

O papel da formação comportamental na reforma da Administração Pública – A visão dos Dirigentes

César Madureira - Investigador do INA, Professor da Universidade Lusíada

Introdução

Perspectivando a reforma administrativa como um impulso modernizador passível de tornar mais eficazes e eficientes os serviços públicos importa equacionar, antes de mais, a melhor forma de dotar os organismos do estado de capacidades que lhes permitam acompanhar (e se possível anteciparem) a mudança, desenvolvendo os mecanismos de adaptação adequados e atempados. Desta forma, a formação profissional contínua, e em particular a formação profissional (contínua) comportamental¹, aparecem como fundamentais num contexto em que a actualização permanente das competências comportamentais e relacionais se afigura como essencial.

Não obstante, a investigação sobre formação profissional (em especial a comportamental) na esfera específica da Administração Pública, e da sua realidade única e paradigmática, mantém-se por ora numa fase ainda particularmente embrionária. A este facto não deverá ser alheia a responsabilidade dos vários agentes administrativos sobre esta matéria.

Contudo, não obstante devermos considerar a relevância do peso das responsabilidades institucionais globais dos vários grupos profissionais da Administração Pública, importa não esquecer que é aos dirigentes de topo que cabe a responsabilidade em termos de gestão/execução das diversas políticas públicas. Com efeito, constituindo-se por direito e por definição como os principais decisores em matéria da gestão pública (ainda que subordinados ao poder político), os dirigentes têm um papel fundamental no que concerne à gestão dos processos de formação e ao peso que lhes é conferido num contexto de reforma da Administração Pública.

Num estudo concluído no ano passado, verifica-se no entanto que, ao contrário daquilo que seria de esperar não é linear por parte dos dirigentes da Administração portuguesa, a existência de uma posição consensual pró-activa na fomentação de ciclos de formação completos (que vão do diagnóstico formalizado das necessidades reais até à avaliação

¹ Entendemos como formação comportamental aquela que se encontra enraizada nas ciências comportamentais e delas retira a parcela de contribuição para a sua intervenção nos processos de aprendizagem e de mudança organizacional.

do impacto da formação nas organizações). Por outro lado, também no que concerne à importância destes ciclos de formação no reforço da criação de condições objectivas para a concretização de uma reforma administrativa de sucesso, ainda parecem existir muitas incoerências por parte dos dirigentes públicos portugueses.

1) Responsabilidades e papéis profissionais dos dirigentes no contexto da reforma administrativa

Segundo Caiden “a tarefa que a Administração Pública enfrenta é a de codificar as burocracias públicas e elaborar programas práticos para um tratamento terapêutico”². Para tal é determinante que se assumam as tentativas de reforma de forma institucionalizada, com comprometimento político-institucional, recursos adequados, profissionalismo dos funcionários e administradores públicos com capacidade de resposta. Esta será a possibilidade real de passar de um tratamento de cosmética a modificações profundas mas necessárias num funcionamento mais efectivo da Administração Pública.

Nesta perspectiva, a questão da representação de papéis profissionais, dos diversos actores organizacionais públicos, na reforma administrativa merece especial interesse.

Com efeito, a redução do número de funcionários, tão sugerida por apoiantes de alguns tipos de reformas, não leva por si só a uma elevação do desempenho. Caiden sugere que existem factores de primeira ordem que, desde que enquadrados por sistemas aperfeiçoados de elaboração de políticas e por uma revisão de normas e de legislações, podem levar a uma melhoria do desempenho. São eles a desburocratização (no sentido lato, ou seja a supressão de processos e de procedimentos desnecessários e por vezes mesmo nefastos para os serviços), a ética pública (com a massificação da função pública, muitas vezes deixaram de ser claras as linhas orientadoras da mesma para os funcionários e mesmo para os dirigentes que não raras vezes desconhecem ou simplesmente desconsideram os códigos de ética, não distinguindo o correcto do incorrecto) o incremento do *status* (existe a necessidade de que uma reforma administrativa dê a volta à desacreditação do funcionário público pela sociedade e pela opinião pública. Tem que existir a preocupação de recrutar gente competente, formá-la e conservá-la) e uma ampliação das investigações sobre a Administração Pública

² CAIDEN, G. (1996), Revitalización de la Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, Ensayos sobre la nueva Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, nº 91, Mexico, pp-42

(nomeadamente através da colaboração de académicos e de investigadores externos, que não partilhem dos vícios dos funcionários). Estas serão algumas das linhas mestras que poderão contribuir para a elevação e para a revitalização do desempenho na Administração Pública. Em todas elas, os agentes administrativos que detêm responsabilidades institucionais, e em particular aqueles que desempenham os papéis profissionais de dirigentes jogarão um papel nuclear enquanto potenciais agentes de mudança.

Existe mesmo uma crença recorrente de que as qualidades de liderança e de carisma se podem afigurar como determinantes num processo de reforma. Se pode existir um fundo de verdade nesta presunção, o mesmo não é dizer que as supracitadas características são suficientes para se atingir com sucesso os propósitos de uma reforma administrativa. Dirigentes e funcionários actuam e interagem confrontando-se permanentemente com um contexto administrativo já existente, que lhes é legado independentemente da sua vontade.

A contextualização deve pois existir como uma possibilidade de se diagnosticar o meio antes de se operar uma intervenção no mesmo. Importa nesta fase identificar e tipificar “famílias de erros” que apresentem recorrência em diversas tentativas de reforma administrativa. São exemplo destas “famílias de erros”, a identificação inadequada das causas profundas dos problemas e conseqüente tratamento dos sintomas superficiais mantendo-se activas as verdadeiras disfunções, a tentativa de modificação de procedimentos formais e de estruturas hierárquicas como forma exclusiva de alteração dos comportamentos ignorando a relevância de toda a organização informal, assim como a confusão entre as causas e as conseqüências dos problemas.

Por outro lado, uma estratégia de mudança que se queira adequada e duradoura tem que se moldar aos contornos específicos da organização. Neste domínio importa equacionar a quantidade (número de adeptos entre dirigentes e funcionários) e a qualidade (poder efectivo daqueles que comungam dos valores da reforma dentro da organização) dos aliados da reforma. Nesta fase é comum atribuir-se mais importância ao processo do que ao próprio conteúdo da reforma. Thoenig aventa a possibilidade de 70% dos fracassos das reformas se deverem a uma deficiente condução inicial do processo³, tarefa essa tradicionalmente desempenhada pelos dirigentes de topo..

³ THOENIG, J.C. (1999), L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme, *Revue française d'Administration Publique*, n°90, avril-juin, IIAP, pp-310

É também nesta fase que todos aqueles que surgem investidos de uma parcela de poder decisório devem fazer por assegurar uma dinâmica para o processo, incentivando a participação nos vários escalões hierárquicos: o funcionário não muda os seus valores ou quadros de referência pelo medo ou pela admiração pelo seu superior, mas antes pelas possibilidades objectivamente criadas de adoptar novas soluções no seu nível. Daqui se percebe que a utilização de novas técnicas ou novas cadeias hierárquicas não devem ser um fim si mesmas mas antes devem funcionar enquanto elementos coadjuvantes num processo lato de reforma.

Se até aqui vincámos a importância de existir uma identificação dos potenciais contributos profissionais na reforma, importa também salientar que a intervenção dos mesmos para um processo de modernização não se pode desenrolar apenas internamente, à margem da realidade da sociedade sobre a qual eles deverão ter a capacidade de agir e, porventura, de melhorar. O tempo em que os problemas e as respectivas soluções, rotineiras e estandardizadas, podiam ser segmentados por sectores bem delimitados e a interpretação da procura por parte do utente podia ser monopolisticamente interpretada pelos funcionários terminou dando lugar à quase obrigatoriedade de adopção de parcerias, pontuais ou continuadas, com terceiros para o estudo e resolução de problemas tradicionalmente apenas tratados pelos poderes públicos. Em todo este “novo processo” de reflexões e de escolhas, o papel dos dirigentes é fundamental.

2) O papel dos dirigentes no processo de reforma da Administração Pública: agentes de mudança ou inimigos da reforma?

Nas organizações públicas como nas privadas, a mudança, e conseqüentemente todo o tipo de reformas dela decorrentes, estão dependentes antes de mais de transformações na cultura organizacional, nos sistemas de valores e nos quadros de referência de todos quantos nelas trabalham. No caso da Administração Pública portuguesa, onde existe um forte predomínio das estruturas hierárquicas piramidais, com decisões e regras a serem ditadas no topo, o papel dos dirigentes afigura-se como determinante no processo de reforma. No entanto, não raras vezes estes surgem como um dos grupos mais resistentes à mudança, nomeadamente pelo facto da mesma poder acarretar novos contornos de organização e de gestão, porventura passíveis de descentralização de protagonismo,

diminuição de *status* e incremento da responsabilização para aqueles que desempenham cargos de elite ou de direcção na Administração.

Correia de Campos sugere que no Portugal de hoje, o papel dos dirigentes num processo de reforma da Administração Pública é absolutamente nuclear. Segundo o autor “dirigentes ausentes da querela, lavando as mãos face ao conflito entre o interesse público e o interesse dos grupos profissionais não devem interessar à administração”⁴. Ao contrário para que um processo de reforma e de renovação possa ser efectivo, importa escolher os dirigentes com base em critérios objectivos delegando-se neles tarefas, poderes mas também reais responsabilidades. Só assim, uma participação activa positiva dos dirigentes poderá ser possível num processo de mudança.

Não devemos também esquecer que, ainda que deva ser feita a separação das águas entre o poder político e a gestão pública, para que os processos de mudança sejam sólidos eles terão que ser participados, só assim se podendo garantir a solidariedade decisória entre políticos e gestores públicos, essencial para que a mudança possa ir ganhando credibilidade nos diferentes níveis hierárquicos da Administração.

Para além das alterações políticas, estruturais/organizacionais, técnicas e/ou processuais, a necessidade de mudança das “mentalidades burocrático-administrativas” constitui-se como variável preponderante em toda e qualquer solução de reforma na Administração Pública.

Formados durante décadas numa lógica de centralização e de sobrevalorização de regras e de procedimentos, assim como de alheamento das necessidades e das críticas dos utentes (clientes), os dirigentes e gestores públicos promovem o “anteriormente convencional” em detrimento do risco da inovação. Por outro lado como refere Ganhão, “a proximidade ao poder político possui efeitos inibidores no comportamento dos directivos, ilustrada na ponderação obsessivamente cautelosa com que emitem pareceres, salvaguardam as suas posições ou evitam responsabilizar-se”⁵. Desta forma, toda a decisão passível de conter um conteúdo ambíguo, não estandardizado, é frequentemente remetida ao superior hierárquico. Esta questão é tanto mais perceptível se tivermos em atenção que, no caso do nosso país, os cargos directivos de topo são de

⁴ CAMPOS, AC. (2002), Reforma da Administração Pública, Luís Valadares Tavares, Abel Mateus e Francisco Sarsfield Cabral (coordenação), in *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*, Lisboa, Oficina do Livro, pp-192

⁵ GANHÃO, M.T. (1994), Desburocratização da Administração Pública, *Forum Sociológico – Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, Número 5, pp-9

nomeação política. Tal facto vem reforçar os receios dos dirigentes que evitam actuar fora do previamente traçado, sob uma ameaça implícita de perda dos seus postos de trabalho.

A questão da formação profissional contínua na Administração Pública, que veremos desenvolvida em pormenor mais adiante, é também fundamental para melhor percebermos as razões os atrasos no processo de desburocratização. Se por um lado a formação na área comportamental, insubstituível num processo deste tipo, é ainda escassa e não avaliada, por outro, na administração pública portuguesa não existiu uma tradição de formação de quadros directivos até ao século XXI⁶, pelo que vão proliferando os dirigentes intermédios que são funcionários em fim de carreira e que foram aprendendo graças ao *learning by doing*⁷, assim como os dirigentes de topo designados por nomeação política, sem que haja qualquer processo de objectivação das suas capacidades técnicas para o desempenho do lugar. Desta forma, existem ainda lacunas não apenas técnicas mas sobretudo atitudinais e comportamentais, só ultrapassáveis com uma formação pensada e sistematizada. Ainda assim, o colhimento destes frutos nunca poderá ser imediato.

3) A posição dos dirigentes face à formação comportamental no processo de reforma/modernização da Administração Pública portuguesa: conclusões de uma pesquisa recente

A ser verdade que os projectos de reforma estão antes de mais dependentes de políticas, estratégias, mas sobretudo de um fio condutor, então o mesmo é dizer que o papel da classe dirigente é determinante em todo e qualquer processo de modernização⁸. Sendo a transformação dos comportamentos e das atitudes fundamental para a reforma, importa perceber a fundo a posição dos dirigentes face à promoção da formação comportamental na Administração Pública.

⁶ Nos últimos anos esta realidade tem vindo a ser progressivamente alterada, primeiro com a criação pelo INA do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP) em 2000/2001 e mais tarde com a introdução de cursos longos como o Curso de Alta Direcção para a Administração Pública (CADAP) e o Curso de Alta de Direcção para a Administração Local (CADAL) entre outros. Sobre esta matéria consultar FERRAZ, D. A, MADUREIRA, C. (2005), A formação de dirigentes públicos – Avaliação das actividades de formação de dirigentes no INA, Oeiras, Edições INA

⁷ Embora seja uma importante fonte de aprendizagem organizacional e funcional, o *learning by doing* não supre por si só, isoladamente, todas as necessidades de formação evidenciadas pelos funcionários

⁸ Embora como vimos ao longo da discussão teórica, não raras vezes as políticas sejam determinadas pelos governos e não pelos dirigentes dos organismos públicos, estes têm no mínimo a responsabilidade de transformar as políticas em linhas directivas de execução.

Uma pesquisa sobre a realidade portuguesa levada a cabo em 2004 trouxe alguns resultados interessantes no que concerne à supracitada matéria⁹. A partir da mesma percebeu-se que:

- existe uma dificuldade de identificação de critérios mensuráveis para a gestão do ciclo de formação na área comportamental por parte dos dirigentes (ainda que nem sempre reconhecida pelos mesmos);

- a maioria dos dirigentes apresenta-se, pelo menos teoricamente, de acordo com a atribuição de uma papel estratégico à formação profissional na área comportamental, num quadro de velocidade exponencial da mudança organizacional.

Com efeito, percebendo que o actual quadro de turbulência económica e, por consequência, organizacional, actua também no domínio da Administração Pública portuguesa, os dirigentes estão alerta para o facto de terem que alterar estratégias e procedimentos. Não obstante, alguns dados desta pesquisa sugerem que não existe uma consciencialização consensual, clara e inequívoca do papel que deve desempenhar a formação comportamental no *design* dos novos perfis profissionais/funcionais e das novas competências requeridas. Aventamos mesmo a possibilidade de, em alguns casos, se admitir a importância da formação comportamental sem que se perceba rigorosamente porquê, reproduzindo-se um discurso politicamente correcto.

- cerca de 2/3 dos dirigentes inquiridos admitem frequentar cursos de formação profissional na área comportamental. Esta informação apresenta-se com aparência de paradoxo. Com efeito, se atendermos ao facto de apenas 32 % dos dirigentes terem respondido que os mesmos se constituíam como um dos grupos profissionais mais assíduos em acções de formação na vertente comportamental, não hesitando no entanto logo em seguida em afirmar que 66,7% frequentavam cursos de formação na área comportamental, podemos inferir uma de duas coisas. Ou estes resultados servem para ilustrar uma frequência significativa de cursos na área comportamental pelos dirigentes, que ainda assim não conseguem “competir” com os outros grupos profissionais, (uma vez que estes têm uma frequência muito forte de cursos nesta área esta possibilidade parece-nos limitada tendo em conta os já referidos constrangimentos existentes na

⁹ MADUREIRA, C. (2004), A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa, Oeiras, Edições INA

oferta de formação); ou então, apontam para uma incoerência no discurso da classe dirigente indecisa nas suas respostas entre a “verdade” e a “verdade desejada”. Seja como for, certo parece o facto dos dirigentes ainda não atribuírem às suas competências comportamentais a importância suficiente, contrariando as recomendações de autores como Virtanen¹⁰, que se mostra irredutível na afirmação de que, para os gestores públicos, a associação entre as componentes técnicas e comportamentais é fundamental para o êxito.

- os dados fornecidos pela supracitada investigação alertam-nos ainda para o facto de perto de metade da amostra ter optado livremente (uma vez que se tratava de responder a uma pergunta aberta) por eleger a designação de “Agente de mudança de mentalidades e de comportamentos” como principal papel para a formação profissional na área comportamental num contexto de modernização da Administração. Este facto aponta para a existência na classe dirigente, da percepção de que caberia à formação comportamental um papel de pró-actividade enquanto agente de mudança das mentalidades.

Se num primeiro tempo, e numa análise superficial, poderíamos dizer que parecem paradoxais e incoerentes as respostas dos dirigentes, numa segunda fase de leitura dos resultados verificamos que poderá haver alguma lógica no encadeamento das respostas. Com efeito, se por um lado, os dirigentes exaltam a importância da formação comportamental e a oportunidade de recurso ao seu papel estratégico, por outro parecem não estar de acordo relativamente à “intensidade” do papel que a mesma deva assumir. O facto de cerca de 2/3 dos dirigentes inquiridos reconhecer que os mesmos não se encontram normalmente entre os grupos profissionais mais assíduos na frequência de acções de formação na área comportamental vem reforçar a ideia de um certo desleixe no que concerne aos hábitos de formação na área comportamental deste grupo profissional, reacendendo a recorrente premissa de que existe um enorme fosso entre a advocação teórica e o cumprimento prático. Esta aparente confusão entre aquilo que as hierarquias pregam e aquilo que fazem, parece-nos ser resultado de uma insegurança face à “nova ordem organizacional da Administração Pública”. Constituindo-se a

¹⁰ VIRTANEN, T.(2000), Changing competences of public managers: tensions in commitment, *The International Journal of Public Sector Management*, Volume 13, nº4, pp-333-341 .

formação na área comportamental como um instrumento estratégico de resposta aos novos desafios, também ele, de relativa novidade, não é de estranhar um certo desajustamento, assim como alguma incoerência e descontinuidade nas convicções dos dirigentes relativamente a esta temática. A acrescentar a isto, importa não perder de vista o argumento que elege, por razões já afloradas, os dirigentes, como um dos principais núcleos de resistência à mudança, e como tal a tudo o que represente uma modificação profunda. Ora, a introdução de um componente de uma formação comportamental, com real peso estratégico, responsável pela constituição de novas competências, requeridas por novos formatos organizacionais, constituir-se-á naturalmente como constrangimento para um poder que já se encontre instituído.

Num contexto deste tipo, se houver uma aposta exclusiva nos dirigentes como a chave do sucesso da modernização administrativa, esta pode estar fortemente comprometida. Neste capítulo parece incontornável a busca de uma resposta para a interrogação: poderá o processo de reforma e de modernização da administração pública, e os programas de formação profissional contínua que lhe estejam associados, serem apenas conduzidos por uma estrutura administrativa de raiz burocrática e imbuída de vícios decorrentes de uma filosofia organizacional secular, ou ao contrário dever-se-á proceder a uma busca de influências externas que detenham um papel de peso na definição dos meios para se alcançar a almejada reforma administrativa?

Qualquer que seja a resposta encontrada pelo poder político para esta questão, parece-nos que esta é uma pista essencial para reflexão futura.

Ainda a reter que, de acordo com os resultados encontrados, não existe, nos Serviços estudados pela investigação em questão, uma estratégia de gestão de um “ciclo integral de formação” que contemple todas as suas fases desde o levantamento das necessidades até à avaliação dos resultados organizacionais. Sem que exista esta estratégia, dificilmente a formação poderá estar em conformidade com projectos mais latos de reforma e de modernização.

Bibliografia

- CAIDEN, G. (1996), Revitalización de la Administración Pública, *Revista de Administración Pública*, Ensayos sobre la nueva Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, nº 91, México.
- CAMPOS, AC. (2002), Reforma da Administração Pública, Luís Valadares Tavares, Abel Mateus e Francisco Sarsfield Cabral (coordenação), in *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*, Lisboa, Oficina do Livro.
- FERRAZ, D. A, MADUREIRA, C. (2005), A formação de dirigentes públicos – Avaliação das actividades de formação de dirigentes no INA, Oeiras, Edições INA (documento no prelo)
- GANHÃO, M.T. (1994), Desburocratização da Administração Pública, *Forum Sociológico – Revista do Instituto de Estudos e Divulgação Sociológica*, Número 5
- MADUREIRA, C. (2004), A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa, Oeiras, Edições INA
- THOENIG, J.C. (1999), L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme, *Revue française d'Administration Publique*, nº90, avril-juin, IIAP.
- UHALDE, A, ORGOGOZO, I. (1997), Le cas de la France in *La formation continue comme un instrument pour le changement dans l'Administration Publique*, IISA, Bruxelles, pp-235-236
- VIRTANEN, T.(2000), Changing competences of public managers: tensions in commitment, *The International Journal of Public Sector Management*, Volume 13, nº4, pp-333-341 .