

Formação e capacitação na
construção de um novo Estado

Evelyn Levy

19

Formação e capacitação na
construção de um novo Estado

Evelyn Levy

19

Texto para Discussão é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador Editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de Produção Gráfica

Fatima Cristina Araujo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Danaé Carmen Saldanha de O. Alves

© ENAP, 1997

LEVY, Evelyn.
L668f Formação e capacitação na construção de um
novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1997.
15f. (Texto para discussão, 19)
1. Reforma Administrativa 2. Gerentes
públicos - capacitação 3. Estado I. Título
II. Série

CDD 353.073

Brasília - DF

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 5086

Fax: (061) 245 2894

Formação e capacitação na construção de um novo Estado

*Evelyn Levy**

I - Introdução

Em poucos lugares, a crise de paradigmas está mais presente do que no modo de funcionamento e no papel desempenhado pelo Estado.

Ao se tratar de buscar a reconfiguração do Estado, emerge de imediato o tema essencial da requalificação de seus quadros, tema esse que igualmente deve ser visto dentro de uma perspectiva profundamente renovada.

Esse ensaio procura traçar os contornos desse novo Estado, os perfis dos agentes necessários ao seu funcionamento e as formas possíveis para sua capacitação. Ao final, faz-se uma avaliação dos processos de mudança que começam a ocorrer nas organizações públicas brasileiras, em que se evidencia o grande potencial que nelas existe para seu próprio desenvolvimento.

II - O novo Estado

O debate sobre a reforma de Estado vem convergindo para um modelo que parece se impor de modo aproximadamente homogêneo em diferentes realidades. Não são poucos os autores que desafiam precisamente a imposição hegemônica desse padrão único.

No entanto, alguns elementos parecem criar o substrato comum para caminhos aparentemente iguais. De um lado, os novos termos da competição internacional e a financeirização da economia pressionam fortemente os estados para o uso, crescentemente, eficiente de recursos. As transformações tecnológicas — sobretudo no campo da informação — imprimem um novo e acelerado ritmo aos processos de trabalho e de comunicação. Expostas a volumes crescentes de informação, usuárias de serviços cada vez mais especializados e personalizados, as sociedades contemporâneas parecem profundamente insatisfeitas com os serviços públicos em particular, e com o funcionamento do Estado, de modo

*Doutora em Administração, atualmente diretora de Educação Continuada da Escola Nacional de Administração Pública/ENAP do Ministério da Administração e Reforma do Estado.

geral. Ao mesmo tempo, o conjunto dessas transformações tem acentuado as desigualdades sociais e, principalmente, tem provocado o aumento da distância entre pobres e ricos.

A resposta para o conjunto desses desafios por parte de sociedades, que desejam estar organizadas para se posicionar bem dentro do quadro da 3ª Revolução Industrial, tem sido o de buscar fortalecer estrategicamente o Estado, colocando-o no controle das políticas públicas, exercendo funções regulatórias onde o mercado não o faz, respondendo com agilidade às demandas sociais, buscando uma comunicação direta com sociedades cada vez mais complexas.

Como decorrência desses supostos, busca-se dotar o Estado de um *núcleo estratégico*,¹ capaz de formular e controlar a implementação de políticas públicas, ao tempo em que se transfere para organizações estatais, públicas ou privadas a provisão de serviços públicos. Aumenta, assim, a necessidade de capacitar esse mesmo *núcleo* de competências de regulação e contratualização.

Ao lado de ver renovadas suas funções e estruturas, o modo de operação do Estado passa também a adotar um novo padrão denominado *administração gerencial*.

A *administração gerencial* procura, sem se afastar do estado de direito, adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes, sobretudo, maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos para com o Estado, voltando-o a eles. Faz da transparência e do controle cidadão alavancas da eficácia dessas organizações. Introduce também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada com vista a aprofundar os ganhos de eficiência.

Em oposição à *administração burocrática*, prevê instituições menos hierarquizadas, com alto grau de envolvimento de todos servidores.

Embora apresente um perfil doutrinário muito aproximado em todos os lugares onde está sendo introduzida, a *administração gerencial* — ou *new public management* — possivelmente adquirirá diferentes tons de acordo com a história institucional, as tradições políticas e a coalizão de forças que apóia a reforma, em cada realidade nacional ou subnacional.

No entanto, sejam quais forem as ênfases que sobressairão em cada realidade, o certo é que esse modelo pressupõe uma atenção vigorosa à gestão dos recursos humanos. Do mesmo modo como se pode observar nas organizações privadas, os processos de trabalho implicam um corpo de profissionais com amplo domínio sobre a *missão* da organização, com conhecimentos mais variados e integrados sobre o processo produtivo e, acima de tudo, com atitudes de muito maior independência e poderes para a tomada de decisões. A organização contemporânea demanda uma permanente capacidade de inovação, em lapsos de tempo cada vez mais curtos, exigindo para tanto uma aproximação

muito maior entre os diferentes níveis hierárquicos e setores. A contribuição de cada indivíduo passa assim a ser preciosa, e conseqüentemente, seu desenvolvimento — conhecimentos, habilidades e atitudes — um recurso estratégico da instituição.

III - Novos perfis

É possível afirmar que nesse novo Estado a administração pública deverá ser composta por dois tipos de instituições: as de formulação e controle e as de execução; a natureza das últimas pode variar, como se fez referência acima, em estatais e públicas não-estatais. Por definição, as últimas não pertencerão ao Estado; entretanto, deverão estar subordinadas ao controle estatal.

As atribuições do *núcleo estratégico* indicam a necessidade de profissionais generalistas,² capazes de integrar conhecimentos diversos que permitam escolhas estratégicas e eficientes. A inclinação para a inovação deve estar presente inclusive na formulação de novas funções de produção na prestação de serviços, por exemplo. A exploração de tecnologias e políticas que efetivamente permitam o acesso universal a serviços como os da saúde e da educação, implica a escolha de caminhos pouco convencionais.

Nesse espaço a capacidade de interlocução com os diferentes *stakeholders* das diferentes políticas é fundamental. É necessário qualificar esses quadros para a negociação, dotando-os de forte propensão para escutar os diversos atores, suas propostas, e acima de tudo tornando-os capazes de construir alianças estratégicas entre esses e o poder público, de modo a facilitar a implementação de políticas. Ao perfil desses profissionais deve-se acrescentar duas dimensões a mais: de um lado, a competência para avaliar as políticas; de outro, monitorar as organizações “contratadas” para a prestação de serviços.

Finalmente, é fundamental que esse grupo defenda o que a sociedade define como *interesse público* (BRESSER PEREIRA, 1997).

A implementação das políticas deverá se realizar em organizações possuidoras de muito maior autonomia administrativa. A gestão dessas exige que sejam conduzidas por administradores públicos dotados de capacidade de promover mudanças; que gerenciem com competência seus recursos financeiros, informacionais e principalmente humanos.

“Nunca será demais repetir que a gestão de recursos humanos não se limita apenas à administração do pessoal. Esta constitui apenas um aspecto. A questão dos recursos humanos é também a gestão provisional, a avaliação dos resultados, a avaliação dos potenciais, a orientação, a formação, a responsabilização, a valorização, o diálogo social, a organização do trabalho...

A gestão de recursos humanos deve-se difundir em todos níveis da administração.”
(VALLEMONT, 1996, 12)

Busca-se, assim, transformar as organizações públicas em instituições ágeis, menos hierarquizadas, com forte comprometimento de seu corpo de servidores. Instituições que buscam resultados que são valorizados pelos cidadãos. Organizações transparentes ao controle estatal e controle social.

O perfil da liderança dessas instituições, seja dos dirigentes como da gerência intermediária, deve compor conhecimentos e comportamentos para introduzir profundos processos de mudança e mantê-las permanentemente abertas às oscilações do ambiente externo, assim como colocou Sue Richards (1989):

“Tomar iniciativas, responsabilizar-se pessoalmente pela melhor performance da organização é uma abordagem que vai bem mais além dos modelos mecanicistas e, em realidade, das tradições burocráticas estatais, que induzem a estilos de comportamento fundados na resposta aos estímulos exteriores, mais que sobre a busca ativa de altas performances. Faz-se necessário implementar políticas de valorização de recursos humanos que permitam aos gestores públicos desenvolver não somente suas competências mas também sua autoconfiança, e comportamentos que conduzam a essa atitude ativa.” (RICHARDS, 1989)

É possível fazer referência ainda a mais dois grandes grupos. O primeiro constituído por uma gama de especialistas de diversas naturezas, com formações mais ou menos amplas, segundo as combinações técnicas que forem sendo implantadas. Assim, poderão se fortalecer estratégias como aquelas que estão sendo adotadas na saúde, em que uma parte do primeiro atendimento é feito pelos agentes de saúde. Alternativas semelhantes podem se mostrar muito vantajosas para a administração pública brasileira que, em geral, possui um grande contingente de servidores de nível médio; esses quadros poderiam ser requalificados para exercerem novas funções técnicas.

Para o conjunto desses profissionais, é preciso permitir aperfeiçoamentos técnicos especializados, mas também o aprendizado de competências administrativas.

O quarto grupo deve desenvolver atividades de apoio. Esse grupo tenderá a diminuir, tendo em vista que as tecnologias de informação disponíveis permitem a extinção de inúmeras funções. No entanto, a atividade de comunicação, interna e externa, ganha maior relevância. Toda sorte de atendimento ao público é, portanto, enfatizada.

IV - Perspectivas para a formação e requalificação dos quadros

Vejamos agora como qualificar os novos perfis.

A formação do grupo que deve compor o *núcleo estratégico* supõe conhecimentos sólidos em disciplinas básicas, aferidos em concursos públicos.

Pressupõe igualmente um programa de formação inicial, a ser complementado por eventos de educação continuada, ao longo da carreira. A própria trajetória a ser percorrida pode ser planejada de modo a permitir a aquisição de perspectivas diferentes da mesma organização, ou períodos probatórios em unidades estratégicas das organizações (RICHARDS, 1996).

As carreiras do *núcleo estratégico* possivelmente são aquelas referentes às funções tradicionais da administração pública (ou típicas de Estado) ligadas à gestão das finanças públicas — Tesouro e Orçamento — do pessoal civil, da formulação e monitoramento da implementação das políticas e da regulação dos serviços públicos.

No campo do monitoramento, há competências novas a serem desenvolvidas: uma cultura contratualista em relação a outras organizações públicas, uma cultura associativa com parceiros de outras esferas de governo e/ou instituições da sociedade civil.

Da mesma forma, a regulação dos serviços privatizados impõe a absorção e desenvolvimento de conhecimentos que permitam ao poder público salvar os interesses de consumidores e uma pluralidade de produtores.

No campo da capacitação dos gerentes públicos, novas estratégias vêm se firmando. A visão de que o gerente deve integrar funções tanto no campo dos recursos humanos, como informacionais e financeiros empresta um significado distinto a esse cargo.

A educação para a gerência está se tornando progressivamente mais aplicada. Ao lado de estudos de caso, que simulam a integração de múltiplas dimensões no processo decisório, pode-se também fazer referência ao *Action Learning* (Mc LAUGHLIN and THORPE, 1993) metodologia baseada em resolução de problemas reais, discutidos em grupos de pares mediados por um facilitador.

No quadro seguinte, Mc Laughlin e Thorpe (1993) mostram as principais características do *Action Learning* em oposição à visão tradicional da educação gerencial:

Paradigmas da educação gerencial

	Educação gerencial tradicional	Action Learning
Visão de mundo	Existe uma noção de prática gerencial correta estabelecida através da pesquisa que define o currículo.	O currículo é definido pelo gerente ou organização.
	Gerentes devem aprender modelos que derivam da teoria.	Os gerentes devem participar de um grupo orientado por um facilitador no qual cada membro está numa posição semelhante, no qual aprendem a resolver problemas, aprendem competências gerenciais e desenvolvem a si mesmos.
Objetivo prático	O auto-desenvolvimento não é importante.	O autodesenvolvimento é muito importante.
	O mundo deve ser um objeto de estudo.	O mundo é um lugar para agir e mudar.
	Educação gerencial é “para”o gerente.	Educação gerencial é “pelo” gerente.
	Especialistas são vistos como a mais elevada forma de conhecimento.	Especialistas são vistos com cautela.
	Especialistas devem decidir sobre o que deve ser aprendido, quando e quanto.	O gerente assume a responsabilidade por seu desenvolvimento, decidindo o que estudar, incluindo o que aprender, inclusive como e quando parar e avaliar o que deve ser aprendido.
	Educação gerencial parte de pesquisas e idéias comprovadas, que então as pessoas relacionam ao modo de empregá-las para agir de modo diferente ou fazer coisas diferentes.	A educação gerencial se dá através do autodesenvolvimento no lidar com problemas com o apoio do conjunto para gerenciar mudanças e criar competências gerenciais.
	Modelos, conceitos e idéias existem para oferecer instrumentos para pensar e agir.	Modelos, conceitos e idéias são desenvolvidos em resposta a problemas.
	O aprendizado é um processo individual.	O aprendizado é um processo social — “companheiros na adversidade”.
Manifestação	Pesquisa orientada teoricamente.	Pesquisa orientada pela prática.
	Pressupõe que uma teoria adequadamente testada é capaz de oferecer conhecimento confiável, que permite a previsão e a produção de situações ideais, exige conhecimento prévio de modelos passados tanto para serem testados como para serem usados como fundamento de novas teorias.	Baseado no pressuposto de que a pesquisa de sistemas organizacionais e, paradoxalmente, aquela relativa às melhores formas de compreender questões sobre organizações, pessoas e gerentes é uma tentativa de mudá-los.

Fonte: (Mc Laughlin e Thorpe, 1993, 23)

De fato a idéia de que a capacitação deve-se ajustar às necessidades individuais não é somente destacada para os gerentes:

“Os programas atuais de reforma estão adotando uma abordagem altamente pragmática para maximizar a efetividade de todos os níveis do corpo de servidores. Os programas de treinamento para assegurar competência são crescentemente talhados para se ajustar a necessidades individuais. Também estão sendo introduzidas técnicas de avaliação de desempenho, que identificam forças e fraquezas de contribuições individuais e o planejamento personalizado de carreiras para que ambições e aspirações individuais elevem o desempenho geral do governo.”(KAUL, 1996)

De todas maneiras, a capacitação deve estar relacionada aos resultados institucionais esperados, se possível pré-definidos por indicadores de desempenho. Deve poder responder às seguintes questões:

- Quais problemas de realização existem na organização?
- O que causa esses problemas?
- A capacitação é uma resposta apropriada?
- Quem deve ser capacitado, quando e por quanto tempo?
- Qual conteúdo?

Dentro da perspectiva adotada, a avaliação — sobretudo a de impacto — passa a ser uma conseqüência da ligação entre desenvolvimento institucional e treinamento: se indivíduos, equipes ou organizações indicam melhor desempenho é porque o último atingiu os objetivos.

Onde houver uma área de treinamento, essa deve estar intimamente ligada ao plano de recursos humanos, e esse ao plano estratégico da organização. Deve poder identificar com precisão quais são as novas habilidades e conhecimentos a serem absorvidos pelos indivíduos, ou ainda oferecer alternativas desejadas pelos indivíduos para seu aperfeiçoamento profissional. Deve também verificar as diferentes modalidades de treinamento existentes, comparando-as em termos de eficácia e custos. Há um campo largo de ação no uso de recursos internos à organização, desde que essa apóie seu sistema de capacitação. Muito também pode ser feito pelo ensino auto-instrucional e não faltam tecnologias para implementá-lo. É preciso, no entanto, estar atento ao fato de que o ensino profissional de adultos requer que o aprendizado se dê a partir da própria experiência do sujeito.

Os sindicatos podem também se constituir em ator importante nesse processo, estabelecendo diversos modos de parceria, seja garantindo que planos de capacitação sejam implementados, seja abrigando a capacitação em suas atividades.

V - Mudança organizacional na administração pública brasileira

Embora a maior parte das organizações públicas brasileiras ainda opere dentro do modelo burocrático, existem inúmeras iniciativas bem-sucedidas que apontam na direção de uma *administração gerencial*. Em especial vale a pena mencionar as instituições que levaram ao conhecimento público suas iniciativas, no concurso sobre *Experiências Inovadoras na Administração Pública Federal*, promovido pela ENAP, em 1996. A adoção de novos modelos de gestão (Hospital das Clínicas de Porto Alegre, Inmetro, entre outras), introdução da avaliação de desempenho (como na Secretaria Federal de Controle), melhoria no atendimento (Delegacia do Ministério da Fazenda, RJ) são algumas que podem ser referidas.

A capacitação para a mudança desempenha aí um papel relevante. O resultado dos treinamentos pode se fazer sentir, de imediato, no nível de motivação; e em seguida, em iniciativas de transformação de uma realidade que está a exigir uma reestruturação profunda e urgente.

Notas

- 1 Embora em grande medida, aqui se tome como referência as principais concepções do *Plano Diretor da Reforma do Estado* (Presidência da República, 1995), assume-se que tais concepções também estão presentes em reformas em implantação em outros países e assim aqui são tratadas de forma genérica.
- 2 A despeito dos esforços realizados desde a década de 70 (Relatório Fulton), com o sentido de fortalecer os especialistas, o serviço público britânico, de fato, tem preferência, para postos em seu núcleo central, por generalistas (RICHARDS, 1996).

Referências bibliográficas

- KAUL, Mohan. “Civil Service Reforms: learning from Commonwealth experiences”. *Public Administration and Development*, v. 16, p. 131-150. John Wiley and Sons, Ltda., 1996.
- MC LAUGHLIN, Hugh and THORPE, Richard. “Action Learning — a paradigm in emergence: the problems facing a challenge to traditional management education and development”. In *British Journal of Management*, v. 4, p. 19-27. John Wiley and Sons, 1993.
- RICHARDS, David. “Appointments to the highest grades in the civil service — drawing the curtain open”. *Public Administration*, v. 74, number 4, Winter 1996. Basil Blackwell, 1996.
- RICHARDS, Sue. “Former des managers pour la modernisation du service public, le rôle du *Management Development*”, *Revue Française d’Administration Publique*, no 51, jui-sep 1989, Institut International d’Administration Publique, Paris, 1989.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. “*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*”. Brasília, DF, 1995.
- VALLEMONT, Serge. “A modernização do Estado: as lições de uma experiência”. *Texto para discussão*, n. 12, ENAP, Brasília, DF, 1996.

Textos para discussão ENAP

1. A série **Texto para Discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Os trabalhos devem vir acompanhados de um resumo analítico em português e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
5. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
6. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
7. Os originais enviados à editora de **Texto para Discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para Discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina
diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para
discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luíz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo
americano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa
Marcos Alonso Nunes
agosto/97, 37p.