

FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES E PROFISSIONALIZAÇÃO DA CARREIRA ADMINISTRATIVA

José Alberto Bonifácio

Tradução: Marcelo Brito

Perspectivas para repensar o papel das instituições de formação

Ainda que os sistemas de organização de recursos humanos na administração pública argentina se tenham estruturado sob o modelo de carreira, só excepcionalmente as práticas respeitaram as regras inerentes àquele modelo, o que se manifesta na inexistência de antecedentes de aplicação de sistemas de seleção para o ingresso ou a promoção dos funcionários, de elaboração de perfis dos cargos e funções e de realização de avaliações de desempenho e de ações sistêmicas de capacitação.

Nessa perspectiva, a plena instalação de sistemas de carreira nas administrações públicas pressupõe a revisão das pautas predominantes e enfatiza a necessidade de associar a formação de administradores públicos à profissionalização da carreira.

O processo de reforma do Estado começa a estabelecer na ordem nacional exigências que se traduzem na demanda pela modernização da administração pública, inscritas sobretudo no âmbito da profissionalização da carreira administrativa. Constatando a crise dos modelos de carreira vigentes, propõe-se uma reconfiguração da organização de recursos humanos das administrações públicas, face às profundas transformações por que vem passando o Estado argentino. Assim, o presente artigo discute as formas possíveis de uma adequada interação entre formação e profissionalização, partindo da idéia de que a busca da profissionalização do serviço público implica necessariamente em outorgar maior relevância aos processos de formação e capacitação.

O conceito de profissionalização da carreira administrativa, que está diretamente relacionado com a melhoria da qualidade e da competência dos recursos humanos, requer o emprego de

métodos de recrutamento que permitam selecionar o pessoal mais capaz, a explicitação formal das tarefas a serem desempenhadas e a descrição do perfil do posto a ser ocupado, com detalhamento dos requisitos de formação e de experiência do profissional.

Nesse contexto, é importante frisar que a valorização acrítica da capacitação deve ser considerada um problema, porque conduz à realização de esforços significativos cujos resultados podem ser minimizados por três razões: a) a falta de focalização; b) a assistemática; c) a desvinculação entre a capacitação e a carreira profissional.

Por outro lado, se a capacitação é considerada um investimento, nem por isso deve ser desprezada a adequada avaliação de seus custos, nos quais também incidem o retorno que o indivíduo dará à organização em termos do tempo de trabalho que lhe resta prestar, bem como a não utilização dos conhecimentos adquiridos por parte da entidade. Este último aspecto pode estar influenciado tanto pela falta de especificidade dos programas de formação quanto pela cultura organizacional ou pela atitude das chefias.

A análise do papel das universidades na formação de administradores deve conscientizar-nos de que envolve problemas significativos. Embora se registre sólida experiência de diversas universidades argentinas no desenvolvimento de programas de formação de administradores públicos, existem questionamentos sobre a eficácia deles na conjuntura atual, bem como sobre sua adequação às necessidades do setor público, as quais nem sempre (talvez, a maior parte das vezes) são atendidas pelos currículos acadêmicos. Naturalmente, o tratamento desse tema é de grande interesse e significação para docentes, pesquisadores e para a própria universidade, bem como para o Estado, ao qual se impõe, com veemência, a necessidade de dispor de recursos humanos qualificados.

É indispensável pensar que a formação de administradores não é um monopólio que deve ter como executor exclusivo a própria administração pública. O equacionamento dos problemas que apontamos de modo sistemático no decorrer deste trabalho, portanto, deve necessariamente colaborar na apresentação de critérios que produzam ajustes recíprocos

entre a oferta das várias instituições acadêmicas, especialmente as universidades, e a demanda que as instituições públicas estabelecem quanto ao tipo de qualificação que seus recursos humanos requerem, a fim de se oferecerem cursos que respondam aos programas de formação dos organismos da administração.

No âmbito das políticas promovidas pelo governo da Argentina, por intermédio da *Secretaría de la Función Pública*, a formação de administradores e a profissionalização da carreira são duas faces da mesma política de melhoria global da administração, centrada na maior qualificação dos recursos humanos. Os programas de formação de administradores têm papel significativo na promoção e constituem requisitos para o desempenho dos cargos; são, portanto, parte constitutiva da carreira, a qual, por sua vez, exige uma capacitação de caráter permanente.

Na atualidade, porém, essas regras podem ser consideradas como condições necessárias, mas não suficientes, para plasmar a adequada interação entre formação e profissionalização. Dá-se ainda muita ênfase aos aspectos formativos e apenas se tem acrescentado aos currículos

as demandas originadas nos organismos públicos, sobretudo aquelas mais orientadas às exigências dos postos de trabalho.

Em síntese, um aspecto central a destacar é o fato de que a busca da profissionalização da carreira implica outorgar maior *status* à capacitação, pois, se bem que esta possa ser considerada funcional para a administração em geral e para o desempenho nas tarefas em particular, adquire caráter potencial se, adicionalmente, gerar conseqüências na carreira profissional e permitir a promoção dos funcionários. Mais adiante tratarei de aprofundar este tema.

A crise da carreira administrativa

● Outra dimensão deve se somar a este debate. Trata-se de analisar como os modelos vigentes de carreira ou os sistemas de organização de recursos humanos das administrações públicas entraram em crise e se tornaram matéria de revisão paralela às transformações profundas que o Estado está sofrendo na Argentina.

Essas transformações estão abrindo novos cenários nos quais

a capacitação, o aperfeiçoamento e a melhoria dos recursos humanos das instituições públicas se convertem em tema central. Assim, configura-se como problema a relação entre o processo de formação de administradores e a profissionalização da carreira administrativa.

Creio que o ponto de partida apropriado para a análise do cenário dentro do qual a problemática da profissionalização da carreira administrativa se apresenta é o diagnóstico do estado de organização e funcionamento dos sistemas de recursos humanos das administrações. Em tal abordagem, o que se puder afirmar para a administração nacional poderá igualmente ser generalizado, em seus principais aspectos, para as administrações das províncias.

É evidente que a organização dos recursos humanos na administração direta, há várias décadas, está estruturada segundo o modelo de carreira administrativa¹. Esses sistemas de carreira se desvirtuaram com o tempo, transgredindo os princípios em que se deveriam apoiar. As estruturas dos quadros de funcionários públicos ficaram

obsoletas e as categorias profissionais não se vinculavam à complexidade, à diversidade ou à responsabilidade dos postos de trabalho das instituições públicas.

Os quadros funcionais, que se originaram nos anos 50 e 60, apresentam um extenso número de categorias, o que está diretamente relacionado com mecanismos de promoção automática e acabou se transformando em forma indireta de remunerar o trabalho. As categorias superiores do quadro de funcionários, com os maiores níveis salariais, serviram como mecanismo de compensação e não como forma de valorizar a complexidade ou a responsabilidade dos postos de trabalho.

Por não se identificarem nem a complexidade nem a responsabilidade dos postos de trabalho nas estruturas dos quadros, produziram-se grandes distorções e injustiças no sistema de recursos humanos. Casos paradigmáticos disso na administração nacional eram os serviços que requeriam qualificação mínima mas para os quais foram criados níveis superiores, correspondentes à categoria de

¹ - As empresas estatais e os organismos da administração descentralizada que prestam serviços públicos são, em geral, regidos por convênios coletivos de trabalho.

diretores ou chefes. Assim, as categorias que, na carreira, haviam sido previstas como postos de maior responsabilidade e complexidade foram utilizadas para pagar melhores salários. Do mesmo modo, no conjunto da hierarquia, as diferenças de remuneração entre as categorias não contribuem para discriminar a maior responsabilidade do nível superior em relação ao nível imediatamente inferior². Isso era um problema.

Um segundo problema, relacionado com a crise do modelo dos sistemas de carreira, eram os procedimentos utilizados para a designação do pessoal e o preenchimento das vagas: praticamente em todos os casos, esses atos se produziam de modo discricionário. A nomeação de pessoal, exercida pelas autoridades a quem se comete tal faculdade, não estava sujeita a regras, entre outros motivos, porque os postos de trabalho não tinham perfis nem requisitos formalmente estabelecidos e porque para a seleção, embora houvesse normas para os processos de concurso, estas, na

prática, não eram aplicadas ou eram deixadas em suspenso.

O terceiro problema significativo é que o desempenho do pessoal tampouco era avaliado pelas administrações. Assim, qualquer que fosse o comportamento, o rendimento ou a produtividade no trabalho dos funcionários, isso resultaria indiferente para as regras que regem a carreira profissional dos agentes públicos. Isto também se associa ao ponto anterior, na medida em que as promoções e os mecanismos de designação também eram efetuados ou aplicados discricionariamente.

Por outro lado, ainda hoje a formação e a capacitação, que é nosso tema central, desenvolvem-se, em boa medida, assistematicamente. O atendimento das ações de capacitação dos funcionários da administração pública é bastante desigual e, em muitos casos, inexistente. Em segundo lugar, a programação tende a ser predominantemente generalista, não estando relacionada às necessidades dos postos de trabalho³. Por fim, a capacitação

² - Fixado por lei o salário mínimo nacional, chegou a ocorrer que uma extensa porção das categorias inferiores dos quadros de funcionários, inclusive mais de 12 das do quadro da administração nacional, ficaram com a remuneração inferior a ele, razão pela qual essas categorias passaram a pleitear a percepção do salário mínimo.

³ - Isto não implica que a capacitação deva relacionar-se exclusivamente com as necessidades do posto de trabalho; no entanto não pode desconhecê-las.

está dissociada de incentivos, pois, exceto nos casos em que se reconhecem determinados programas de capacitação como um adicional⁴ à composição salarial, ela não tem nenhuma implicação na promoção ou na dinâmica da carreira.

Para concluir, sem pretender, porém, esgotar a questão, os níveis gerencial, de direção e profissional da administração pública apresentam diversas carências, após o impacto corrosivo das exonerações voluntárias no serviço público. A não competitividade no mercado de trabalho dos salários da administração pública, insuficientes para interessar a profissionais com alta qualificação, se soma ao panorama geral.

Reforma do Estado e profissionalização

As exigências que o processo de reforma do Estado começam a estabelecer na ordem nacional se traduzem na demanda pela modernização da administração pública. Essas exigências de modernização, no que se relaciona à política para a função pública na administração nacional, inscrevem-se no âmbito da profissionalização da carreira

administrativa. Quais são os pressupostos de tal profissionalização? Em boa parte, consistem em reverter a situação de crise, cujos fatores significativos tentei diagnosticar anteriormente.

Para o governo argentino passa a ter papel central no processo de reforma a administração ministerial, porque o Estado tende a concentrar sua atuação em políticas consideradas de sua responsabilidade indelegável. É necessário então fortalecer a administração centralizada, e a estratégia do governo se concentra em reformar a carreira administrativa em vários aspectos, implementando o *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - SINAPA*. Esse modelo, já em sua própria denominação, ressalta sua orientação fundamental de incorporar o conceito de profissionalização à carreira.

É oportuno esclarecer que, à época, foram analisados outros modelos além do implementado, inclusive o sistema de emprego regido pelo contrato de trabalho, de acordo com o qual se organizam atualmente as entidades controladoras de serviços privatizados. Esse modelo, oposto em vários

⁴ - Tal era o caso do Curso de Formação Superior realizado pelo INAP.

aspectos ao de carreira, também se considera apropriado para resolver problemas como os que se descreveram, dadas as vantagens de sua maior flexibilidade para ajustar a força de trabalho às necessidades reais das organizações e de manejar, inclusive, a variável salarial no âmbito da negociação, de um modo muito menos arregimentado que nos sistemas de carreira. Isso, no entanto, na experiência das empresas estatais, onde tal modelo foi aplicado, deu lugar a distorções de vários tipos, das quais não é meu propósito tratar aqui.

Para a administração direta, que adquiriu nova dimensão estratégica em consequência do programa de reforma, a decisão política foi aprofundar o esquema de organização de um sistema de carreira administrativa com ênfase na profissionalização. Isso implica a manutenção de certas regras como, por exemplo, as vinculadas à estabilidade no emprego público.

No momento, entretanto, devemos assinalar a amplitude que pode ser agregada ao sistema pela introdução da negociação coletiva na administração centralizada. Devido a isso, a Argentina aderiu aos convênios da Organização Internacional do

Trabalho, quando ainda são raras no mundo tais experiências. Assim, vigorando a organização sob o Regime Jurídico Básico da Função Pública, ao qual se subordina o SINAPA (Sistema Nacional da Profissão Administrativa), abre-se também a instância da negociação coletiva na administração nacional. Nela, o governo, por seus representantes, deverá definir os aspectos que admite submeter à negociação e aqueles que serão matéria de uma política pública para o setor, a qual, embora possa vir a ser objeto de acordo, não será matéria de negociação. A própria lei estabelece que não é matéria negociável o modelo das estruturas orgânicas do Estado, mas a agenda de trabalho da negociação, que complementa o sistema de carreira, não está, de modo algum, escrita.

O recrutamento de funcionários

Sendo a profissionalização aspecto central do sistema de carreira administrativa, tornou-se necessário que os mecanismos de designação de pessoal para o preenchimento de postos vagos adotassem a realização de concursos ou seleções de diversos tipos, em conformidade com os casos.

A tradição anterior da administração, ao não utilizar esses instrumentos - ainda que a norma os previsse -, seguia duas práticas, às vezes, concorrentes: a designação conforme critérios subjetivos de quem dispusesse do poder de nomeação ou a postulação restrita a quem já desempenhasse funções na organização. O habitual era a promoção automática de servidor pertencente ao órgão. Isso explica por que, numa primeira etapa, o mesmo SINAPA se tenha utilizado da seleção fechada, que veda a participação de quem não pertença ao órgão demandante, no processo de seleção para preenchimento das vagas.

Essa situação foi modificada. Hoje em dia, os processos de seleção são mais abertos, e a seleção de candidatos para ocupar um posto não está reservada aos funcionários da entidade interessada. No mínimo, a seleção é do tipo geral, que permite a participação de qualquer pessoa pertencente à administração do país, das províncias ou dos municípios, assim como do pessoal dos quadros temporários dos organismos demandantes. Desse modo, o sistema se torna praticamente aberto.

Com esse procedimento, ao mesmo tempo que se explicitam as regras e se torna pública a convocação para o preenchimento de vagas, procura-se fazê-lo da maneira mais ampla possível, a fim de assegurar a apresentação e o recrutamento do pessoal mais qualificado para o desempenho do posto de trabalho.

Por outro lado, estabeleceu-se a seleção aberta a todo postulante, pertencente ou não a qualquer administração, não só para o nível inferior de acesso à carreira (o nível F) mas também para o nível intermediário (o nível C), que é o mais baixo entre os do quadro de profissionais. Também é aberta a convocação para o preenchimento de funções executivas, de direção ou gerenciais, considerando-se que desse modo se daria também solução à restrição do esquema anterior o qual, como assinalai, havia levado à deterioração dos níveis gerenciais.

Por essas razões, pode-se afirmar que as convocações são mais amplas, têm divulgação e obedecem a procedimentos que tornam possível a identificação das pessoas mais adequadas para ocupar os postos de trabalho.

Os perfis dos postos

Os postos de trabalho, nos esquemas organizacionais predominantes na Argentina, se estruturam, de modo bem geral, sob os conceitos de agrupamento, patamar (classe) e categoria⁵, os quais só parcialmente representam a responsabilidade e complexidade dos postos de trabalho.

Os procedimentos de seleção já mencionados tornam necessária a aplicação de outro instrumento de administração de recursos humanos, estritamente ligado ao conceito de profissionalização: a definição dos perfis dos postos que se está procurando preencher. Isso implica estabelecer, formalmente, as tarefas a serem desenvolvidas pelo ocupante do posto a ser preenchido pelo processo de seleção, assim como os requisitos de experiência profissional, escolaridade e formação, idade, etc.

A reforma implementada simplificou o número de níveis, passando-se de uma numerosa

escala de categorias (requisito de um sistema de promoção automática) a seis níveis, cada um dos quais composto de um conjunto de postos de trabalho avaliados segundo a complexidade da tarefa, a responsabilidade ou grau de autonomia para seu exercício (nível de supervisão recebida ou exercida), com a definição de seus perfis em função das tarefas a realizar e dos requisitos para seu desempenho.

A avaliação de desempenho

Outro aspecto que, com a profissionalização, se incorporou como valor central da carreira, foi a avaliação do desempenho. Baseia-se esta na idéia de que o desempenho dos indivíduos nas organizações, que nem sempre é igual, deve ser aferido de acordo com a natureza e as características de cada um dos postos de trabalho.

A avaliação se realiza uma vez por ano e se relaciona a um incentivo salarial para quem alcance o desempenho mais destacado em cada organismo. Esse bônus está

⁵ O agrupamento remete à espécie de trabalho que se realiza: administrativo, profissional, de ensino, etc. O patamar (classe) inclui um grupo de categorias, entre as quais se produz uma promoção, normalmente automática, com base na antigüidade no exercício de uma categoria. A categoria é a posição em uma escala hierárquica, que de modo não excludente pode corresponder a um posto de responsabilidade - vg. chefe de departamento - e remete, além disso, a uma escala salarial.

previsto de modo a ser distribuído equitativamente aos diversos níveis da organização, correspondendo aos distintos grupos (níveis superiores, profissionais com pessoal sob sua responsabilidade, níveis operacionais, etc.) a mesma percentagem de incentivos.

Por outro lado, as melhores avaliações têm implicação na rapidez da promoção ao grau seguinte da estrutura horizontal da carreira, ou seja, a uma posição em que haja vantagem em decorrência do melhor desempenho do agente, mas no mesmo posto de trabalho. Isso acarreta uma melhoria salarial, que se obtém mais tarde ou mais cedo, segundo o desempenho demonstrado na organização.

O sistema de remuneração

Naturalmente, a implementação do sistema implicou ponderável reescalonamento salarial, particularmente significativo nos níveis gerenciais. Nestes casos, procurou-se oferecer salários similares aos do setor privado, colocando a administração pública em condições de competir com ele no recrutamento de gerentes. Em conseqüência, em um processo seletivo para funções executivas,

em que foram oferecidas menos de 400 vagas, apresentaram-se mais de 8.000 candidatos, o que é uma média interessante para avaliar o interesse que o sistema despertou. Outrossim, estabeleceu-se uma relação hierarquizada dos salários de toda a estrutura dos quadros de funcionários, desde o nível mais baixo na posição inicial até o nível mais alto na posição final, de aproximadamente 1 até 10. No momento de mudança do sistema, a relação entre o salário menor e o maior não atingia 3 para 1, razão por que, na extensa escala de categorias, as diferenças de responsabilidade entre os postos desapareciam na indiferenciação dos salários.

A capacitação de funcionários

Crozier enfatizou que o bom uso do capital humano é fundamental. O recurso essencial, o que estabelece diferença a longo prazo, já não é o recurso material; já não é sequer o recurso financeiro, mas é o recurso humano, não por seu número mas por sua qualidade e capacidade de adaptação e de desenvolvimento. Administrar organizações privadas ou públicas e todas as instituições coletivas em função desse caráter fundamental dos recursos

humanos implica mudança profunda de mentalidade.

Não obstante, em muitos casos, fazem-se esforços significativos e investem-se recursos financeiros de monta para programas de capacitação mas de modo pouco apropriado, por múltiplas razões, a saber: a) não se capacitam os funcionários de acordo com as necessidades dos postos de trabalho; b) nos locais de trabalho não são dadas as condições para se utilizar adequadamente a capacitação obtida; c) existe subutilização de recursos humanos capacitados, que poderiam satisfazer às necessidades de outros organismos; d) os funcionários não estão motivados a capacitar-se porque os conhecimentos que adquirem não influirão nas condições de seu trabalho. Trataremos de desenvolver estes pontos a seguir.

No sistema de profissionalização da carreira administrativa, todos os níveis de funcionários têm programas de capacitação específica, pelos quais reúnem créditos para a promoção horizontal na carreira, a qual está prevista pelo sistema. Isto significa que não só incide na promoção a avaliação do desempenho mas também o fato de que o funcionário tenha

reunido os créditos de capacitação fixados para cada ano.

Isto vem a corrigir a valorização acrítica que, no passado, se fez da capacitação. Ela era considerada algo bom em si mesmo e, por isso, o Estado desenvolveu, de maneira permanente, numerosas ações de capacitação. No entanto, o que temos observado é que tais ações estavam se desenvolvendo com absoluta independência das necessidades dos postos de trabalho, estavam inadequadamente focalizadas, assim como eram assistemáticas, pois não incluíam todos os funcionários da administração pública.

De início, a capacitação circunscrevia-se ao desenvolvimento de numerosos cursos que suscitavam muito interesse e tinham grande procura por parte dos servidores, mas que só ocasionalmente viriam ter aplicabilidade. Tal era o caso dos cursos de informática, em que treinandos raramente chegavam a ter acesso ao trabalho com computadores. Provavelmente os resultados pudessem ser considerados positivos para a capacitação profissional geral dos funcionários (a situação hoje não é a mesma de há cinco anos), porém também deve ser analisada a possível frustração de

quem adquire habilidades que não pode exercitar ou que não serão aplicadas nas organizações.

Outro aspecto a considerar é que, se docentes podem conseguir resultados significativos com os que participam dos programas de treinamento, o certo é que os funcionários passam mais tempo com seus chefes do que com os instrutores. Em conseqüência, se estes não estiverem adequadamente prevenidos quanto à importância de dar ênfase à aplicação dos conhecimentos adquiridos ou se a demanda pela capacitação partir espontaneamente dos funcionários, é possível que se produzam desajustes entre as necessidades do serviço e o processo de capacitação.

Desse modo, creio que tem papel fundamental a programação, o planejamento das ações de capacitação e de formação para o setor público. No sistema da profissão administrativa, procurou-se desenvolver programas que atendam à natureza das responsabilidades principais dos funcionários. Dessa maneira, são executados três programas: o *Programa de Alta Gerência Pública*, para quem exerce funções executivas ou está nos níveis superiores do sistema; o

Programa de Formação Superior, para quem está nos níveis intermédios ou profissionais; e o *Programa de Treinamento Profissional*, para os níveis de supervisão intermediária e níveis operacionais. Provavelmente ainda não se alcançaram os resultados desejados e se devam realizar ajustes como, por exemplo, a segmentação dos alunos, pois os níveis que definem os grupos dos programas incluem pessoas com formação bem heterogênea. Nesse sentido, deve-se habilitar os profissionais para poderem participar dos cursos de níveis gerenciais e, assim, possibilitar-lhes a ascensão a esses níveis, o que é uma decorrência da própria existência de um sistema de carreira administrativa.

Vale ressaltar que os programas de capacitação ainda estão demasiadamente concentrados na capacidade de realização do *Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP*. No entanto, está se fortalecendo sua associação com outras esferas de poder e entidades, as quais estabelecem suas próprias necessidades de capacitação e, em menor medida, realizam-nas por si. Isto é resultado de ações positivas com vistas a reconhecer, pelo sistema de equivalência, os programas de

formação realizados pelos próprios agentes públicos, bem como a avaliar e consignar créditos a atividades desenvolvidas por universidades ou outras instituições, cujos conteúdos sejam relevantes e pertinentes aos objetivos da capacitação institucional.

Essa possibilidade de descentralizar e ajustar as necessidades e os programas de desenvolvimento dos distintos organismos pode vir a permitir que funcionários que ministrem atividades de treinamento ou de formação ou que tenham capacidade para se tornarem instrutores tenham esses esforços levados em consideração nos programas de reunião de créditos para o desenvolvimento na carreira, bem como sejam aproveitados na realização de atividades de pesquisa. Naturalmente, a esses agentes se podem estender as atividades de estágio como docente ou pesquisador.

Um dos problemas para a descentralização efetiva nesse campo, bem como para a administração e o desenvolvimento do sistema de carreira em geral, é a inexistência de uma área específica de recursos humanos nos ministérios e órgãos descentralizados ou suas

próprias carências e fragilidades nessa área. Parece natural que os ministérios venham a responsabilizar-se, de um modo descentralizado, por certa parcela da capacitação, porém para isso teriam que possuir funcionários dedicados a essa capacitação, com a responsabilidade de planejar, identificar as necessidades, coordenar as ações, etc.

Respondendo a essas necessidades, o Poder Executivo baixou o Decreto nº 1.669, de 1993, que autorizou os ministérios e organismos descentralizados a implantarem setores de organização de pessoal e de seleção e treinamento de recursos humanos, em nível não inferior ao de direção. Com essa iniciativa, o programa de modernização, materializado no sistema de profissionalização da carreira administrativa, pretende fortalecer também a capacidade gerencial das distintas esferas da administração assim como dispor de interlocutores competentes para o desenvolvimento e o aprofundamento dessa política e adquirir capacidade de execução descentralizada de suas ações. Em termos da capacitação, tal medida parece indispensável, pois o público-alvo é, naturalmente, muito numeroso.

Até a implantação total dessa iniciativa, as áreas de pessoal ficam limitadas às rotinas da burocracia do setor, como a concessão de licenças e o levantamento do histórico funcional dos agentes. Obviamente, estes não são os gerentes de recursos humanos de que se necessita, pois cada componente do sistema de profissionalização da carreira, desde a avaliação de desempenho, a capacitação até a seleção, deve ser administrado por profissionais capazes, preparados especialmente para tal fim. O sistema de avaliação de desempenho, por exemplo, deve contar com coordenadores técnicos, figura criada pelo sistema, os quais devem pertencer à área de recursos humanos do órgão. Somente após ser feito isso, é que se poderá pensar em descentralizar atividades. Atualmente, porém, ainda há condições de se proceder a uma descentralização intensa, apesar de a política da função pública estar orientada para o fortalecimento das áreas de recursos humanos.

Disse a princípio que não deveríamos limitar as ações de capacitação à capacidade realizadora do INAP. Com isso não me referia à descentralização da responsabilidade exclusi-

vamente a outras esferas da administração. Além delas, organizações não ligadas à administração, por excelência as universidades, poderiam estar desenvolvendo programas que atendessem às necessidades de formação do setor público.

Não se pretende que as universidades ajustem seus currículos à formação de funcionários; pretende-se, sim, que, na ocasião em que elas planejem ofertas orientadas para especializações que tenham aplicação e desenvolvimento no setor público, considerem a especificidade de suas necessidades de qualificação de recursos humanos. Em consequência, é importante efetuar esforços para que exista cooperação e maior articulação entre as necessidades de formação e qualificação de recursos humanos para o setor público e a capacidade de oferta, real ou potencial, das instituições acadêmicas de capacitação e de formação.

Por certo, a capacitação dos recursos humanos não é tampouco papel exclusivo da universidade: os sindicatos também podem participar nesses esforços, como o fazem atualmente por meio de cursos de informática, de idiomas, de

mecanografia. É certo que há nessas ofertas uma espécie de informalidade; trata-se de capacitação informal, que não está suficientemente associada com a política de capacitação do Estado. Provavelmente, o INAP, como organismo responsável por essa política, deva aumentar sua capacidade de planejamento para identificar, nas ofertas que as instituições externas estão em condições de propor, inclusive, em certos programas de formação oferecidos, aqueles que sejam compatíveis com as necessidades de capacitação das organizações públicas em geral ou de alguns ministérios que executem a capacitação de modo descentralizado. A partir disso, então, seria possível implementar plenamente o sistema de reconhecimento de créditos ou de equivalências. Assim, as instituições não ligadas à administração colaborariam, segundo sua capacidade, com as instituições de capacitação do setor público, de modo a fazer com que o sistema funcione com maior economia de esforços.

Esta é uma etapa que não só propõe a necessidade de abertura do setor público à parceria com outras entidades, mas também exige, como contrapartida, ajustes nas ofertas de capacitação ao setor público

por parte das instituições externas.

No caso particular das universidades, existem restrições significativas originadas dos próprios requisitos da estrutura acadêmica, que têm de ser satisfeitos para que se outorgue determinado certificado ou título. Creio, porém, que a obtenção de títulos não deva ser a única possibilidade de oferta de formação universitária. É possível programarem-se outras opções, módulos menores, cursos, seminários, atividades de extensão, etc., a serem frequentados, individualmente ou em conjunto, pelo pessoal das organizações públicas. A condição necessária para isso é que os programas sejam reconhecidos como válidos para a reunião de créditos de capacitação que o sistema de carreira exige dos funcionários.

É importante sublinhar que a profissionalização da carreira administrativa abre um conjunto significativo de oportunidades. Se o conceito de profissionalização faz referência, de modo fundamental, a toda a problemática da formação, da capacitação e do treinamento do pessoal das organizações públicas, por certo o faz por pressupor que a melhoria da

capacidade, da qualidade e da formação dos recursos humanos das organizações públicas é a única maneira de lhes dar condições de responder aos desafios que advêm do processo de reforma e de assunção de novos papéis e funções por parte do Estado. O recurso humano é, nesse sentido, recurso estratégico crítico. Na Argentina existe a tendência a crer que, em termos de formação, temos uma vantagem comparativa. Creio que ocorre uma confusão quando assim se opina sobre o significado da escolarização ou do nível de escolaridade. As avaliações recentes da qualidade da educação desmentem tais leituras, e as vantagens relativas, ainda que possam ser reais, com certeza não são suficientes para se deixar de pensar nesse tema, que é prioritário, pois os desafios a enfrentar são enormes.

No escopo dessa política para a função pública, que tem como eixo de ação estratégica a profissionalização da carreira, uma restrição deve ser assinalada: ela atinge somente 35.000 agentes da administração pública nacional, ou seja, pouco mais de 10% do quadro de funcionários públicos. Não obstante, esse segmento corresponde ao setor que tem a responsabilidade de definir, dar

prosseguimento e controlar os resultados das políticas públicas, pois constitui a administração ministerial direta.

Há que se pensar, porém, que as ofertas de capacitação, os programas de treinamento, etc., devem ser estendidos a outros públicos da administração do país, inclusive aqueles que não se incluem nos sistemas de carreira. A partir do INAP, está-se desenvolvendo uma política de ampliação, em curto prazo, das ofertas de capacitação para além dos limites do sistema da profissão administrativa. Para tanto, institucionalizou-se o Programa de Extensão. A lei de criação do INAP lhe dá a ampla faculdade de, inclusive em âmbito nacional, promover a formação de funcionários e, desse modo, vem ele prestando assistência às províncias, por meio de cursos diretos ou da formação de instrutores.

É evidente que ainda se fazem necessários esforços significativos para que a capacitação seja incorporada de modo sistemático por outros setores do Estado onde ela não está estritamente vinculada aos sistemas de carreira ou onde os sistemas de carreira não seguem o modelo de organização da estrutura de recursos humanos

por que se optou (podem estar sob o regime do convênio coletivo). Existe, porém, a consciência, e tive a oportunidade de comprová-la no caso do setor bancário oficial, de que o problema da capacitação é exatamente o mesmo que tínhamos diagnosticado como situação crítica para nosso sistema de carreira: a demanda por ações de capacitação proveniente do interesse individual e a inexistência de planejamento institucional para atingir, mediante treinamento, capacitação e formação, a melhoria da qualidade ou da capacidade do próprio pessoal das organizações.

Isso corrobora a idéia de que, ainda que as pautas da organização do sistema de recursos humanos sejam diversas, há determinados componentes que têm que estar funcionando de forma apropriada, pelo menos quando se pretende atingir objetivos em matéria de profissionalização.

Essa foi a motivação de se haver estabelecido a exigência, ainda que sua implementação seja trabalhosa, de que todos os organismos do Estado, e não apenas aqueles que estejam incluídos no regime da profissão administrativa, utili-

zem mecanismos de seleção para o preenchimento de vagas ou para a escolha dos ocupantes de cargos a serem incorporados aos organismos. Se bem que haja alguns órgãos que, pelas leis de sua criação, estejam isentos de adotar esse procedimento, o Decreto nº 1.669/93 previu o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei que venha a revogar os dispositivos legais que lhes facultam a designação arbitrária de seu pessoal. Deve-se reconhecer, no entanto, que, em boa parte do país, os mecanismos de designação ou nomeação ainda estão caracterizados pela discricionariedade, como afirmei anteriormente.

Focalização da capacitação

Tradicionalmente, teve importância preponderante para o setor público as ações de capacitação orientadas para o pessoal das áreas operacionais e das chefias intermediárias. Este é o maior contingente de funcionários das organizações públicas, o que, em si mesmo, constitui obstáculo à universalização da oferta de capacitação, requisito este indispensável quando as oportunidades de desenvolvimento na carreira profissional estão

condicionadas à obtenção de créditos.

Na atualidade, considera-se que o impacto das ações de capacitação sobre esses grupos de funcionários é extremamente limitado, devido ao fato de que, entre outras razões, são os chefes e os dirigentes, e não os instrutores, que estão mais tempo com o pessoal. Em consequência, passam a ter maior impacto os resultados alcançados na capacitação dos dirigentes.

A respeito disso, penso que, concomitantemente com os esforços de capacitação, se deveriam fazer planos para relacionar mais diretamente as necessidades dos postos de trabalho com as habilidades das pessoas, solução que é particularmente crítica para nossas organizações públicas.

A seleção e os concursos para preenchimento dos postos de trabalho, fundados em requisitos não padronizados mas ajustados às verdadeiras exigências dos cargos, constituem medida de fundamental relevância para solucionar o problema assinalado. Poder-se-á, então, efetivamente determinar se as pessoas têm ou não os conhecimentos necessários.

A partir disso poderá ser fixada a agenda de capacitação. De um modo geral, ela poderá dar ênfase à cultura e aos valores da organização se os conhecimentos forem suficientes; ou, no caso contrário, deverá insistir neles.

O procedimento descrito é praticado com pouca frequência. Em decorrência, repetem-se as situações em que o regresso do pessoal capacitado a seu posto de trabalho não corresponde à real possibilidade de aplicar os conhecimentos obtidos, desvinculando-se, assim, a capacitação do sistema de incentivos do qual deve fazer parte.

Ainda que raramente se pense nestes termos, a capacitação é um importante investimento cujo retorno deve ser assegurado: quem se capacita não trabalha, de modo que a capacitação deve ser suficientemente significativa para justificar os recursos financeiros nela empregados.

Desse modo, devem ser consideradas diversas formas de se associarem vantagens aos postos de trabalho, as quais não necessariamente devem ser obtidas mediante ações convencionais de capacitação (presencial, intensiva, etc.). A estas podem ser incorporadas

outras ações sistemáticas como, por exemplo, a auto-aprendizagem.

A questão central a resolver antes de se elaborar o modelo do programa é: quais são as necessidades a serem satisfeitas mediante ações de capacitação? Se bem que tais necessidades normalmente aludam à obtenção de melhor *performance*, o problema consiste em definir exatamente o que é melhor. Isso deve ser verificável, passível de alguma forma de constatação.

Assim como a avaliação de desempenho constitui uma importante habilidade gerencial a ser adquirida pelo SINAPA, também o é a habilidade de avaliar necessidades como as apontadas.

Conclusões

Há nesta matéria muito por fazer, e o caminho apropriado para isso seria generalizar certos componentes que, de modo precursor, o *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa - SINAPA-* tem propiciado e que são aplicáveis e convenientes para todo o Estado. É justamente este um dos desafios da negociação coletiva, porque é ela que, no nível global da

administração nacional, fixará os parâmetros ou tetos das negociações setoriais. Em conseqüência, as matérias de que tratamos poderiam estar definidas no convênio de trabalho modelo que a administração nacional venha a utilizar, para em seguida se converter em temas obrigatórios das diferentes áreas da administração. Essa é a importância da decisão de iniciar o processo de negociação coletiva na administração direta do governo nacional.

A Secretaría de la Función Pública do governo argentino promoveu a criação do Conselho Federal da Função Pública, a fim de que as áreas responsáveis por organização do pessoal, carreira administrativa e capacitação, entre outras, viessem a ter um foro de interlocução de âmbito nacional e pudessem ser apoiadas, sustentadas e estimuladas no seu objetivo de implantar políticas sistemáticas para esses temas. O processo conta com amplo consenso sobre o que seria necessário fazer, porém ainda parece importante que tal compromisso se revista de maior formalização. Por isso, a *Secretaría de la Función Pública* e o INAP vêm despendendo esforços significativos de assistência técnica, cooperação e desenvolvimento de ações de

capacitação e formação de pessoal às províncias.

O último aspecto que convém enfatizar é que todo este esforço deve ter continuidade, de que haja decisão efetiva de produzir algum tipo de transformação nessa direção. Na administração nacional, desenvolveu-se este modelo fundado na concepção de que a profissionalização deve ser um requisito do funcionamento e da dinâmica das carreiras administrativas. Parece, portanto, um contra-senso que continuem a ser realizadas ações de capacitação em lugares onde não existe a motivação de adotar esses princípios no contexto das carreiras administrativas. Desse modo, nesta como em outras matérias, devem ser estabelecidas algumas condições para a prestação de assistência. Isto é, se houver acordo sobre o objetivo a perseguir, então o INAP pode colaborar com os diversos organismos da administração para alcançá-lo. Caso contrário, corre-se o risco de retornar ao passado, quando a capacitação era assistemática e dissociada da carreira, e o acesso a ela, aleatório.

Resumen**FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA**

El proceso de reforma del Estado empieza a establecer en el orden nacional, exigencias que se traducen en la demanda por la modernización de la administración pública, inscriptas sobretudo en el ámbito de la profesionalización de la carrera administrativa. Una vez constatada la crisis de los modelos de carreras vigentes, se presupone una reconfiguración de la organización de recursos humanos de las administraciones públicas, frente a las profundas transformaciones por las que viene pasando el Estado argentino. De esta manera el presente artículo discute las formas posibles de una adecuada interacción entre la formación y profesioanlización, partiendo de la idea de que la búsqueda de la profesionalización del servicio público implica necesariamente en otorgar mayor relevancia a los procesos de formación y capacitación.

AbstractGRADUATION OF BUSINESS
ADMINISTRATORS AND
DEVELOPMENT OF THE BUSINESS
ADMINISTRATION CAREER

The State's reform process begins to establish nationwide requirements that call for the modernization of the public administration, especially as far as professional qualification for the business administration career is concerned. Acknowledging the crisis in the present models of the career, we propose a reconfiguration of the organization of the staff in the public administration offices, in the light of the profound transformations that the Argentinean State has been undergoing. The present article presents the alternatives to an adequate interaction between graduation and training of professionals, with the starting idea that the strive for professional public services necessarily implies in granting greater relevance to the graduation and qualification processes.

José Alberto Bonifácio é membro da direção do Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, da Argentina e atual Secretário-Executivo do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD.