

# **A** S DEMANDAS DE FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS FRENTE AO NOVO PERFIL DO ESTADO

Oscar Oszlak

Tradução: Marcelo Brito

## **Introdução**

Quando os organizadores das primeiras Jornadas Nacionais sobre Formação de Administradores Públicos<sup>1</sup> analisaram os possíveis conteúdos da agenda da reunião, imaginou-se uma nítida distribuição do tema entre as três conferências principais previstas. Na primeira se abordaria o problema da demanda da formação. Na segunda, a questão da oferta. E, na terceira, as dificuldades que proporciona a articulação entre demanda e oferta.

As apresentações - como era de supor desde o princípio - estiveram longe de se ajustar a um esquema rígido. No entanto, no presente trabalho, que recolhe as idéias e reflexões expostas no âmbito das Jornadas, tratei de restringir-me ao tema original, nutrido agora pelas contribuições de

**O** texto não só sugere interessantes abordagens a respeito do novo perfil do Estado como analisa, com elementos inovadores, a problemática da formação dos administradores públicos, entrando no mérito seja do caráter da demanda por formação, seja dos conteúdos de formação. Vincula, também, a formação de administradores públicos à pesquisa e docência neste campo.

meus companheiros e pela rica discussão gerada na reunião.

O título do trabalho contém três conceitos que constituirão os eixos de análise: 1) a natureza da *demanda*; 2) o sentido e os conteúdos da *formação*; 3) a interpretação dada ao *novo perfil do Estado*. Considero que, quando se contextualiza devidamente o tema, nenhum destes três conceitos resulta óbvio, tal como o confirmam as múltiplas

<sup>1</sup> - Refere-se às Jornadas realizadas na cidade de La Plata, Argentina em 1993, organizada pelo capítulo argentino da Rede Iberoamericana de Capacitação e Pesquisa em Administração Pública do CLAD (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento).

interrogações que são geradas ao se iniciar sua exploração.

Discutirei, num primeiro momento, o tema do novo perfil do Estado, dado que a formação de funcionários públicos adquire sentido apenas se se considera o marco institucional em que os mesmos aplicarão os conhecimentos adquiridos. Em segundo lugar, tratarei de uma série de variáveis que explicam ou condicionam a demanda da formação, tanto em seus aspectos quantitativos como qualitativos. Essa parte do trabalho introduzirá, deste modo, algumas linhas metodológicas para a determinação do volume e conteúdos da demanda potencial de formação. Por último, examinarei o quê e o por quê da formação de administradores públicos, além de vinculá-la à pesquisa e à docência nesse campo.

---

### **O novo perfil do Estado**

---

**Q**uando se fala de novo perfil do Estado, está se aludindo a transformações que podem encobrir o permanente. Isto é, um novo perfil não significa que todo o Estado se modifique, ainda que é certo que o elemento de novidade passa a lhe dar uma totalidade dominante no conjunto.

Porém, se se fala de formação de funcionários, haverá que se levar em conta tanto o novo como o permanente para se estabelecer o perfil da demanda.

Seguindo uma tendência que se impôs mundialmente, a Argentina tem modificado profundamente a filosofia em que se fundamenta o papel do Estado e, conseqüentemente, tem transformado notoriamente seu aparelho institucional. O que foi modificado? Fundamentalmente, as fronteiras que separam o Estado nacional da sociedade civil, o que acarreta em mudanças nas regras do jogo na relação entre ambas esferas.

Na aparência, trata-se de uma devolução funcional já que é no plano da divisão social do trabalho onde se delineiam os papéis de cada um. Porém o estabelecimento de uma difusa fronteira entre eles, onde a sociedade e outros níveis de administração pública assumem maiores responsabilidades que no passado, encobre outras mudanças igualmente transcendentais. Refiro-me às mudanças das relações de poder e na distribuição de excedentes econômicos, que correspondem a outros âmbitos da relação entre o Estado e a sociedade.

A mudança nas regras do jogo e na divisão social do trabalho tem

adotado, na prática, algumas das seguintes variantes:

- ◆ Privatização de empresas, obras e serviços públicos.
- ◆ Descentralização de funções para jurisdições locais.
- ◆ Desregulamentação da atividade econômica e social.
- ◆ Quebra de monopólios na produção econômica estatal.
- ◆ Redução do aparelho estatal.
- ◆ Redução generalizada de quadros de funcionários públicos.

Como resultado destas políticas, as empresas públicas passaram às mãos de proprietários ou concessionários privados: certos serviços - como educação ou saúde- têm sido transferidos à províncias - governos estaduais, no caso brasileiro - e municipais; numerosas atividades desenvolvidas tanto no setor público como no setor privado foram liberadas de regulamentações; novas empresas privadas passaram a se ocupar

da produção de bens ou da prestação de serviços que anteriormente constituíam-se em exclusivo monopólio estatal; diversos organismos foram suprimidos; e através de demissões, saídas voluntárias e congelamentos de postos vagos, produziu-se aparentemente uma redução dos quadros de funcionários.

Quando se comparam essas mudanças recentes, profundas e velozes como o extenso período precedente de constituição e crescimento gradual e ininterrupto do aparelho estatal, fica evidente que sua fisionomia já não é a mesma. Porém, junto a estas transformações visíveis, permanecem ocultas outras consequências da devastação do Estado sobre as quais creio que ainda não se tem refletido suficientemente.

Em primeiro lugar, como consequência da privatização, a sociedade tem ficado em muitos casos *privada de Estado*. Ao desprender-se de empresas e serviços, foram criadas condições para o surgimento de um verdadeiro *Estado privado*, responsável (e nisto há graus de responsabilidade muito diferentes) pela resolução de uma crescente quantidade de questões e necessidades sociais das que antes se ocupava o Estado nacional.

**P**ela índole e magnitude dos bens e serviços envolvidos, esta transferência favoreceu a grandes grupos econômicos que promoveram um intenso *lobby* para alcançar e maximizar oportunidades de negócios nos ramos os mais diversos. Neste processo, foram expandindo e variando a natureza de suas atividades, promovendo e aproveitando a criação de novos domínios funcionais, tais como auto-estradas, estacionamentos, exploração de jogos de azar, etc.

Esta oligopolização produziu notáveis conseqüências sobre a distribuição do poder político. Enquanto no plano eleitoral os cidadãos continuaram conservando os seus direitos de eleger seus candidatos a cargos eletivos, no plano econômico os funcionários concursados ficaram presos nas redes tecidas por esta nova oligarquia empresarial. O papel arbitrário do Estado, seu papel natural de contenção e regulação dos desajustes produzidos pela ação de uma lógica capitalista fundada exclusivamente na racionalidade empresarial individualizada, tem-se debilitado notoriamente. Desta forma, as novas fronteiras e o novo esquema de divisão do trabalho deu passo a uma nova estrutura de poder, afetando

neste plano as relações entre Estado e sociedade.

Em segundo lugar, a distribuição do excedente econômico também foi afetada pela mudança nas regras do jogo que governam as relações Estado-sociedade. As conseqüências mais visíveis se produziram em dois planos diferentes. Por uma parte, ao renunciar a diversos aspectos de seu papel tradicional, o Estado renunciou simultaneamente a uma porção do excedente econômico, equivalente aos recursos fiscais que lhe estavam submetidos para atender àquelas funções das que se tem desprendido em maior ou menos medida (por exemplo, Estado subsidiário, empregador, empresarial, de bem-estar). Dito em outros termos, a pretensão do Estado em manter ou aumentar sua participação no produto social tem se reduzido *part passu* com a redução de suas funções tradicionais.

Por outra parte, e retomando em certos aspectos uma tendência histórica que se remonta ao período formativo do Estado, a estrutura tributária tem se baseado substancialmente na taxaço ao consumo, perdendo significação os impostos às receitas - recursos financeiros - e o patrimônio. Além disso, no afã de reduzir os custos

empresariais, a política fiscal se orientou em desgravar ou reduzir os impostos sobre a atividade econômica e a diminuir o impacto do fator trabalho, através da adoção de políticas de flexibilização do trabalho. Tudo isso supôs uma enorme distribuição das receitas - emolumentos - e a riqueza, em prejuízo dos assalariados e o setor informal da economia.

Esta maior concentração do capital em mãos privadas, unida à menor capacidade de alocação de recursos por parte do Estado, tem contribuído para reforçar a nova estrutura de poder antes descrita.

Em terceiro lugar, a transferência de responsabilidades funcionais aos governos provinciais tem implicado no aumento, ainda maior, das vultosas dotações de pessoal que nos mesmos vinham criando desde a última década pela ação conjunta do nepotismo político e a crise econômica nesses governos. Eles se viram, assim, diante da necessidade de adotar políticas de ajuste estrutural para sanear suas finanças e assumirem novas funções que implicam na reorganização das instituições responsáveis, modificando o perfil das dotações de pessoal, incorporando novas tecnologias, etc.

No que se refere ao ajuste, e com exceção de algumas privatizações de bancos e empresas, os governos provinciais não conseguiram diminuir seus quadros de funcionários nem, muito menos, desenvolver processos criteriosos de modernização da gestão pública. O governo nacional - governo central - tem continuado a sustentar - como o vem fazendo desde há muitos anos - as precárias finanças provinciais.

Não obstante, a capacidade institucional disponível em cada uma das províncias para confrontar os novos desafios tem demonstrado ser muito diferente, como o ilustra as rebeliões sociais produzidas em algumas delas, que pôs em evidência o grau de corrupção e inviabilidade alcançado pelos governos provinciais.

Por último, a rapidez - ou, às vezes, precipitação plana e superficial - com que realizou o ajuste no âmbito da administração pública nacional, determinou, com frequência, que as dotações fossem reduzidas de forma irracional, afetando a função produtiva dos organismos ou unidades envolvidas. No afã de atacar a hipertrofia se acentuou a deformidade do Estado. A síndrome *sobre-falta* (por exemplo, simultâneo excesso e escassez relativos

de pessoal segundo áreas, níveis e perfis ocupacionais) tendeu a agravar-se, comprometendo a capacidade operacional de muitas instituições públicas.

---

### O perfil do Estado desejado

---

**O**s processos antes descritos, explicitam a simultaneidade e reciprocidade das transformações produzidas durante os últimos cinco anos. Eles são extremamente significativos para o tema do presente trabalho. Se o perfil do Estado se modifica, também deverão modificar-se os critérios com que se define a demanda de formação de administradores públicos.

No entanto, se estabelece uma relação mecânica entre as mudanças produzidas no aparelho estatal e as demandas de formação, corre-se o risco de reforçar as tendências e problemas implícitos nesta transformação. Dito de outra forma, a pergunta é se a formação deve tentar corrigir os desvios sistemáticos adquiridos pelo Estado em anos recentes ou, simplesmente, proporcionar as capacidades necessárias para reproduzir e assegurar o modelo instituído.

A pergunta conduz inevitavelmente a pensarmos se o processo de transformação em curso aponta na

direção das utopias institucionais que foram alternativamente denominadas Estado *necessário*, *atlético*, *catalítico*, *inteligente*, etc. Ou, se, pelo contrário, o que está ocorrendo nos distancia cada vez mais da possibilidade de, ao menos, recorrer a uma curva assintótica - referente à assíntota, ou seja, reta limite da família de tangentes a uma curva quando o ponto de tangência tende para o infinito - em direção a esses modelos de Estado desejável. Se este último fosse o caso, surge, desde o meu ponto de vista, um dilema entre políticas de capacitação inspiradas em imperativos ético-políticos ou em considerações de mercado.

Em termos práticos, escolher uma ou outra posição, implica em optar por programas, conteúdos, metodologias, orientações e ênfases claramente diferentes. Será muito mais distinto ensinar a desmantelar do que a fortalecer o Estado; a gerenciar privatizações em lugar de programas sociais; a administrar conflitos gremiais ao invés de negociações internacionais; a desregularizar que a regular, a transferir funções às instituições subnacionais que a criar canais de participação social.

Porém, além de afetar variáveis essencialmente qualitativas, as opções eleitas também terão um

**impacto quantitativo:** a magnitude das atividades formativas dependerá em boa medida da quantidade de pessoal que se requeira capacitar para o cumprimento de uma ou outras funções.

A preocupação manifestada se resume em uma breve pergunta: para que classe de Estado devemos formar administradores públicos? A resposta não pode senão ser prospectiva. Deve considerar cenários institucionais alternativos cuja solução dependerá de que a situação atual, a direção das mudanças e as condições futuras desejáveis sejam devidamente ponderadas.

A construção de tais cenários exigirá responder perguntas como as seguintes:

- ◆ Caminhamos para um Estado que terá por âmbito jurisdicional principal a divisões políticas e territoriais menores (províncias, estados, regiões, municípios)?
- ◆ Desaparecerá para sempre o Estado empresarial?
- ◆ Exercerá o Estado um papel ativo na regulação das empresas e serviços privatizados?

- ◆ Serão abandonadas ou reduzidas significativamente as funções as sociadas com o Estado do bem-estar?
- ◆ Será acrescentado o peso das funções estatais orientadas à promoção e disciplinamento da atividade econômica (por exemplo, promoção de exportações, pesquisa e desenvolvimento, canalização do investimento, flexibilização no trabalho)?
- ◆ Será vista a gestão pública crescentemente compelida ou condicionada por políticas ou critérios supranacionais?
- ◆ Terminará por impor-se no setor público um regime de pessoal fundado no mérito e no desenvolvimento de uma carreira profissional?
- ◆ Desaparecerá o clientelismo político no acesso à função pública?
- ◆ Serão a transparência, a excelência, a vocação ao serviço e a prestação de contas, os valores predominantes de uma nova cultura administrativa?

- ◆ Estará o Estado, em quaisquer de seus níveis, disposto a adotar tecnologias administrativas de ponta em suas diferentes áreas de gestão?

As demandas de formação só podem ser deduzidas dos cenários institucionais pressupostos e estes, por sua vez, serão construídos a partir das opções contidas em interrogantes como os propostos. Naturalmente, isso não significa que a identificação de necessidades de formação - e a conseqüente determinação da demanda - deva necessariamente fundar-se em um exercício tão abstrato e abrangente. Este exercício parece justificar-se quando se trata de formular uma política nacional de capacitação de funcionários públicos ou de consensuar, com as principais instituições responsáveis pela formação, programas que apontem na direção de dar resposta às demandas resultantes dos cenários acordados.

---

#### A demanda de formação

---

**S**egundo a Lei de Say, toda oferta cria sua demanda. O campo da formação e capacitação de funcionários não é uma exceção a esta lei econômica. A interpretação que cabe dar-lhe

neste contexto é que são os prestadores destas atividades que determinam em grande medida o nível, os conteúdos e, finalmente o perfil da formação efetivamente realizada. Os demandantes devem ajustar suas necessidades e expectativas à oferta disponível, ou bem, satisfazê-las fora do sistema regular de formação. Em geral, as instituições de capacitação em gestão pública desenham seus programas, cursos e seminários prevendo que o mercado para usa oferta encontrará mercado assegurado devido à existência de necessidades insatisfeitas, alunos cativos por obras de regimes de planos de cargos vigentes, profissionais desejosos de incorporar uma linha a mais em seus currículos e, inclusive, candidatos legitimamente interessados nessa oferta educativa.

Porém do lado da demanda, existe uma reduzida capacidade institucional para identificar sistematicamente necessidades de formação, seja para o desempenho das funções vigentes de seus atuais ou futuros funcionários ou para o desenvolvimento de uma carreira profissional que lhes permita ascender a postos de maior responsabilidade. Torna-se difícil para estas instituições articular uma demanda de serviços de capacitação que conduza a obter

os recursos humanos que requeira uma certa área de gestão pública.

Em parte, porque não existe tradição quanto à formulação de planos e programas deste tipo; em parte, porque não é simples desenvolver mecanismos para a detecção de necessidades de capacitação individual; e em parte também, porque a relação causa-efeito entre expor a um funcionário determinada oferta de formação e lograr que adquira o perfil profissional que o habilite para desempenhar certas funções e/ou executá-la de forma mais produtiva, não é simples nem linear.

A demanda de formação tende a se converter, deste modo, no resultado de uma atividade atomizada, onde prevalece a iniciativa individual dos funcionários envolvidos para além da necessidade institucional de contar com pessoal capacitado. Com poucas execuções, cada funcionário determina que conteúdos e orientações são relevantes para incrementar seus conhecimentos e tecnologias, buscando para si os provedores que possam satisfazer tais inquietudes.

Precária é a medida em que os conhecimentos adquiridos correspondem verdadeiramente aos perfis requeridos pelas insti-

tuições a que pertencem ditos funcionários. Se bem se pode supor que poucos funcionários escolherão capacitar-se em áreas totalmente desvinculadas de seus afazeres profissionais, também é certo que nem sempre esta capacitação está direcionada para aumentar ou desenvolver as habilidades desse profissional em função de sua respectiva inserção institucional.

Para ilustrar algumas destas afirmações, consideramos o caso do *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa* (SINAPA), regime profissional estabelecido com um alcance bastante extenso na administração central do setor público nacional. Este regime fixa determinados incentivos que associam a capacitação com a carreira e, de tal maneira, operam como indutores de demandas individuais. Por exemplo, durante os últimos três anos se gerou uma grande demanda de alunos potenciais situados nos níveis mais baixos do SINAPA, como conseqüência dos requisitos fixados pelo mesmo para a promoção a níveis superiores.

Ao não estarem especificados nas diretrizes da carreira administrativa os conteúdos dos cursos senão, somente, os créditos necessários, a demanda induzida tornou-se inespecífica. Sua eventual

correlação com as necessidades concretas das áreas envolvidas só teria podido efetuar-se através de uma tarefa de *fine tuning* que nem o INAP (*Instituto Nacional de la Administración Pública*, instituição responsável pela capacitação no setor público) nem as instituições de origem do pessoal capacitado estavam em condições de realizar.

Na atual conjuntura, o INAP satisfaz muito limitadamente a demanda da capacitação, oferecendo cursos voltados para uma formação geral dos funcionários, sem poder aprofundar-se nos aspectos qualitativos da formação. E ainda no plano quantitativo, somente está em condições de oferecer oportunidades a 400 ou 500 dos 2000 candidatos potenciais que se postulam cada ano.

Também merece uma reflexão o *Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública*, que inclui um ciclo obrigatório orientado a "refletir sobre a complexidade do desenho e a implementação de políticas públicas, analisar os fatores de mudança na ordem internacional que impactam nas decisões cotidianas e ter acesso a ferramentas úteis para a tomada de decisões". Este ciclo inicial se completa com cursos de aprofundamento optativos que tentam satisfazer

necessidades de formação mais específicas.

Em teoria, como existe um sistema de orientação acadêmica que permite selecionar estes cursos em função das preferências profissionais e requerimentos para o exercício dos postos de trabalho, cada aluno pode desenhar seu próprio programa de formação. Porém é importante destacar, de todas as maneiras, que também neste caso se parte de uma oferta de cursos fundada mais em presunções ou definições *teóricas* de demanda de capacitação que em necessidades concretas efetivamente detectadas.

Ainda sobre este ponto, supõe-se que as necessidades atuais dos funcionários públicos na matéria consistem na aquisição de instrumentos e capacidades que lhes permitam exercer funções de gerência de seus organismos nestes tempos de mudança e transformação. Isto, se bem entende a necessidades imediatas dos funcionários públicos (e se corresponde com o estado atual de desenvolvimento das políticas na matéria), não supõe uma visão estratégica, que aponte para a formação de recursos humanos no âmbito das novas funções que deverá cumprir o Estado. A capacitação se torna, assim,

*inespectiva* (o que não quer dizer de baixo nível), orientada a um perfil de funcionário relativamente indefinido (*o gerente público*).

A determinação de *áreas críticas* nesta matéria, que permita dirigir os esforços a objetivos prioritários, não parece ser, no momento, uma atividade própria do processo de detecção de necessidades de capacitação. Tampouco parece razoável que esta tarefa seja realizada pelo INAP, que não conta com as atribuições nem a capacidade necessária para isso; ao contrário, a identificação de áreas críticas deveria ser uma tarefa própria das instâncias políticas que orientam e supervisionam o processo de fortalecimento institucional do setor público.

Dentro do programa de reforma do Estado e da administração, não foram formuladas políticas claras, que permitam detectar áreas críticas em função de novas tarefas que se espera que cumpra o Estado. Existem, isso sim, algumas *definições implícitas*, como no caso da *Dirección General Impositiva* (DGI), onde a redefinição do papel do organismo como peça chave da política fiscal do governo dispôs uma transformação interna profunda. Não obstante, a

instituição não pode superar até o momento as turbulências de uma conjuntura, na qual a capacitação se reduz a uma atualização normativa: apagar incêndios no lugar de preveni-los.

Antes a falta de definições políticas, a detecção de necessidades de capacitação e a correspondente elaboração de programas e planos perde sentido. Isso deve nos alertar sobre o fato de que, quando se critica a ausência destes programas, planos e atividades de detecção, na realidade se está deslocando o eixo do problema. O que realmente importa é que existia a vontade política de capacitar funcionários para as novas tarefas próprias do modelo de Estado que se aspira concretar.

Este vazio na orientação política tende a produzir outras conseqüências. Por exemplo, aumenta a resistência de certos funcionários a permitir que o pessoal sob sua responsabilidade participe de atividades de formação. Para isso, citam-se habitualmente razões operativas (se lhe *suprime* funcionários) porém se resistem a admitir o temos à competência ou, mais genericamente, à instauração de novas regras do jogo que, eventualmente, possam debilitar ou comprometer sua posição atual.

**O**utra consequência pode se percebida na relação entre capacitação e desempenho. Ao não existir uma política de capacitação orientada para que os funcionários produzam determinados resultados (vinculados, por sua vez, ao papel atribuído ao Estado), não é estranho que à hora de avaliar o desempenho dos funcionários, as dificuldades sejam enormes: nesse momento se adquire consciência de que não se conta com indicadores de produção e, portanto, não se pode avaliar a contribuição de cada empregado aos resultados da gestão. Algumas vezes, isto leva a situações paradoxas, como quando se atribui um prêmio por produtividade a um funcionário, com o compromisso de que o reparta entre todos seus companheiros de trabalho.

Para resumir o expressado nesta parte, demanda-se capacitação porque existem incentivos atados à promoção, porque o pessoal deseja aumentar suas credenciais profissionais de modo a alcançar um melhor posicionamento no mercado de trabalho, porque se requer a satisfação de necessidades operacionais imediatas nas instituições em processo de capacitação, porém não porque se tenha imaginado um cenário institucional e um modelo de

gestão em função dos quais tornariam justificáveis determinados programas, conteúdos, ações e beneficiários.

---

### Aspectos político-institucionais

---

**C**omo se inverte esta tendência de que a formação dependa principalmente de decisões individuais ou necessidades conjunturais? A resposta não é simples e tem componentes político-institucionais, técnicos e metodológicos.

Para começar com os componentes político-institucionais, cabe destacar que na presente análise, o universo de funcionários tomado como referência abrange a totalidade do setor público nacional, provincial e municipal. Em tal sentido, considero a formação como um sistema de vasos comunicantes no qual, como se parte de uma oferta relativamente limitada, qualquer viés que se introduza no sentido de favorecer ou priorizar certos setores ou grupos de funcionários, terá consequências inevitáveis sobre os demais.

Em poucas palavras, estou me referindo estritamente a uma *política de formação de recursos humanos* com um alcance nacional. Portanto, corresponde

ao Poder Executivo nacional posicionar-se a respeito. As decisões adotadas em matéria de mudanças das regras do jogo entre sociedade e Estado afetam a totalidade das instâncias governamentais, já que são agora os governos provinciais e municipais os que devem assumir a responsabilidade principal da gestão pública e, em tal medida, os que devem contar com recursos humanos preparados para cumprir esta missão.

Se por um lado, as províncias poderiam ser consideradas entidades que gozam estritamente de autonomia política e, portanto a elas lhes cabe a responsabilidade de decidir como obter ou formar o pessoal necessário para a gestão, creio, por outro, que o governo nacional deva continuar exercendo neste campo um papel indispensável. Isto seria conseqüente com outras formas de intervenção que continua exercendo no âmbito as províncias argentinas, como o é, por exemplo, a cruzada iniciada há algum tempo em matéria de saneamento econômico e financeiro das mesmas, para o qual tem desenvolvido uma série de mecanismos de prêmios e sanções manejados centralizadamente.

Se se considera que velar pela estabilidade financeira do país

exige atuar de maneira determinante sobre as finanças dos governos subnacionais, não caberia dúvida alguma que ter uma ativa intervenção na promoção, financiamento e fixação de políticas globais sobre formação de funcionários, é um dos papéis que corresponde a um Estado orientador e articulador da atividade social, que tem renunciado à prestação de serviços e à execução direta de funções produtivas. O que está em jogo é igualmente crucial para assegurar que o Estado que agora se considera deseável, possa assumir plena e responsavelmente as gestões residuais - ainda que não por isso menos significativas - que lhe tem permanecido reservadas.

Refiro-me a um Estado capaz de *conhecer* algo tão elementar e, simultaneamente, tão crítico, como o volume da demanda de formação, sua distribuição, perfil ou prioridade, e que portanto dispõe das equipes, ferramentas metodológicas e suportes tecnológicos necessários para a tarefa. De um Estado que, além de ter desenvolvido sistemas de informação e avaliação que lhe permitam dispor desse conhecimento, esteja em condições de promover um conjunto de programas e atividades que reforcem as possibilidades de atender à demanda existente.

**F**alamos de um Estado capaz de organizar e executar programas de formação com um alcance nacional, orientados à capacitação de capacitadores; à especialização em novas áreas de gestão nas que existem *déficits* notórios na oferta; à avaliação séria, metódica e permanente da capacitação efetivamente realizada; à fixação de indicadores de qualidade; à edição e difusão de material de apoio à docência e tantos outros igualmente indispensáveis para elevar a quantidade de qualidade da formação neste campo.

---

#### Aspectos metodológicos e técnicos

---

**D**esde o ponto de vista técnico, a execução deste tipo de programas exige considerar, em primeiro lugar, como se detectam as necessidades de capacitação. Em tal sentido, convém distinguir entre processos de detecção de necessidades de formação ao nível de agrupamentos de pessoal e processos baseados em detecções de carácter individual.

Tipicamente, a primeira situação se estabelece nos casos de formulação de planos estratégicos de formação associados a programas globais de modernização estatal, nos que se trata de estimar o

perfil da demanda futura de capacitação (e seus custos associados) frente a projeções de novos cenários institucionais.

Em contrapartida, a segunda situação corresponde habitualmente a planos de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos, nos que se identifica caso a caso os *déficits* de formação de pessoal, seja para o desempenho de suas funções atuais ou para sua inclusão em quadros ou organogramas de renovação ou substituição de servidores. Com frequência, esta detecção resulta de uma tarefa normal de avaliação de desempenho (quando esta rotina está estabelecida) ou da atuação de comitês constituídos especialmente para este fim.

Tendo em conta o propósito central deste documento, ou seja, analisar a formação de funcionários frente ao novo perfil do Estado, completarei esta parte apresentando uma metodologia que pode ser útil para formular um *Programa de Formação de Administradores Públicos* (PFAP) com alcance estratégico, vinculado a um processo de modernização estatal.

Uma condição necessária para que um Programa deste tipo tenha sentido é que exista vontade

política para estabelecer e manter uma carreira ou regime de recursos humanos, que promova e incentive a formação como atividade permanente. Para isso, não basta oferecer a possibilidade de acumular créditos. Trata-se de vincular mais organicamente o desenvolvimento do recurso humano com a efetiva ocupação de postos e a postulação de responsabilidades de maior hierarquia nas instituições, desenhando planos e destinando recursos para tal fim.

O desenvolvimento de recursos humanos é consubstancial à implantação de um sistema civil profissional. Não é concebível a existência de uma carreira administrativa sem prever a organização e execução sistemática de atividades voltadas para elevar a capacidade técnica, conhecimentos e habilidades do pessoal incorporado a esse regime e a desenvolver seu potencial para ocupar posições de crescente responsabilidade.

Nos termos que proponho, um PFAP não equivale a um *Plano de Capacitação* (PDC). Para compreender seus respectivos alcances e diferenças, é preciso marcar algumas de suas principais características:

1) O PFAP se formula com uma

perspectiva de médio e longo prazos. O PDC, no alcance que proponho, tem em contrapartida um horizonte de curto prazo, geralmente um ano (*Plano Anual de Capacitação*).

2) O PFAP não se limita a avaliar e prever necessidades de capacitação. Além disso, leva em consideração todos os demais aspectos vinculados ao desenvolvimento do recurso humano ao longo de sua carreira como servidor público, começando com a detecção inicial de vazios de formação no momento do recrutamento e seguindo com a indução ao posto de trabalho; a proposta de cursos ou outras modalidades de especialização, aperfeiçoamento ou atualização requeridos para o desenvolvimento ou a promoção; a análise e proposta de incentivos materiais vinculados ao nível de capacitação demonstrado pelos recursos humanos; e, logicamente, a previsão de necessidades de formação e treinamento dos recursos humanos.

3) O PFAP não se expressa sob a forma de cursos, seminários ou outras atividades formativas que deverão oferecer-se para manter e elevar o nível de capacitação existente. Esse resultado corresponde ao PDC. Por outro lado, o PFAP analisa qual é o

*perfil de formação* desejável para as diferentes categorias, níveis e funções dos funcionários, e compara este perfil com o que efetivamente possuem esses mesmos grupos. Em função disso, avalia os possíveis *déficits* resultantes de dita comparação, dimensiona sua magnitude em termos dos recursos que exigiria fechar lacunas e propõe uma estratégia ao respeito.

4) O PFAP também permite estabelecer o grau de correspondência existente entre a demanda efetiva e oferta instalada de capacitação, com a finalidade de avaliar i) que possibilidades têm (ou terão) as instituições prestadoras de serviços neste campo para satisfazer a demanda efetiva e, eventualmente, ii) que ações devem (ou deverão) empreender-se para consolidar, potencializar ou expandir a oferta.

5) O PDC traduz as necessidades de capacitação detectadas em termos de cursos, seminários, treinamento em serviço, formação em nível de pós-graduação ou outras atividades ou processos que se oferecerão efetivamente em um determinado período de tempo e, portanto, incluir-se-ão no Plano Anual. Neste sentido, o PDC

formaliza a atividade de capacitação, ao determinar quais são os processos mais aconselháveis e factíveis de acordo com as necessidades prioritárias e aos recursos disponíveis. Para isso, o PFAP deve ter identificado previamente quais são as necessidades expressas, por exemplo, em quantidades de horas ou meses-homem de capacitação.

De uma forma ou de outra, explícita ou implicitamente, todas instituições adota uma política de desenvolvimento de seus recursos humanos. Ainda que seja por defeito, isto é, não assumindo devidamente uma responsabilidade neste sentido.

No caso argentino, pode se afirmar que até há pouco tempo, não existia uma política explícita para o desenvolvimento dos funcionários públicos e que o esforço de capacitação que se leva a cabo atualmente é sumamente limitado e pouco sistemático, sem responder a uma estratégia orientada para elevar as qualificações técnicas dos funcionários.

A decisão política de criar e instituir uma carreira administrativa - como o SINAPA - contém, de fato, uma conseqüente decisão de adotar uma política

de desenvolvimento dos recursos humanos incorporados ao novo sistema. Supor que pode se implantar uma carreira sem tomar medidas efetivas neste último sentido torna-se contraditório com a própria natureza da função pública.

Um dos objetivos explícitos de uma carreira administrativa é profissionalizar e hierarquizar o exercício da função pública. Este resultado poderá efetivar-se só quando o serviço público se converta em uma atividade profissional socialmente legítima e valorizada.

É quase impossível que isto ocorra sob condições em que não existem incentivos ao desempenho, pautas para o avanço em uma carreira, critérios de mérito para o recrutamento e a promoção nem condições salariais adequadas para recompensar os serviços prestados. Esta situação recém começou a ser corrigida mediante a gradual incorporação de funcionários ao SINAPA e outros regimes de recursos humanos.

No entanto, a hierarquização de uma carreira implica, entre outras coisas, corrigir a síndrome de *sobra-falta* que aflige a maioria das dotações de pessoal do setor público na América Latina. Uma correção que de-

manda a simplificação das estruturas de postos redundantes e recursos ociosos ou *fantasmas*; que supõe identificar e cobrir os postos de trabalho requeridos para cumprir funções críticas desde o ponto de vista das novas funções do Estado, tais como planejamento estratégico, regulação da atividade privatizada, controle de gestão, manejo de sistemas de informação, formulação de políticas públicas e de programas de investimentos, gestão descentralizada, etc; e que portanto, demanda uma ação sistemática de atualização e aperfeiçoamento deste pessoal, através de atividades de capacitação sistemáticas que alcancem, em primeiro lugar, a cúpula das instituições públicas.

Por outro lado, a hierarquização de uma carreira implica em eliminar a discricionariedade política nos mecanismos de acesso à função pública, a subjetividade na promoção e a arbitrariedade na fixação dos salários. Em contrapartida, supõe a exigência de deveres e o reconhecimento de direitos dos funcionários, fixando-lhes responsabilidades e outorgando-lhes competências e autoridade para a gestão, demandando-lhes resultados e recompensando-lhes adequadamente. Em síntese, hierarquizar o serviço civil é

aceitar que o exercício da função pública supõe o desenvolvimento de uma carreira profissional, que pode conferir prestígio e oportunidades de realização pessoal a quem a exerça, e que deve ser regulada, promovida e respeitada em todas as instâncias de vinculação do funcionário com a instituição.

Um PFAP é um instrumento idôneo para apoiar e sustentar o contínuo aperfeiçoamento dos recursos humanos para que possam cumprir responsabilmente, com o nível técnico exigido, as diversas funções próprias de uma gestão pública moderna e eficiente.

Poderia definir um PFAP como um processo sistemático de detecção e quantificação da futura demanda potencial de formação e capacitação, em função das necessidades resultantes para avaliar a composição funcional do quadro de pessoal previsto a médio prazo, as exigências de informação, conhecimentos e destrezas dos diferentes perfis ocupacionais implícitos nesse quadro, o nível de capacitação desse pessoal e a frequência ou oportunidades de formação que deveriam se oferecidas ao mesmo.

A metodologia para a elaboração de um PFAP pode se ajustar à seguinte seqüência:

1) Partir da projeção anual de pessoal que, estima-se, comporá a dotação segundo agrupamentos, níveis e áreas funcionais. Nesta projeção deverão ser consideradas as políticas que tenham fixado em matéria de recomposição do quadro de funcionários, segundo o cenário institucional (por exemplo, Estado desejado) previsto a médio prazo.

2) Para cada um dos grupos de funcionários (diferenciados segundo agrupamento, nível e área funcional) será necessário determinar os *perfis de capacitação* desejáveis, isto é, o conjunto de conhecimento, informações e habilidades que deveriam possuir os membros de cada grupo.

3) Para a elaboração dos perfis de capacitação, é desejável contar com a informação que proporcionam os Manuais e Cargos em relação aos requisitos de formação prévia do pessoal. Por não se dispor dessa informação, os perfis podem ser elaborados através de Comitês de Especialistas ou informantes especializados para cada grupo, apoiados pelos responsáveis da área de capacitação.

4) Os perfis devem incluir os temas sobre os que seria desejável capacitar a cada grupo, bem

como o *número de horas* ou *unidades de crédito* desta atividade formativa que deveriam se reunir para satisfazer os níveis esperados. Por outro lado, não deveriam aludir a processos concretos de capacitação, aspecto que corresponde ao Plano Anual de Capacitação.

5) A fim de estabelecer a demanda potencial global de capacitação, projetada para cada ano do período que abranja o PFAP, dever-se-á, em primeiro lugar, multiplicar o número de horas ou as unidades de crédito fixadas para cada tema pela qualidade de pessoal que se estima ser necessário capacitar cada ano.

6) A quantidade obtida do cálculo anterior para cada grupo de pessoal, representaria a demanda a ser satisfeita no caso em que todos os recursos humanos requeiram ser capacitados. Em não sendo assim, e tendo em conta as situações diferenciais que poderiam apresentar-se em cada grupo de pessoal, corresponderia estabelecer a proporção do mesmo que seria capacitado e, portanto, estimar a quantidade e porcentagem de horas que isso representaria referente ao total anterior.

7) Até aqui, seriam feitas previsões sobre a demanda de

capacitação efetiva segundo grupos de funcionários e perfis elaborados para cada grupo. No entanto, é provável que ao longo do período do PFAP (por exemplo, 3, 5, 10 anos) certos grupos de funcionários devam receber capacitação adicional pela via de cursos de atualização ou aperfeiçoamento. O que se está sugerindo é que a capacitação não é uma atividade a ser desenvolvida de uma vez e para sempre. Se consideramos que os *perfis* antes aludidos representam um esquema curricular básico para cada grupo, corresponde em fixar qual a freqüência com que serão oferecidas as oportunidades de capacitação e, portanto, que volume adicional de atividade isso representa para cada grupo.

8) Existem, a respeito, estatísticas comparadas. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Japão se oferece aos funcionários públicos uma oportunidade de capacitação a cada ano ou ano e meio. Na Índia, por outro lado, a freqüência é menor (por exemplo 5 anos). No caso argentino não se dispõe de estatísticas que permitam determinar qual é - ou deve ser - a freqüência para cada grupo. Torna-se evidente que a mesma variará segundo os agrupamentos, os níveis, as áreas funcionais e, sobretudo, a veloci-

dade com que se transforma a bagagem tecnológica básica que deve utilizar cada grupo em sua atividade cotidiana.

Desde a perspectiva macro adotada na presente metodologia de formulação do PFAP, um possível método operacional para programar as ações de capacitação a incluir no PDC consistiria em:

- 1) Decidir que *grupos de pessoal* (segundo agrupamento, nível e área funcional) serão considerados na programação.
- 2) Determinar a quantidade total de pessoal (e os parciais por ano) que conformarão cada um dos grupos.
- 3) Construir uma *tabela de temas de capacitação*, que abrangeria todos aqueles identificados nos *perfis de capacitação* que tivessem sido elaborados para cada grupo.
- 4) Cruzar numa matriz os grupos de pessoal e a tabela de temas, a fim de estabelecer em quais temas (e, portanto, para que perfis) se requererão ações de capacitação.
- 5) Em cada um dos agrupamentos *grupo de pessoal/tema*, indicar qual seria a quantidade de *horas padrão* de capacitação que conformariam o perfil de cada grupo de pessoal.

6) Em uma matriz similar, em que seria adicionada a cada grupo a respectiva quantidade de pessoal, indicar nos agrupamentos cruzados a quantidade de *horas/tema* programadas, as que resultariam da multiplicação do número de *horas padrão* para cada tema pela proporção de pessoal que requereria esse tipo de capacitação, de acordo com a detecção de necessidades realizada para cada grupo.

7) O passo seguinte seria determinar os *custos padrão* de capacitação por *hora/tema*, que se multiplicariam pela quantidade de *horas/tema* programadas a fim de estabelecer o orçamento de capacitação para cada grupo, tema e ano, bem como os totais gerais. Esta informação seria incorporada em outra matriz.

Com estas referências metodológicas e técnicas tentei *provir* desde as reflexões mais conceituais apresentadas nas primeiras partes a possíveis formas de instrumentação prática de programas e planos de formação e capacitação de funcionários públicos, levando em conta as demandas e desafios que proporciona a reforma do Estado em curso.

---

**À guisa de conclusão**

---

**P**ara concluir, examinarei dois aspectos até agora não abordados, que me parecem essenciais, sobretudo quando o problema da formação se encara desde uma perspectiva de médio e longo prazos. Refiro-me à relação da atividade de formação com a pesquisa e a docência em administração pública.

O ponto que desejo destacar é que, em geral, não tem existido uma vinculação orgânica entre formar administradores públicos e formar pesquisadores e docentes neste campo. Uma imensa maioria daqueles profissionais que atuam como capacitadores de administradores públicos não possuem uma formação sistemática nem um grau acadêmico na área. Provém das mais diversas disciplinas técnicas e científicas, o qual poderia enriquecer o processo de capacitação, porém desconhecem com frequência a problemática do setor público, a especificidade de seus problemas gerenciais e operacionais, as pautas culturais que condicionam os processos decisórios e muitos outros aspectos cujo conhecimento só se adquire mediante uma formação especializada.

O caso da pesquisa em administração pública é algo diferente. Aqui, os déficits são todavia maiores que no caso da docência. São bastante escassos os profissionais graduados de programas acadêmicos da pós-graduação neste campo que tem orientado sua atividade, predominantemente, para a pesquisa. Os livros de certa qualidade escritos na Argentina durante os últimos dez ou vinte anos, que poderiam ser considerados legítimos expoentes da disciplina, contam-se com os dedos da mão. Certamente, pode-se contabilizar uma variada produção de artigos e trabalhos monográficos de desigual qualidade, que no geral tem um caráter ensaístico e não correspondem a trabalhos de pesquisa rigorosos.

Como tem ocorrido em outros campos do conhecimento científico e tecnológico, poderia sustentar-se que a pesquisa sistemática em administração pública não constitui uma prioridade em nosso país, já que bastaria consultar a produção científica desenvolvida em outras latitudes. Além do mais, os programas universitários na área se nutrem, em grande medida, de material procedente dos centros acadêmicos norte-ocidentais.

**P**ara refutar esta posição, creio ser desnecessário recorrer ao desgastado argumento do colonialismo cultural e à transferência acrítica de modelos e interpretações válidos para outros contextos. Não cabe dúvida que muito deste material tem sido útil e suprido a enorme carência de produção local ou, inclusive, latino-americana. Porém suspeito que exista uma sutil e todavia não suficientemente aclarada relação entre o progresso científico ou tecnológico em um campo do conhecimento e seu impacto cultural sobre a realidade social na qual esse conhecimento se originou. Talvez isto se deva a que os pressupostos culturais de uma tecnologia deve ser congruentes com as premissas tecnológicas de uma cultura.

Esse diálogo entre ciência, tecnologia e cultura não se improvisa. É, normalmente, o resultado gradual e sistemático de um processo interativo e articulado entre a reflexão e a ação. A pesquisa e o desenvolvimento tecnológico criam matéria prima e instrumentos para a ação. A docência especializada constitui um dos veículos fundamentais para transmitir suas contribuições. A ação, por sua vez, realimenta o processo criativo impulsionando

sucessivas espirais de um círculo virtuoso que, em última instância, expressa a mútua necessidade de ação fundada na reflexão e uma reflexão inspirada na realidade.

---

#### Resumen

#### LAS DEMANDAS DE FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS FRENTE AL NUEVO PERFIL DEL ESTADO

El texto no solo sugiere interesantes abordajes a respeto del nuevo perfil del Estado, como también analiza, con elementos innovadores, la problemática de la formación de los administradores públicos, considerando para sua formulación el mérito, sea por el carácter de la demanda por formación, sea por su contenido. Vincula, también, la formación de administradores públicos a la investigación e docencia en este campo.

---

#### Abstract

#### THE TRAINING DEMANDS OF PUBLIC ADMINISTRATORS IN VIEW OF THE NEW PROFILE OF THE STATE

The paper not only suggests interesting approaches to the new profile of the state, but it also discusses, with innovative

elements, the issue of the training of public administrators, analysing the characteristics of training demand as well as of training content. It also couples the training of the public administrators to research and teaching in this field.

---

Oscar Oszlak é diretor do Programa de Pós-Graduação em Administração e coordenador do Programa Especial de Pesquisa sobre o Estado e Políticas Públicas, ambos da Universidade de Buenos Aires.