oferta, da capacitação dos servidores públicos e também um incentivo àquelas instituições governamentais para que sejam mais pró-ativas nas suas realizações. Aqui estou falando para um público diferenciado, que não é exatamente o público com que mais se convive. Na Administração Pública Direta, tem-se um público completamente diversificado. Há organizações que funcionam com modelos administrativos próximos da Idade Média ou do período da descoberta do Brasil, assim como outras que estão no pós-século XXI. Então, é com um grau de complexidade muito grande que nós convivemos.

Já se passaram quatro anos ou quase cinco que essa política foi decretada. Um decreto não faz uma política, mas é um elemento importante da institucionalidade. Para superar os desafios para a consolidação dessa política, acho muito importante o engajamento dos dirigentes, conforme ouvi nas falas que me precederam. A Desembargadora, que é uma dirigente pública e cuidadora de uma escola, afirmou que se os dirigentes não compreenderem a função de formação,

a função de capacitação como estratégica, e retomando também a apresentação da professora Sylvia, realmente ficaremos diante de uma questão sem saída. Vamos ficar sempre nos lamentando, fazendo uns cursinhos e vendo o que acontece. Então, o desafio principal é este. A questão de construção de novas metodologias inovadoras próprias para os tempos atuais. Acrescentei no trabalho, como estudo de caso, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação meramente a título exemplificativo. Temos o entendimento de que a formação do trabalhador adulto, contemporâneo, exige um investimento contínuo e a disseminação permanente dessas novas possibilidades. A estruturação das áreas de gestão de pessoas, dos órgãos, dos ministérios, é uma das situações bastante fragilizadas. Temos que ter como foco, dentre outros, a formação, a capacitação dos dirigentes públicos. Também fazendo referência ao Peter Drucker, citado pela professora, as pessoas que a gente acha que estão formadas são às vezes as que mais estão precisando de informação. Sem considerar também a grande massa dos trabalhadores que precisam de sistemas formativos articulados. Há ainda outros aspectos relevantes.

As Escolas de Governo aparecem na Constituição de 1988, inseridas em 1998 por meio da Emenda Constitucional 19. Elas estão previstas no artigo 39, nos âmbitos federal e estadual. Quando a gente olha para o tamanho do nosso país, com cerca de dez milhões de servidores públicos na administração direta, no âmbito das três esferas de governo, cerca de seiscentos mil só na esfera federal, podemos perceber que é um desafio muito grande a capacitação articulada dessa gente. A resposta ao desafio da formação é exigir articulação das três esferas de governo por meio de redes de capacitação.

No decreto da política há dois momentos que tratam da priorização às Escolas de Governo e também da construção de um sistema de Escolas de Governo da União a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Por definição, as Escolas de Governo são órgãos, instituições que estão incluídas na estrutura da administração pública federal direta autárquica e fundacional. Evidentemente, a nossa discussão aqui é política, não é jurídica, estamos falando de delimitações sobre determinados aspectos porque formar servidores públicos não é só através dos instrumentos internos de governo. Assim como não são Escolas de Governo só aquelas que são da estrutura administrativa, porque tratar de governo, tratar de gestão não é tarefa exclusiva do governo; ao contrário, determinadas capacitações deverão ser feitas de fora.

A Escola Nacional de Administração Pública foi criada como escola em 1986. Ela está engajada na questão das redes desde, pelo menos, 2003, quando se fomentou a criação da rede nacional de Escolas de Governo. Também trabalhamos com algo que julgo parecido com rede. A palavra rede contém um conjunto de conceituações e nós a usamos num sentido muito amplo, então há um programa de parcerias que achamos que tem o sentido de rede, mas não é algo desierarquizado e solto como a rede nacional.

Temos o sistema de Escolas de Governo da União, em constituição, citado no decreto e a ENAP participa de várias redes internacionais. Há a proposta

de criação da rede de Escolas de Governo de UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). Isso foi agora há poucos meses, então, ainda não está constituída. Acabei de ver no folder da Escola de Contas uma rede vinculada ao Centro Latinoamericano de Administração para el Desarrollo - CLAD e cuja existência eu nem sabia, porque é uma profusão de articulações interinstitucionais que às vezes acho que o nome mais adequado para usar é "articulações interinstitucionais", porque algumas delas possuem contratos que estabelecem determinadas regras que vão reduzindo o papel de rede naquele sentido de uma mera articulação de "nós" todos igualmente. Às vezes há alguns graus de hierarquização que não são muito compatíveis com o conceito mais geral de rede.

A rede foi criada em 2003 essencialmente para o compartilhamento de experiências, conhecimentos, visando criar sinergia entre as áreas governamentais. Vemos nela potencial muito grande para formulação, difusão e participação na implementação da política de capacitação, na racionalização e otimização de recursos principalmente humanos. Mas além do aprimoramento do capital humano, também o uso de um equipamento público como uma sala como essa, que podemos compartilhar, criando sinergia, com a ampliação da inteligência coletiva. Há vários aspectos relacionados ao compartilhamento que estão profundamente articulados, como já bem fundamentou a exposição anterior, da professora Sylvia Vergara.

É importante assinalar que dessa rede nacional as instituições participam por livre adesão. Pede-se apenas que sejam instituições públicas, ligadas a governos, essa é a única exigência para a adesão. Ela praticamente se viabiliza por meio de encontros anuais. Não estamos certos de realizar algum ainda este ano. Estamos preparando a sugestão de um encontro para o primeiro semestre do ano que vem, mas num patamar que a gente espera diferenciado em relação aos anteriores. Estamos querendo avançar nas discussões e a minha participação aqui muito me anima, exatamente para avançar certas preparações prévias para que as discussões naquele fórum já sejam em outro patamar. Precisa-se de uma preparação prévia. No momento, temos cento e oitenta e cinco instituições ligadas a essa rede, sendo quarenta e seis federais, noventa e seis estaduais e quarenta e três municipais. Digo instituições e não escolas porque aí também temos às vezes uma Secretaria de Administração municipal ou estadual. Há algumas instâncias que não estão dentro do conceito de escola e as escolas nem todas são escolas, são no sentido físico de escola, mas são articulações de projetos educacionais que é um modo de ser escola também. A maioria dessas escolas são vinculadas ao Poder Executivo, mas temos também algumas vinculadas aos demais poderes. Então é realmente uma rede aberta de conversação e de troca de experiência.

Pelo que fiquei sabendo, trinta e duas das trinta e quatro Escolas de Contas estão representadas neste encontro. Por essa razão, quero aproveitar para parabenizar a todos por esse engajamento. É isso que faz rede, rede potente, porque existem muitas redes burocráticas que não servem para nada. Rede potente significa ação prática. Já contamos com quinze escolas cadastradas na rede nacional.

Se temos trinta e quatro, existe a possibilidade de entrarem mais dezessete. Dessa forma, há uma intenção de propaganda na minha participação aqui. As escolas que participaram dos últimos encontros nacionais tiveram uma participação significativa na luta que empreendemos para a manutenção do credenciamento dos nossos cursos de especialização. Acho que esse é um momento significativo. As Escolas de Governo estão legitimamente protegidas em relação a uma legislação do MEC que entende não ser possível manter os cursos de Pós-Graduação para instituições não educacionais, e aí relacionou como instituições de ensino, ainda que não sejamos, algumas das nossas escolas que não são da rede formal de ensino vinculada ao MEC, mas são instituições que ofertam formação no governo. Na rede das Escolas de Contas temos cento e cinquenta e três cursos que são ofertados por essas escolas cadastradas num mapa da oferta de capacitação. Isso considerando as oito escolas que responderam, ainda há sete dentre quinze escolas que ainda estão nos devendo o preenchimento de um cadastro de detalhamento. Dos cento e cinquenta e três cursos, a quantidade maior é oferecida pela Escola de Contas do Rio de Janeiro, que é uma grande parceira.

Então fazemos parceria com outras escolas regionais para oferta de cursos presenciais de desenvolvimento gerencial, em que uma parcela do atendimento deve ser garantida aos servidores federais.

A ENAP tem um programa de parcerias bastante expressivo. A ENAP só tem sede em Brasília, os seiscentos mil servidores públicos federais estão distribuídos no território nacional, uma minoria deles está em Brasília. Então fazemos parceria com outras escolas regionais para oferta de cursos presenciais de desenvolvimento gerencial, em que uma parcela do atendimento deve ser garantida aos servidores federais. O Sistema de Escolas de Governo da União é algo que está em constituição, previsto no decreto 5707. Há um decreto governamental de 2005 que fala da responsabilidade de essas Escolas de Governo ofertarem capacitação para os dirigentes públicos ocupantes de cargo de direção e assessoramento superior como mecanismo de profissionalização crescente da função pública dos dirigentes. Então cabe à ENAP fazer a coordenação das demais escolas federais do Executivo nessa evolução, além da realização de uma série de outras atividades. São onze escolas federais com diferentes épocas de criação, várias delas setoriais.

A ENAP, muito singelamente falando, tem a missão de desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade do governo na gestão das políticas públicas. É uma formulação que fizemos em 2003, que ainda estamos mantendo. No entanto, houve recentemente uma mudança governamental na ENAP. A Dr^a Helena do Amaral ficou na presidência durante oito anos e eu já era o Presidente-substituto. Quando assumi, dei continuidade a algumas mudanças que já se encontravam em andamento. Uma coisa que a gente vai tentar mudar é a nossa visão de futuro. Temos que criar institucionalidade, estamos falando do desenvolvimento de agentes públicos de alto desempenho. Estamos falando em agentes públicos e não servidores públicos porque queremos criar capacidade tanto do ponto de vista de musculatura e cérebro, como também de legalidade, para formarmos cidadãos que estejam atuando na gestão das políticas públicas, como, em primeiro lugar, os conselheiros participantes dos diversos conselhos de participação tripartite, bipartite com o governo. Estamos sendo fortemente pressionados pela Secretaria-Geral da Presidência da República para iniciarmos esse trabalho, que é importante para diminuir os insulamentos que existem dos servidores públicos, que muitas vezes ficam perdidos dentro dessa grande máquina, afastados da visão do externo.

Sem pedantismo, a ENAP, que eu chamo de a Escola Genérica da Administração Pública Federal, por tratar dos grandes temas de gestão e planejamento, tem uma responsabilidade que não está no seu estatuto, que não está na sua legislação, que é de promover encontros, de promover a disseminação de conhecimentos, de incentivar um sistema forte de capacitação de servidores e agentes públicos no país inteiro nos três níveis da federação. Fazemos há tempos muita prospeção de metodologia, de tecnologias de ensino, utilizando possibilidades da cooperação internacional e nacional, pesquisas, e tudo isso colocando o máximo possível à disposição das demais escolas. Destaco que o sistema MAPA da oferta de capacitação foi uma proposta dentro do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal para vermos o que temos e como podemos potencializar os usos da oferta dentro de uma rede nacional de capacitação de servidores. Muito aberta essa rede, a gente sabe onde ela começa, não sabe onde ela acaba. Então o sistema MAPA tem o objetivo de coletar dados de ofertas de eventos de capacitação nas Escolas de Governo nos vários níveis visando a produzir, disponibilizar informações gerenciais por meio de um sistema virtual informatizado.

Já está criado, embora ainda se encontre numa fase um pouco rudimentar de uso e de reverberação. Acho que estamos no limiar de uma potencialização grandiosa. Quem é o público-alvo? Todos os que trabalham com capacitação de servidores públicos, e então incluímos a Rede Nacional de Escolas de Governo, naquele sentido superamplo, das três esferas de governo. Penso que futuramente nem vai estar fechado, mas isso vai depender da evolução e é uma pactuação dentro da rede, não terá que necessariamente estar fechado, mas isso por enquanto é suposição. Que outras instituições, mesmo que pri-

vadas, mas a serviço do público, estejam participando. Mas isso é daqui a um tempo ainda, porque ainda não conseguimos nem sedimentar essa primeira fase. Ele (o sistema MAPA) pode ser utilizado como escola, para troca e compartilhamento de informações sobre cursos e formação de parcerias.

Das cento e oitenta e seis escolas ou instituições hoje presentes, oitenta e cinco inseriram informações de sua oferta. Há ali beirando quatro mil cursos que tratam de quarenta e três diferentes assuntos ou áreas temáticas, com destaque predominante para Administração e Gestão Pública. A maior parte desses cursos são presenciais, e hoje temos seiscentas e setenta e cinco usuários com acesso. São pessoas credenciadas pelas Escolas de Governo participantes da rede que têm acesso, além de cento e trinta e nove gestores públicos que não são diretamente de dentro da rede, mas que supostamente vão organizar processos, planos de capacitação. Esses números são pequenos, pelo estágio ainda inicial de funcionamento da rede. É importante dizer que houve um trabalho, faz três anos que está sendo criado, muito forte de construção de um vocabulário controlado, de forma que essa diversidade imensa desse nosso Brasil, quando falasse a palavra gestão, quando falasse controle, que todo mundo falasse a mesma coisa, com o mesmo significado.

Eu ainda teria muitas coisas para falar para vocês, sobretudo para perguntar. Eu quis fazer essa fala e acabei conseguindo. Acho que já se passaram trinta minutos. Agradeço muito a vocês que estão aqui. Espero que entendam essa minha fala como uma contribuição à reflexão sobre a importância de se fortalecer a sinergia entre todos os cidadãos e cidadãs que estão construindo um estado democrático no Brasil. Trata-se de uma proposta muito ampla, e acho que na sua fala a Dr^a Sylvia já pontuou muito bem o tempo que estamos vivendo, que é o da gestão e geração do conhecimento. Temos desafios a enfrentar. Não é fácil porque somos assoberbados por tarefas cotidianas que nos prendem. Para eu estar aqui hoje, deixei de fazer várias coisas. São opções que precisamos fazer para poder construir essa nossa rede. Mais uma vez, Paula, agradeço muito pelo convite. Desejo muito sucesso para esse Encontro de vocês. Não vou poder participar, lamento, porque o tema é interessantíssimo e eu peço encarecidamente que socializem conosco o produto do trabalho de vocês. Muito obrigado.

DEBATE

Paula Alexandra Nazareth (TCE-RJ)

Obrigada a todos os presentes a esse evento, o qual não faria sentido sem que vocês aqui estivessem. Agradeço muito aos nossos palestrantes. A Desembargadora Leila Mariano já precisou se ausentar porque tinha que ir para o Tribunal assumir suas funções e a professora Sylvia também tem urgência de sair. Então, nós vamos proceder da seguinte maneira: vou ler uma pergunta para a professora Sylvia, depois uma pergunta para o professor Paulo. As outras perguntas serão enviadas aos palestrantes por e-mail. Fiquei encarregada pela Desembargadora de passar para ela as perguntas que lhe fossem destinadas. Todas serão respondidas.

O Antônio Maia, que é Analista de Controle Externo do TCE-RJ, pergunta à professora Sylvia Vergara: Se a Educação Corporativa no âmbito da administração pública for dirigida e controlada pelos gestores das instituições, existe a possibilidade de o rumo da instituição seguir interesses pessoais? Qual o modelo adequado para a administração pública?

Professora Sylvia Vergara (FGV-RJ)

A Desembargadora Leila falou do positivismo pautando o ensino, a elaboração de questões relativas ao Direito. O positivismo só vê um modo, uma maneira de fazer as coisas. Então não podemos nos ater a isso porque o positivismo é uma epistemologia, é uma forma de se ter acesso ao conhecimento, de acreditar nesse conhecimento e nos faz deixar de lado outras questões, por exemplo, deixamos de considerar os interesses particulares. A visão de complexidade nos mostra isso. Os interesses particulares sempre vão acontecer. Ao mesmo tempo que se considera tudo isso, há também um controle da sociedade, há uma maior transparência, portanto, não há um único caminho para se chegar a um fim. Não há. Será que há um único caminho para irmos daqui a Niterói? Não há. Podemos ir de barca, de carro, de ônibus. Há vários caminhos. Portanto, temos que escolher o caminho mais adequado. Se um gestor não estiver fazendo aquilo que é interessante, que é importante em termos de uma Educação Corporativa, cabe aos seus pares, a outras pessoas, chamarem

a atenção dele para isso. Chamar atenção para ele pensar sobre o que ele está fazendo. Mas interesses pessoais sempre existirão. Temos que tentar neutralizar isso da melhor forma possível e, nesse sentido, a transparência ajuda muito.

Paula Alexandra Nazareth (TCE-RJ)

Obrigada, professora. Agora vou ler uma outra pergunta, por ordem da chegada. Mas antes uma breve consideração. Falou-se tanto aqui hoje em equipe. Quero destacar que nada disso estaria acontecendo aqui hoje se não fosse a equipe da Escola de Contas e Gestão do Tribunal. Então, agradeço a todas as pessoas que trabalham na Escola de Contas, algumas estão aqui, outra estão lá em Niterói, preparando a casa para amanhã recebê-los. Agradeço muito a todos pelo empenho e dedicação.

Agora vou ler a pergunta do Pedro Henrique, que é Assessor do IPC do TCE do Ceará, dirigida ao professor Paulo Sérgio: Como a ENAP está lidando com a necessidade de capacitar terceirizados na administração pública, levando em conta que esse setor é uma realidade nas esferas de governo?

Professor Paulo Sérgio de Carvalho (ENAP)

Pergunta cruel. A ENAP tem o problema de não dar conta da sua demanda direta. Então, esse problema é muito forte, ele é real. Ainda não o abordamos realmente. Existem alguns órgãos que nos contratam – os terceirizados e outras formas de contratação. Como sabem, temos um arsenal bastante confuso de contratos de trabalho na administração pública. Isso vem mudando, em razão de uma política de fortalecimento dos quadros próprios de governos, com a realização de concursos. No entanto, há ainda uma profusão de modos de inserção de trabalhadores no serviço público que ainda não encaramos e não enfrentamos adequadamente. A ENAP não pode fazer a capacitação dos terceirizados. Já não atendemos ao conjunto da nossa demanda, então ainda não enfrentamos esse assunto. À medida que chega de uma Escola de Contas uma pergunta dessa, fica demonstrado quão candentes elas são. Vivemos às voltas com os Tribunais de Contas, com as controladorias, com o que podemos e o que não podemos fazer. Várias das coisas que abordei na minha apresentação são desejos políticos. Alguns, para serem viabilizados, ainda carecem de acertos institucionais e jurídicos para que possam ter legalidade plena para a sua realização e os órgãos de controle cumprem corretamente o seu papel de monitorar isso. Faz parte da política nacional de desenvolvimento de pessoal. Apesar de o decreto já estar em vigor há quatro anos, ainda há pouco encaminhamento dessas questões. Temos que ter uma noção exata do tamanho dos desafios a serem enfrentados. O avanço é positivo, porém precisamos avançar muito mais. Uma das questões centrais está aí. Como é que vamos cuidar

para homogeneizar os nossos servidores? Todos que estão aí são de diferentes grupos, todos têm seus graus diferenciados de inserção e legitimidade. O que não tiver legalidade tem que ser resolvido, mas quem está no serviço público precisa estar dentro da regra que a professora Sylvia citou. Exige-se formação permanente. Então, não faz sentido, ou então você tem que garantir nos contratos terceirizados que a capacitação exista, mas isso é evidentemente muito difícil de ser viabilizado em relação aos terceirizados. Não se está contratando uma pessoa, mas um posto, um cargo. Assim, precisamos criar competências em determinadas ações concretas. É um assunto para nós todos nos envolvermos e buscarmos solução. Acho que cabe à política nacional de desenvolvimento de pessoal começar a enfrentar essas questões, mas não tenho nenhuma resposta conclusiva para vocês nesse instante. Agradeço muito a atenção de vocês. Caso haja outras perguntas para mim, vou ter todo o cuidado em responder. Minha sugestão é que o conjunto das respostas seja socializado, tornando-as uma coisa pública. Eu mesmo fiquei muito curioso para saber do conjunto. Muito obrigado.

Paula Alexandra Nazareth (TCE-RJ)

Agradeço à professora Sylvia e ao professor Paulo Sérgio pelas elucidativas respostas.

Mestre de Cerimônias – Mário Belizário

Agradecemos aos palestrantes que abrilhantaram o evento. A partir de agora, teremos o intervalo de uma hora para o almoço. Retornaremos ao trabalho às 14h30min. Bom almoço a todos.