

O DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

— Do modelo tecnocrático ao modelo democrático*

RUY DE ALENCAR MATOS**

1. *Introdução*; 2. *Política e administração*; 3. *Orientações do desenvolvimento de recursos humanos na administração pública*; 4. *A orientação democrática do DRH*; 5. *Desenvolvimento de recursos humanos e sistema gerencial*; 6. *A organização como um sistema de aprendizagem e desenvolvimento*; 7. *A co-gestão do desenvolvimento de recursos humanos*; 8. *Quadro comparativo dos modelos de DRH*; 9. *Aplicações do modelo democrático de DRH na administração pública*; 10. *Conclusão*.

1. *Introdução*

Historicamente, podemos dividir o treinamento de recursos humanos em três fases. A primeira iniciou-se com a *administração científica* e representou a fase do *adestramento* de recursos humanos, cujo objetivo expresso era a preparação do indivíduo para alcançar o melhor nível de produtividade possível, apesar de suas necessidades e aspirações psicossociais. O homem era considerado um equipamento sofisticado que trabalhava essencialmente em troca do dinheiro. O indivíduo era percebido como intrinsecamente não-identificado com a organização — um mal necessário, na ausência de outro equipamento tão sofisticado quanto ele. O protótipo de homem era aquela pessoa disciplinada e resistente à fadiga e à monotonia do trabalho.

A segunda fase, que podemos denominar de *desenvolvimento* de recursos humanos, iniciou-se com o chamado movimento de relações humanas. Alinhou à preocupação com o aprimoramento de habilidades, a satisfação paralela das necessidades e aspirações do indivíduo como forma de integrá-lo à organização,

* Trabalho apresentado ao Encontro Nacional sobre Treinamento do Servidor Público, promovido pela Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), do Rio Grande do Sul, de 28 de setembro a 1 de outubro de 1981, em Porto Alegre.

** Psicólogo organizacional e consultor de organizações. (Endereço do autor: Av. W3 Norte — Q. 509 — Ed. Isis. s/316 — Brasília, D.F.).

obtendo, assim, maior identificação e envolvimento emocional com ela — e maior produtividade, conseqüentemente.

O homem organizacional, aquele que se sacrifica pela organização, passou a ser considerado o protótipo do indivíduo bem adaptado, ótica hoje predominante entre os profissionais de DRH. O indivíduo é visto como um ser complexo, porém, essencialmente, um recurso para o desenvolvimento econômico organizacional e nacional.

A nosso ver, estamos, hoje, no limiar de uma nova fase, que poderíamos chamar de *desenvolvimento humano*, respaldada na visão do homem como sujeito do desenvolvimento político, econômico e social, com um potencial a ser desenvolvido em toda a sua plenitude, nas diversas esferas da expressão do comportamento humano.

O homem organizacional representará o símbolo da hipertrofia de uma área do desempenho humano — o trabalho — em detrimento de outras, como a política, a social, a familiar e a pessoal. Nesta nova fase, o lazer e o tempo livre sairão da marginalidade para conquistar uma posição de relevância junto ao trabalho. A anterior ênfase na memorização será substituída pela ênfase na criatividade; a dependência em relação à organização dará lugar à autonomia e à interdependência; o comportamento estereotipado cederá lugar à ação reflexiva e crítica: o consenso passará a conviver com o dissenso, transformando o acordo e o conflito em expressões naturais da convivência; a austeridade e o formalismo burocráticos darão lugar à espontaneidade e à flexibilidade funcionais. O homem-objeto da primeira fase, e o homem-recurso da segunda cederão lugar ao homem-indivíduo nesta nova fase do desenvolvimento humano.

É sobre esta aparente utopia que dissertaremos, trazendo nossa contribuição em forma de dúvidas e de algumas descobertas feitas a partir de nossa experiência pessoal. Sabemos, de antemão, que apenas arranharemos as paredes que separam o adestramento e a manipulação do verdadeiro desenvolvimento humano.

2. Política e administração

Observamos, mesmo que empiricamente, no sentido popular do termo, ou seja, sem qualquer método científico, uma relação muito estreita entre os diversos momentos políticos que atravessamos em nosso país e as orientações e práticas administrativas, especialmente no âmbito da administração pública.

Situaremos nosso enfoque em três governos que tivemos a oportunidade de acompanhar de perto. São os governos Médici, Geisel e Figueiredo.

Ainda no Governo Médici, as expectativas que antecederam a investidura do novo presidente prometiam um governo austero, centralizador, fiscalizador e disciplinado, à semelhança do estereótipo que se formou em torno da figura pessoal de Geisel. Esses valores impregnaram a cultura das organizações públicas, através do sistema gerencial, uma vez que os dirigentes eram escolhidos conforme perfis atitudinais que se adequassem ao modelo adotado e esperado pelo sistema de poder instalado no governo.

No Governo Médici predominou o individualismo e o centralismo como meios de tomada de decisões, em lugar da utilização de conselhos, comissões e grupos de trabalho iniciados no governo Geisel, e dos recentes esboços de delegação e descentralização de fatias do poder de decisão, como ocorre atualmente no governo Figueiredo. O recente esforço de desburocratização, com medidas como

o aumento da autonomia relativa dos municípios e estados para gerirem suas economias e seus problemas é um exemplo, ainda tímido, que representa, porém, uma mudança de rumos. O recém-iniciado processo de desestatização da economia, com a venda de empresas do governo para a iniciativa privada, constitui um outro sintoma da mudança que se processa.

O I PND surgiu com Médici, numa orientação tipicamente tecnocrática, centralizando as decisões econômicas e mantendo a tutela da sociedade pelo estado e dos municípios pelo Governo federal.

Este modelo de planejamento expressava a ênfase do governo no aspecto econômico e sua orientação positivista e formal como pressuposto de sua administração. A base deste planejamento, que seria ainda repetido no Governo Geisel, com o II PND era a necessidade da centralização dos planos e projetos e o controle da execução em toda a sua extensão, como forma de evitar-se desvios perniciosos.

A administração expressava, como fundamento de sua ação, o paradigma aristotélico-positivista, apoiando-se na crença da superioridade da elite pensante dos gabinetes e subtraindo da participação os diversos extratos da sociedade e dos níveis periféricos do próprio governo.

O esperado III PND foi acolhido com frieza, em certos círculos tecnocráticos, por seu aspecto generalista e sua orientação mais para diretrizes globais e setoriais do que para o detalhamento, traço comum nos PNDs anteriores.

O planejamento governamental começou a curvar-se diante da instabilidade dos novos tempos de crise energética e passou a respeitar um pouco mais a diversidade regional e local de nosso País.

3. Orientações do desenvolvimento de recursos humanos na administração pública

A orientação clássica do DRH na administração pública o tem caracterizado como uma atividade suplementar da administração de pessoal, desde a criação das primeiras seções e serviços de treinamento. Isto restringiu a idéia de desenvolvimento de recursos humanos a treinamento, criando problemas que ainda hoje os profissionais da área enfrentam na execução de seu trabalho. Não advogamos a simples transferência do DRH da área de pessoal, o que constituiria uma questão de forma, simples rearrumação de organograma. Propomos uma mudança radical nos pressupostos que sustentam o exercício da atividade, desde o seu planejamento, até a sua execução e avaliação.

O DRH deve constituir um suporte para o planejamento estratégico da organização e sua contínua modernização institucional. Para isto, de nada adiantará promover-se mudanças ao nível do sistema de referências preexistentes — isto seria apenas realocar velhas concepções administrativas em novas formas. Precisamos de uma crítica profunda, ao nível das bases filosóficas e demais premissas que sustentam a prática do planejamento, da modernização e do DRH. Esta tríade precisa não de uma nova roupagem, mas de uma nova concepção que reflita os anseios de participação e democracia da sociedade brasileira, que ensaia os primeiros passos desse novo ciclo político-econômico-social. A já velha orientação tecnocrática precisa de urgente aposentadoria, sob o risco de tornar-se anacrônica.

Os sintomas desse anseio por democracia se fazem sentir em todos os níveis da sociedade, a começar pela substituição da relação paternalista entre adminis-

tração municipal e comunidade, por uma nova relação de co-responsabilidade na condução dos negócios públicos. O estilo patrimonialista e o coronelismo começam lentamente a ser substituídos por autênticos exemplos de administração democrática. São evidências mais eloqüentes dessa nova administração os municípios de Lajes, em Santa Catarina, e Boa Esperança, no Espírito Santo.

Ao nível da administração estadual, o antigo centralismo tecnocrático vem sendo substituído por maior participação dos municípios na definição de diretrizes e na alocação de recursos. Os conselhos políticos, com a participação de representantes do Legislativo e as assessorias de participação, com representantes dos vários estratos da sociedade civil, ensaiam uma nova maneira de administrar os negócios públicos estaduais.

Ao nível federal, o esforço de democratização não se limita ao plano político-partidário, mas tem alcançado a esfera da própria administração. As ações que vêm sendo deflagradas pelo ministro da Desburocratização saíram do âmbito do processualismo, para começar a substituir a velha ordem de relações de poder, caracterizada pelo centralismo e decorrente burocratização do processo decisório, por um novo modelo de administração pública, mais baseado na descentralização e no respeito às idiossincrasias regionais e locais da problemática brasileira. Estamos em pleno processo de redução do desnível de poder nas relações entre Governo e iniciativa privada, por um lado, e Governo federal e Governo municipal, por outro.

É dentro desse “caldo de cultura” que as atividades de planejamento, modernização e DRH encontram-se mergulhadas sem, no entanto, observarmos mudanças significativas em seus pressupostos. Precisamos reavaliar nossas premissas e nossas práticas para assumir a posição de facilitadores do processo de mudança qualitativa, que estamos vivendo ao nível social e que vem exigindo respostas rápidas e criativas da administração pública em todos os seus níveis e áreas de atuação.

A atividade de DRH, por sua natureza intrinsecamente proativa, deveria ter-se antecipado a estas exigências de reorganização e adequação da administração aos novos tempos políticos do País. No entanto, não é o que vem ocorrendo. Mas, como estamos ainda no limiar desse processo, podemos recuperar o tempo perdido e os esforços desviados para outras direções de menor importância e alcançar o ritmo das mudanças. Para tanto, precisamos repensar a nossa atividade ao nível do paradigma que a sustenta.

O DRH vem sendo executado, tradicionalmente, segundo premissas tipicamente aristotélico-positivistas, cujas repercussões mais relevantes são:

- a) a transformação do DRH numa atividade racional-objetiva especializada de um centro do qual emanam programas e projetos a serem executados por unidades organizacionais periféricas;
- b) a crença na mensuração quantitativa dos resultados dos programas de DRH;
- c) a busca de uniformidade do desempenho humano na organização, sem levar em conta as peculiaridades setoriais e individuais;
- d) a centralização do diagnóstico, planejamento e avaliação no centro de DRH;
- e) o pacto com a eficiência das ações desenvolvidas ao invés de com a efetividade — repercussões sobre a clientela.

Enfim, o DRH orientado pelo paradigma aristotélico-positivista visa, em suas ações, à obtenção da máxima quantificação, “como reflexo da busca de generalizações, de unidades e de conformidade”¹ na organização.

O planejamento e a condução da atividade de DRH na administração pública caracteriza-se, desse modo, por sua orientação tecnocrática e elitista, subtraindo da efetiva participação os legítimos responsáveis pelo processo de desenvolvimento — os próprios recursos humanos. A crença na superioridade do conhecimento racional-formal sobre a experiência e o conhecimento existencial tem sido um fator dificultador da eficácia dos programas de DRH. Enquanto o primeiro enfoque preocupa-se com o princípio da validade científica e da exatidão metodológica, o segundo (enfoque existencial-fenomenológico) anseia, antes de tudo, pela utilidade, adequabilidade e exequibilidade. Assume-se compromisso com as reais necessidades e possibilidades e não com modelos teóricos; o pacto é antes com o que precisa ser feito, do que com o que deveria ser feito.

Enquanto a apatia da clientela constituir uma componente da relação especialista-cliente, as premissas do primeiro transformar-se-ão em verdades absolutas e irretorquíveis, apesar da possibilidade de não refletirem a realidade. Entretanto, hoje, à medida que a clientela sente e expressa mais livremente suas necessidades e aspirações, o risco do especialista ficar pregando no deserto é cada vez mais presente.

A relação de trabalho pautada na hierarquia, seja com base no autoritarismo ou no paternalismo, está fadada a inviabilizar-se com o tempo. O modelo centro-periferia, que ainda é adotado no planejamento governamental, vem sofrendo inúmeras críticas. Seus próprios resultados vêm demonstrando, ano após ano, sua impropriedade como instrumento de desenvolvimento nacional.

Ao nível organizacional, o planejamento da atividade de DRH incorre no mesmo erro, como não poderia deixar de ser. As programações bem-intencionadas e graficamente muito bem apresentadas sucedem-se, deixando atrás de si tão-somente informes de realizações quantitativas do tipo hora-atividade, homem-hora-aula, percentagem de treinandos e assim por diante. O plano de trabalho transformou-se mais numa justificativa para os superiores, do que numa orientação das atividades em resposta às reais demandas da organização. A compulsão de mostrar serviço suplantou a necessidade de realizações necessárias e relevantes para a clientela. Com isso, a organização perdeu em qualidade de desempenho humano e os recursos humanos perderam em possibilidades de desenvolverem suas reais potencialidades. Perdeu, também, o profissional de DRH, parcela de seu poder de influência sobre as organizações.

Em lugar desse modelo centro-periferia, tipicamente elitista e castrador de possibilidades, é necessário adotar-se uma relação de trabalho que respeite e incentive a diversidade das unidades organizacionais e descentralize o poder de decisão para que os próprio recursos humanos, em suas respectivas unidades, identifiquem suas necessidades e criem suas próprias alternativas de ação para seus problemas. Vale, a esta altura, apoiar-me em Cartwright² quando diz que “problema não são coisas objetivas inerentes ao chamado mundo real, mas imagens deste mundo definidas pelas pessoas numa variedade de maneiras mais

¹ Cornélio, A. Fernando. Repensando o planejamento brasileiro: um posicionamento de cunho filosófico. In: *Modernização administrativa*. Brasília, Ipea/Semar, 1980. p. 353. (coletânea de monografias, v. 2).

² Cartwright, James L. *Apud Cornélio*, Antônio Fernando. op. cit. p. 368.

ou menos precisas. E isto é principalmente válido, se considerarmos que o planejamento, como qualquer outra atividade humana, é baseado nas percepções individuais do mundo em que vivemos”.

É, portanto, no conhecimento existencial-fenomenológico que o DRH deve buscar o substrato de sua ação. E esse conhecimento está disponível na própria clientela do DRH. Ao invés de pensar em transformá-lo em informações quantitativas e enviá-las ao centro planejador e decisor, por que não descentralizar a atividade de DRH, preparando estas unidades organizacionais para atenderem, elas próprias, a suas necessidades? Assim, a margem de erro, inerente ao processo de codificação-decodificação-recodificação, que ocorre durante uma ação do tipo centro-periferia, seria reduzida, ganhando-se em contrapartida, a postura de coresponsabilidade da clientela e aprendizagem decorrente da própria participação do indivíduo no seu processo de desenvolvimento profissional e social.

O DRH, como vem sendo tradicionalmente executado na administração pública representa, por um lado, um apêndice do enfoque cartorial e legalista do sistema de pessoal civil, mais preocupado com o aspecto formal, a disciplina, o conformismo e a quantificação do desempenho humano, do que com a natureza desse desempenho e a busca de meios para o seu contínuo desenvolvimento. Por outro lado, o DRH, principalmente na iniciativa privada, reflete as premissas do planejamento econômico, com sua visão do homem como mero recurso a ser utilizado pela organização em prol de suas diretrizes e metas, a despeito das potencialidades e das aspirações individuais. Confesso que ainda me encontro do lado destes profissionais de recursos humanos, mas sinto, a cada dia, a estreiteza dos limites impostos por este enfoque ao verdadeiro desenvolvimento humano nas organizações. Afinal, o homem deve ser encarado como instrumento ou recurso de uma organização para o alcance dos objetivos desta ou a relação deve ser inversa?

A organização é, na realidade, um recurso do homem para desenvolver-se mais plenamente no decorrer de sua vida social. Parece-me que do confronto futuro destes dois enfoques advirá uma síntese indivíduo-organização como expressão de dois pólos da manifestação do desempenho humano em toda sua plenitude. Assim, o desenvolvimento dos recursos humanos (ou desenvolvimento humano, simplesmente), que possuía como matriz e referencial de sua atuação as premissas do desenvolvimento econômico, passará a ter no desenvolvimento político, social e econômico a expressão mais clara de sua aspiração.

Desenvolver pessoas significa não domesticar, amestrar ou treinar indivíduos para o melhor desempenho em seu posto de trabalho, mas possibilitar a mais plena manifestação do potencial de crescimento e realização que uma pessoa seja capaz no desempenho de seu papel profissional, social e pessoal.

O homem, como ser econômico, não passa de uma caricatura do capitalismo selvagem e já não se adequa às aspirações culturais de nossa sociedade. Não há mérito em tentarmos copiar modelos de desenvolvimento de países culturalmente diversos do nosso. A busca do desenvolvimento humano como uma atividade legítima a ser empreendida no seio das organizações, principalmente as de caráter público, deve ser estimulada a cada momento. Esta proposta não é romantismo ou idealismo ingênuo, nem tampouco humanismo piegas. Representa, simplesmente, a constatação da falência da orientação econômica do desenvolvimento humano e a percepção de novas premissas políticas e sociais que as organizações brasileiras precisam levar em conta.

4. A orientação democrática do DRH

O DRH, orientado segundo pressupostos democráticos, implica na crença de que os próprios indivíduos e grupos detêm as informações e as possibilidades de seu desenvolvimento, cabendo ao setor de DRH tão-somente a função de assessorá-los em métodos que facilitem o processo de aprendizagem.

Segundo este enfoque, os programas de ensino, por natureza exógenos, devem ser substituídos por programas de aprendizagem, caracteristicamente endógenos. Em outras palavras, a orientação pedagógica do DRH, desenvolvida principalmente através de atividades formais em salas de aula, tendo no professor o agente e no treinando o paciente da atividade de ensino, deve dar lugar a uma orientação mais andragógica, com ênfase nos recursos disponíveis no próprio treinando e em seu grupo de trabalho. Nessa relação, o instrutor desempenhará o papel de orientador ou facilitador do processo de aprendizagem, enfatizando a exploração do potencial do indivíduo ou grupo através do incentivo à autocrítica e à descoberta de novas maneiras de focar-se as questões e solucionar os problemas em apreço.

“O DRH, ao ser encarado como um processo permanente de aprimoramento dos indivíduos e grupos de trabalho, não pode circunscrever-se a atividades formais em salas de aula. Além dessas deve-se dar ênfase ao treinamento em serviço, um modo muito mais razoável de se transferir conhecimento e habilidades no ambiente de trabalho.”³

Para que o processo de aprendizagem — e, em decorrência, o desenvolvimento humano — ocorra no ambiente organizacional faz-se necessária a descentralização das atividades de diagnóstico, planejamento, execução e avaliação dos programas de DRH para os níveis organizacionais onde serão de fato processadas. Desse modo estará sendo criado o suporte necessário para a verdadeira co-gestão do processo de desenvolvimento. Nada mais natural, uma vez que aprendizagem e desenvolvimento são fenômenos tipicamente auto-induzidos. Lembro-me da parábola do viajante que, preocupado com a longa jornada que teria pela frente, quis obrigar o seu cavalo a beber bastante água antes de partir e constatou, aborrecido, que o máximo que poderia fazer era conduzir o animal até o riacho, mas nunca obrigá-lo a beber água quando este não o desejasse. Assim, também são os processos de aprendizagem e desenvolvimento humanos. Ninguém, por melhor especialista e mais bem-intencionado que seja, desenvolve alguém. No máximo, cria ou mantém as condições ambientais favoráveis para que o processo ocorra.

Sabemos, entretanto, da dificuldade de tornar o DRH, assim como outras atividades semelhantes, mais participativo e auto-induzido. Nosso passado remoto de colônia dependente de uma matriz de além-mar e nosso presente, marcado pela dependência tecnológica e econômica, além das relações autoritárias e paternalistas mantidas entre o estado e a sociedade ao longo de nossa história, transformaram essa orientação democrática num sonho quase quixotesco. Como salientam Grabow e Heski “para que o maior número possível de pessoas participe das decisões que lhes dizem respeito, é necessário que se busque também a estruturação da sociedade descentralizada. O futuro evolucionário dos seres humanos é limitado pela habilidade de suas organizações sociais de lidarem com um ambiente em mutações. As civilizações sobrevivem ou perecem em função desta

³ Matos, Ruy A. *Desenvolvimento de recursos humanos na administração pública*. Tipogresso, 1980. p. 30-1.

habilidade. A inovação e a experimentação nas organizações sociais são, portanto, necessárias ao desenvolvimento humano”.⁴

A adoção de uma orientação democrática para o DRH não representa, ao contrário do que parece, uma quimera ou utopia humanística, mas significa uma necessidade de aumento da eficácia e uma busca de legitimidade para as ações de DRH. Sabemos que qualquer sistema-cliente de DRH dispõe de focos de poder que, quando ignorados, manifestam-se extremamente reativos, quer seja com apatia, quer seja com violência. Entretanto, não basta identificar estes focos, nem tampouco envolvê-los no processo como forma de vencer resistências. É preciso devolver aos indivíduos e grupos situados nos diversos níveis da organização, a responsabilidade pela co-gestão do processo de aprendizagem e desenvolvimento.

Há, na condução do DRH, três atitudes possíveis frente aos recursos humanos:

- a) ignorar os recursos humanos como fontes de decisões;
- b) envolver os recursos humanos para reduzir a resistência a mudanças;
- c) descentralizar para os recursos humanos as atividades de DRH, como forma de responsabilizá-los pela condução de seu processo de desenvolvimento.

Como ressalta Anna Maria Campos, “o objetivo de levar as pessoas a participar deixa de ser meramente o de vencer suas resistências, mas ampliar as perspectivas de análise de uma dada situação e aumentar a probabilidade de descobrir alternativas de ação mais acertadas”.⁵

A orientação democrática do DRH é, portanto, uma realidade que precisa ser construída hoje, sob o risco de vermos desmoronar sob nossos pés as bases tecnológicas, que ainda sustentam a atividade de DRH, já dissociadas das aspirações de nossa sociedade.

5. *Desenvolvimento de recursos humanos e sistema gerencial*

Adotar uma orientação democrática para o DRH significa, também, acreditar que esta atividade seja fundamentalmente uma responsabilidade da função gerencial nos diversos níveis da organização, e não de um centro de treinamento, como ocorre usualmente. Esta mudança traz, em si, uma série de repercussões sobre as diversas etapas do DRH.

O diagnóstico transforma-se numa atividade contínua e descentralizada, isto é, executada nas diversas unidades organizacionais, através de seus respectivos dirigentes em conjunto com seus funcionários. Estes são incentivados a explicitarem as necessidades materiais, organizacionais, psicossociais e cognitivas indispensáveis ao pleno desenvolvimento de suas possibilidades de crescimento e realização, como profissionais e como pessoas. Além disso, a determinação das necessidades de desenvolvimento deve respaldar-se no próprio nível de desempenho da unidade organizacional considerada. Assim, se a qualidade e presteza das decisões e os resultados obtidos por uma determinada unidade têm estado aquém das expectati-

⁴ Grabow, Stephen & Heski, Allan. Foundations for a radical concept of planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(2):106-14, mar. 1973.

⁵ Campos, Anna Maria. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, FGV, 14(3):35, jul./set. 1980.

vas ou das metas estabelecidas, o diagnóstico deve considerar, também, as condições estruturais e funcionais da referida unidade e da própria organização.

O esforço de DRH abrangerá, desse modo, o próprio desempenho organizacional, quer seja através de ações educacionais, quer de procedimentos administrativos do tipo reformista ou modernizador.

Em nossa opinião, desenvolver recursos humanos não é uma atividade limitada tão-somente ao nível do desempenho do indivíduo na função, mas abrange outras expressões da *performance* humana, que se manifestam nos níveis interfuncional, grupal (setorial), intergrupal e organizacional. Do mesmo modo, “os efeitos de um programa de DRH devem ser avaliados conforme o nível de desempenho que se pretende atingir”.⁶ Assim, a avaliação de eficácia deve fornecer informações que traduzam mudanças objetivas produzidas nos procedimentos de trabalho no nível de desempenho almejado pelo programa de DRH. “E, em cada um destes níveis, encontramos um gerente potencialmente apto a descrever as mudanças observadas após uma ação de DRH. Só precisamos dotá-lo dos métodos e instrumentos de análise de resultados”, para obtermos uma avaliação de eficácia fidedigna. “Sem o envolvimento dos gerentes será impossível sabermos se os programas estão ou não alcançando os objetivos propostos. Neste ponto, fica nítida a função de *feedback* que o sistema gerencial desempenha em relação à atividade de DRH. Enquanto este mecanismo não for estabelecido e fortalecido, o DRH continuará cego e sob suspeitas quanto à sua real eficácia.”⁷

Assim como o diagnóstico e a avaliação de eficácia são atividades que devem ser desmistificadas e descentralizadas para aqueles que de fato possuem as informações, deve ocorrer o mesmo com o planejamento e a definição de prioridades dos programas e projetos a serem desenvolvidos. Caberá à unidade de DRH a função de assessoramento do sistema gerencial na transferência de métodos e enfoques que venham a contribuir para o melhor desempenho da atividade. O receio de ocorrer um desvirtuamento da programação é muito comum e reflete a preocupação centralizadora e elitista do técnico de DRH, cioso de sua especialização profissional. Segundo essa preocupação, tipicamente tecnocrática, o cliente não pode e não deve desempenhar outro papel que não seja o de paciente da ação de DRH. Do contrário, estará ocorrendo uma invasão de áreas, inconcebível dentro da diferenciação que deve ser mantida pela própria classificação de cargos e funções. Ora, esta atitude reflete, no fundo, mais um temor de perder terreno e sentir-se supérfluo na organização, do que uma preocupação de cunho científico. Mas, por paradoxal que pareça, quanto mais alguém defende seu território, mais aguça a cobiça alheia. A questão não é, porém, loteamento de competências ou atribuições. O DRH é, na verdade, uma atividade cuja responsabilidade pela execução permeia todos os cargos e funções, com ênfase, é claro, sobre a função gerencial.

A unidade de DRH deve assumir o papel de indutora e facilitadora do processo de desenvolvimento humano na organização, não avocando para si todas as atribuições mas, pelo contrário, descentralizando-as ao máximo, de forma a tornar sua ação a mais abrangente e fidedigna possível. Os recursos audiovisuais, assim como as instalações físicas e a orientação metodológica do processo de aprendizagem devem constituir as preocupações da unidade de DRH. O seu papel de escola de cursinhos para adultos, em sua maioria supérfluos e desinteressantes, já foi

⁶ Matos, Ruy A. op. cit. p. 25.

⁷ Id. *ibid.*

muito bem cumprido. As organizações precisam, agora, infiltrar, em todos os seus níveis e áreas onde haja um homem trabalhando, a atitude de aprendizagem e de desenvolvimento contínuo. Cursos ainda serão necessários, para atualizar ou acrescentar conhecimentos, porém poderão ser melhor executados por instituições especializadas nesse mister, como as faculdades, institutos, colégios, escolas técnicas, fundações e empresas de educação.

A estas instituições cabe o papel de criar e divulgar novos conhecimentos que subsidiem o progresso. Às organizações cabe o papel de criar e manter condições propícias ao pleno desenvolvimento humano, em seus diversos níveis (individual, interfuncional, grupal, intergrupal e organizacional) e em suas diversas dimensões (profissional, social, familiar e pessoal).

6. *A organização como um sistema de aprendizagem e desenvolvimento*

Repetindo o já lugar comum do propalado ritmo acelerado de mudanças das condições ambientais, cujos reflexos atingem diretamente a organização, é um truísmo falar da necessidade desta adaptar-se continuamente e acompanhar as mudanças externas, ou mesmo antecipar-se a elas. De fato, a época de descontinuidade econômica, social e política em que vivemos exige das organizações um “jogo de cintura” muito flexível; do contrário, elas correrão o risco de se desatualizarem e mesmo inviabilizarem.

Para adaptar-se às contingências externas ou antecipar-se a elas, a organização social deverá criar, a cada novo momento, alternativas de ação de maior ganho possível e, para tanto, precisará monitorar-se continuamente. Caso contrário, perderá a noção de seu rumo e de suas possibilidades. Em outras palavras, se a organização não se transformar numa comunidade de aprendizagem, seu desenvolvimento estará ameaçado. É necessário aprender continuamente, uma vez que respostas dadas a problemas passados tornam-se inadequadas às novas situações emergentes. A desejada flexibilidade organizacional, que pressupõe um amplo repertório de enfoques e de decisões, somente poderá ser alcançada com um esforço contínuo e global de desenvolvimento de seus recursos humanos gerenciais, técnicos e administrativos.

Desenvolver recursos humanos não significa, portanto, uma ação periódica de aprimorar o desempenho do exercício de certa função, mas um processo individual, grupal e organizacional permanente de autocrítica, descoberta e atualização do potencial de criatividade e realização humana em seus diversos níveis de manifestação.

Adotar uma postura democrática para o DRH significa entendê-lo como meio de:

1. “Desenvolver o potencial humano disponível na organização, em suas mais variadas formas, seja individual ou grupal.
2. Estabelecer relações de trabalho facilitadoras do desenvolvimento humano individual e organizacional.
3. Aumentar a eficiência do comportamento organizacional em cada um dos seus níveis de ocorrência.”⁸

⁸ Matos, Ruy A. op. cit. p. 66.

4. Criar condições para a implantação de uma atitude de autocrítica permanente na organização, de modo que a aprendizagem de novas formas de procedimentos e relações de trabalho seja uma constante.

O DRH é um processo que visa, além da transmissão de conhecimentos, a criação de atitudes e comportamentos orientados para a aprendizagem, o que significa transferir, de fato, a iniciativa pelo desenvolvimento para os próprios indivíduos e grupos.

O DRH deve deixar de ser um meio através do qual se transmitem “idéias inertes, quer dizer, idéias que a mente se limita a receber sem que as utilize, verifique ou as transforme em novas combinações”.⁹

Precisamos substituir o modelo tecnocrático do DRH, cujas premissas ainda remontam ao sistema educacional, através do qual, segundo Paulo Freire, “ditamos idéias. Não trocamos idéias. Discursamos aulas. Não debatemos ou discutimos temas. Trabalhamos sobre o educando. Não trabalhamos com ele. Impomos-lhe uma ordem a que ele não adere, mas se acomoda. Não lhe propiciamos meios para o pensar autêntico, porque recebendo as fórmulas que lhe damos, simplesmente as guarda. Não as incorpora porque a incorporação é o resultado de busca de algo que exige, de quem o tenta, o esforço de recriação e de procura. Exige reinvenção”.¹⁰

Sem dúvida, nós, profissionais de DRH, temos repetido em nossos programas a orientação pedagógica, sem levarmos em consideração que a clientela formada por homens e mulheres adultas, no desempenho de suas funções profissionais, difere muito da criança e adolescente, para os quais foram estruturados os princípios, regras e métodos da educação formal. “Os treinandos não podem ser encarados como seres passivos, que são convocados para o treinamento, devendo permanecer sentados numa sala de aula a fim de receberem conhecimentos. Infelizmente, a utilização do modelo educacional formal no ambiente de trabalho mantém esta situação, onde a tendência de usar-se regras e sanções disciplinares para obrigar o funcionário a freqüentar o treinamento é um exemplo típico do esquema escolar.”¹¹

“É imperativo que revisemos nossas orientações pedagógicas e adaptemo-las à realidade do ambiente de trabalho e à relação com pessoas adultas.”¹² Nesse sentido, o DRH é a própria andragogia, a ciência da educação dos adultos, segundo Pierre Furter. A este respeito, Knowles, um renomado especialista na matéria, esclarece: “As características básicas dos aprendizes adultos e que os distinguem fundamentalmente dos aprendizes crianças são as seguintes:

1. À medida que se desenvolve a maturidade do indivíduo, seu autoconceito vai-se modificando, deixando de apresentar-se num ser humano que se autodirige.
2. O indivíduo vai acumulando uma experiência cada vez maior, que se constitui num recurso crescentemente importante para o desenvolvimento da aprendizagem autodirigida.
3. Sua capacidade de aprender vai-se tornando progressivamente orientada para tarefas de desenvolvimento dos seus papéis sociais.

⁹ Whitehead, A. N. *The aims of education and other essays*, New York, Macmillan, 1967. p. 2.

¹⁰ Freire, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Paz e Terra, 1980. p. 96-7.

¹¹ Matos, Ruy A. op. cit. p. 27.

¹² Id. *ibid.*

4. Sua perspectiva quanto ao momento da aplicação do conhecimento adquirido modifica-se, passando de uma preocupação com a utilização posterior desse conhecimento, para um interesse a respeito da sua aplicabilidade imediata; da mesma forma, deixa de ver a aprendizagem como algo centrado em matérias, disciplinas, para passar a vê-la como alguma coisa ligada a problemas a serem solucionados.”¹³

Diante desses esclarecimentos seria inadmissível mantermos, em sã consciência, a relação de dependência que caracteriza a administração dos programas de DRH sob a orientação tecnocrática. Mas, mesmo sabendo das limitações desse modelo e acreditando na relação democrática como a mais adequada para a própria eficácia do esforço de DRH, “uma vez que o conhecimento técnico é uma das bases do poder, a aceitação das limitações desse conhecimento implica alterações na parcela de poder dos tecnocratas. Podemos esperar, portanto, que eles resistam”.¹⁴

7. A co-gestão do desenvolvimento de recursos humanos

A palavra co-gestão ainda não foi bem digerida nos meios administrativos públicos, apesar de estar sendo considerada e mesmo aplicada em diversas empresas privadas brasileiras. Devido às próprias características técnicas de certas especializações, tem ocorrido uma maior equalização nas relações de poder entre gerentes e técnicos em certas áreas do trabalho. No que diz respeito a uma atividade eminentemente auto-induzida como a aprendizagem humana, ao contrário do que supõe o positivismo, seria de se esperar que a co-gestão — e mesmo a autogestão — constituísse uma realidade aceita e estimulada pelas organizações, que seriam as suas maiores beneficiárias. Mas não é o que ocorre.

Sabemos da influência que a visão aristotélica-positivista tem exercido nas ciências sociais e humanas, a despeito da diversidade observada entre estas e as ciências naturais, onde aquele paradigma se aplica muito bem. Uma das premissas positivas é a necessidade do controle e do conformismo às leis universais. Sua visão de homem é a de um animal-engrenagem de um sistema social que o delimita e lhe dá segurança. A sistematização, a quantificação e a previsibilidade são os princípios essenciais desse modelo de pensamento. Em vista disso, é muito difícil para um positivista lidar com as realidades diferenciadas de sua clientela. Como compensação ele institucionaliza comportamentos, generaliza percepções de uma realidade particular para outras não conhecidas e isola-se cada vez mais em sua torre de marfim da especialização.

Bonfield relaciona três razões do insucesso do planejamento centralizado e global, de orientação tipicamente aristotélica e positivista:

- a) sua falta de condições de descobrir os reais objetivos e metas da clientela;
- b) sua impropriedade para lidar com sistemas políticos descentralizados, ou seja, de trabalhar com reduzida parcela de poder em relação à periferia;

¹³ Knowles, Malcon. In: Brown, Gerald & Wedel, Kenneth R. *Assessing training needs*. Washington National Training. 1974. p. 14. (Extraído de *Treinamento de executivos — uma abordagem andragógica*. UFBa/ISP, 1977.)

¹⁴ Campos, Anna Maria. op. cit. p. 31.

c) dificuldades para prover conhecimentos que levem à criação de meios efetivos para se atingir seus fins (devido ao distanciamento da clientela).¹⁵

Estas mesmas dificuldades são facilmente encontradas na atividade de DRH, uma vez que o paradigma que a sustenta é o mesmo. Como já dissemos anteriormente, é um paradoxo que o profissional de DRH se encaixe em sua tecnologia educacional e em sua especialização conceitual como forma de conquistar poder, criando uma barreira ao seu próprio acesso à clientela com a qual trabalha. A gestão do processo de DRH não pode continuar enfiada nas mãos desses técnicos, ou entre as paredes dos centros de treinamento. Ao invés disso, deve espalhar-se por toda a organização, preferencialmente através de seu sistema gerencial, como responsável principal. Isto implica, ideologicamente, uma democratização do DRH; operacionalmente, a gestão compartilhada do diagnóstico, planejamento, execução e avaliação dos programas e, filosoficamente, uma adoção do paradigma existencial-fenomenológico, como suporte dessa nova dimensão do DRH.

A este respeito Cornélio adverte, com muita propriedade, que a adoção do paradigma existencial-fenomenológico implica os seguintes aspectos:

- a) "... democracia — o que iria levar à maior participação;
- b) descentralização — o que iria levar à fixação de novos limites de competência;
- c) delimitação de unidades contextuais — o que iria exigir a fixação de limites para as generalizações".¹⁶

A adequação do paradigma existencial-fenomenológico às ciências sociais é perfeita, devido às idiossincrasias do contexto e da natureza dos fenômenos sociais ou humanos — objeto de análise desse campo do conhecimento. Sinteticamente, podemos dizer que esta visão da realidade recoloca em seu devido lugar o racionalismo e a objetividade exacerbadas, reconhecendo a grandiosidade da irracionalidade e da subjetividade, como formas de conhecimento legítimas da realidade. A mente humana não é a *tabula rasa* de Locke; o mundo social não é tão previsível e causal quanto desejava Aristóteles e a realidade não é tão sistematizada e organizada como pretendia Comte.

Como afirma Bunge, "o domínio do determinismo causal continuará reduzindo-se até que nada reste dele: demonstrar-se-á que todas as leis da natureza e da sociedade são estatísticas e se comprovará que o conceito da causalidade é um mito, um resíduo do estágio pré-positivista da humanidade".¹⁷

A realidade de um sistema social é percebida por seus próprios membros, através da vivência e do contato direto, por meio do qual influenciam e são influenciados pelo contexto. Portanto, nada mais óbvio do que estimular esses participantes a assumirem a relevância de seu conhecimento existencial e, com base nele, planejarem as intervenções compatíveis com suas necessidades e aspirações. Caberá ao profissional ou unidade de DRH as funções de:

- a) estimular a postura dos funcionários de assumirem a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento;

¹⁵ Banfield, Edward C. *The unheavenly city*. Boston, Little Brown. p. 18.

¹⁶ Cornélio, Antonio F. op. cit. p. 368-9.

¹⁷ Bunge, Mario. *Causalidad — el principio de causalidad en la ciencia moderna*. Ed. Universitária de Buenos Ayres, 1972. p. 359.

b) assessorar na sistematização desses esforços de participação, até que se estabilizem, no tempo, como um procedimento rotineiro;

c) criar condições que facilitem o intercâmbio de experiências entre as unidades organizacionais e entre os funcionários, com vistas ao incremento da aprendizagem em rede;

d) pesquisar e definir métodos e instrumentos de diagnóstico, planejamento, execução e avaliação dos programas de DRH que sejam adequados aos contextos onde serão utilizados.

O processo de DRH, administrado compartilhadamente pelo técnico e cliente, tem a vantagem de compensar as lacunas e disfunções deixadas pela ótica objetiva do técnico externo, com a percepção subjetiva dos elementos do próprio sistema. O DRH assume, desse modo, as características de uma ação processada endogenamente e não exogenamente. Somente dessa maneira terá condições de ser legitimado pela organização, aumentando, em consequência, o grau de efetividade de suas ações.

8. Quadro comparativo dos modelos de DRH

Modelo tecnocrático

— planejamento como atividade baseada no conhecimento racional-formal;

— princípio da validade científica;

— modelo de trabalho “centro-periferia”;

— centralização do diagnóstico, planejamento e avaliação e descentralização da execução;

— ênfase nas relações verticais de controle;

— homem como recurso econômico (objeto do desenvolvimento econômico);

— desenvolvimento econômico como matriz do DRH;

— diagnóstico de necessidades como projeto de pesquisa;

— avaliação como instrumento, objetivo de apuração de resultados dos programas;

— orientação pedagógica do DRH;

— DRH através de atividades formais (cursos e seminários);

— indivíduo na função como objeto do DRH;

Modelo democrático

— planejamento como atividade baseada no conhecimento existencial-fenomenológico;

— princípio da utilidade e exequibilidade;

— modelo de trabalho em “rede”;

— descentralização do diagnóstico, planejamento, avaliação e execução;

— ênfase nas relações horizontais de co-gestão do processo;

— homem como pessoa em crescimento (sujeito do desenvolvimento econômico);

— desenvolvimento político, social e econômico como matriz do DRH;

— diagnóstico de necessidades como processo permanente;

— avaliação como *feedback* do processo de aprendizagem e desenvolvimento humano;

— orientação andragógica do DRH;

— DRH através de atividades formais e informais sistematizadas (estágios, reuniões, grupos de trabalho, atividades de autodesenvolvimento);

— subsistemas organizacionais e indivíduos como objetos do DRH;

Modelo tecnocrático

- sala de aula como ambiente principal de ensino;
- instrutor como agente e aluno como paciente dos programas;
- ênfase na aquisição de conhecimentos;
- DRH como atividade especializada de um centro de treinamento.

Modelo democrático

- local de trabalho como ambiente principal de aprendizagem;
- facilitador, monitor, treinando como participantes dos programas;
- ênfase na exploração do potencial de criatividade e realização dos treinando;
- DRH como atividade complementar ao exercício da função.

9. *Aplicações do modelo democrático de DRH na administração pública*

A concepção deste modelo de DRH não se deu no campo da abstração ou da adaptação da prática a uma ideologia previamente imaginada. Foi o resultado de um processo de aprendizagem que ainda se vem desenvolvendo junto a diversas organizações públicas federais. Representa uma construção coletiva, na qual eu me percebo como um mero facilitador e, às vezes, dificultador do parto.

Elaborar o diagnóstico e executar o planejamento e a avaliação de DRH participativamente foram as respostas que encontrei para o problema da fidedignidade e relevância de suas ações. Em experiências anteriores, simplesmente verifiquei que por mais que aperfeiçoasse meus instrumentos de diagnóstico, não poderia obter, através deles, a riqueza e a complexidade da realidade que pretendia conhecer. A tecnologia instrumental, para mim, significava um meio de conhecimento da realidade, apesar das idiosincrasias humanas que porventura viesse a encontrar. Na pesquisa de dados, o que importava era o instrumento de coleta e o treinamento do pesquisador.

Nada mais distante da realidade, apesar da sinceridade e honestidade de propósitos que me guiavam. E esta inadequação do método utilizado não poderia ser resolvida ao nível da metodologia — eu pressentia que a mudança precisaria ocorrer num contexto muito mais profundo — ao nível de enfoque do mundo, da vida, do trabalho, do homem e de suas relações entre si. Nesse processo de ebulição mental vi-me, inicialmente, inseguro em relação à propriedade do novo enfoque, à validade de seus resultados, à competência e seriedade da clientela em lidar com “essa coisa tão especializada e difícil”, às dificuldades de controlar a situação. O próprio exercício da participação porém, foi-me ensinando que estas questões eram falsas, nesse novo paradigma. Representavam, tão-somente, a necessidade de sentir-me dono e capataz do processo de DRH. E cada nova experiência foi demonstrando que a aprendizagem e o desenvolvimento humano são responsabilidades do próprio treinando e não de um especialista ou dirigente da área de DRH. E que a chave do êxito de um programa é o nível de envolvimento direto da clientela em todo o processo de DRH e não a sua qualidade tecnológica e instrumental.

9.1 A experiência do Ministério da Justiça

A primeira experiência de diagnóstico, planejamento, execução e avaliação do DRH, conforme o paradigma existencial-fenomenológico e com base na participa-

ção efetiva, deu-se no Ministério da Justiça, nos anos de 1977 e 78. A primeira parte deste trabalho consistiu em discutir com a equipe do centro de treinamento os prós e contras dessa abordagem e treiná-los em técnicas de entrevista individual e grupal e na facilitação de grupos de trabalho. O diagnóstico de necessidades foi realizado através de entrevistas individuais, junto aos dirigentes de primeiro e segundo escalões, e de trabalhos de grupo com representantes dos diversos setores e categorias funcionais do ministério. Todas as categorias funcionais foram envolvidas no processo, por amostragem de, no mínimo, 30% de cada universo particular. Numa primeira fase, foram levantadas as necessidades de melhoria de desempenho e de condições de trabalho, por meio de um formulário aberto. Os dados desses formulários foram em seguida consolidados em grupos de 20 a 30 participantes. Posteriormente, foram eleitas, para cada grupo, pequenas comissões, de dois a quatro membros, que passaram a representar seus respectivos grupos, nas fases posteriores do trabalho. Estas comissões analisaram e consolidaram os dados, sugerindo medidas corretivas e precauções pertinentes às diversas necessidades. Nesse ponto, foi eleito um representante para cada comissão que, de posse de seu relatório de diagnóstico e prescrições, passou a constituir, juntamente com os demais representantes e os técnicos de DRH, uma equipe de trabalho. A programação anual e os projetos de treinamento, além de outras medidas de natureza administrativa, foram definidos por esta equipe de trabalho. Além disso, ela assumiu o papel de acompanhar e avaliar a execução e os resultados das ações de DRH desenvolvidas no ministério.

Esse papel de acompanhamento e avaliação é fundamental, uma vez que dele sairão as informações para programas futuros, sem a necessidade de se realizar um novo diagnóstico global de necessidades. Esse sistema de trabalho foi mantido por mais um ano, tendo sido interrompido com a mudança de administração do centro de treinamento. Entretanto, permaneceram as bases da experiência que permitiram a sua retomada, no decorrer de 1981, numa reedição revisada e ampliada.

O processo de DRH, que se desenvolve atualmente no ministério, representa um salto em relação à primeira experiência. Cabe realçar, aqui, algumas das conquistas alcançadas nesse novo empreendimento:

- a) o processo de DRH está sendo conduzido por uma comissão permanente, constituída por representantes da maioria dos departamentos;
- b) está havendo uma comunhão dos esforços do centro de treinamento e a Secretaria de Planejamento do ministério;
- c) há iniciativas no sentido de envolver-se a associação dos servidores do ministério no processo de desenvolvimento de recursos humanos.

Este último tópico é, a meu ver, um marco para o DRH na administração pública, uma vez que resgata o enorme potencial de aglutinação e motivação que a associação dos servidores possui no âmbito da organização. Com isso ela poderá transpor os limites do mero assistencialismo e das atividades recreativas e sociais, para desempenhar também o seu papel de legítima representante dos funcionários, em suas necessidades e aspirações de desenvolvimento humano. Neste ponto, cabe lembrar que o DRH é feito também através de treinamentos, mas é, antes de tudo, a conquista de condições materiais, funcionais, organizacionais e psicossociais que favoreçam o desabrochar das potencialidades individuais e grupais. E nessa área, a associação de servidores poderá contribuir muito.

É claro que esta nova imagem de associação somente será conquistada a médio prazo, uma vez que implica profundas alterações nas relações de poder mantidas entre os dirigentes (geralmente temporários na organização) e os funcionários permanentes.

O processo de democratização dessas relações não será, contudo, alcançado espontaneamente, mas através da adoção, por um lado, de novas posturas gerenciais pelos dirigentes e, por outro, pela expressão de novas atitudes e comportamentos técnicos e administrativos pelos subordinados.

9.2 A experiência do Ministério da Saúde

Os trabalhos realizados no Ministério da Saúde abrangeram duas de suas secretarias-fim. Nossa intervenção limitou-se às atividades de diagnóstico de necessidades e programação de DRH, devido à interrupção dos mandatos do ministro da Saúde e de seus secretários. A sistemática de trabalho utilizada diferiu da empregada no Ministério da Justiça.

O diagnóstico e a programação de DRH foram realizados em cada secretaria, considerando-as como organizações distintas. Entretanto, o modelo de trabalho foi essencialmente o mesmo nos dois casos.

O diagnóstico foi realizado por uma equipe-núcleo formada pelo secretário e seus assessores e por todos os diretores de divisão, seus assistentes e chefes de seção. Além desses, participaram, em diversas oportunidades, técnicos e pessoal de funções administrativas e operacionais da secretaria. Durante o decorrer das reuniões de trabalho, toda a secretaria era informada, através de reuniões setoriais e de um boletim de divulgação, criado pela própria equipe-núcleo de DRH, sobre o andamento dos trabalhos. Nessas oportunidades, todos os níveis funcionais da organização eram estimulados a participarem não de modo compulsório, uma vez que se buscava a participação como direito e não dever.

Meu contato, como consultor, limitou-se à equipe-núcleo de DRH, cabendo a esta o papel de colher informações junto aos demais funcionários. Desse modo transferia, de fato, a responsabilidade do diagnóstico-programação para o sistema gerencial da própria organização.

A primeira fase deste trabalho foi dedicada a uma série de explanações e debates sobre o processo de DRH e a sistemática de diagnóstico-programação que seria adotada.

A segunda fase referiu-se ao próprio levantamento e análise de problemas de desempenho nos níveis funcional, interfuncional, setorial, intersetorial, organizacional e interorganizacional.

A terceira fase tratou da definição de linhas de ação a serem adotadas para a solução da problemática identificada.

A quarta fase foi realizada através de entrevistas individuais junto a cada diretor de divisão, no sentido de especificar mais detalhadamente os problemas e as propostas de soluções pertinentes. Após todo este esforço organizacional, o trabalho foi interrompido, sem terem sido efetivadas as propostas de ações prescritas pela equipe-núcleo de DRH.

A esta altura parece claro o quanto é ainda frágil qualquer espécie de atividade realizada ao nível do segundo escalão das organizações públicas e até mesmo ao nível do primeiro escalão. A descontinuidade administrativa frustra continuamente os planos, projetos e atividades inovadoras que ainda são deflagradas. A esperança no efeito somativo dessas iniciativas é que alimenta a busca de condi-

ções administrativas e humanas mais justas e eficazes para nossas possibilidades e desejos de desenvolvimento. Ter forças para combater esta entropia burocrática é o mínimo que se pode esperar daqueles que lidam com a atividade de DRH na administração pública.

9.3 A experiência do Ministério da Educação e Cultura

O trabalho que desenvolvemos junto ao MEC abrange o subsistema de pessoal, constituído pelo Departamento de Pessoal do MEC e departamento de pessoal das universidades federais e demais instituições de ensino superior e das escolas técnicas federais. Não se limita à definição de programas de DRH, envolvendo, além disso, a programação de medidas de desenvolvimento institucional, tais como: reorganização das unidades administrativas, redefinição de funções, competências e atribuições e redimensionamento dos departamentos de pessoal.

Este trabalho é um exemplo típico da aplicação da orientação democrática e existencial do DRH, focado em seu sentido mais extenso, inclusive o de desenvolvimento organizacional.

A intervenção iniciou-se através de dois encontros regionais de dirigentes de treinamento das instituições de ensino superior (IES) e de um encontro de dirigentes de treinamento das escolas técnicas federais, com a finalidade de proceder-se a um diagnóstico global da situação do DRH no sistema MEC. Como proposta prioritária dos próprios encontros, foi definida a necessidade de integrar-se mais o dirigente de treinamento com o dirigente de pessoal, o que resultou no Encontro que envolveu ambas as funções para, em conjunto, analisarem a situação e buscarem medidas corretivas com vistas ao fortalecimento do subsistema de recursos humanos do MEC. Objetivando a implementação e administração do programa, foi eleita pelos participantes desse encontro uma comissão formada por oito membros, representativa das diversas regiões do País e constituída por dirigentes de pessoal e de treinamento. Sua missão é planejar, estimular a adoção de medidas, adaptar soluções à realidade das IES e ETF e acompanhar e avaliar a execução do programa em todas as organizações que compõem o subsistema de recursos humanos do MEC (30 IES e 20 ETF).

Nosso trabalho de consultoria técnica é prestado junto ao subsistema, através dessa comissão e sob a supervisão do Centro de Treinamento do DP-MEC (Cetremec). Os componentes da comissão desempenham, além de suas funções de dirigentes de pessoal e treinamento, o papel de consultores internos do programa, de modo que as medidas deflagradas estão sempre adaptadas às peculiaridades das organizações envolvidas.

Esse programa pretende manter, em caráter permanente, uma rede de aprendizagem e desenvolvimento formada, inicialmente, ao nível dos departamentos de pessoal, mas, progressivamente, abrangendo outras unidades das IES e ETF. Através desse sistema de influência, processar-se-á um intercâmbio permanente de experiências entre as instituições envolvidas. Além disso, esta rede representará para o MEC um suporte e um fator facilitador do processo de descentralização da administração dos recursos humanos, obtendo-se, assim, maior adequação às realidades regionais e locais do País.

Das medidas que já se encontram em fase de implantação, a mais importante é a reorganização dos departamentos de pessoal, adaptando-os às novas exigências de desenvolvimento e à cultura inovadora e progressista que caracteriza as universidades e escolas técnicas federais.

Como repercussão dessa reorganização, os departamentos de pessoal tendem a assumir progressivamente uma nova postura no desempenho de suas competências. Em lugar da velha imagem do órgão cartorial e legalista, tão-somente preocupado com o pagamento do pessoal, o controle e a manutenção da disciplina, alguns departamentos já adotaram uma orientação nitidamente voltada ao incrementalismo, à eficácia de suas ações e à sua responsabilidade como unidade administrativa da política de recursos humanos em toda a sua extensão. De uma ação essencialmente reativa, quando não apática, os departamentos de pessoal estão assumindo uma postura proativa e dinâmica. Um sintoma dessa mudança é a sua associação com as unidades de planejamento e modernização administrativa das organizações, visando à execução de programas conjuntos de desenvolvimento institucional.

9.4 A experiência do Sistema de Pessoal Civil (Sipex-Dasp)

Desenvolvemos este trabalho junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Desenvolvimento de Pessoal (Codaper), da Secretaria de Pessoal Civil (Sepec) do Dasp, através de convênio firmado com a Semor-Seplan, a partir de meados de 1980.

Este projeto de fortalecimento do subsistema de aperfeiçoamento e desenvolvimento do pessoal civil foi definido por uma comissão constituída por dirigentes de centros de treinamentos e divisões de aperfeiçoamento de alguns ministérios. A proposta central era desenvolver o subsistema de DRH da administração pública com seus próprios recursos.

Como primeira iniciativa concreta foi realizado um seminário envolvendo as principais entidades da administração direta. Nessa oportunidade, foi feito o diagnóstico global do subsistema e definidas as medidas que deveriam ser tomadas para o seu desenvolvimento. Os resultados deste seminário foram analisados e enriquecidos em outro seminário, com a participação do restante das organizações da administração pública direta. Os dois eventos envolveram cerca de 80 entidades.

Com base nas propostas dos seminários, a Codaper estimulou a constituição de comissões técnicas regionais de DRH, com finalidade de facilitar o planejamento, a administração e a implementação de projetos, através do intercâmbio de experiências entre organizações geograficamente próximas. Os resultados alcançados por estas comissões têm sido altamente compensadores, tanto no sentido econômico, graças à racionalização de procedimentos, quanto no sentido técnico-científico, devido à maior adequação das ações definidas ao nível regional e local, mais próximo da realidade.

Dando prosseguimento ao programa de fortalecimento do Sistema de Pessoal Civil, foi realizado o Encontro de Diretores de Pessoal do SIPEC, com a finalidade de envolvê-los diretamente no esforço de DRH de suas respectivas organizações. A falta desse envolvimento constitui um dos principais entraves para a própria eficácia da atividade de DRH na administração pública, segundo os dirigentes de treinamento.

No Encontro de Diretores de Pessoal foi eleita uma comissão de representantes, visando à consolidação dos resultados, ao acompanhamento da execução das medidas programadas e à manutenção do processo de mudança do Sipex. Esta comissão sintetizou as aspirações do sistema em oito projetos, que após

analisados pela Semor e Dasp, em seus aspectos políticos, deverão ser executados, segundo uma escala de prioridades a ser definida pelo diretor-geral do Dasp.

10. Conclusão

O desenvolvimento de recursos humanos precisa orientar suas ações de modo que em lugar do usual modelo de planejamento “centro-periferia”, tipicamente elitista e castrador de possibilidades, adote-se o modelo em “rede de trabalho-aprendizagem”, facilitando, assim, a manifestação das necessidades e peculiaridades dos elementos componentes do sistema organizacional em seus diversos extratos. Será, portanto, no conhecimento existencial-fenomenológico, e não no conhecimento racional-formal, que os programas de DRH encontrarão o substrato de sua ação, com vistas à diretriz fundamental de desenvolver o potencial de realização e de trabalho de sua clientela, conforme as reais necessidades e possibilidades.

A busca do desenvolvimento humano como uma atividade legítima a ser empreendida no seio das organizações, principalmente as de caráter público, deve ser estimulada a cada momento. Esta proposta não é romantismo ou idealismo ingênuo, nem tampouco humanismo piegas. Representa, simplesmente, a constatação da falência da orientação econômica do desenvolvimento humano e a percepção de novas premissas políticas e sociais que as organizações brasileiras precisam levar em consideração.

Nesse sentido, adotar uma postura democrática de DRH significa entendê-lo como meio de:

- a) desenvolver o potencial humano disponível na organização, em suas mais variadas formas, seja individual ou grupal;
- b) estabelecer relações de trabalho facilitadoras do desenvolvimento humano individual e organizacional;
- c) aumentar a eficiência do comportamento organizacional em cada um dos seus níveis de ocorrência;
- d) criar condições para a implantação de uma atitude de autocrítica permanente na organização, de modo que a aprendizagem de novos procedimentos e relações de trabalho seja uma constante.

A implementação dessa abordagem democrática de DRH encontra diversas dificuldades nas organizações públicas, devido, em parte, à descontinuidade administrativa e, em parte, às limitações da atual política de administração do pessoal civil. Entretanto, algumas experiências já levadas a efeito na administração direta e indireta, além da recente criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep) e, principalmente, o Programa de Modernização e de Desenvolvimento de Recursos Humanos em execução no Ministério da Educação e Cultura, reacendem a esperança de que é possível desenvolver o serviço público, dotando-o de organizações e de uma força de trabalho à altura das necessidades e aspirações da sociedade brasileira.

Summary

Traditional orientation in Personnel Administration within the Public Service has limited itself to questions of a recording and legal nature, where a quest for

standardization of criteria and procedures of control, registry, turnover, payment and discipline of personnel has become the paramount directive. Together with other Public Administration activities and functions, the Administration of Human Resources (AHR) has not followed the newly installed process of re-democratization of the relationships between State and Society, between federal, state and local governments. Its technocratic premises, elaborated in the 30's and consolidated during the economic "boom" of the 60's and 70's, are still being defended, in a virtual resistency to the adoption of assumptions considering political and social aspects, in the definition and manifestation of governmental actions. The function of Development of Human Resources (DHR), therefore, has been underdimensioned, restricted to routine training events, often dissociated from real necessities of both the individual and the organization.

It is necessary to adopt a new stand, as concerns DHR in Public Administration; to make a revision of its philosophical and ideological bases, so that the function may actually play the role to which it is entitled, as supportive to a definition of strategies and to the implementation of organizational and institutional policies and directives.

The development of human resources in accordance with a democratic approach means the accepting of this activity, fundamentally, as a responsibility of each manager, at the various organizational levels, not of a Training Center, as usually occurs. Thus, the diagnosis of necessities becomes a continuous and decentralized activity, performed at the various organization units, by their respective heads and other functionaries. Also, the Evaluation of DHR Programs and Projects must be developed against objectives intended to be achieved, always through the directly and indirectly involved functionaries themselves.

As for Planning, to the specialized DHR unit will be ascribed the function of technical assistance and methodological orientation of the Management System, in order to obtain the best results from its direct involvement in the endeavour towards organizational development which, ultimately, should constitute an activity shared by all the persons who bear a relevant information.



AMÉRICA LATINA
EXPERIÊNCIAS & DESAFIOS

246p.

ELE FALA DE CADEIRA

O autor, Prof. Herrera, foi nada menos que o primeiro presidente do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, e Coordenador-Geral do ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Latino-Americana. Conhece bem os problemas desse lado do mundo.

Mas Livrarias da FGV
Rio - Praia de Botafogo - 188
São Paulo - Nove de Julho - 2029;
Brasília - CLS 104 - Bloco A, loja 37.

Ou pelo Reembolso Postal
FGV / Editora - Div. Vendas
Caixa Postal 9052
20000 - Rio de Janeiro - RJ