

Capacitação e Desenvolvimento Organizacional no Setor Público. Entre "salgar carne podre" ou o "messianismo" dos recursos humanos

Francisco Gaetani

Sheila Brandão Baggio

Considerações preliminares:

A área de recursos humanos tem sido revalorizada na última década em função de dois fatores : a revolução tecnológica e a estabilização macroeconômica. O advento da economia da informação indica claramente a importância do uso intensivo de mão-de-obra qualificada no processo de ajuste microeconômico pelo qual têm passado as empresas, para fazer frente à globalização dos mercados e reestruturação produtiva. No plano macro o controle da inflação relativizou enormemente o peso (e o valor de mercado) dos executivos financeiros em favor de profissionais das áreas de produção, marketing e recursos humanos. Mesmo promissor (nos anos 70 e 80); o campo profissional relacionado com a negociação dos interesses entre capital e trabalho está encolhendo com o declínio do fordismo e o advento da acumulação flexível. Mas estas tendências produziram impactos e continuam repercutindo principalmente no setor privado. Enquanto isso, começam a se espalhar em um processo de lenta difusão no âmbito do setor público.

Apenas com as macrotransformações iniciadas nos anos 80, direcionadas para a reforma do aparato governamental, a problemática de recursos humanos no setor público começou a ser focalizada com atenção especial. Até então era uma não-questão, uma temática sem espaço nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, o mundo parecia caminhar na direção da extensão da estabilidade existente no setor público para as relações de trabalho do setor privado, meta do movimento sindical em escala internacional.

A reflexão apresentada a seguir se insere em um quadro de incertezas e indeterminação sobre o futuro da Reforma do Estado (ou das alternativas de reformas), o que não pode servir de alibi para a paralisia, o escapismo e a protelação, comportamentos tão frequentes na esfera pública.

Contextualização

A discussão sobre flexibilização (e, em alguns casos, precarização) das relações de trabalho começou a redefinir este panorama. E na medida em que o debate sobre a crise do Estado se difundiu, a questão do emprego público começou a ocupar lugar de destaque na agenda. Pressões de natureza econômico-fiscal, privatistas, regulacionistas e liberais apontavam insistentemente a redução dos gastos públicos com pessoal como essencial para a consolidação do ajuste macroeconômico e a liberação de recursos de investimento para a realização de investimentos produtivos ou na esfera social. A iminência da ruptura da estabilidade do funcionalismo público estatutário (regidos pelo Estatuto do Servidor Público) e o deslanche das privatizações nos segmentos mantidos por empresas estatais colocaram o emprego público em cheque, considerando-se especialmente a necessidade de um ajuste intrasetor público.

Estas mudanças se processaram independentemente dos usuais itens integrantes do receituário das agências multinacionais de fomento: cortes de investimentos, redução do custeio, eliminação do atraso no pagamento de fornecedores e prestadores de serviço, "sintonia fina" na condução da gestão da rotina da folha de pagamento, reforma previdenciária e queda da estabilidade. Na verdade, a pressão maior

vem da própria desestruturação do sistema de financiamento do setor público pressionado estruturalmente por um arcabouço constitucional que criou direitos (especialmente na área de previdência e remuneração do funcionalismo) mas não providenciou as respectivas fontes necessárias para o seu lastreamento.

Nestes termos, a folha de pagamentos (principalmente dos inativos) passou a ocupar uma posição de centralidade na agenda de reformas e junto com ela os assuntos relacionados com a profissionalização dos recursos humanos na esfera pública (recrutamento e seleção, sistemática de concursos públicos, política salarial, políticas de carreiras, formação, educação continuada, mobilidade funcional, ascensão e promoção etc). No rastro da preocupação da equipe econômica com o crescimento contínuo dos gastos com pessoal surge uma pressão por se tomar uma atitude, o que permite a mudança do status da temática de recursos humanos: de não-questão passa a ser o bode expiatório para os gastos excessivos do governo.

Mas a consciência do papel a ser desempenhado pela capacitação de recursos humanos como condição essencial para a formulação de novos arranjos institucionais, indispensáveis para a regeneração do aparato do Estado, não se difundiu junto às elites do país (estejam elas situadas dentro ou fora do espaço estatal). Ao contrário do setor privado, que tem produzido uma profunda transformação dos processos de gestão empresarial incorporando ferramentas afetas à problemática de pessoal (TQC, "teams", capacidade de agregação de valor, remuneração por habilidades, avaliação de desempenho tipo trezentos e sessenta graus, entre outras) focalizando ganhos de produtividade, reduções de custos, ampliação da fatia de mercado, o setor público permanece ainda bastante refratário a toda esta movimentação. É como se a administração pública não tivesse nada a ver com este tipo de preocupações, considerando-se que é assentada em atividades permanentes e na gestão de processos administrativos balizados por outro tipo de variáveis.

Neste sentido, falar de profissionalização da administração pública no Brasil soa estranho, como se o serviço público não fosse passível de uma abordagem deste tipo. Mesmo as "ilhas de excelência" remanescentes (caso das carreiras de fiscalização, procuradores, promotores, delegados e quadros técnicos dos poderes Legislativo e Judiciário) sustentam-se em função de recrutarem através de concursos públicos para cargos muito bem remunerados, além de se beneficiarem de um arcabouço legal, um insulamento e um corporativismo que os coloca em posição privilegiada de negociação perante qualquer governo. Esta assimetria é pouco transparente para o público em geral, que não entende o fato de, no mesmo tempo, se gastar demais com pessoal, a qualidade dos serviços públicos ser ruim, uma minoria receber salários milionários e a grande maioria dos servidores ganhar mal.

Um sintoma deste panorama é o fato de no Brasil existirem apenas três escolas de graduação em administração pública (nos Estados Unidos são mais de duzentos e trinta). A outra alternativa clássica de formação, via escolas de governo, endógenas ao aparato governamental, só começou a ser difundida no final dos anos oitenta (com a criação da Escola Nacional de Administração Pública), e mesmo assim ainda não se encontra difundida pelo país, nem tampouco consolidada.

No fundo, a dificuldade reside no fato de ser difícil avançar a discussão sobre capacitação de recursos humanos orientada para a Reforma do Estado sem se ter clareza sobre qual imagem-objetivo de serviço público se pretende perseguir, e, conseqüentemente, qual projeto de modernização se adequa a esta modelagem.

Programas de capacitação orientados para modernização do Estado

As instituições públicas constituem um arquipélago bastante heterogêneo sob diversos critérios de análise (competência técnica, qualidade da infra-estrutura, senso de missão, capacidade de resposta ao comando do governo e/ou as aspirações sociais, atendimento das necessidades sociais, conexões com o setor produtivo, comportamento estratégico, orientação para resultados etc).

A existência de muitas delas encontra-se ancorada em um passado remoto, página virada da história do país. O estado em que se encontram outras é um contra-senso, uma vez que perderam o encadeamento (de seu funcionamento) com os processos que constituem a dinâmica da realidade. Diversas possuem um baixíssimo grau de intercâmbio com o ambiente externo, encontrando-se em processo de crescente insulamento. Outras ocupam posições estratégicas no aparato governamental mas são dotadas de meios desproporcionais para fazer frente a suas responsabilidades. E existe ainda um pequeno grupo que dispõe de recursos em abundância para um desempenho efetivo muito aquém do esperado, dadas estas circunstâncias.

O esforço no sentido de se promover a modernização do Estado tem origem fundamentalmente na sociedade e na classe política que a representa. As instituições públicas propriamente ditas costumam se posicionar de forma defensiva em relação a este movimento. Há uma tendência a se promover uma forte identificação entre os interesses destas organizações e de seus funcionários com o interesse da sociedade. Isto é da natureza do fenômeno burocrático. Salvo alguns casos de instituições de natureza específica (como o de algumas organizações da área de pesquisa, saúde ou meio ambiente) ou esforços de grupos voluntariosos é muito difícil encontrar comportamentos pró-ativos por parte das burocracias públicas frente à pressão pela modernização e melhoria dos serviços públicos. Esta constatação auxilia no entendimento do paradoxo do posicionamento de grande parte da população frente ao Estado: queixa-se amargamente do seu funcionamento mas tem na expectativa de sua ação o último recurso para acessar serviços sociais de primeira necessidade, uma vez que não tem como pagar a provedores privados por saúde, educação, habitação etc.

Requisitos e condicionantes

Neste contexto, para que os programas de capacitação ofertados possam guardar uma relação orgânica com as necessidades de modernização do Estado, é importante atentar para um conjunto de fatores que condicionarão a adequação dos esforços empreendidos. Dentre estes, destacam-se:

- traduzirem não as necessidades dos clientes, mas a disponibilidade da oferta dos provedores contratados, até por necessidade de expandir mercado. Esta calibragem, quando bem feita gera continuidade, quando mal feita desmoraliza o esforço e inibe novas iniciativas nesta direção.
- aderência ao nível em que se encontra a clientela - a compreensão das necessidades das clientelas é fundamental para que de cada curso se extraiam dividendos, ainda que mínimos, passíveis de incorporação pelos alunos individualmente e pela instituição contratante. Há que se perseguir e capitalizar este saldo porque funciona como combustível da realimentação do processo.
- instrumentalidade dos conteúdos - o serviço público é assentado especialmente sobre atividades e processos. Por mais importante que seja problematizar o que é feito, a orientação para a ação, para o conteúdo prático e para a aplicação imediata posterior é essencial. Os

conteúdos dos cursos são avaliados fundamentalmente pela quantidade de coisas novas aprendidas e colocadas em prática.

- vinculação com ascensão profissional - as tentativas de adoção do tripé capacitação, carreiras e remuneração vêm sendo sistematicamente derrotadas (exceto nas Forças Armadas e na área diplomática) nos esforços de se dotar a burocracia estatal de mecanismos que assegurem a contínua prevalência do mérito e da competência. A dissociação dos cursos de possibilidades de maiores responsabilidades e/ou remuneração correspondentes ao reconhecimento do esforço empreendido é grave para a qualificação da administração pública. A desvinculação traz consigo o esvaziamento da preocupação com as temáticas do mérito e de avaliação de desempenho.
- participação na "calibragem" da oferta frente a demanda - a negociação dos cursos entre contratantes, provedores e alunado é requisito básico para o sucesso de programas desta natureza. Esta interação - trabalhosa, conflitiva e lenta - produz resultados bastante superiores aos enfoques que tendem a reduzir o problema à logística dos treinamentos e ao ajuste automático entre a disponibilidade de cursos e as necessidades constatadas.
- capacidade de adaptação, agilidade e participação - a idéia, no caso é abrir redes e processar divergências, de modo a permitir um posicionamento conclusivo sobre as vantagens e desvantagens de cada enfoque sobre a capacitação.
- marco teórico e/ou ideológico dos programas de capacitação - há uma premente necessidade de reciclagem e reformulação dos conteúdos dos cursos destinados ao setor público. A defasagem em relação às necessidades atuais é muito grande e há uma oferta reduzida de docentes em condições de lidar com novos problemas. Mesmo conteúdos que permanecem pertinentes precisam ser abordados à luz de novos vetores teóricos, políticos e ideológicos. O alinhamento dos conteúdos tratados com as necessidades presentes e futuras (e não as passadas) deve estar associado à possibilidade de mensuração de resultados - Programas de capacitação frequentemente produzem resultados de difícil mensuração, além dos dados referentes aos cursos em si (carga horária, custo por aluno, número de formandos, trabalhos produzidos etc), o que fragiliza sua negociação. Na medida em que é possível antecipar potenciais impactos da atuação dos egressos pós-cursos e demonstrar objetivamente os resultados alcançados (ex: aumento da arrecadação, melhoria da produtividade do setor, mudança de patamar da atividade ...) as probabilidades de se assegurar continuidade ao trabalho aumentam.
- impacto sobre os gastos públicos - programas cujos desdobramentos podem proporcionar redução de gastos, racionalização da despesa, enxugamento da máquina ou melhores resultados com o mesmo dispêndio tendem a ser encarados com mais simpatia, em especial pela equipe econômica (um setor tradicionalmente cético em relação a liberação de recursos voltados para a formação de recursos humanos) e pelo Executivo, sempre às voltas com a necessidade de gerar novos recursos gerindo um orçamento historicamente rígido.
- repercussão sobre a população - quaisquer ações de governo cujo resultado repercute direta e visivelmente junto à população contam com grandes possibilidades de serem adotadas, testadas (projetos piloto costumam ser da maior importância para uma avaliação controlada dos possíveis desdobramentos) e uma vez avaliadas, difundidas. O efeito demonstração de

experiências bem sucedidas derivadas de programas de capacitação é extremamente importante, especialmente devido ao *marketing* da marca.

- simplicidade da adoção - programas de capacitação ambiciosos, de alto nível de complexidade e de implementação cara costumam não alcançar a chamada *street level bureaucracy*, o que significa que não atinge os quadros que efetivamente definem o rosto da interface do Estado com a população. Programas orientados para pequenos resultados específicos possuem maior probabilidade de serem assimilados e internalizados pelo serviço público.
- clareza das necessidades das clientelas - na administração pública, pelo menos cinco clientes costumam fazer parte de programas de treinamento: os alunos, a sociedade, os dirigentes e políticos e a instituição. Todos possuem interesses envolvidos, explícitos ou não, que precisam ser mapeados e considerados nestes processos. A permanência da oferta de conteúdos inúteis, defasados e descolados da realidade presente enfraquecem a afirmação e profissionalização do provedor e do cliente/contratante.
- explicitação clara da natureza e dos limites dos programas - as áreas de recursos humanos oscilam entre uma postura de incompreendida e vítima e uma auto-imagem de ser imprescindível, estratégica e fundamental para a sobrevivência e/ou modernização da organização. Embora ambas as visões possuam alguma pertinência (geralmente fundada em experiências reais) e elementos de verdade, as duas contribuem para a desqualificação ("os coitadinhos") e desmoralização ("os messiânicos") do setor. Quanto mais objetivos e específicos forem os resultados e desdobramentos esperados, maiores as probabilidades de um progressivo e cumulativo fortalecimento dos programas.
- flexibilidade para adequação do formato ao perfil e às necessidades da clientela - o formato convencional de programas de qualificação, baseado nas aulas expositivas e atividades presenciais, está em xeque. Os custos são altos. As instituições resistem a liberar seus profissionais tanto tempo. O aproveitamento e o desempenho dos alunos (especialmente os mais experientes e aqueles mais envolvidos em atividades operacionais e aplicadas) é comprometido em decorrência das dificuldades de abstração, concentração e leitura, importantes em cursos deste formato. O recurso ao treinamento no serviço, ao ensino à distância, ao suporte de monitores, à interação via internet, ao ensino baseado em casos e dossiês temáticos, entre outros, são cada vez mais importantes. Isto sem prejuízo do ensino convencional, que passa a ser melhor aproveitado nas circunstâncias em que realmente se aplica.
- sensibilidade com as especialidades do setor público - quase todos os avanços na área de administração se originam no âmbito empresarial, e a grande maioria das tecnologias gerenciais tem todas as condições de ser absorvida (total ou parcialmente) pelo setor público. Mas para que esta tradução/transposição seja bem feita, de forma produtiva e efetiva, é importante atentar para a realidade do setor público, condicionada por uma série de fatores distintos do setor privado (rigidez legal, interferência política e distinto sistema de punições e recompensas, entre outros). A desconsideração destas diferenciações prejudica a formatação dos programas de capacitação - cada vez mais ofertados por provedores privados - e ao invés de instrumentalizar as instituições governamentais, reforça seu defensivismo e fechamento.

Quais conteúdos e para quê

Os *deficits* de capacitação do setor público são muitos, ainda bastante diversificados em termos de natureza, amplitude e gravidade. A deflagração do esforço de Reforma do Estado colocou-os em evidência e identificou gargalos na implementação dos programas de reestruturação do setor público que dependem, para sua superação, de investimentos em capacitação de recursos humanos cujos conteúdos não se encontram disponíveis na "prateleira". A oferta de cursos intra setor público (geralmente restrita e de baixa densidade), o sistema acadêmico (com pautas e *modus operandi* muito particulares) e os provedores privados (geralmente estreitamente colados no mercado) estão sendo desafiados a desenvolver conteúdos e competências sob medida para um momento novo da administração pública.

A identificação destes conteúdos é indicativa dos rumos das reformas, mas não significa que estejam sendo incorporados aos programas de cursos com a intensidade desejada. Muitos são caros, outros não estão disponíveis e, finalmente, há aqueles que precisam ser desenvolvidos. Sua endogeneização pela máquina administrativa certamente representará uma mudança de patamar na implementação e consolidação das reformas (além da realimentação do processo), mas isto vai depender da velocidade de sua difusão no âmbito do setor público.

São relacionados abaixo um conjunto destes conteúdos, bem como um comentário sobre sua importância e destinação, em termos de sua inserção na reforma do Estado. Não obedecem a nenhuma hierarquia, mas todos situam-se na perspectiva do desenvolvimento das chamadas *core governance competences*.

Políticas Públicas - A grande maioria dos contingentes que integram as burocracias governamentais na América Latina ingressaram no serviço público em períodos autoritários ou populistas (pré-ditaduras). Isto significa que seu quadro de referências é aquele baseado na matriz tecnocrática ou jurídicista, respectivamente. Em ambos os casos o enfoque adotado é reducionista - à dimensão econômica da realidade em um caso e às leis no outro. A dimensão de arena de interesses do Estado era subestimada. As múltiplas etapas de um processo de políticas públicas - formação da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação, acompanhamento e avaliação - eram distorcidas pelos vieses destas duas abordagens. O desafio atual é recuperar a formação de quadros nesta perspectiva, tendo em vista especialmente as áreas finalísticas da administração pública. A mudança de patamar nesta área é vital para a consolidação do tripé de reformas pretendido: econômica, institucional e social.

Administração e Gestão Pública - Conforme mencionado anteriormente, no Brasil há uma baixíssima tradição acadêmica e burocrática em relação ao campo de conhecimentos afetos à administração pública (a Fundação Getúlio Vargas é a honrosa exceção). A gravidade desta lacuna reaparece periodicamente na medida em que sucessivos esforços de governo deixam escapar a problemática gerencial de suas propostas de equacionamento dos problemas enfrentados. A introdução destes conteúdos nos programas de capacitação depende de formação de quadros (em escala mínima) especificamente nesta área. Esta formação só se encontra disponível em poucos centros no Brasil, mesmo assim a partir de uma forte contribuição de áreas como a ciência política, o direito, a sociologia, a economia e a administração de empresas (o que é natural até certo ponto). A condição das reformas, bem como a gestão da implementação das políticas de governo depende criticamente da superação deste déficit.

Planejamento governamental - A cultura de planejamento já foi forte na América Latina, tanto no contexto populista quanto no autoritário. A redemocratização, as crises econômica e da dívida externa, o esgotamento do modelo de desenvolvimento assentado sobre a estratégia de promover a substituição de importações, a revolução tecnológica e a globalização redefiniram o lugar e a necessidade do

planejamento no continente. Permanece importante e essencial, mas desgastado e desacreditado. São conteúdos que precisam ser renovados e reavaliados à luz de um novo contexto, de novos graus de liberdade e de novas necessidades. Paradoxalmente cresce em importância nas grandes corporações transnacionais, ao mesmo tempo em que os órgãos públicos o abandonam.

Reformas estruturais - As discussões relacionadas com as chamadas reformas estruturais permanecem efetivamente pouco difundidas junto à população e mesmo no seio das burocracias públicas. Em relação à estabilização macroeconômica há um nível maior de informação, uma vez que afeta a todos e é diariamente objeto de exaustiva cobertura pelos meios de comunicação. O mesmo não se aplica à reforma previdenciária (tempo de serviço x idade mínima, aposentadoria do trabalhador setor privado x funcionário do serviço público etc), à reforma administrativa (flexibilização da estabilidade, queda do regime jurídico único, criação das agências reguladoras e organizações sociais públicas não-estatais etc.) e à reforma social (nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação etc.). Se os programas de capacitação forem portadores dos conteúdos destas discussões (não necessariamente do ponto de vista do governo) desempenharão um papel alavancador das próprias reformas.

Economia do setor público - Embora o debate econômico sobre os problemas relacionados com a gestão dos planos de estabilização econômica tenha avançado muito, os conteúdos relativos à chamada microeconomia do setor público permanecem pouco difundidos. Tanto assuntos relacionados com a a)execução orçamentaria e financeira; b)endividamento interno e externo; c)modernização da arrecadação quanto d)regulação das tarifas e da qualidade dos concessionários de serviços públicos (vários recém privatizados) e e)desenvolvimento de competências nas áreas de proteção da concorrência e do consumidor demandam quadros técnicos altamente qualificados para serem tratados com profissionalismo e competência. Além disso, a economia do dia a dia aplicada às áreas de educação, saúde, emprego, micro-empresa, agropecuária, urbanismo, meio ambiente etc constitui um universo muito pouco trabalhado pelas burocracias governamentais, desconfiadas e pouco familiarizadas com a adoção de mecanismos de mercado como forma de assegurar a provisão de serviços sociais básicos.

Elaboração, análise e avaliação de projetos - O serviço público teve sua capacidade de negociação de projetos drasticamente afetada pelo processo de desorganização da administração pública ocorrido nos anos oitenta. Projetos são, entre outras coisas, a linguagem de negociação de recursos destinados a viabilizar ações específicas. Constituem elementos condicionantes da instrumentalização das burocracias, organizações não-governamentais, agentes políticos e decisores. São insumos imprescindíveis para a interação público-privada e intra setor público. Este deficit é generalizado, alcançando diversas áreas , sempre levando-se em conta que entre os diversos órgãos públicos os papéis são muitos: elaboradores, analistas e avaliadores. Mesmo a condução das reformas depende enormemente da capacidade de formulação e implementação de projetos alinhados e realimentadores dos objetivos buscados. Esta é uma competência instrumental, que precisa ser fortemente reforçada em praticamente todas as áreas do serviço público, com destaque para os setores sociais.

Negociação e gestão de conflitos - A área pública é por definição um espaço de conflito. Os confrontos se dão entre e intra burocracias, destas com os dirigentes eleitos, da sociedade civil organizada com o Estado e com o governo, entre os três poderes (executivo, legislativo e judiciário, entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal), com o setor produtivo privado, com os meios de comunicação etc. Os conflitos são intrínsecos ao regime democrático, com o qual o aparato administrativo está pouco familiarizado, e isto inclui pouco profissionalizado para lidar com eles. Em geral os técnicos estão acostumados, quando muito, a gerenciar conflitos entre outros técnicos, não com políticos eleitos, dirigentes sindicais, cabos eleitorais, prefeitos, empresários, lideranças de movimentos sociais,

jornalistas, banqueiros, representantes das organizações internacionais etc. A maioria dos problemas enfrentados no setor público são de natureza conflitiva e, em geral, demandam negociações intensivas para que sejam produzidos resultados mais adequados para os atores envolvidos, mesmo quando se tratam de perdas. Desenvolver competências deste tipo é da maior importância para a condução dos esforços de modernização do setor público.

Indicadores de desempenho - Grande parte das propostas de modernização do aparato governamental passam pelo estabelecimento de uma cultura de indicadores de desempenho, contra a qual a burocracia se insurge com todas as suas forças, porque isto significa criar condições instrumentais de avaliação e controle sobre o resultado e a produtividade de seu trabalho. A incorporação destes elementos à cultura do serviço público é um dos maiores desafios para a Reforma do Estado na América Latina. Auditorias de performance, contratos de gestão, sistemáticas de avaliação de desempenho, estudos de impactos das ações de governo, recuperação do orçamento como instrumento de planejamento, regulamentação da autonomia universitária, difusão das técnicas de qualidade total na área pública, construção e consolidação de um sistema nacional de inovação tecnológica ... todas estas questões estão relacionadas com o aprendizado pessoal e institucional da confecção e do manejo de indicadores de desempenho. Sem a difusão de metodologias neste campo, grande parte dos programas integrantes da proposta de reforma não tem como ser negociados e implementados.

Metodologias de apropriação e recuperação de custos - As disciplinas de contabilidade gerencial e de contabilidade de custos há muito fazem parte dos currículos dos cursos de contabilidade e administração de empresas, mas seu significado e suas potencialidades para a administração pública permaneciam praticamente ignoradas até recentemente (até porque a pergunta "Quanto custa?" não era assim tão importante nem tão difundida na esfera governamental). A contabilidade pública, regida por legislação específica não impede o aproveitamento de tecnologias e métodos de trabalho orientados para o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais, mas também não incentiva, nem está formatada para atender a este tipo de preocupação. O desafio da leitura e interpretação da elaboração e execução orçamentaria é um bom exemplo destes embaraços. Embora tratem-se de inovações relativamente simples (tipo: "activity based costs" ou enfoques baseados na redução de "custos de transação") a adoção de sistemáticas que a valorizem significa mudar o patamar gerencial da administração pública

Marketing público e institucional - Poucas coisas costumam ser tão criticadas nos governos como sua estratégia de comunicação social. Dois exemplos de críticas referem-se ao gastos com obras nem sempre realizadas em tom ufanista e a ausência de divulgação de projetos cuja implementação vem sendo vitoriosa. A tendência é o *marketing* político e os interesses eleitorais sufocarem o debate sobre as relações das autoridades constituídas e das burocracias governamentais com a sociedade. O Estado tem muita dificuldade de trabalhar o marketing do interesse público, o que explica as enormes dificuldades que os governos possuem de implementar medidas do interesse geral em detrimento da posição de grupos particulares. Naturalmente não se trata de reduzir o jogo político a uma questão mercadológica, até porque ela é muito restrita e específica, mas pode ser profissionalizada desde que ancorada na construção de um ethos do serviço público. O planejamento urbano e a área ambiental têm sido campos onde este tipo de preocupação tem sido mais incorporada às atividades de Estado. O fato é que a capacitação de recursos humanos orientada para respaldar e alavancar programas relacionados com a modernização do Estado precisa incorporar tais preocupações, especialmente devido ao caráter conflitivo e antagonista inerente a estas proposições.

Costura e confecção de redes - A administração pública é uma malha de redes que se interpenetram, através das quais fluem múltiplas decisões, recursos, informações e interações de diversos tipos. A

formação da burocracia tende a desconhecer esta realidade ao reforçar a preocupação com aspectos como o sagrado respeito às hierarquias formais das organizações e do Estado (ex: as famosas "liturgias dos cargos") e aos setores competentes, responsáveis soberanos por determinados assuntos ou encaminhamentos. Nada mais inibidor de iniciativas e inovações, além de restritivo à intensa necessidade de interação frequente àqueles que na área pública buscam resolver problemas e obter resultados. As redes formais, informais e digitais constituem sem dúvida um importante recurso para a construção de sinergias, alavancagem de decisões, disseminação de informações e estabelecimento de parcerias e alianças, além de imprimirem maior velocidade às ações de governo, usualmente tão lentas quando contrastadas com o mercado. A costura de redes não é uma tarefa simples, passível de ser obtida através de esforços voluntaristas (os chamados "contatos"). A cooperação técnica internacional é o melhor exemplo das complexidades envolvidas. São processos tênues, cumulativos e fluidos. Gerenciá-las também não é uma atividade fácil, embora do ponto de vista tecnológico os avanços proporcionados pela internet sejam exponenciais. A credibilidade e o intercâmbio de interesses é complexo e volátil. Os quadros do Estado que não se familiarizarem com esta nova realidade estão condenados aos limites de sua mesa ou setor, em detrimento de seu crescimento pessoal e da profissionalização do interesse público.

Modelagem organizacional - Em tempos de gestão flexível, estruturas rígidas estão sucumbindo velozmente por não estarem sendo capazes de adaptar-se às exigências de um mundo em incessante mutação. A formação dirigida para o trabalho em organizações que aprendem a partir da interação com o ambiente externo e que se ajustam remodelando-se a um novo contexto é um desafio de difícil equacionamento. Infelizmente os quadros da burocracia pública costumam adequar-se ou ao perfil do analista de organizações e métodos tradicional ou a um analista de sistemas (profissional de informática) e nenhum dos dois costuma possuir uma dimensão estratégica da natureza do trabalho que desenvolvem, encarando-o usualmente dentro de uma perspectiva basicamente instrumental. Isto é especialmente importante no contexto de Reforma do Estado, onde a forma de organização das funções e/ou atividades que permanecerão sob responsabilidade direta do setor público é uma questão chave, haja visto as dificuldades que o governo brasileiro vem tendo no desenho e implementação das organizações sociais e agências executivas.

O setor público não-estatal - Esta é uma categoria de análise carregada de significados familiares à cultura anglo-saxônica, mas ainda pouco assimilada no contexto latino. Embora existam organizações governamentais (as fundações de direito privado controladas indiretamente pelo Estado) e privadas (sem fins lucrativos) passíveis deste enquadramento, o sentido de sua utilização no contexto dos esforços de Reforma é mais amplo. Trata-se de uma estratégia de publicização da gestão de setores, atividades e funções a partir de uma combinação de parâmetros privados (contabilidade privada, relações trabalhistas equivalentes às vigentes no mercado, gestão econômico-financeira e patrimonial flexível ...) com indicadores contratados com o governo (resultados, produtos, padrões de atendimento e provisão de serviços sociais ...). Esta é a chamada discussão do terceiro setor, fundamental em termos dos chamados *voice mechanisms* e das estratégias de *delivery of social services*, que as agências internacionais de fomento vêm buscando incentivar a incorporação na implementação das políticas públicas por elas financiadas. Estes são temas essenciais em qualquer programa de capacitação acoplado ao esforço de reforma, independentemente de seu direcionamento.

Descentralização e relações intergovernamentais - A Reforma do Estado inclui, em diversos países latino-americanos, um importante componente de descentralização de competências, atribuições e recursos da União para os níveis subnacionais (estados/províncias e municípios). Este fenômeno está se processando de forma generalizada, heterogênea, assimétrica e confusa, mas é irreversível, pelo menos a médio prazo. Em setores como saúde, educação, assistência social, meio ambiente e, mais

recentemente, emprego, a problemática da descentralização enfeixa um conjunto de questões críticas relacionadas com as relações intergovernamentais e com as interfaces público, e privado. Esta é uma temática particularmente complexa em função do fato do espaço econômico cada vez mais se organizar em termos simultaneamente regionais e mundiais, enquanto as políticas públicas nacionais estão sendo confrontadas por vetores internacionais e sub-nacionais. A instrumentalização dos quadros dos governo federal, estaduais e municipais é decisiva para o aprimoramento destes processos de descentralização e para uma adequada repartição de recursos e responsabilidades entre os três níveis de governo.

Métodos quantitativos e bases de dados - As estatísticas disponíveis são frequentemente precárias, pouco confiáveis, defasadas, descontínuas, com problemas metodológicos mas, o que é mais grave, pouco valorizadas. Não é exagero dizer que os organismos internacionais vinculados às Nações Unidas têm desempenhado um papel de protagonismo na produção das bases de dados (com destaque para os dados econômicos e relacionados com as finanças públicas) sobre os mais diversos aspectos da vida econômica e social do país. Os avanços nestas áreas são condicionados pelos volumes de recursos investidos, pela velocidade de sua liberação, pela sintonia com as metodologias mundialmente difundidas, pela qualificação da mão de obra que atua nos levantamentos/tratamento e produção dos dados e, *last but not least*, pela demanda por dados e informações confiáveis. As próprias burocracias governamentais desconhecem as bases de dados potencialmente disponibilizáveis assim como conteúdos instrumentais (estatísticas, econometria, metodologia de pesquisa, etc) indispensáveis para se produzirem análises consistentes sobre problemas sócio-econômicos com embasamento quantitativo. O resultado são diagnósticos pobres, carentes de fundamentação empírica, que não necessariamente conduzem às formulações de políticas apropriadas, devido a problemas de mensuração, correlação, identificação de tendências etc. Embora esta seja uma área notadamente instrumental, sua importância é frequentemente subestimada.

Tecnologias de gestão - O universo empresarial produz de tempos em tempos o lançamento de modernas técnicas de gestão (análise de sistemas, administração por objetivos, *grid* gerencial, desenvolvimento organizacional, análise transacional, qualidade total, planejamento estratégico, foco, posicionamento, *teams* e reengenharia, entre outras) destinadas a revolucionar a administração. Tradicionalmente o que ocorre é que, após o "modismo" ter passado algo é incorporado, em maior ou menor escala, ao *mainstream* e o mercado segue adiante. A área pública, ao contrário, esforça-se por permanecer impermeável a todas, seja por considerar-se completamente diferente, seja por ter condições de absorver apenas remotamente a maior parte dos conteúdos. O custo de oportunidade desta postura (tipo "não se aplica") para o país é muito alto e não mais aceitável. Por outro lado, a extração das potencialidades destas ferramentas para incorporação de suas contribuições ao setor público não é simples por causa do problema da filtragem e da mediação necessárias para uma efetiva assimilação e aplicação dos conceitos à realidade do Estado. Sua incorporação aos programas de capacitação situados no contexto dos esforços de modernização do aparato governamental é da maior relevância, no mínimo para evitar a alienação dos funcionários públicos em relação às possibilidades de empreender transformações no ambiente em que operam.

Direito administrativo e processo legislativo - Estes conteúdos até recentemente eram superficialmente considerados assuntos da competência privativa de advogados, que sem dúvida permanecem sendo aqueles tecnicamente mais preparados para deles se ocupar. A formulação de projetos de lei, decretos ou mesmo emendas à Constituição, assim como a sua tramitação no âmbito do Poder Legislativo são tarefas assumidas cada vez mais indistintamente pelos agentes políticos, inclusive os funcionários (não necessariamente advogados) que ocupam cargos importantes na alta burocracia estatal. Este aprendizado ocorre na prática porque há muita resistência em se assumir que, de fato, este seja o *modus operandi* dos governos. Trazer estes conteúdos para programas de capacitação significa profissionalizar

a burocracia para um interlocução qualificada sobre direito administrativo e sobre a interação com o Poder Legislativo também do ponto de vista técnico, aumentando assim as probabilidades de êxito do próprio Poder Executivo.

Este conjunto de temáticas constitui uma agenda de complexa incorporação pelos provedores de capacitação ao setor público, notadamente para os setores estratégicos para a condução da Reforma do Estado.

Avaliação da capacitação: um desafio ainda pouco enfrentado

Os estudos relativos à avaliação dos programas de capacitação ofertados pelo setor público são ainda muito incipientes no país. Mesmo no plano do ensino superior, apenas os programas de mestrado e doutorado são institucionalmente avaliados pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Pesquisa. A cultura de avaliação com base na chamada certificação e/ou nos exames nacionais com vistas à elaboração de rankings sinalizadores da qualidade dos cursos ainda é pouco difundida, mas esta é uma situação que está mudando como demonstram as experiências da reforma educacional do ensino fundamental em Minas Gerais e a introdução (ainda experimental) da nova sistemática de avaliação dos cursos de graduação (o "provão").

A avaliação da qualidade dos cursos destinados à formação dos quadros pertencentes à máquina pública é realizada indiretamente das seguintes formas:

Nível da demanda - Há um mercado de cursos orientados e/ou abertos para a participação de funcionários públicos. A demanda por estes cursos (geralmente o resultado de um cálculo relativo ao mix qualidade x preço) costuma funcionar como um indicativo de sua aceitação, reconhecimento e popularidade.

A força da marca - A reputação de determinadas instituições frequentemente é tomada como avalista da qualidade dos cursos por ela oferecidos. A construção deste nome em geral leva anos e a grife costuma ter um importante poder residual, resistindo muitas vezes ao declínio ou ciclos de altos e baixos da própria instituição em questão.

Sustentabilidade e continuidade - Cursos que se repetem ao longo dos anos e que são autofinanciados produzindo superávits ou pelo menos não gerando *deficits* geralmente conquistaram um espaço no mercado de difícil expulsão. São de alguma forma competitivos, embora em um mercado imperfeito como este isto não possa ser encarado automaticamente como sinônimo de qualidade.

Vinculação com sistemas de carreiras - Os programas de capacitação de recursos humanos institucionalizados no âmbito de política de carreira costumam apresentar performance diferenciada. Na verdade, são uma etapa de concursos de ingresso ou destinados a habilitar os alunos para promoções ou garantir acesso a determinadas posições. São funis que forjam as elites das corporações em questão.

O perfil (de ingresso e egresso) e a trajetória dos alunos - Estes costumam fornecer algumas das melhores indicações da qualidade de um curso pois focalizam: a qualidade dos insumos, os produtos do curso e seu desenvolvimento profissional posterior. Embora as pesquisas de acompanhamento de egressos ainda não sejam uma sistemática habitual, esta prática se dá, ainda que de maneira informal e subjetiva.

Naturalmente o ideal é combinar resultados de todas as cinco modalidades mencionadas (mesmo que com diferentes ponderações), enquanto não são institucionalizados programas neste sentido.

Com relação ao impacto dos programas de capacitação sobre as instituições contratantes e sobre a ação dos egressos em termos de gestão pública, as evidências são de dois tipos: resposta dos indicadores (ex: procafis, pmmg etc) e ocorrência de iniciativas inovadoras, empreendedoras e/ou estratégicas.

No primeiro caso há uma repercussão sobre o desempenho da instituição contratante. A resposta repercute nos indicadores quantitativos (ex: aumento sustentado - sinal de mudança de patamar da arrecadação mantidas todas as outras condições constantes) e qualitativos (ex: satisfação dos egressos e de seus clientes, fornecedores, chefias etc. com a melhora no ambiente de trabalho e na qualidade dos serviços prestados)

No segundo, trata-se de identificar em determinado padrão de iniciativas (em geral atípicas da área pública) traços de comportamentos que traduzem o espírito de corpo e/ou o conjunto de habilidades e valores identificados como conferidos ao profissional do serviço público naquela instância de capacitação.

Existe também um padrão de avaliação notadamente político que identifica no controle da formação de quadros o controle de um aparato a ser colocado a serviço de um determinado projeto político. A avaliação destes cursos, no caso, se dá em termos de instrumentalidade política e não de qualidade do curso.

Programas de capacitação de recursos humanos voltados para a modernização do Estado: algumas vulnerabilidades

Os programas de capacitação de recursos humanos reconhecidos e priorizados no contexto da Reforma da Estado também apresentam problemas, alguns parecidos outros distintos daqueles verificados em geral. A seguir são relacionados um pequeno grupo destas ocorrências com a finalidade fomentar a discussão sobre como superá-los

A disponibilização dos recursos -A demanda reprimida por programas de profissionalização e aperfeiçoamento no serviço público é de magnitude considerável. São gastos percebidos como despesas e não investimentos, e cujos dividendos políticos apropriáveis no curto prazo são discutíveis. Esforços no sentido de se estabelecer algum tipo de vinculação com os gastos com a folha de pagamentos (ex: 1%) fracassaram. A tendência à pulverização tende a prevalecer, ainda que aqui e ali possam surgir centros de referência como maiores absorvedores das demandas.

"Timing" - Duas situações costumam ocorrer em relação ao "timing" dos cursos: ou possuem um calendário conhecido com antecedência e consagrado pelo costume, ou é negociado com a instituição-cliente o melhor momento de sua realização. O ideal é uma combinação de ambas as modalidades porque enquanto a primeira responde pelo ritmo do processo de capacitação, independentemente da conjuntura, a segunda é parte do esforço empreendido para atacar de forma planejada e antecipada (seja no curto, médio e longo prazo) determinados problemas. Os cursos de natureza espasmódica, cuja oferta é errática, devem ser analisados com mais atenção, porque provavelmente não se firmaram, o que não significa que não tratassem de conteúdos importantes.

Coerência - Certos cursos apresentam alto grau de coerência interna, possuem programas e bibliografia consistentes e possuem bons professores. Praticamente vendem-se por si próprios e tratam de assuntos

em geral úteis para as organizações públicas. Estes são cursos que têm seu lugar e para os quais é geralmente útil enviar de forma gradual técnicos para fazê-los, mesmo que a título de nivelamento. Mas não são cursos coerentes com as necessidades do momento de uma instituição. Estes devem ser desenvolvidos sob medida e "calibrados" com muita atenção porque seu aproveitamento é potencialmente total pela instituição contratante (as turmas são formadas exclusivamente por funcionários do órgão).

Teoria x prática - Poucos conflitos são tão frequentes no decorrer da realização de um curso como os que ocorrem entre teoria e prática. Em geral a teoria é percebida como inútil e a prática como a razão de ser dos alunos estarem ali. Na verdade, esta é uma cruel deformação de como se atracam alunos e professores e instituições coordenadoras. Os fundamentos são relevantes, não como um fim em si, mas como embasamento para uma compreensão mais ampla dos conteúdos focalizados. A prática, enquanto instrumentalização de um conhecimento se esgota imediatamente na superficialidade e limitação de seu contexto. Assegurar a tensão entre ambos é um desafio permanente e, com frequência subestimado.

Os sistemas de capacitação de recursos humanos orientados para o serviço público: uma visão panorâmica internacional e nacional

a) A experiência internacional

A composição do mix dos provedores entre universidades, escolas de governo e empresas privadas varia bastante conforme o país

A França é o caso paradigmático da grande escola formadora de uma elite de funcionários públicos. A École Nationale d'Administration (ENA) é a instituição que encabeça um sistema com desdobramentos regionais (IRAs), internacionais (IIAP) e descentralizados (CNFPT). Este modelo encontra similaridades mais ou menos remotas na Espanha (INAP e escolas regionais), Itália (SSPA) e Argentina (INAP). O modelo francês tem se revelado de complexa transposição para outros países, embora seja objeto de orgulho nacional, pelo menos até recentemente.

O modelo anglo-saxão, notadamente nos EUA e no Reino Unido procura combinar instituições públicas provedoras de programas de educação continuada com a oferta da comunidade acadêmica (cursos de graduação, pós-graduação lato sensu, mestrados e doutorados) e, cada vez mais intensivamente, de empresas ou entidades sem fins lucrativos que operam em condições de mercado. Esta parece ser a opção de um crescente conjunto de países (o Brasil e alguns dos mencionados anteriormente inclusive) por reunir as condições de flexibilidade indispensáveis para a consolidação de instituições deste tipo.

Merece ainda registro a atuação de organizações internacionais como o BID, o BIRD, o FMI etc. na formação de altos quadros dos países com que operam. A abordagem focalizada neste tipo de programas tem produzido razoável sucesso na difusão dos conteúdos e visões de mundo privilegiados por estas instituições.

b) A experiência brasileira

As universidades que possuem departamentos ou áreas de concentração em administração pública ou correlatas são poucas: Fundação Getúlio Vargas (com ramificações no Rio de Janeiro -FGV-RJ - e São Paulo - FGV-SP), Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Escola de Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro (EGMG/FJP, uma escola

isolada situada em Minas Gerais). Há pouca tradição no trato do assunto e o número de professores titulados ainda é pequeno.

Existe um razoável (mas desarticulado) conjunto de instituições públicas federais e estaduais que operam como provedores de programas de capacitação de recursos humanos do setor público. No âmbito federal, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) é o órgão que se destaca, embora mereçam registro também o Instituto Rio Branco, que se ocupa da formação de diplomatas, a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), vinculada ao Ministério da Fazenda, o CENDEC, subordinado ao Ministério do Planejamento e os centros de formação vinculados às Forças Armadas.

Ainda operando no plano nacional, mas orientado para uma atuação junto aos municípios, merece destaque o trabalho desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o maior centro de tecnologia em assistência técnica aos governos locais do Brasil. Nos estados a Fundação Faria Lima (em São Paulo) e a Fundação João Pinheiro (em Minas Gerais) também desenvolvem programas de educação continuada voltados para o nível local.

Mais recentemente estão despontando no mercado de formação de recursos humanos algumas organizações públicas não estatais que tem atendido também a área governamental.

A Fundação Christiano Ottoni (localizada em Minas Gerais), na área de qualidade total, e o Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais (IBMEC - com sede no Rio de Janeiro mas oferecendo programas também em São Paulo, Belo Horizonte e outras capitais) são dois exemplos importantes com atuação a nível nacional.

Existem ainda os provedores privados e os setores de desenvolvimento de recursos humanos vinculados às administrações públicas estaduais e municipais, que atuam pulverizadamente no atendimento às necessidades do setor público.

O maior desafio no momento é articular este conjunto de instituições na chamada Rede Nacional de Administração Pública, esforço iniciado mas descontinuado.

Conclusões:

Em linhas gerais, o que se pretendeu neste texto foi proporcionar uma visão panorâmica da problemática de capacitação de recursos humanos destinada ao setor público, no contexto de um esforço de Reforma do Estado e reestruturação da administração pública.

Dentre as principais conclusões do artigo merecem destaque:

- a importância de se atuar em conteúdos estratégicos para o sucesso da reforma;
- a necessidade de acompanhamento "pari passu" das transformações tecnológicas;
- a relevância da proximidade com o que se passa no mercado tem termos de formação de recursos humanos;
- a emergência de temáticas promissoras como a descentralização e o terceiro setor, que tendem a ganhar cada vez mais importância no futuro;

- a importância de se buscar estabelecer uma sintonia maior entre as necessidades de capacitação da administração pública e a oferta dos provedores;
- a urgência de se construir uma rede nacional de administração pública, que promova sinergias nos esforços empreendidos neste campo.

A Reforma do Estado colocou a Administração Pública na agenda decisória nacional. Cabe aproveitar a "janela de oportunidade" para impulsionar sua modernização. O custo de oportunidade de deixar escapar esta chance certamente será muito alto. Neste sentido, a capacitação de recursos humanos pode desempenhar um papel crucial na inflexão da trajetória da administração pública do país.

FRANCISCO GAETANI é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Diretor Geral da Fundação João Pinheiro/ Belo Horizonte - Minas Gerais

SHEILA BRANDÃO BAGGIO é Mestre em Ciência Política, Doutoranda em História Social , Superintendente de Estágios de Escola de Governo e Professora Adjunta da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)