

Programas de treinamento e reforma administrativa *

LIDIA CAMARENA ADAME ** E
NELSON MELLO E SOUZA ***

1. Introdução; 2. Antecedentes histórico-sociais; 3. Treinamento ou reforma administrativa; 4. Experiências de capacitação.

1. Introdução

Continuando com a exposição político-ideológica iniciada em Bogotá, no I Seminário Latino-americano de Administração Pública, e no Rio de Janeiro, na primeira parte do I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, vamos-nos referir, nesta oportunidade, ao treinamento inserido no quadro conceitual da reforma administrativa.

Partimos, também, do exame das diversas experiências de reforma administrativa, apresentada na primeira parte do seminário, estudo que revelou os notáveis esforços que, muitas vezes baseados em recursos não muito abundantes, têm gerado resultados significativos.

Isto nos leva a insistir no enquadramento político do processo de reforma administrativa e na inclusão do treinamento, no quadro da reforma, como um processo orientado, em suma, para a definitiva tomada de consciência do papel determinante que o servidor público desempenha no desenvolvimento integral do País.

* Documento apresentado na segunda parte do I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, México, 1974.

** Técnico do Instituto Nacional de Administração Pública do México.

*** Diretor de Planejamento na Organização dos Estados Americanos.

O presente trabalho volta-se para um dos aspectos mais importantes da auto-sustentação do esforço reformista — a capacitação dos administradores públicos — e se dividirá em três partes:

Na primeira abordaremos os antecedentes históricos e sociais do processo; a segunda parte do trabalho será dedicada à formulação de um quadro de referências concretas do que constitui nossa posição com relação ao treinamento para a reforma administrativa; na última parte do trabalho examinaremos dois casos concretos de tentativas, já em processo de implantação, de um sistema de treinamento em administração pública: a Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP) e o Instituto Mexicano de Administração Pública (IMAP).

Com a descrição destes dois casos de planejamento curricular, procuraremos examinar como seria possível encontrar um caminho prático para enfrentar o problema de treinamento.

É, portanto, nosso desejo, através do presente trabalho, estimular os administradores da América Latina para que se unam à nossa reflexão acerca dos objetivos da preparação para a reforma administrativa e da congruência destes com os programas políticos; isto porque estamos cientes de que a capacitação do elemento humano da administração pública adquire, quando se trata do processo da reforma administrativa, um verdadeiro sentido de meta, e de que um dos principais instrumentos do processo de reforma é a conscientização do administrador público.

Defenderemos, por isso, a tese de que os programas de treinamento devem ser sempre estruturados levando-se em conta que é condição indispensável, para que o Estado possa cumprir suas finalidades de promotor e orientador do desenvolvimento integral do País, contar não apenas com a colaboração dos que estão a seu serviço, como também com a sua participação ativa através de trabalho eficiente, ou seja, que necessita do compromisso político para alcançar as metas de justiça social que se propõe, em última instância, a reforma administrativa.

Em conseqüência, a formação do pessoal que está a serviço do Estado deve compreender não apenas o seu aperfeiçoamento técnico, mas também sua participação plenamente consciente do papel determinante que, como servidor público, deve desempenhar neste processo.

Desse modo, teremos no treinamento para a reforma administrativa um instrumento eficiente e oportuno de consolidação dos postulados vigentes da justiça social.

2. Antecedentes histórico-sociais

Historicamente, a solução do desafio social originado pela necessidade de capacitar mão-de-obra técnica altamente qualificada

para enfrentar a implementação adequada da reforma administrativa foi casuística e empírica. Se entendermos “reforma administrativa” em seu sentido amplo, quase sociológico, isto é, como a consequência prática, em termos de tecnologia administrativa, de um processo gradual de evolução das forças produtivas, que impõe crescente complexidade a sua gestão, coordenação, controle e direção ordenadas, vemos que a história do desenvolvimento moderno é, segundo certos aspectos, a história da reforma administrativa.

A um nível de abstração bastante elevado, pode-se dizer que o desenvolvimento do século XX baseia-se na aplicação de técnicas cada vez mais sofisticadas de conversão de energia para fins de incremento da produção.

O domínio das fontes de energia tornou-se possível em consequência do alto nível de progresso da ciência pura e de sua aplicação prática — ou seja, a tecnologia — estimulado pelo sistema econômico.

Sem teoria prévia sobre como fazer, em termos de detalhe, para montar as empresas industriais, comerciais e bancárias do novo mundo industrial, os empresários e administradores do século passado foram solucionando seus problemas através de tentativas e erros, o que resultou em uma seleção gradual de medidas e processos, acumulando uma experiência que foi o objeto de uma nova ciência — a ciência da administração.

Não é por acaso que os estudos administrativos e organizacionais começaram a ser sistematizados nos fins do século passado através do Eng^o Frederick W. Taylor.

Tampouco é por acaso que a sociedade americana, a mais complexa e desenvolvida sociedade industrial já em princípios do século XX, foi o centro pioneiro destes estudos.

Entre a rotina burocrática do mandarinato chinês, cujas lições de precisão registram a história, a generalidade universalista das técnicas de treinamento inglês e as características próprias da especialização norte-americana na preparação das elites gerenciais, percebemos a distância que separa estruturas cognitivas distintas montadas para a solução de problemas diferentes.

Nos Estados Unidos, pela primeira vez na história, os problemas de produção em massa se estavam colocando como um desafio gerencial e, como sempre, da forma como o homem orienta sua contestação ao desafio — na dialética da vida, expressa por Toynbee — depende seu próprio destino.

A teoria administrativa tem na dinâmica do capitalismo sua origem histórica bem marcada. Sua evolução acompanha o sinergismo dos problemas, onde a soma total é mais do que as partes isoladas que o compõem, exigindo a visão racional, abrangente.

que só o enfoque teórico possibilita. Ao teorizar, o homem cria as bases da ciência. O cientificismo substitui o casuísmo.

Todavia, não se deve perder o fio condutor de todo o processo: respostas práticas aos problemas organizacionais apresentados por uma nova e complexa estrutura de produção e distribuição da riqueza, antes desconhecida na história da humanidade.

O capitalismo industrial gerou a ciência administrativa da mesma forma que impulsionou, acelerou e estimulou o aparecimento de outros ramos das ciências.

No mundo subdesenvolvido de hoje a mesma seqüência de desafio-resposta parece colocar-se entre nós. Contudo, no esquema de solução adotado historicamente desde os anos 30, quando os primeiros esforços de treinamento e preparação de elites de administradores e técnicos capacitados começou a gerar resultados, a ótica dominante não parecia ser esta.

Os esforços de capacitação realizados a partir da década de 30, até os anos 60, possuíam uma lógica implícita. Alguns estudos já realizados sobre o tema indicam o cunho bastante típico que tem caracterizado estes esforços.

O método indutivo, que se baseia na separação dos fatos concretos para uni-los mediante a utilização de uma moldura teórica que os interprete por meio de análises comparativas de suas seqüências, suas origens, seus estilos comportamentais e seus princípios diretores, para dali extrair as conclusões, não parece haver sido o método preferido.

Tem-se, ao contrário, seguido o método dedutivo que se baseia na existência de princípios de aplicação geral já comprovada e a partir daí se deduzem as seqüências posteriores para situações que se considerem similares. Para fazer justiça aos pioneiros, à época não parecia, contudo, haver muitas alternativas. Sua forma de ação ficou marcada historicamente e as conquistas, principalmente quanto à tomada de consciência do fenômeno, foram bastante significativas. Os primeiros esforços de ensino, a criação das primeiras escolas, a importação dos primeiros especialistas e o envio dos primeiros técnicos nacionais para estudar administração no exterior têm cumprido uma função social, permitindo que nos seja possível, hoje, proceder à avaliação do esforço e contar com técnicos, escolas, centros, bibliotecas especializadas etc., isto é, com a infra-estrutura sem a qual não seria possível enfrentar o problema da reforma administrativa. Os sucessos, entretanto, não devem esconder as dificuldades e inadequações, pois a partir de sua análise nos é possível, através de um desenvolvimento orgânico do saber especializado, evoluir para a segunda etapa na qual já estamos entrando.

As dificuldades têm derivado da cópia acrítica de modelos exógenos cuja validade é duvidosa porquanto as leis e decretos de

reformas administrativas tiveram o efeito superestrutural que sua própria formação continha. Os organogramas da estrutura governamental e os regulamentos mudaram a forma, mas conservaram a substância.

A primeira etapa do seminário deixou claro que os sucessos em nosso continente foram difíceis: estruturas jurídicas foram remodeladas, organogramas refeitos e certos métodos e rotina simplificados.

Estas não são conquistas insignificantes. Muito se tem progredido através dos notáveis esforços realizados por profissionais dedicados à simplificação da tramitação burocrática, à avaliação do alcance do controle, à revisão de sistemas e à melhor ordenação de certos procedimentos de trabalho.

Em compensação, os macroobjetivos da reforma administrativa a nível continental ainda não foram alcançados. Dificuldades políticas e sociais contribuíram para frear e obstaculizar o impacto reformista.

Contudo, nos últimos anos a aceleração do processo de desenvolvimento na América Latina tem criado condições mais receptivas do que as que tivemos há 30, 20 ou 10 anos.

Atualmente, em quase todos os países, senão em todos, há uma intensa febre com relação ao desenvolvimento político, ao progresso econômico e à realização social.

Abre-se para nós perspectiva mais otimista quanto à condução da reforma administrativa na direção dos objetivos almejados para a nação.

Cabe, portanto, nestas circunstâncias, tentar, em conjunto, o esforço de identificar nossas necessidades à luz de nossos problemas políticos, econômicos e sociais, e buscar nossas soluções.

É isto, exatamente o que está sendo realizado na América Latina, como exemplo para o mundo subdesenvolvido. Neste trabalho, quando examinarmos as experiências da EIAP e do IMAP, procuraremos confirmar esta afirmativa mediante estudo de casos concretos de planejamento do ensino segundo modelos autônomos e inovadores.

3. Treinamento e reforma administrativa

Na primeira parte do seminário verificou-se que há variadas dimensões dentro das quais pode ser analisado o problema da reforma administrativa nos países da região.

Abordaremos agora o tema da capacitação, considerando que é um problema mais profundo do que pode parecer à primeira vista, merecendo, por isso mesmo, tratamento autônomo e detalhado.

3.1 *A reforma administrativa como esquema conceitual e base real da capacitação*

Conceituamos a reforma administrativa como um processo permanente e dinâmico de transformação de atitudes, processos, sistemas e estruturas administrativas que se insere no contexto político, econômico e social de um país e que constitui meio indispensável para aumentar a eficácia e a eficiência do setor público na busca de melhor cumprimento de todos os objetivos visados pelo Estado, tanto os que constituem a sua razão de ser como aqueles que a conjuntura política demanda.

Esta noção de reforma administrativa requer um esquema conceitual que nos permita formular um sistema de treinamento que completamente, do ponto de vista operacional, atenda às necessidades de aperfeiçoamento dos funcionários públicos para que se tornem verdadeiros agentes da reforma administrativa e, mediante novos conhecimentos e habilidades e melhores atitudes, desempenhem suas funções públicas com autêntica dedicação aos serviços do País.

O Estado assume atualmente funções cada vez mais amplas e complexas e intervém nos diferentes aspectos da vida econômico-social do País. Isto resulta em novas responsabilidades que, para serem cumpridas, exigem um novo aparato administrativo adequado, produtivo e eficaz.

Neste sentido, a ampliação das atividades governamentais no que se refere a extensão, tamanho e complexidade, bem como a necessidade de usar mais eficazmente os recursos disponíveis tornam desejável o treinamento de funcionários com o objetivo de capacitá-los para a solução dos problemas de funcionamento e adequação da máquina administrativa e para o correto desempenho de funções resultantes do novo papel dinâmico do Estado.

A preparação para a reforma administrativa deve orientar-se no sentido de formação de quadros dirigentes com grande poder de previsão para acelerar as soluções decorrentes da velocidade da demanda que caracteriza o mundo atual, pois ela se defronte com um meio social e político que pressiona, cada vez mais, as organizações — a participação, a tomada de consciência e a capacidade de articular demandas — e se insere no contexto de um Estado que passou a ser não apenas o motor fundamental do processo de desenvolvimento, mas também o mais importante administrador de bens e serviços.

Estas circunstâncias exigem, pois, mais ação, mais vigor, maior compenetração, maior identificação do funcionário com a própria sociedade o que, por sua vez, requer do funcionário público a adoção de uma posição frente ao próprio Estado e à sociedade

que serve, a identificação com a problemática do País e o estudo de tais problemas, participando da sua solução.

Consideramos, pois, que a reforma administrativa está vinculada à problemática nacional e mediante esse processo procuramos converter a administração pública na moldura dentro da qual devem ser plenamente executadas, racional e permanentemente as políticas e os planos públicos.

Por isso argumentamos que a capacitação só terá possibilidades de realizar os objetivos que lhe cabe cumprir no processo de reforma administrativa se estiver intimamente vinculada ao contexto político, econômico e social em que terá de atuar.

Levando em conta o que expusemos anteriormente e diante da posição de alguns de que é mais fácil e útil transplantar técnicas e modelos, defendemos a necessidade de despertar a iniciativa e adquirir conhecimentos, aptidões e atitudes em função da própria realidade política, econômica e social. Isso não implica negar a necessidade de aproveitar o que há de indubitavelmente positivo nas experiências estrangeiras e aplicá-las criticamente à realidade de cada um dos nossos países.

O que acabamos de descrever enfatiza a necessidade de estabelecer estreita vinculação entre metas, requisitos e técnicas de treinamento com o contexto sociopolítico que o modela, porque não concebemos o servidor público como um autômato. Para que o Estado extraia de suas estruturas administrativas a máxima eficiência é indispensável contar com a sensibilidade política e social dos seus funcionários. Conseqüentemente, a formação do pessoal a serviço do Estado deve abranger não apenas seu aperfeiçoamento técnico, mas também a informação de que ele necessita como cidadão e como importante agente das políticas de que participa, ou seja, a conscientização do papel determinante que o servidor público desempenha no desenvolvimento integral do País.

Definida assim a perspectiva, o treinamento transforma-se em ação integrante do processo de reforma administrativa e, por conseguinte, enquadrado na problemática nacional.

3.2 O que entendemos por treinamento

Definimos capacitação dos recursos humanos da administração pública como o processo consciente e deliberado que procura meios para o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades, e para a formação de melhores atitudes e a criação de motivação para servir ao País no exercício da função pública garantindo, assim, a ação reformista.

A capacitação é, portanto, um instrumento. É um meio pelo qual se relaciona o trabalho dos administradores à consecução dos objetivos da reforma.

Por isso, a capacitação, como a reforma, é um processo. Sua ênfase, seu conteúdo, seu estilo e seus objetivos dependem das necessidades políticas do Estado.

Se concebemos o treinamento como meio para realização dos objetivos da reforma, torna-se importante examinar suas ligações com alguns aspectos essenciais.

Não será nosso propósito examinar as diversas alternativas em termos de estratégias de reforma, mas discutir o treinamento como variável dependente, já que é um instrumento da reforma. Estamos conscientes de que o aperfeiçoamento dos recursos humanos da administração pública desempenha o papel de objetivo quando se fala em processo de reforma administrativa. Dentro dessa concepção é fácil identificar uma perspectiva orientadora e as bases necessárias para que a capacitação em administração se concretize no compromisso dos funcionários com os programas de reforma que se desenvolvem em cada setor.

Consideramos que a estratégia reformista está condicionada pelo tipo de programa político a ser desenvolvido pelo Estado e, portanto, a capacitação para a reforma administrativa deve orientar-se para a solução dos problemas em função das necessidades do Estado. Por essa razão somos de opinião que o treinamento constitui um componente qualitativo dos recursos humanos do qual dependem, em alto grau, a produtividade, a eficiência e a dedicação ao trabalho administrativo.

Daí se depreende a conveniência de incluir na estrutura curricular, reuniões com o objetivo de transmitir aos líderes deste processo uma idéia clara das teses políticas e do contexto econômico e social em que atuam. Um dos principais instrumentos do processo de reforma é a conscientização do administrador público, o que requer um compromisso político com as metas governamentais. Se não há compromisso político não pode haver identificação com os objetivos. Isto não significa que se pretenda induzir o administrador à adoção de uma ideologia determinada, já que defendemos a necessidade de participação, pluralidade, oposição e debate político.

Consideramos também que para transformar o aparato administrativo o administrador deve sentir-se participante do processo de transformação da sociedade, deixando de lado sua mentalidade tradicional, conjugando a ação política ao trabalho administrativo e acrescentando à sua formação técnica uma conscientização política.

Dessa forma, os programas de capacitação ou de treinamento devem estruturar-se levando em conta que é condição indispensável para que o Estado possa cumprir seus objetivos de promotor e dirigente do desenvolvimento integral do País, contar não somente

com a colaboração de seus funcionários, mas com uma participação que ultrapasse a eficiência no trabalho, isto é, que exija comprometimento político para alcançar as metas de justiça social a que se propõe uma administração eficiente.

Só assim entendemos o treinamento para a reforma administrativa como instrumento eficiente e oportuno da consolidação dos postulados vigentes de justiça social.

3.3 *Os programas de treinamento e o processo de reforma administrativa*

Vimos resumidamente alguns aspectos técnicos a respeito desse tema. Buscamos igualmente oferecer um quadro sintético das necessidades e características dos programas de capacitação. Como nosso objetivo neste trabalho é o exame do problema de treinamento e capacitação em administração pública como instrumento — talvez o mais importante — para alcançar os objetivos da reforma, não descemos a detalhes, nem esgotamos o tema na parte inicial. Indicamos aspectos gerais visando salientar a importância de ligar a capacitação às necessidades do Estado e aos problemas que a conjuntura política apresenta.

Este ponto foi abordado com vistas a levantar uma questão que nos preocupa de maneira muito especial: a sintonia necessária entre os esforços de reforma e os de capacitação o que, em parte é razão fundamental da elaboração deste trabalho.

Neste ponto devemos esclarecer que, apesar de vir crescendo, tanto em número como em qualidade, a formação profissional em administração pública transmitida pelas universidades e outros centros superiores de ensino, referir-nos-emos aqui especificamente aos programas de capacitação para funcionários públicos em serviço, por tratarmos, nesta oportunidade, de programas de treinamento inseridos no contexto da reforma administrativa.

Cabe, agora, definir nossa posição sobre o assunto no sentido de que esses programas de treinamento, se bem que devam ser de boa qualidade e se desenrolar no nível de formação acadêmico-prática que a reforma administrativa exige, de modo algum devem assumir as funções que competem às universidades e outros centros de ensino superior no que se refere à concessão de títulos e graus acadêmicos, característica esta que, se existisse, atentaria contra os objetivos fundamentais da capacitação, porquanto a despiria de sua característica de funcionalidade.

Isto significa que os programas de treinamento devem ser de curta duração. Do contrário, constituem-se em outros cursos superiores que, por serem de formação profissional, não se preocupam

com os problemas práticos, emergentes e cambiantes da reforma que exigem o concurso de profissionais treinados rapidamente no campo da administração pública.

Tentaremos, a seguir, aventar uma hipótese de trabalho que pode contribuir para o estudo do tema. O objetivo deste trabalho é levantar questões para debates; não pretende ser dogmático ou impositivo nas soluções que apresenta.

Sabemos perfeitamente que este tema exige a colaboração e o intercâmbio de experiências diversificadas. Nosso objetivo é propor a generalização do debate do problema.

Se as escolas colocam no mercado de trabalho jovens profissionais que demandam anos de estudo para chegar ao ponto de atuar e os cursos oferecidos são de caráter geral, orientados para a formação e não para a capacitação, sua utilidade para os programas de reforma, emergentes e concretos, seria mínima.

Baseados na análise da situação em termos de divisão do trabalho social e de diferenciação de todas as gamas de funções que devem ser desempenhadas, defendemos a posição segundo a qual é indispensável delimitar esses dois campos de ação educativa, colocando de um lado a universidade e outros centros educacionais de nível superior, encarregados da formação de profissionais em administração e da concessão de graus e títulos acadêmicos e, de outro lado, as escolas e institutos orientados especificamente para a capacitação de administradores que vão enfrentar os desafios da reforma porque estes, como imperativo impostergável do desenvolvimento, devem ser enfrentados de maneira rápida e adequada. Propomos, por esta razão, cursos de curta duração e cuja estrutura curricular permita preparar os administradores públicos, ficando com as universidades e demais centros de formação profissional a outorga de títulos e graus e a preparação de futuros mestres e generalistas, enquanto aos centros de treinamento, institutos e programas especializados caberia a função de capacitar administradores públicos para atender à demanda das reformas setoriais ou globais.

A base de nossa preocupação encontra-se no desejo de definir claramente o que fazer e como enfrentar o problema da capacitação evitando correr o risco de pôr em perigo os macroobjetivos da reforma administrativa por carência de pessoal qualificado para conduzir sua implementação.

A primeira etapa do seminário deixou claro que as conquistas foram difíceis e que os macroobjetivos da reforma administrativa, a nível continental, não puderam ser alcançados na maioria dos países, o que nos leva a indagar até que ponto o treinamento — juntamente com outros problemas — e seus frutos terão contribuído para diminuir ou obstaculizar o impacto reformista.

Uma mudança dessa situação poderia ser produzida a partir da politização — se nos permitem chamar assim — da “burocracia”, o que implica a consciência do papel que o treinamento tem desempenhado como parte das funções do Estado, isto é, a consciência de sua função dentro de um processo de reorientação social.

3.4 *Princípios orientadores do treinamento*

Quais seriam os princípios básicos orientadores de um programa de capacitação para administradores de alto nível que tenham o encargo de orientar os aspectos importantes do processo reformista?

Muitos deles constituem o alicerce das projeções feitas para o planejamento curricular da EIAP e do IMAP.

O esquema de capacitação adotado, principalmente para os executivos que ocupam os mais altos níveis da escala hierárquica, mas também para os que ocupam níveis mais baixos baseia-se em princípios que procuram, em primeiro lugar, a formação de uma consciência política e depois a capacitação para o desempenho de cargos administrativos específicos como, por exemplo, os administradores públicos de portos, aeroportos e alfândegas. O êxito do programa parece depender da otimização da combinação desses componentes.

Montar o esquema com base na especialização pura parece, entretanto, inadequado porque restringe a perspectiva de análise para separar, como método implícito, fatos que devem ser unificados em um conjunto lógico antes que nos seja possível tentar algum tipo de explicação racional de um determinado fenômeno ou comportamento. Por outro lado, a tendência generalista não parece conter soluções práticas.

Se esta afirmação pode ser válida para orientar o programa de capacitação dos executivos de alto e médio nível, em termos de instituições isoladas, talvez seja válida para orientar a capacitação dos encarregados de conduzir o processo reformista, de concebê-lo, de armar sua estratégia, de produzi-lo e, finalmente, de concretizar as políticas de capacitação.

A capacitação do elemento humano da administração pública — com a intenção declarada de motivação — orientar-se-á não apenas para a preparação para o cumprimento cabal das funções que lhe correspondem, por meio da transferência de conhecimentos e do desenvolvimento de atitudes, mas também, e em boa parte, para levar o funcionário público — a partir do conhecimento reflexivo e crítico da reforma administrativa e da problemática conexa — a assumir livremente o compromisso de concretizar, com sua atuação eficiente na função pública, a devoção do serviço ao processo da reforma administrativa e, conseqüentemente ao País.

3.5 *Princípios normativos*

É possível que com o estudo destes casos se consiga exemplificar de modo mais eloqüente a variedade de problemas enfrentados no esforço de capacitação para a reforma e se contribua para a melhor compreensão do tema, através de um esforço introdutório de síntese.

Nos dois casos será possível verificar uma tendência comum: a experiência dos dois centros indica:

a) uma inclinação histórica no sentido de dar substância aos programas de treinamento;

b) uma preocupação em concentrar esforços de modo a gerar uma massa crítica capaz de atuar de imediato, a partir de posições-chave, no processo reformista.

Substância e massa crítica, os dois conceitos-chave em torno dos quais parecem assentar-se as bases de uma nova concepção de treinamento, seriam os dois princípios normativos.

O que se entende por dar substância e por massa crítica?

Resumidamente poderíamos definir substância como o esforço de capacitação através do qual se busca a homogeneização dos grupos a serem treinados, segundo as áreas substantivas em que trabalham. Por essa razão, sugere-se cursos de aperfeiçoamento para executivos ou administradores de bancos de desenvolvimento, ou de alfândegas, portos, universidades etc., empregando os progressos mais recentes tanto das técnicas administrativa e de organização, como dos princípios gerais da teoria administrativa, de modo a orientá-los para a aplicação em determinado setor, utilizando, como modelo, seus problemas práticos. A idéia principal é a de que a problemática básica varia de setor para setor, os desafios práticos são específicos de cada um deles e, não raro, a própria legislação é também diferente. Os programas de capacitação assim estruturados parecem ganhar uma consistência diferente e uma operacionalidade mais eficaz, variando, de fato, de setor para setor e de curso para curso.

O conceito de massa crítica seria, por um lado, baseado na compreensão de que não se pode vencer a resistência à reforma sem uma mudança de atitude. Esta mudança de atitude não pode, por outro lado, ser conduzida por elementos isolados que vão enfrentar grupos consolidados e rotinas estabelecidas de modo autônomo. Faz-se necessário produzir um número significativo de profissionais treinados de modo que se apoiem reciprocamente nas duas contendas de implementação das reformas. Desta forma parece imperativo dois tipos de agregação: a) quanto ao setor substantivo em que vão atuar; b) quanto ao nível em que se localizam na escala decisória.

O primeiro critério de agregação tem conduzido, na prática, ao fortalecimento da clientela buscando a composição homogênea dos participantes em programas de treinamento e capacitação de acordo com as grandes áreas em que se consubstancia sua ação profissional; o segundo critério de agregação relaciona-se com o problema do nível. Se há pelo menos três níveis — superior, intermediário e operacional — na escala hierárquica e funcional, há que se compor os grupos de acordo com tais níveis. No nível superior deve predominar a discussão de técnicas de liderança, motivação e coordenação; visão geral dos problemas econômicos e sociais do setor; dos sistemas de informação; de planejamento, previsão e controle. Para o intermediário a ênfase é diferente, uma vez que os participantes são responsáveis pela execução de funções específicas tais como administração de serviços de pessoal, orçamento, contabilidade, material, transporte, comunicações, mercados, vendas, assessoria em métodos e sistemas de trabalho etc.; e os programas devem ser elaborados de acordo com o trabalho que executam. No nível operacional estão os profissionais que diretamente se responsabilizam por levar as decisões tomadas a nível superior a seu ponto conclusivo, e os programas respectivos — assumindo, em muitos casos, o caráter de treinamento em serviço — devem ter conotações bastante diferentes.

A adequada combinação destes dois critérios pode atingir o resultado desejado — criar a “massa crítica” capaz de, em determinados setores ou instituições-chave para o desenvolvimento, produzir as reformas pretendidas gerando, com isto, a capacidade de influência e exemplaridade que, como ondulações progressivas geradas por movimentos produzidos em lagos de águas estáticas, chegam a movimentar o conjunto das instituições públicas.

Assim serão conseguidas as mudanças de atitudes necessárias para levar avante os processos de reforma administrativa.

3.6 *Critérios estratégicos*

3.6.1 *Estruturação sistemática*

Partindo do princípio que a reforma administrativa é um subsistema do sistema político, surge a inescapável necessidade de estruturar e localizar a capacitação como um subsistema dentro da reforma administrativa.

Neste sentido, o treinamento deve ser concebido — e atualizado — como um sistema integrador, um todo coordenado do conjunto de órgãos, princípios e normas relativos a treinamento. Isto engloba a orientação para fins comuns, mediante formulação geral das

políticas referentes a todas as atividades de treinamento, o que evita a anarquia no trabalho de preparação dos servidores públicos.

É fácil deduzir daí que com a existência de uma estrutura coordenada o esforço público, em matéria de capacitação administrativa e o que realizam com semelhante propósito outras instituições privadas, por exemplo, correspondam à mesma orientação.

Por outro lado, a capacitação dos servidores públicos deve articular-se também com o sistema educacional constituindo-se, ela mesma, numa estrutura coerente.

A capacitação, entendida como sistema, constitui-se em um ente dinâmico gerador de incrementos à eficiência, com notável redução do esforço da administração pública, em especial e do Estado, em geral.

3.6.2 Institucionalização

Do estabelecimento do sistema de treinamento resulta a necessidade imperiosa de sua institucionalização, atribuindo-se sua organização e orientação a um órgão central que deverá exercer, de acordo com as circunstâncias, funções de direção, assessoria, execução e/ou coordenação.

O órgão central deve exercer — quando assim o decida a instância política — uma função diretora estabelecendo as políticas de treinamento dos administradores públicos. Na sua condição de órgão diretor, essa instituição enfrenta responsabilidade e desafios aos quais responderá na medida em que as políticas que estabeleça estimulem o processo de reforma e sejam com ele coerente.

Conduzirá também à descentralização funcional e geográfica do treinamento, com o que ficará assegurado o efeito multiplicador do trabalho de capacitação iniciado no órgão central.

Este órgão central pode, também, exercer função de assessoramento ao constituir-se em centro de aconselhamento docente, realizador de pesquisas e de trabalhos sobre administração pública, assim como de outras atividades acadêmicas. Esta função de assessoria deve ser exercida tanto em relação aos órgãos descentralizados do sistema de treinamento como às instituições vinculadas. direta ou indiretamente, à capacitação dos administradores de hoje e de amanhã, como é o caso das universidades e centros superiores de formação profissional.

Também esta instituição — eixo do sistema — pode constituir-se numa entidade executora. Uma das melhores maneiras de atuar como órgão executor é manter uma escola de serviço público onde, mediante a formação de equipes de professores de administração pública, se garanta, na prática, o efeito multiplicador procurado através da descentralização do sistema de treinamento, ou seja,

que a este órgão central também corresponda, sem que seja uma atribuição exclusiva, a formação do pessoal docente dos centros de capacitação dos diversos setores e regiões do País.

Por outro lado, as atividades de treinamento para a reforma administrativa exigem também que este centro diretor e assessor se converta em um órgão coordenador, em matéria administrativa, das atividades educacionais realizadas pelas diversas instituições — universidades, centros superiores de formação profissional, órgãos descentralizados etc. — que se orientam para a formação de pessoal para a administração pública.

Ao ser institucionalizado o sistema de treinamento, o órgão central será, também, eixo de coordenação para o aproveitamento da cooperação técnica internacional, no que se refere a bolsas de estudo em nível de pós-graduação para profissionais do campo da administração pública. Considerando a reforma administrativa como um processo permanente de adaptação e mudança, a institucionalização do sistema — assim concebida — constitui-se, para si própria e para o processo, no ente gerador do equilíbrio básico e da fundamentação necessária para garantir a permanência do movimento de adaptação e revisão.

Não podemos, sem dúvida, deixar de anotar que estas premissas se contradiriam se, para esta institucionalização, se recorresse a uma base regulamentar rígida, pois ela tiraria ou eliminaria do sistema a flexibilidade necessária para que o processo de permanente revisão e adaptação não se restrinja à última e desvirtue a razão de ser do movimento de reforma administrativa.

3.6.3 Gradualismo e seletivismo

Os setores ou grupos que devem ser objeto de treinamento serão determinados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo processo de reforma administrativa, de modo que no treinamento se produza uma seqüência horizontal de atualização, já que existe a impossibilidade imediata de se obter uma cobertura total do setor público de uma só vez. A experiência de vários países nos tem demonstrado que a capacitação para a reforma administrativa tem de realizar-se por etapas, através da escolha daquelas instituições, processos ou sistemas aos quais se outorgue prioridade por se constituírem em elementos-chave, de acordo com as necessidades políticas.

Isto significa — e exige — a adoção de uma estratégia de implantação flexível que não pretenda integrar todas as linhas e áreas de capacitação exigidas pela reforma administrativa, para dar início à execução de algumas ações preliminares.

Uma estratégia de implantação flexível e gradual da reforma administrativa implica o compromisso, por parte do órgão central do sistema, de orientar o treinamento com base em um critério de seleção voltado para setores e programas estratégicos definidos como tais na política de Governo.

Poder-se-ia, talvez, considerar que este seletivismo conduzirá a uma trajetória confusa ao orientar o treinamento para a preparação de quadros dirigentes voltados para a solução de problemas particulares não contemplados nos planos. Entretanto, deve ficar bem claro que dentro de determinado planejamento podem-se iniciar os trabalhos de capacitação por etapas. Deste modo uma experiência que partilhamos com muitos países latino-americanos é que as prioridades resultantes dos quadros teóricos que utilizamos são resultado, na prática, em grande parte, das conjunturas de caráter político, econômico e técnico que se vão apresentando, nem sempre na ordem e no momento que os técnicos julgam os mais oportunos.

Propomos, por essa razão, que os recursos sejam orientados, em princípio, para a capacitação de funcionários apenas de alguns setores de níveis específicos da administração pública que o Governo considere prioritários, e não de funcionários recrutados indiscriminadamente em qualquer nível de direção, ou qualquer repartição governamental.

Isto, sem dúvida, requer, por um lado, a determinação das áreas ou setores a serem aperfeiçoados prioritariamente e, por outro, a definição do nível de funcionários, que se vai atender.

4. Experiência de capacitação

4.1 A Escola Interamericana de Administração Pública

4.1.1 Antecedentes históricos

A Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP) foi criada em 1964 em virtude de convênio entre o Governo brasileiro, a Fundação Getúlio Vargas e entre esta e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Sua criação foi a resposta prática a uma preocupação geral, isto é, de que para promover, acelerar e orientar o desenvolvimento econômico e social, a capacitação administrativa é tão essencial como os equipamentos, o capital, a tecnologia e os recursos naturais.

Logo que foi criada, a Escola começou a consolidar suas características de centro interamericano. Para tanto procurou fazer frente às exigências do processo de desenvolvimento que tem, na

deficiente capacitação do fator humano, um de seus pontos de estrangulamento. Como principal instrumento de implantação do desenvolvimento o planejamento econômico exigia, cada vez mais, a elaboração, a avaliação, a administração e o controle de projetos, o que, por sua vez, provocou uma demanda crescente de técnicos e especialistas de todas as áreas envolvidas.

Existia, por outro lado, o problema da relativa escassez de recursos e da baixa produtividade daqueles já aplicados, o que demandava a urgente revisão dos métodos de trabalho e a imediata elevação do nível de eficiência com relação à utilização dos recursos disponíveis.

Havia, ainda, outras exigências a serem enfrentadas. O desenvolvimento, deixando de ser um problema puramente nacional para transformar-se numa exigência continental, apresentava questões de integração que dificilmente uma instituição nacional, por si só, poderia equacionar, muito menos abordar de maneira efetiva. O importante papel que o Estado desempenha na economia não somente como controlador e regulador do processo, mas como um de seus principais agentes, torna necessária a adoção de novas formas de atuação e organização de grande amplitude, pelas quais dificilmente uma escola tradicional poderia responsabilizar-se. Isto, sem levar em conta as vantagens que um enfoque comparativo e continental poderia oferecer.

Desta maneira, corresponderia à Escola Interamericana de Administração Pública a tarefa de procurar os meios mais eficazes para ajudar na preparação dos técnicos encarregados de inovar e modernizar os sistemas administrativos dos países da América Latina, buscando novas metodologias que levassem em conta não princípios abstratos de excelência administrativa, mas o contexto do continente. Seu ensino deveria tentar alcançar um efeito multiplicador não apenas prestando assistência aos executivos de diversas áreas, como também preparando professores ou incentivando a criação de outras unidades, propiciando novos conhecimentos que pudessem ser transmitidos a nível nacional. Além dessas tarefas, deveria favorecer o surgimento de sistemas administrativos mais uniformes, tanto em sua estrutura quanto em seu funcionamento, principalmente naquelas áreas consideradas de fundamental importância para a integração latino-americana: projetos multinacionais, alfândegas, política tributária etc. Outra área seria a assistência técnica a países ou instituições preocupados com a modernização e dinamização da organização administrativa, assistência que estaria baseada, essencialmente, em um amplo conhecimento adquirido através de pesquisa, do intercâmbio de múltiplas experiências e de dados mais atuais de que um órgão deste gênero pode dispor. É o complexo destas funções que a EIAP tenta harmo-

nizar ao estruturar suas atividades, tendo como meta principal a produtividade e a eficiência.

4.1.2 Características da escola

Dentro destes parâmetros a escola tentou definir seu compromisso com o ideal do desenvolvimento. Sendo uma escola de âmbito internacional, tanto por parte do corpo docente como do discente (cujas procedências cobrem as 20 nações que compõem a área), ela procura uma visão mais ampla dos problemas, um enfoque comparativo, uma confrontação permanente de experiências e opiniões. Sua técnica de ensino procura ser desvinculada de qualquer característica acadêmica, tentando alcançar os pontos críticos dos processos de administração pública, percebidos e definidos pela prática dos que a ela se dedicam.

Por outro lado, a escola, em consonância com seu nível de pós-graduação, tem por objetivo atrair para seus cursos aqueles que direta ou indiretamente estão comprometidos com a execução de tarefas administrativas. Para tal fim estruturou cursos específicos e intensivos, de curta duração, com o principal objetivo de atender o maior número possível de pessoas que já ocupam postos em nível de decisão ou em posição de alta assessoria. Deste modo, a ação passa a ser muito mais direta e o espaço de tempo entre a ação e seu possível efeito é consideravelmente reduzido, além de diminuir o custo.

Estes fatos, sem dúvida, não originam, de forma alguma, uma perspectiva puramente técnico-operacional. Pelo contrário, a apreciação crítica do subdesenvolvimento, seus condicionamentos socio-políticos, a identificação com uma visão global de desenvolvimento, constituem o quadro de referência permanente, dentro do qual situam-se as considerações de caráter técnico. O enfoque interdisciplinar e as contribuições fundamentais da sociologia e da ciência política constituem a base dos cursos.

4.1.3 Os cursos

A materialização desta filosofia reflete-se na seleção dos cursos e no planejamento do currículo. Para isto, considerou-se importante manter como um dos cursos básicos da escola um curso com enfoque amplo, não especificado, cujo objetivo principal seria preparar aqueles profissionais que, por sua posição na hierarquia e por sua idade, teriam possibilidade de ascender a posições de liderança dentro da estrutura administrativa do Estado.

O Cade, como passou a ser chamado o Curso de Administração para o Desenvolvimento, foi o resultado de uma profunda preocupação pela sensibilização da administração pública, ao nível de decisão, para atender à necessidade de “um novo administrador”: novo nos conhecimentos, nas atitudes e no compromisso com uma visão de desenvolvimento continental ou integrado. Este novo administrador, antes de mais nada, necessitaria ter um quadro de referência global, em que se destacaria estruturalmente: a consciência da posição dos países da América Latina, como um todo e isoladamente, no processo histórico; a noção de interconexão significativa dos problemas, a partir da realidade econômica, social e política; o conhecimento das estratégias e alternativas abertas para o processo de mudança e das conseqüências concretas resultantes da seleção de uma delas. Somente a partir daí o administrador estaria em condições de situar as questões técnicas de execução, de optar por um instrumento adequado, de discutir em termos de operacionalidade e validade dos sistemas de ação propostos. Foi de acordo com esta filosofia que o Cade se estruturou, desde o início, em duas partes fundamentais: a primeira, destinada a situar o aluno em relação à estrutura socioeconômica e política em que atua a administração pública latino-americana, e às conseqüências disso resultantes; a segunda, aprofundando alguns dos mais importantes campos de especialização da prática administrativa.

Geralmente, também consta do programa uma terceira parte complementar objetivando a aplicação dos conhecimentos, assim como a observação de como funcionam na prática, o que é feito por meio de visitas a instituições empenhadas na implementação de projetos de desenvolvimento. Atualmente a duração do curso é de três meses de trabalhos intensivos e de dedicação integral por parte dos alunos.

O Cade * tem seguido esta filosofia. Não é um curso estático. Desde seu primeiro ano de funcionamento, até hoje, vem sendo submetido a constantes revisões em busca de aperfeiçoamentos. A metodologia básica, contudo, não tem sofrido mudanças tão numerosas.

A metodologia baseia-se, fundamentalmente, em exposições teóricas e conferências, tentando-se, contudo, limitar sua aplicação a um mínimo indispensável, complementando-a com a aplicação de técnicas mais modernas de discussão, seminários, murais, grupos de trabalho etc. A participação direta dos alunos, tanto na formulação da problemática como na busca de seu equacionamento, mostrou-se indispensável para garantir melhor rendimento no

* N.R. O Curso de Administração para o Desenvolvimento (Cade) foi, em 1975, substituído pelo Curso de Administração de Empresas Públicas (Cadep).

processo de assimilação dos conhecimentos e na formulação de novas atividades.

4.1.4 A tendência para a substantivação e a geração de “massa crítica”

Em 1963 a Fundação Getúlio Vargas foi convidada pelo Ministério da Fazenda do Brasil para proceder a ampla reforma dos serviços fazendários da Nação. Objetivava-se a revisão da legislação tributária brasileira com o fim de adaptá-la às necessidades do País em seu atual estágio de desenvolvimento econômico, e a racionalização dos processos de administração tributária a fim de aumentar sua produtividade. A medida que os trabalhos de reforma eram concluídos e institucionalizados pelo Governo, transparecia a grande deficiência de técnicos capacitados para sua implantação. A partir dessa constatação é que tomou corpo a idéia de realização de cursos de aperfeiçoamento de pessoal fazendário. Para isso, o Ministério da Fazenda solicitou a realização de tais cursos à Fundação Getúlio Vargas que, por sua vez, julgou ter na EIAP o órgão indicado para atender ao pedido, já que a importância do problema levava-o a transpor as fronteiras nacionais exigindo um tratamento multinacional em vista, também, de sua íntima relação com o processo de integração latino-americana. Os estudos levados a efeito para sua implantação evoluíram no sentido da realização de dois cursos diferentes, um envolvendo a área de comércio exterior e outro focalizando os problemas de tributação interna. Daí decorreu a idéia, que finalmente prevaleceu, de realização dos cursos de política e administração aduaneira e política e administração tributária.

A EIAP solicitou, para esse fim, a colaboração técnico-financeira do BID que designou o Instituto para a Integração da América Latina (Intal) delegado para as negociações. A idéia obteve boa acolhida, partindo do instituto a sugestão para abrir os cursos para os demais países da área, dando ênfase à harmonização das políticas aduaneira e tributária em função da integração do continente. Sugeriu, ainda, que em 1966 fosse realizado apenas o curso de política e administração aduaneira, transferindo-se para 1967 o de política e administração tributária, levando em conta a necessidade de medidas preparatórias prévias à sua realização.

O curso de política e administração aduaneira situa-se num quadro geral de busca de soluções para um dos pontos básicos do estrangulamento que obstaculiza o processo de desenvolvimento da América Latina. Os sistemas aduaneiros latino-americanos, durante muitos anos, foram objeto de preocupação governamental e contaram com a assistência sistemática dos governos dos países

da região. Atravessávamos a fase em que a principal fonte de recursos de que dispunham as administrações nacionais provinham da arrecadação de impostos sobre o comércio exterior, a cargo das alfândegas. A missão arrecadadora era a razão de ser do setor aduaneiro.

O desenvolvimento dos países da região e o conseqüente crescimento dos mercados internos começou, paulatinamente, a reduzir a importância relativa da arrecadação dos impostos sobre o comércio exterior no total da arrecadação tributária. Realizava-se gradualmente uma mudança qualitativa nos sistemas econômicos dos países da região. No processo de mudança o setor aduaneiro foi marginalizado, perdendo, *pari passu*, seu significado como fonte de obtenção de recursos para os cofres públicos e, por isso mesmo, afastando-se do centro das preocupações governamentais. A ausência de preparação técnica mais global dos funcionários aduaneiros os impedia de adaptar-se às modificações históricas que transformavam as realidades em que estavam inseridos. A função arrecadadora caracterizava rigidamente o setor aduaneiro, de tal forma que sua estrutura manteve-se intocável e fiel a sua antiga razão de ser. Por isso as tarifas, instrumentos básicos da arrecadação de impostos, não foram adaptadas para a mudança que delas se exigia: transformar-se de instrumento arrecadador de impostos em instrumento de política de comércio exterior.

O surgimento dos processos inflacionários e a debilitação cambial das unidades monetárias nacionais, unidos à ineficácia do instrumento alfandegário, criaram as condições ideais para a implantação de uma série de restrições administrativas e cambiais. Diversos setores da administração pública passaram a utilizar instrumentos capazes de superar as debilidades dos aduaneiros, gerando uma descentralização da ação governamental sobre o setor externo, tornando-a anárquica, sem comando e fortemente burocratizada. A ampla utilização de meios paraalfandegários serviu de acelerador da debilitação dos sistemas, agora com importância bem reduzida como instrumento arrecadador e sem qualquer significação tanto como agente de arrecadação, como instrumento da política de comércio exterior.

Com o advento do movimento integrador os sistemas aduaneiros, chamados a representar um importante papel, mostraram claramente suas debilidades e, por que não dizer, comprometeram parte substancial dos esforços realizados. Nas primeiras fases do processo de integração o setor aduaneiro representa um elemento básico da infra-estrutura instrumental para a consecução de todos os objetivos perseguidos. Sua ineficácia logo se fez sentir, o que deu margem a uma série de pronunciamentos propondo um amplo esforço destinado a adequar os sistemas aduaneiros às necessidades do processo de integração.

A criação de cursos aduaneiros de caráter regional foi uma recomendação constante nas reuniões que tratavam do problema de integração. O curso oferecido pela EIAP, de caráter intensivo e de curta duração procura atender, na medida de suas possibilidades, a essa exigência.

Os objetivos permanentes do curso são a preparação e o aperfeiçoamento de pessoal de nível de assessoria ou de direção para as tarefas de modernização dos sistemas aduaneiros nacionais e a adaptação desses sistemas às necessidades do processo de integração nacional. O curso funciona, por essa razão, com clientela homogênea. Seguindo este esquema é possível esperar a criação de "massa crítica" no setor para conduzir ao processo reformista. É interessante, porém, observar que ao tratar do problema do planejamento curricular para um curso substantivo como este a EIAP não deixou de obedecer às suas linhas estratégicas gerais, isto é, dar visão de conjunto para evitar a superespecialização. Assim mesmo, há uma parte básica e uma específica: a parte básica contém disciplinas como introdução à economia, desenvolvimento econômico, introdução à teoria de comércio exterior etc.; a parte especializada gira em torno de tópicos de legislação aduaneira, tarifas aduaneiras, política aduaneira etc. Não é nosso propósito ser detalhistas na apresentação dos diversos currículos dos cursos oferecidos pela EIAP, mas procurar expor sua filosofia particular de treinamento.

4.1.5 Curso de política e administração tributária

A decisão de organizar um curso sobre política e administração tributária passou pelo mesmo processo.

O pano de fundo continua sendo a problemática do desenvolvimento latino-americano e o objetivo, em termos de treinamento, a homogeneização da clientela para a criação de uma "massa crítica".

Nas recentes etapas do processo de crescimento das economias latino-americanas vinha-se salientando a necessidade de aumentar a participação dos recursos internos no financiamento de programas de investimentos. Essa ampliação tornar-se-á mais impenhosa nas etapas futuras, quando o modelo de substituição de importações deverá gradualmente ceder lugar a estratégias de crescimento integrado.

A mobilização de recursos internos para o financiamento do processo de desenvolvimento poderá assumir duas formas: de um lado, estaria o aumento da capacidade financeira do setor público, conseguido através do aumento de eficácia dos sistemas fiscais e, de outro, as medidas de estímulo à poupança privada e uma

reorientação para investimentos considerados estratégicos dentro do novo modelo de crescimento.

Em ambos os casos, a política fiscal terá de desempenhar um papel de fundamental importância. Para este fim, faz-se necessário promover nos sistemas tributários latino-americanos profundas reformas que permitam sua utilização com maior objetividade e eficácia.

O planejamento curricular seguiu, por essa razão, a mesma filosofia.

4.1.6 Curso de elaboração e análise de projetos

O curso especializado tem uma variante. Em lugar de concentrar clientela por área substantiva ou funcional, concentrou-a segundo a lógica de uma técnica específica aplicável a um processo concreto de trabalho.

No âmbito da América Latina a difusão da técnica de elaboração e análise de projetos situa-se nos fins da década de 50, e sua adoção cada vez mais ampla deve-se às exigências dos órgãos nacionais e internacionais de financiamento. Nos países subdesenvolvidos o uso cada vez maior de projetos reflete o reconhecimento da acentuada escassez de recursos e a preocupação de garantir a otimização de seu aproveitamento. Por outro lado, a tecnologia à disposição dos empresários desses países tem um grau de complexidade tal que já não permite a utilização do processo de tentativas e erros; implica uma aplicação de recursos de tal envergadura que é necessário reduzir ao mínimo o risco de fracassos.

A escassez de técnicos possuidores de *know-how* especializado é particularmente aguda, em relação às pequenas e médias empresas que buscam financiamento, sendo na realidade menos sentida pelas grandes organizações capazes de absorver os elevados custos dos trabalhos das firmas de consultoria que existem especialmente nos países ou centros mais desenvolvidos.

Muitas das organizações de financiamento que existem atualmente na América Latina carecem de analistas capacitados, o que se torna um fator restritivo do processo de financiamento de projetos de grande interesse para o País ou para a região.

A elaboração e a análise de projetos, industriais ou não, constituem pontos de convergência de diversas especialidades técnicas. É, assim, a integração, em um todo coeso, de diversos conhecimentos e áreas especializadas de ação. Ainda que a América Latina tenha em disponibilidade crescente técnicos de renome nos campos da engenharia, química, administração, economia etc., a experiência tem mostrado que é necessária toda uma aprendizagem adicio-

nal para que, mediante equipes interdisciplinares, estes conhecimentos e esta tecnologia sejam integrados sob a forma de projetos racionalmente concebidos.

Ainda neste curso, a exemplo dos demais, foi aplicada a mesma filosofia de evitar a superespecialização mediante a inclusão de uma parte introdutória geral. A evolução do curso provou o sucesso deste esquema curricular.

4.1.7 Curso de administração de projetos

Como um desdobramento quase indispensável do curso anterior a EIAP iniciou, no ano seguinte, em 1968, seu primeiro curso de administração de projetos.

As agências financeiras perceberam a necessidade de maior capacitação institucional no que se refere ao controle da execução de projetos tanto como instrumento de decisão corretiva e critério de reavaliação da aplicação de recursos, como para a eventual assessoria aos empresários. Estes, por sua vez, frente à responsabilidade pela administração de projetos cada vez mais complexos, careciam da tecnologia moderna, já assimilada pelos centros mais avançados, para auxiliá-los na otimização de prazos, custos e desempenho técnicos.

Assim, a Divisão de Treinamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Direção da EIAP identificaram, em conjunto, esse campo como uma das áreas prioritárias na programação da escola para 1968 e para os anos subseqüentes. Por esse motivo o programa em pauta foi considerado piloto, dando início a uma experiência que vem sendo desenvolvida, seja no que se refere ao ensino propriamente dito, seja no que se refere às atividades de pesquisa. Dentro da mesma linha a escola lançou, em 1969, os cursos de elaboração e análise de projetos habitacionais e de controle de execução de projetos habitacionais, de caráter nacional e que servirão, possivelmente, para consolidar os cursos similares no âmbito da América Latina.

A partir dessas experiências precursoras, de resultados extremamente positivos, o curso de administração de projetos passou a ser o ponto fundamental do programa da escola tendo como objetivo principal, a curto e médio prazos, a capacitação de técnicos de planejamento, programação e controle de execução de projetos específicos, especialmente do ponto de vista dos órgãos de financiamento e desenvolvimento econômico. A longo prazo, propõe-se a consolidação e sedimentação dessa área de conhecimento, na América Latina, adaptando-a às peculiaridades e exigências especiais da realidade continental, inclusive através de um programa de pesquisa e de produção de material didático ori-

ginal. O curso tende, em resumo, à capacitação de pessoal técnico para os órgãos nacionais e internacionais no campo de controle da execução de projetos econômicos (agrícolas, industriais, de obras públicas e habitacionais). Dado o caráter pioneiro deste curso, procedeu-se a um esforço sistemático de pesquisa para o levantamento:

- a) dos esquemas de controle de projetos vigentes nos órgãos de financiamento e desenvolvimento;
- b) da problemática do controle técnico de execução de projetos.

4.1.8 Projetos habitacionais

De acordo com a política de ensino adotada a escola sentiu a necessidade de “substantivar” o seu curso de projeto e caminhou nessa direção com dois cursos complementares: a) o de elaboração e análise de projetos habitacionais; b) o de controle de execução de projetos habitacionais.

A preferência pelo tema habitação parece bem justificada. Nota-se na América Latina cada vez mais nitidamente uma crise habitacional que, devido a suas proporções, está exigindo uma intervenção direta do poder público, tanto na esfera de planejamento como na de financiamento. Se, por um lado, esses problemas têm sua origem na evolução social devida à elevação do nível de aspirações e ao efeito-demonstração, no sentido de melhores condições de vida, por outro, sua solução torna indispensável uma abordagem técnica e planejadora.

Desse modo a EIAP, em uma permanente busca de campos de ação onde sua atuação possa relacionar-se diretamente com os pontos de estrangulamento do processo de desenvolvimento, aliou-se ao Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais para montar um curso que suprisse, dentro de suas possibilidades, soluções adequadas à preparação de mão-de-obra qualificada para enfrentar este tipo de abordagem. O CENPHA, sigla pela qual é normalmente conhecido o Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, é uma sociedade civil de direito privado com objetivos científicos e sem fins lucrativos criada mediante convênio firmado entre o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), e destina-se, basicamente, a obter e analisar informações, promover pesquisas e treinamento no campo habitacional sendo, ainda, de sua competência a prestação de serviços a quaisquer outros clientes dentro de sua esfera de ação.

A necessidade de um curso de controle da execução de projetos habitacionais provém da mesma problemática que fundamenta o curso anterior formando com ele uma unidade orgânica.

Atualmente, a EIAP, seguindo sua linha bem definida em termos de filosofia de treinamento, está iniciando cursos sobre problemas de administração de bancos de desenvolvimento e sobre problemas administrativos na área de saúde pública.

É possível concluir, com base no que foi exposto, que as diretrizes da política de capacitação da EIAP são bastante claras e constituem um padrão dentro do qual se insere o processo de tomada de decisões quanto à expansão da escola, às áreas de atuação e aos objetivos colimados.

Consideramos este exemplo bastante válido como objeto de exame pelo seminário, tornando possível algumas generalizações bastante úteis como resultado da reflexão do grupo de especialistas reunidos no México, sobre este tipo de experiência em termos de capacitação em administração pública.

4.2 *O Instituto Nacional de Administração Pública*

4.2.1 Antecedentes históricos

O Instituto Nacional de Administração Pública — INAP — foi constituído como sociedade civil em 16 de abril de 1965 por iniciativa de um grupo de mexicanos interessados em contribuir para promover a mudança da maquinaria administrativa tornando-a compatível com os planos de desenvolvimento do País, funcionando, ao mesmo tempo, como seu ativador.

Nasceu com o objetivo de estimular o intercâmbio de idéias e experiências sobre administração pública bem como de utilizar o progresso das técnicas e dos métodos administrativos nas esferas do Governo federal, estadual e municipal e tem-se constituído, desde sua fundação, no foro onde se discutem, com independência e liberdade, as formulações teóricas e as situações práticas.

Isto foi conseguido, não sem grandes esforços, graças à ação combinada de pessoas que, interessadas no estudo, na pesquisa e na prática da administração pública, têm promovido o intercâmbio de informações sobre o assunto, transformando o instituto no centro de divulgação das experiências dos administradores públicos e da promoção de programas de ensino, nas universidades e centros de educação superior do País, sobre temas específicos da administração pública.

No esforço desenvolvido para alcançar seu objetivo fundamental — constituir-se em tribuna aberta ao diálogo e à comunicação contínua — o instituto tem contado com o apoio, o interesse e a

participação dos órgãos governamentais e das instituições de cultura superior.

Em 1957 o Instituto de Administração Pública constituiu-se na seção nacional mexicana do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, fato a partir do qual o México alia sua preocupação, no campo da administração pública, a muitas nações do mundo e inicia uma fase de reflexão criadora sobre os próprios problemas à luz da visão crítica da experiência internacional sobre este assunto.

O efeito de projeção das atividades do Instituto de Administração Pública na República Mexicana foi evidenciado ao serem criadas as seções estaduais do instituto, a partir de 1973, nos estados de Santa Cruz, Taumalipa, Baixa Califórnia, Estado do México, Nuevo León, Tabasco e Campeche.

Tais seções permitem um intercâmbio real e frutífero de experiências no terreno da administração dos governos dos diferentes estados, assim como evidenciam a existência de muitas preocupações em comum que servem de pauta para ações educativas do instituto, a nível nacional.

Em 1974 o Instituto Mexicano de Administração Pública — que, devido à sua projeção nacional, é reconhecido como modelo — constituiu-se no Instituto Nacional de Administração Pública (INAP) por decisão do Conselho Diretor da Instituição.

4.2.2 Características do instituto

O Instituto Nacional de Administração Pública exerce funções assessoras e executivas no terreno da administração pública. A função assessora, em matéria de administração pública, é exercida tanto a pedido das seções estaduais do instituto, quanto dos órgãos do setor público, universidades ou institutos de ensino superior.

Esta função assessora transforma-se em ação coordenadora quando, através dela, o instituto se constitui no centro de divulgação de experiências pelas diversas instituições envolvidas no processo e as unifica em torno de um propósito comum: o que se pesquisa e ensina nas instituições de ensino superior, e as técnicas e procedimentos que se adotam no trabalho diário da administração; os problemas comuns a duas ou mais seções estaduais e as soluções eficazes que foram dadas, em outros estados, a problemas semelhantes, porque o instituto caracteriza-se por considerar necessária a íntima vinculação da teoria administrativa com a realidade social e o conteúdo político que a alimenta.

O instituto exerce também a função assessora respondendo à preocupação dos diferentes estados pela criação dos Institutos Estaduais de Administração Pública, através dos quais procura pro-

piciar, nos estados, a realização das atividades de reforma administrativa que se desenrolam a nível nacional no contexto global.

O instituto pretende ser uma tribuna aberta ao diálogo e à comunicação contínua e o foro onde sejam discutidas com independência e liberdade a teoria e a prática, onde se definem, estudam e propõem soluções aos problemas de administração pública do País.

O Instituto Nacional de Administração Pública atua como executor principalmente na função educativa no campo da administração pública, desenvolvendo-a através da organização e realização de cursos a ele solicitados pelas diversas secretarias de estado para a capacitação de seu pessoal de direção; de programas em colaboração com as universidades, assim como de ciclos de conferências e mesas-redondas.

Devemos salientar, como aspecto especialmente interessante, o treinamento que o Instituto Nacional de Administração está realizando com o pessoal responsável pela capacitação das diferentes secretarias de Estado, com o que se assegura, através da descentralização funcional do sistema de treinamento, o efeito multiplicador tão procurado.

O Instituto Nacional de Administração Pública, através de suas duas décadas de atuação na administração pública a nível nacional, tende a propiciar um trabalho conjunto das atividades de capacitação realizadas pelas diversas instituições — secretarias de Estado, universidades, centros superiores de formação profissional, órgãos públicos descentralizados, seções estaduais do instituto e outros — que se destinam ao pessoal da administração pública evitando, deste modo, a dispersão de esforços neste terreno, o que diminuiria a força propulsora do processo de reforma administrativa.

O trabalho do instituto evidencia um distanciamento cada vez maior dos conceitos tradicionais de administração.

Nele, a resolução de problemas é um esforço conjunto, mecânica de trabalho que se orienta para a mudança do esquema da burocracia em que cada um ocupa um lugar determinado e executa ações muito definidas, ajustando-se a normas rígidas; para o incentivo à criatividade e à inovação baseadas no conhecimento e na experiência e à consecução de ativa participação dos servidores públicos no desenvolvimento e implantação das políticas de que participam.

Assim, o Instituto Mexicano de Administração Pública orienta-se para o estudo, a definição e a resolução dos problemas da administração pública do País.

O instituto, seguindo políticas nacionais implantou como norma o trabalho em equipe, no qual se leva em conta os pontos de vista

dos funcionários, independentemente de sua hierarquia. Com esta atitude pretende propiciar, usando sua posição de vanguarda, a participação ativa dos servidores públicos no desenvolvimento e implantação das políticas estabelecidas pelo Estado.

Até agora, o instituto desenvolveu sua atividade de capacitação em âmbito nacional, característica esta que longe de diminuir sua projeção, permite-lhe enfrentar o desafio concreto do México de hoje na problemática de sua administração pública, buscando uma visão clara dos problemas nacionais e adotando um enfoque comparativo multissetorial, confrontando permanentemente opiniões e experiências.

Finalmente, devemos salientar que o ponto de referência permanente das ações do instituto é a reforma administrativa e a problemática vinculada às necessidades políticas.

4.2.3 Os cursos

O tipo de curso e a estrutura dos currículos evidenciam que se procura não apenas capacitar os treinamentos a enriquecer seus conhecimentos sobre a administração pública e seus instrumentos de análise e de execução, mas também fazê-los participantes das mudanças que estão ocorrendo na sociedade e atuantes nas instituições governamentais, através das informações com que contam como servidores públicos, para promover mudanças sociais e aperfeiçoar suas estruturas administrativas.

No anseio de funcionar como uma tribuna aberta ao diálogo e à comunicação contínua, o Instituto Nacional de Administração Pública conjuga, através de seus programas de capacitação, duas atividades essenciais: a de teórico e a de praticante da administração pública, já que ambas se complementam e enriquecem sua formação. A comunicação de experiência as une em torno de um propósito comum: o que se pesquisa e se ensina nas instituições de ensino superior relaciona-se com as técnicas e os procedimentos que são usados no trabalho administrativo diário.

Através de seus programas de capacitação o instituto chega aos níveis intermediários e superiores da administração pública. Por isso programa cursos intensivos e de curta duração orientados para um ramo específico da atividade administrativa. Neste sentido — devemos salientar — o Instituto Nacional de Administração Pública está orientado, ultimamente, para os níveis superiores de direção no desejo de conseguir um efeito direto e de diminuir a distância temporal entre a preparação e seus efeitos.

A dinâmica interna da problemática administrativa faz com que os cursos sejam modificados em função da reforma administrativa.

4.2.4 Programas de capacitação realizados com o governo federal

No México, de acordo com os decretos presidenciais de 1971 e 1973, a responsabilidade pela capacitação do elemento humano do setor público recai na Secretaria da Presidência que, por esta razão, constitui-se no órgão coordenador do sistema de capacitação no qual lhe corresponde, entre outras, a função de definir as políticas de capacitação do pessoal a nível de direção.

A Secretaria da Presidência delega ao Instituto Nacional de Administração Pública algumas atividades relativas à execução dos programas de capacitação de funcionários tanto do governo central como dos órgãos descentralizados. O instituto, em sua posição de tribuna livre, responde a este compromisso exercitando a crítica e a revisão; entretanto, colabora também com o poder político no processo de reforma administrativa contribuindo para alcançar o consenso e a participação de todos os que estão envolvidos no processo.

Por isso, os cursos, ao mesmo tempo que têm sua estrutura curricular montada sobre uma base de conhecimentos e aptidões para a especialização, orientada para a consecução de um trabalho eficiente, consideram também, e em larga escala, temas orientados para a conscientização do servidor público, visando a conscientização do papel que como funcionário público lhe cabe desempenhar. Assim são levadas em consideração sessões de trabalho onde se fundamentam e discutem programas concretos de reforma administrativa a fim de que, partindo do estudo, da reflexão e internalização dos problemas e programas, o servidor público sintam-se comprometido com eles, dando objetivo a sua atitude para o trabalho eficiente.

4.2.5 Curso sobre tecnologia de capacitação de recursos humanos

O Instituto Nacional de Administração Pública participa, a pedido da Comissão de Recursos Humanos do Governo Federal, da realização do curso sobre tecnologia de capacitação de recursos humanos. Esse curso destina-se principalmente a proporcionar o delineamento do treinamento estabelecido pela Comissão de Recursos Humanos do Governo Federal e criar condições que permitam multiplicar esse esforço, de acordo com critérios de aplicação global no setor público.

Este curso destina-se tanto aos funcionários responsáveis pelo treinamento de cada uma das entidades que constituem o setor público, como àqueles com responsabilidade de natureza técnica, e aos atuais ou futuros instrutores. Surgiu da necessidade de difundir as políticas e normas técnicas e administrativas em matéria

de treinamento, comuns às instituições públicas e, mediante estas, sistematizar o esforço de treinamento no setor governamental, de modo que as diferentes entidades que o integram preparem, executem e avaliem seus programas, sujeitando-se às políticas, normas técnicas e administrativas e, por conseguinte, utilizando critérios de custo-benefício que permitam o uso mais racional dos recursos com os quais conta o setor público como meio para assegurar o efeito multiplicador buscado pela descentralização funcional do treinamento. Este curso procura estabelecer os limites e as normas gerais para a organização e o funcionamento dos órgãos de treinamento que melhor se adaptam às características das unidades do Governo federal.

A metodologia compreende desde exposições teóricas até visitas a instituições relacionadas com o treinamento, passando por exercícios práticos de planejamento, elaboração e avaliação de cursos e trabalhos em grupo, com o objetivo de tornar os princípios adotados congruentes com a prática da própria capacitação. O desejo de vincular estreitamente os procedimentos e os progressos tecnológicos no campo administrativo evidenciou-se na estrutura curricular do curso, que se orientou para a atualização dos conhecimentos e a preparação dos técnicos e responsáveis pelo treinamento utilizando modernos recursos tecnológicos desenvolvidos nesse campo.

A realização destes cursos representa para o instituto um desafio e uma responsabilidade frente aos subsistemas de treinamento para a reforma administrativa no México. A isto está respondendo o instituto, mantendo a ciência administrativa presa à realidade dos processos administrativos para evitar o desvio em direção a possíveis especulações que, se permitem experimentar soluções, não oferecem bases para a tomada de decisões urgentes.

Por essa razão, consideram-se fundamentais no curso duas correntes da administração pública: a pesquisa teórica e a prática administrativa, já que se parte da consideração de que o processo administrativo, sem uma teoria que o sustente, é simples rotina que significa realizar os atos administrativos pelo simples fato de que assim foram sempre executados, sem analisar se eles se baseiam numa técnica com fundamentos que lhes permitam alcançar objetivos mais elevados.

A programação compreende basicamente o planejamento da capacitação, determinação de objetivos, elaboração, execução e avaliação de programas de treinamento, aspectos esses vinculados estreitamente à reforma administrativa, à realidade social e ao conteúdo político que o orientam, porque se considera que só assim a capacitação terá sentido e responderá às necessidades políticas.

4.2.6 Outras atividades

Em colaboração com universidades e outras instituições públicas, secretarias de Estado etc., o Instituto Nacional de Administração Pública executa atividades educacionais como seminários, ciclos de conferências, mesas-redondas etc.

Buscando estabelecer as bases de uma efetiva reflexão crítica sobre a reforma administrativa e a problemática que lhe diz respeito, essas atividades são programadas de modo que o diálogo, o trabalho em grupo ou a auto-aprendizagem, assim como formas de ensino a distância (teleaprendizagem se orientem para o desenvolvimento de atitudes e a consecução de uma adequada motivação do funcionário. Estas atividades procuram capacitar e motivar o funcionário e — através dele — gerar um compromisso de ação para a mudança no contexto dos programas de reforma. Por essa razão, compreendem diversas formas de ensino todas elas de de auto-aprendizagem, desde cursos por correspondência até atividades especiais por televisão, passando por seminários, conferências, mesas-redondas, simpósios, instrução programada etc.

Isto obedece a uma realidade: o elevado número de servidores públicos que necessitam de treinamento como condição *sine qua non* para garantir a ação das reformas administrativas não será devidamente treinado se não se utilizarem novas tecnologias, meios e formas que — sem ferir a eficácia do treinamento — o tornem acessível a um número cada vez maior de funcionários públicos.

Disto se conclui que a fundamentação concreta em que se baseia a reforma administrativa está representada pela introdução destas formas de aprendizagem.

O treinamento por televisão estrategicamente programado e dosado produziu um impacto sobre a maioria do elemento humano do setor público e, por isso, esse meio de comunicação social se transformou num verdadeiro aliado do processo de reforma administrativa.

As técnicas de dinâmica de grupo, na medida em que favoreceram, de alguma forma, o diálogo e a reflexão crítica acerca dos problemas de reforma administrativa, e os internalizaram, foram muito além do que se havia previsto, em termos de treinamento ou informação proporcionados, devido principalmente à dinâmica gerada pelo próprio grupo.

Por outro lado, como nem sempre é possível atender às necessidades de treinamento, especialmente nos lugares mais afastados, na extensão exigida pela reforma e pela solicitação dos servidores públicos, o treinamento por correspondência contribuiu para preencher esse vazio.

4.2.7 Treinamento para a pesquisa

A atualização permanente do pessoal docente e dos participantes dos cursos exige uma forma específica de aprendizagem, que é a que se realiza no Instituto Nacional de Administração Pública através da pesquisa. A experiência capitalizada como consequência da pesquisa garante o alcance de objetivos relacionados com a aquisição de conhecimentos, desenvolvimento de aptidões, melhoria de atitudes e motivação.

Devido à curta duração de todas as atividades de treinamento realizadas pelo Instituto Nacional de Administração Pública, estas pesquisas realizam-se no próprio ambiente de trabalho, num esquema de coordenação entre o funcionário (participante) pesquisador, o Instituto Nacional de Administração Pública e as autoridades do órgão em que o funcionário exerce suas funções. Tais pesquisas originam-se geralmente de um curso ou outra atividade como seminário, mesa-redonda etc.

Estas pesquisas, por estarem ligadas à problemática característica do processo de reforma administrativa, transformam-se em valiosa experiência utilizável a curto prazo, tanto pelo funcionário pesquisador como pelo órgão em que trabalha e pelo centro de treinamento, razão pela qual possuem um valor especial para o processo de reforma.

4.2.8 Programas de assessoramento mantidos pelo Instituto Nacional de Administração Pública

O Instituto Nacional de Administração Pública (INAP) considera uma de suas atividades mais importantes de treinamento a colaboração que presta tanto a secretarias de Estado como a seções estaduais do instituto e às universidades e outros centros de formação profissional em administração pública.

Adota, por isso, diversos mecanismos de atuação, mediante o assessoramento e a coordenação no campo das pesquisas, o recebimento de pessoal dos centros citados com o objetivo de complementar sua formação ou aperfeiçoamento, ou a designação de uma comissão de seu pessoal para que, durante determinado tempo, assessorar tais centros numa atividade ou campo específico.

Esta colaboração produz frutos a curto prazo, porque evita os riscos da ação descoordenada e assegura a inclusão das atividades de treinamento no quadro da reforma administrativa.