1. INTRODUÇÃO

1.1. METODOLOGIA

A presente dissertação trata de Desenvolvimento de Recursos Humanos no contexto da Reforma do Aparelho do Estado, mais especificamente quanto ao caso dos servidores públicos da área considerada exclusiva de Estado. O primeiro capítulo visa esclarecer a origem da temática da presente dissertação. Este capítulo visa discutir os aspectos metodológicos, divididos em três seções.

Em primeiro lugar foram analisadas as justificativas da escolha da área específica. Em outro momento, foram analisados os objetivos em duas seções separadas: objetivo geral e os objetivos específicos. Após os objetivos, são levantadas as questões da metodologia adotada no estudo e algumas dificuldades encontradas no decorrer da pesquisa. Em seguida, a definição dos termos usados no decorrer da dissertação.

1.2- JUSTIFICATIVA

A presente dissertação se originou do interesse da mestranda em investigar o processo da Reforma do Aparelho do Estado, suas diretrizes básicas, os esforços dos governos, os impactos enfrentados ao longo do processo, e os resultados que os esforços da implementação das políticas de desenvolvimento do servidor propiciam à eficácia das

instituições publicas dos países em questão. O interesse especial é na área de Recursos Humanos, dada a própria experiência profissional da autora e seu envolvimento no Ministério da Administração Pública e Trabalho em Guiné.

Em vista da amplitude do tema, fez-se necessário reduzir o foco, razão pela qual esta dissertação aborda especificamente o Desenvolvimento de Recursos Humanos no contexto da Reforma do Aparelho do Estado.

1.3- DOS OBJETIVOS

1.3.1- Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é analisar a existência da interface entre a política pública de capacitação de Recursos Humanos e a aplicação da legislação que trata da Reforma do Aparelho do Estado, por meio de um estudo comparativo entre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro e Boletins Oficiais da Guiné-Bissau tentouse perceber as ambiguidades do Desenvolvimento de Recursos Humanos, que são praticadas com o propósito de colaborar com o monitoramento de contrato de gestão com as empresas prestadoras de serviço e de serviços terceirizados.

1.3.2- Objetivos Específicos

 Analisar criticamente a política do Desenvolvimento de Recursos Humanos aplicadas aos atuais ocupantes de cargos de carreira das áreas consideradas específicas do Estado, verificando sua eficiência e eficácia no alcance do objetivo inicial previsto;

- Comparar a estrutura de setores de Estado e suas atribuições na Guiné com o modelo Brasileiro.
- Conceituar o insulamento burocrático e suas implicações.

1.4- METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo compreendeu a execução de pesquisa bibliográfica, uma análise documental e a realização de entrevistas com profissionais da área. Os dados utilizados neste trabalho foram obtidos por meio de um estudo de uma vasta e dispersa documentação sobre Reforma do Aparelho do Estado nos países focalizados, abrangendo desde os anos 70 até o primeiro semestre do ano 2003, expressa através de leis, decretos, estatutos, boletins e artigos disponíveis na literatura pertinente.

A busca de dados apresentou uma série de dificuldades. Menciona-se, dentre elas, o fato da distância entre Guiné-Bissau e Brasil; a inexistência de autores Guineenses na área; e poucos artigos publicados a respeito do assunto. No que se refere ao Brasil, a transferência de atividades de capacitação do Ministério de Administração e Reforma do Estado para o Ministério do Orçamento, trouxe problemas de transferências de arquivos e desvios dos mesmos, fatos que contribuíram para dificultar a localização dos dados. Considerando que a maioria dos documentos da Guiné-Bissau não é recente e devido à turbulência política que o país está atravessando nos últimos quatros anos, tornou-se necessária a realização de entrevistas, usando informações adicionais.

As entrevistas desenvolveram-se de forma semi-estruturada. Foram entrevistados cinco servidores públicos de PALOP (Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa) que permaneciam em Brasília a fim de receber aperfeiçoamento em orçamento público na

Escola Nacional de Administração Pública, além de alguns diretores de administração de recursos humanos da Secretaria de Administração de Estado da Bahia e da Secretaria de Orçamento de Estado da Bahia que, ao nível das unidades da federação, foram treinados para melhor desempenho no processo da Reforma do Estado.

1.5- DEFINIÇÃO DOS TERMOS USADOS NA DISSERTAÇÃO

As ciências sociais ainda não atingiram um grau de maturidade que permita a adoção de uma terminologia conceitual sem dubiedades. Sendo assim, faz-se necessário a explicitação dos termos mais utilizados nesta dissertação.

Para fins deste trabalho, as expressões abaixo relacionadas devem ser assim compreendidas:

Aptidão: características pessoais resumidas no perfil psicológico do indivíduo.

Administração de Recursos Humanos é um processo que visa desenvolver uma ação orientada, capaz de garantir à instituição, os indivíduos capacitados e motivados para o desempenho de suas atividades presentes e aptos ao desempenho de atividades futuras. Os objetivos de administração de recursos humanos devem estar, necessariamente, articulados com os objetivos organizacionais e operacionais da instituição.

Agente de mudança: indivíduo, servidor ou contratado, capaz de proporcionar ajuda especializada ou de consultoria na administração de um processo de mudança.

Accountability: contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e qualidade pré-estabelecidos. É o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das suas ações, ou seja, a responsabilidade objetiva de proteção dos direitos dos cidadãos contra os usos e abusos do

poder pelo governo como um todo, ou de qualquer indivíduo em função pública. Trata-se, também, de questão democrática, que acompanha os avanços de valores democráticos, tais como, igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Capacidade: somatório de aptidão mais treinamento.

Capacitação: ato ou efeito de fazer com que os indivíduos ganhem capacidade.

Desenvolvimento de recursos humanos: capacitação dos recursos humanos para diferentes níveis de exigência das atividades empresariais e lotação adequada daqueles cargos ou funções para os quais foram treinados.

Funcionário: agente do serviço público, nomeado para a – administração direta ou indireta e regido pela lei de estatuto dos servidores públicos.

Generalista: compreende um alto grau de adaptabilidade a diferentes situações, onde os técnicos se enfrentam e se adequam de maneira competente às diferentes funções e conjunturas do setor público, com visão ampliada e macro dos problemas sócioeconômicos e político-administrativos.

Profissional: indivíduo capaz de desempenhar seu trabalho de maneira racional, atualizada, eficaz e dentro de um padrão ético.

Profissionalização: Ato ou efeito de tornar os indivíduos mais especializados em determinada tarefa ou profissão.

Recursos humanos: corpo social formado pelos participantes organizacionais de uma determinada empresa ou uma instituição.

Treinamento: atividade que procura: a) ambientar o empregado; b) instruir os indivíduos no conhecimento específicos de um trabalho, assim como desenvolver

comportamentos necessários para um bom desempenho; c) promover as condições favoráveis para o auto desenvolvimento contínuo do indivíduo.

Servidor: trabalhador contratado por empresa e regido pela consolidação das leis do trabalho.

Reestruturação: é o desenho de cargo que permite a descentralização de responsabilidades,o aumento da capacidade decisória das pessoas, a horizontalização das organizações e a incessante renovação das competências essenciais de uma instituição.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Na revisão da literatura sobre Desenvolvimento de Recursos Humanos são destacados os conceitos de alguns autores especialistas em Desenvolvimento Econômico e em Administração de Recursos Humanos. Destaca-se também a concepção de Carreira. No tocante à Reforma do Aparelho do Estado, são retomados conceitos de alguns autores clássicos que tratam do Estado e sua origem e de outros autores que informem sobre Reforma do Aparelho do Estado brasileiro.

Os conceitos sobre Desenvolvimento utilizados tratam do Desenvolvimento como processo social de mudança, e como invenção cultural e política. Em seguida, é levantada a questão do crescimento econômico e do desenvolvimento econômico. A partir da análise identificada do Desenvolvimento propriamente dito, encontra-se a conceituação do Desenvolvimento de Recursos Humanos e sua implicação com Carreira.

Quanto à Reforma do Aparelho do Estado, os conceitos utilizados são de origem do Estado, Estado, autonomia estatal, burocracia, insulamento burocrático, elites e elites burocráticas, Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado. Além disso, a questão do clientelismo foi levantada, por se tratar de uma característica inerente aos Estados burocráticos dos países em questão.

Na teoria das elites, conceitua-se elites e elites burocráticas. Quanto à Reforma do Aparelho do Estado, Luis Carlos Pereira Bresser (1996) aparece com maior destaque no

tratar o processo da Reforma do Estado Brasileiro e a busca pela autonomia estatal discutida no tópico relativo a Geddes.

Por último, há uma discussão dos conceitos e das concepções teóricas estudadas e suas influencias na análise da Carreira, bem como uma avaliação de outros conceitos, como Desenvolvimento de Recursos Humanos e Reforma do Aparelho do Estado.

2.1- DESENVOLVIMENTO

O conceito Desenvolvimento está sendo abordado neste presente estudo, porque, para se entender o motivo pela qual a Reforma do Aparelho do Estado foi uma questão central no período analisado, é preciso voltar aos debates sobre os fatores determinantes para o Desenvolvimento de um país.

A rapidez das mudanças traz sérias implicações ao processo de Desenvolvimento.

Este é identificado pelo Grenmaud como melhoria sustentada e largamente difundida do

Bem Estar Social e Material.

Grenmaud (2002) compartilha dessa idéia ao definir o Desenvolvimento como um processo social global e específica que, só por facilidade metodológica, pode-se falar em Desenvolvimento econômico, cultural, político e social. Procura distinguir o Desenvolvimento econômico e crescimento econômico. Para Grenmaud, crescimento econômico é a ampliação quantitativa da produção, ou seja, de bens que atendem às necessidades humanas. Já quando se diz que um país é desenvolvido, o que se quer ressaltar é que as condições de vida da população daquele país são boas.

A condição boa de um país é algo bastante relativo e varia entre diferentes culturas e ao longo do tempo. Isso quer dizer que, para este autor, o conceito do Desenvolvimento não é um algo claramente definido.

Gable (1990) vê o Desenvolvimento como um processo de mudança social no qual se realizam transformações básicas estruturais e funcionais no sistema social, tais como: aumento da liberdade de ação, multiplicação de alternativas, expansão do controle sobre o ambiente físico, social e cultural onde as mudanças são essencialmente qualitativas. A conclusão de Gable é de que o Desenvolvimento é um processo multinacional, que está inter-relacionado com outros processos de mudança e com atos individuais.

Campos (1989) assinala que uma nova estratégia de Desenvolvimento exige modelos diversos de decisão e planejamento. E tais modelos só poderão ser elaborados a partir da identificação das necessidades.

Flippo (1998) assinala que desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Seu substrato é o processo de invenção cultural. A partir dessa idéia o homem passa ser visto como um fator de transformação de si mesmo. Da realização da virtualidade e da potencialidade humana, o que somente é possível num quadro social. Entende-se como evidente que o homem não está em equilíbrio com o seu meio: necessita transformá-lo para realizar-se individualmente ou coletivamente. Seu comportamento social assume a forma de um processo, no qual a duração é algo distinta do tempo cosmológico. No empenho de efetivar suas potencialidades, o homem transforma o mundo, engendra o Desenvolvimento.

Portanto, para este autor se o Desenvolvimento funda-se da realização das potencialidades humanas, é natural que se empresta a essa idéia um sentido positivo. As

sociedades são desenvolvidas na medida que nelas mais cabalmente o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações.

Furtado (1990) assinala que o conceito do Desenvolvimento tem sido utilizado com referencia a historia contemporânea, no sentido da evolução de um sistema social de produção, na medida em que este, mediante a acumulação e progresso das técnicas, tornam-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade no conjunto de suas forças de trabalho. O rigor dessa idéia, é que o Desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do enchimento da eficácia do sistema social, de produção, a da satisfação da necessidade elementar da população e a da sociedade, que competem na utilização de recursos escassos. É a consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade.

Mehden (1994) assinala que a instabilidade política, a incerteza, a descontinuidade e as mudanças extralegais são fatores constantes nos países subdesenvolvidos, o que torna difícil à implantação de um processo de

Desenvolvimento integrado, cujo planejamento atenda às necessidades racionais tais como:

- a) Políticas de serviços que procuram absorver a demanda reprimida pela precariedade do atendimento ao público;
- Políticas de pessoal que merecem a atenção face às graves distorções existentes
 com quadro super dimensionado e remunerações inadequadas;
- c) Políticas financeiras que buscam reduzir e anular o hiato deficitário;

Mehden ainda acrescenta que para uma instituição pública, por exemplo, a instabilidade da política, a descontinuidade administrativa, a incerteza e as mudanças extralegais formam um background que dificulta e, por vezes, impede o Desenvolvimento integrado e planejado de acordo com as necessidades de um país.

Heady (1994) assinala que nos países subdesenvolvidos a liderança política concentra-se, geralmente, num pequeno segmento da população. Esta elite governante tende não só a ser um pequeno número, mas também separada socialmente e culturalmente da maior parte dos cidadãos. Nesta perspectiva, nem sempre o Desenvolvimento é democrático. Isto porque, a modernização começa sob autocracia ou oligarquia e prossegue na direção da forma de sociedade democrática ou autoritária de desenvolvimento humano sob a perspectiva psicológica e sociológica.

2.2 DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Esta segunda seção trata dos principais aspectos relacionados com o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Desta forma, aborda-se inicialmente, os principais fatores que influenciam, seus principais requisitos, sua importância para a instituição no contexto da mudança e outros aspectos. Carvalho (1988) tem uma contribuição maior nesta seção em razão de ser um especialista em Administração de Pessoal.

O Desenvolvimento de Recursos Humanos na concepção de Carvalho, propõe alguns métodos para desenvolver pessoas na política de capacitação de servidores públicos dos países em análise.

Aqui, o uso da expressão Desenvolvimento de Recursos Humanos pretende exprimir a idéia de novas qualidades e ações nas instituições públicas através de ação centrada no desenvolvimento de servidores que compõem o quadro de pessoal. A opção

por esta expressão pretende fortalecer a visão sistemática das políticas de capacitação nas administrações públicas, especificamente dos funcionários que atuam em áreas consideradas estratégicas e exclusivas do Estado.

Nassuno (1999) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos é uma atividade sistematizada, conduzida pelas instituições com o objetivo de capacitar, aperfeiçoar a sua força de trabalho, para melhor desempenho de suas atividades, deixando, contudo, de ser um esforço restrito para suprir necessidades imediatas de eficiêncialização operacional, para voltar-se às imensas possibilidades do futuro.

Santos (1999) define o treinamento como sendo o ato de desenvolver o conhecimento e perícia de um empregado para o desempenho de um determinado cargo ou trabalho. O treinamento entraria como um complemento do processo educativo, na tentativa de melhorar a eficiência do empregado para o desenvolvimento das tarefas necessárias ao processo produtivo. Nesta ordem de idéias, o Desenvolvimento de Recursos Humanos seria, antes de mais nada, uma educação técnica ou especializada, que, partindo de uma formação inicial, aperfeiçoaria o indivíduo no cargo, para depois transferí-lo e, por último, promovê-lo.

Dultra (1996) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos não se resume à preparação para assumir posição de maior nível hierárquico, pelo contrário, dá-se à medida que aumenta ou ajusta a capacidade técnica/ou gerencial. Essa alteração de capacidade pode dar-se por seu amadurecimento pessoal e profissional, e acesso à informação, acesso a novas experiências de vida e /ou profissional.

Chiavenato (1999) acrescenta que quando o treinamento e o Desenvolvimento ocorrem fora do serviço, o treinamento tem problemas para se relacionar com princípios aprendidos na sala de aula sobre a atual situação do trabalho. Além disso, o que é ensinado

fora do serviço por qualquer outra pessoa que não seja o supervisor do aluno, pode não concordar com o que o supervisor imediato permitirá ou aprovará.

Chiavenato ainda acrescenta que a regulamentação das normas de Recursos Humanos são fundamentais para que os trabalhadores saibam como se comportar em relação às diretrizes, normas, procedimentos atribuições e responsabilidades estabelecidas pela organização.

Um manual de Administração de Recursos Humanos contendo a orientação que deve ser observada quanto às políticas adotadas pela organização, pode ajudar os trabalhadores a melhor entendê-las. Porém o ritmo com que os fatos acontecem na sociedade e na organização é inviável e excessivamente caro atualizar esse manual. É recomendável, portanto, que contenha informações gerais e seja produzido somente quando a instituição estiver numa fase de crescimento tal que as pessoas comecem a perder a visão global da organização.

Aquino (1999) assinala que as atividades de treinamento e de desenvolvimento no contexto de aprendizagem organizacionais exigem envolvimento ativo dos funcionários. Os lideres da equipes têm oportunidades de se tornarem mais envolvido com o treinamento daqueles que lideram. Em vez de deixar essa oportunidade com os especialistas do departamento de Recursos Humanos, agora eles tornam-se diretamente responsáveis por negociar com os membros das equipes. Isto porque a estratégia do treinamento e desenvolvimento tem como preocupação estratégica às mudanças nas estruturas organizacionais, assim como o desenvolvimento e as mudanças de cultura e de clima organhzacional.

Toledo (1991) assinala que o Desenvolvimento de Recursos Humanos não se prende apenas à técnicas importadas, mas, sobretudo à criatividade dos dirigentes e dos

responsáveis pela condução desses programas, atenção prestada à realidade cultural ou folclore das organizações.

Guiné-Bissau e Brasil são países que têm uma cultura influenciada por outras culturas horrendas de diversas partes do mundo, tornando-se culturas, menos rígidas, o que fez com que as mudanças possam ser aceitas e a preparação para enfrentar as mudanças sejam tidas como um fenômeno natural, e não uma violação de padrões de comportamento rígidos e valores intolerantes.

Dubrin (1996) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos é uma forma de aperfeiçoamento pessoal que consiste em aprimorar o conhecimento e habilidades de natureza complexa e não-estruturada e um programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos é simplesmente para ajudar os gerentes a se tornarem melhores lideres.

Cohen (1999) destacou que em ambientes que mudam rapidamente, as qualificações se tornam obsoletas de acordo com a velocidade. As instituições estão se mantendo atualizadas oferecendo treinamento e oportunidades educacionais para ajudar os empregados a desenvolver novas qualificações, mas também tratam de dar aos empregados oportunidades de aprendizado no próprio ambiente de trabalho. Essas oportunidades incluem não apenas o desenvolvimento em pesquisas inovadoras que melhoram as qualificações dos empregados, mas também experiências pessoais, na instituição e na carreira, que preparam os futuros gerentes influenciando suas atividades e testando suas habilidades. A atividade como programa de orientação estabelece vínculos informais entre colegas, novos amigos e se constitui num meio de desenvolver estrategicamente futuros lideres e preparar sucessores.

Werther (1994. p. 214) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos objetiva simplesmente reduzir a dependência da instituição na contratação de novos

empregados. Isto porque quando os trabalhadores forem adequadamente desenvolvidos, as vagas encontradas através do planejamento de Recursos Humanos têm mais probabilidades de serem preenchidas com o pessoal da casa. As promoções e transferências também mostram aos empregados que eles têm uma carreira e não um emprego. O empregado se benefícia pela trajetória de continuidade e pelos exemplos daqueles mais compromissados para com a instituição, além de ser um modo para enfrentar os desafíos com os quais se defrontam quase todas as organizações.

Milkovich (2000) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos são atividades para aumentar o valor do funcionário depois do seu ingresso na instituição. Isso abrange o provimento interno, que diz respeito ao movimento das pessoas dentro da organização, entre diferentes papéis e funções. Isso também inclui o treinamento e a lorientação pessoal, o que significa oferecer aos funcionários experiências planejadas, para encorajar o aprendizado.

Bergamini (1990) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos não se constitui em atividade de um só homem, mas sim uma técnica, e antes de tudo, uma atitude de comportamento que se deve espalhar dentro de uma organização, desde sua cúpula administrativa até os escalões mais baixos da organização. Isto porque a sistemática de Desenvolvimento de Recursos Humanos dentro de uma instituição, utiliza-se do diagnóstico de estilo comportamental (personalidade do indivíduo, caracterizando o topo de decisão que cada um toma e suas formas de enfrentar o problema), que facilita o auto conhecimento da própria diferença individual de cada um.

O passo seguinte é colocar o indivíduo em posição de decidir conscientemente por esta ou aquela estratégia comportamental, uma vez que esteja convicta de que sua autorealização depende de aproveitamento tão integral quanto possível do seu potencial,

transformando-o em ponto forte que trabalhe a seu favor e aumente o seu conceito de auto estima por aquilo que consegue ser.

Flippo (1996) assinala que Desenvolvimento de Recursos Humanos consiste na preparação de indivíduos para assumir futuras competência e responsabilidades, com desafios muito maiores do que aqueles para os quais estão habilitados. Um programa de desenvolvimento visa, portanto, à potencialidade plena do trabalhador. Praticar a função de desenvolvimento requer da organização mudanças na maneira de pensar, inclusive nos níveis da direção.

Nesta perspectiva, o trabalhador começa sua carreira ocupando cargos mais simples e, com o passar do tempo, à medida que adquire experiências e demonstra responsabilidades, vai alcançando postos mais complexos, com nível de dificuldades maiores. Mas, para isso, além de capacitação em assuntos técnicos, ele precisa adquirir conhecimentos mais amplos, tanto no que se refere aos aspectos conceituais do trabalho, como, principalmente, no que se refere ao relacionamento no trabalho.

Carvalho (1996) afirma que a observação sugere que os esforços na área de Desenvolvimento de Recursos Humanos e os programas de treinamento não têm contribuído de forma mais efetiva para eficácia das instituições. Isto porque, grandes números de administradores teimam em se comportar de acordo com determinada teoria baseando-se em um estilo gerencial com métodos autocráticos, não acreditando no esforço livre e criativo dos empregados, esquecendo-se de considerar o homem como um ser possuidor de potencialidades individuais próprias. Na sua opinião cabe a instituição permitir que se liberem estes potencias, através do processo de criação de oportunidades que renovam obstáculos, encorajem e promovam orientações, a fim de que os indivíduos se sintam incentivados a se desenvolverem.

Por outro lado Carvalho ainda acrescenta que os administradores que se baseiam em outra teoria tem no treinamento um dos meios mais eficazes para prestar assistência e estimular o crescimento do empregado. Nesta perspectiva, o treinamento não só aumenta o conhecimento e a perícia de um empregado para o desempenho de uma determinada carga ou trabalho, corrigindo as deficiências de desempenho detectadas nos sistemas organizacionais, como, também, desenvolve as potencialidades e viabilidades dos recursos humanos existentes na instituição, deixando de ser visto como um complemento da educação, na tentativa de aumentar a eficiência do empregado para o desenvolvimento das tarefas necessárias ao processo produtivo.

De acordo com este autor, o treinamento é um elemento a ser considerado em um plano de desenvolvimento de pessoal, posto que este deve englobar e integrar outras atividades, tais como recrutamento, seleção e avaliação.

Estes conjuntos de atividades apresentam diversas formas, dentre as quais o treinamento, quando a instituição complementa os conhecimentos trazidos pelas pessoas que deixam as escolas profissionalizantes com uma educação permanente. Enfoca-se, portanto, a constante necessidade de atualização de força de trabalho da organização renovando e revitalizando o quadro do pessoal.

Outro ponto importante é a caracterização do papel social das instituições no processo, absorvendo a responsabilidade pelo desenvolvimento do homem, visando não somente a formação de um mero agente de produção, mas, sobretudo, a formação de um cidadão com direitos e responsabilidades sociais.

Neste contexto, conceitua-se o desenvolvimento de pessoal, como melhor intento de melhorar o desempenho das pessoas no trabalho. E, na verdade, é este o seu objetivo maior dentro de uma sociedade. Nas organizações o desempenho é o ideal das atividades e

é obtido através de um melhor nível do conhecimento técnico, de relacionamento huma no aperfeiçoado, para que, através da solução dos problemas, se atinja uma maior produção, melhor qualidade e melhor produtividade, o que levará, logicamente, a melhores resultados.

2.2.1 O Treinamento é o Mais Relevante Instrumento de Desenvolvimento

O treinamento é responsável por todo um processo que tem no homem o centro de suas atenções, buscando ajustá-lo ao exercício de suas funções. A melhoria do nível das pessoas e da instituição, com a consequente valorização da mão-de-obra utilizada, são atributos que emprestam ao treinamento uma importância de transcendental relevo, basilar mesmo, para o bom funcionamento e melhor rendimento da instituição.

Nesta condição, os objetivos a alcançar pela instituição dependem em grande parte do maior ou menor dimensionamento que se venha a emprestar ao treinamento, mediante um planejamento prévio – em cada frente de trabalho – das necessidades de desenvolvimento de pessoal.

A escolha do método a ser adotado ou de melhor técnica a ser seguida, exige, necessariamente, a participação efetiva de todos os órgãos das pessoas envolvidas no processo. Dessa conjugação de esforços dependerá, em primeiro lugar, a essência mesma do planejamento, ou seja, a finalidade precípua a que se propõe, e depois, como desdobramento natural e desejável, sua evolução sem contra tempo ou óbices, que possam dificultar ou até mesmo impedir os bons resultados pretendidos. Carvalho analisando E. Daya, conclui que para ser bem sucedido, deverá o treinamento ser realizado com base no

princípio da mutualidade, influenciando materialmente à natureza e qualidade da administração sob a liderança do próprio responsável supremo da instituição.

O planejamento assume um papel de extrema relevância, de importância vital na elaboração dos programas de desenvolvimento de Recursos Humanos. Seus objetivos, segundo Carvalho (1996) se resumem, basicamente, nos seguintes:

- a) fixação do calendário dos cursos, palestras, conferências, seminários e outros meios de transmissão de conhecimento profissional;
- b) conhecimento antecipado da previsão orçamentária para investimentos na programação estabelecida;
- c) coordenação das atividades de treinamento de toda a instituição;
- d) fixação de regras e princípios, com atribuições das respectivas responsabilidades setoriais para a execução do treinamento;
- e) previsão de adoção de medidas corretivas adequadas, evitando-se ajustes acentuados no decorrer da execução da programação;
- f) precisar os resultados definitivos a atingir-se no treinamento, e os critérios de avaliação dos programas, de modo que a alta direção tenha uma visão global e imediata das vantagens do processo de formação.

Um aspecto para qual se deve atentar no momento em que se pretende planejar o treinamento, são as reais necessidades da instituição na formação do quadro.

A adoção de uma política de treinamento deve ser precedida de alguns levantamentos prévios, sobretudo, e principalmente, no que se refere à situação econômica da instituição, uma vez que haverá necessidade de se investir dinheiro e utilizar mão-de-

obra altamente qualificada. Ademais, sem o conhecimento a priori do que fazer, como fazer e onde fazer, será temeroso para a instituição se lançar em termos de aventura em qualquer programa de treinamento de pessoal, já que os prejuízos certamente criariam problemas maiores para a instituição.

Tomando essas precauções, poder-se-á dar inicio, então, ao trabalho de verificação de necessidade de treinamento, escolhendo-se um dos métodos alternativos geralmente usado para esse fim:

- a) Através de questionário;
- b) submeter as matérias aos diretores ou superintendentes das diversas áreas de ação da instituição.

O sistema do questionário apresenta, por vezes, certas deficiências, que poderão ser contornadas com a obtenção de informações adicionais junto ao supervisor imediato do analisado, ou diretamente com o próprio, caso o primeiro concorde.

Já o segundo método tem a seu favor o fato de interessar aos supervisores, possibilitando uma interveniência de cima para baixo na pirâmide de hierarquia, o que não deixa de ser mais persuasivo.

Concluída a fase de verificação de necessidade de treinamento, durante a qual se realizam os levantamentos indispensáveis à continuidade de trabalho, chega-se à etapa final do planejamento, isto é, ao estabelecimento da programação, já agora calculada nas informações colhidas diretamente juntos aqueles que deverão ser treinados, quer junto a seus supervisores, ou ainda, suplementando os dados obtidos com o primeiro método (via questionário), com informações adicionais prestadas pelos diretores.

A programação do treinamento envolve, entre outros, os seguintes aspectos:

- a) escolha da metodologia do treinamento;
- b) elaboração do programa nos quais fiquem delineadas os materiais, o horário, o período e a época de realização do treinamento;
- c) seleção dos professores, conferencistas e instrutores;
- d) utilização de recursos audiovisuais e extra-sala, quando couber.

Simultaneamente à programação, é recomendável que se organize o calendário de outras atividades complementares que possam vir a ser levadas a cabo durante o treinamento, tais como cursos, palestras, conferências, seminários, visitas etc.

Como se vê, o planejamento é peça de indiscutível prioridade no estabelecimento de qualquer programa de treinamento que se pretende adotar, visando o desenvolvimento de uma política consciente de pessoal na instituição de nossos dias. É o instrumento que se faz necessário mobilizar, sempre que se queira investir e colher bons frutos, especialmente quando está em jogo a melhoria da qualidade da mão-de-obra.

Fazer treinamento na base de supostas necessidades ou falsas premissas do tipo acho que isso me convém ou que aquilo que é mais importante, é uma atitude irresponsável por parte de quem assim procede, ocupando cargo de direção de uma instituição. È também a possível causa, no futuro, de irremediável frustração por parte do empregado ao se sentir deslocado, participando de um tipo de treinamento inadequado às funções que ocupa ou vai ocupar na corporação.

O treinamento, como bem o define Beatriz Wahrlich. (1998) é um processo ou conjunto de processos pelos quais conhecimentos, técnicas, hábitos e atitudes são

cultivados no funcionário, a fim de que apresente uma boa produção na sua função e na sua carreira e que dele derive satisfação de seu trabalho.

Por outro lado Carvalho (1996), afirma que a formação interna de uma instituição só será bem sucedida se estiver alicerçada nos seguintes itens:

- a) política global definida em matéria de treinamento profissional;
- b) meios práticos para a execução desta política.

3.2.2 Métodos de Treinamentos

De acordo com Carvalho (1988) o método é um processo intelectual de abordagem de qualquer problema mediante a análise prévia e sistemática de todas as vias possíveis de acesso à solução. Opõe-se, pois, a um modo de trabalhar confiando exclusivamente na improvisação ou na inspiração repentista. De acordo com este mesmo autor, os métodos mais utilizados na formação profissional nas instituições são:

a) Demonstração, através da qual o instrutor transmite os conhecimentos teóricos ao mesmo tempo em que executa as tarefas de modo a que sejam absorvidas integralmente pelos treinandos. É como se se , tratasse de uma exibição, visando precisamente uma aprendizagem eminentemente prática, baseada em experiências anteriores vividas pelo instrutor. Este método representa para os treinandos determinadas vantagens, favorecendo os estímulos de ação, da visão e da audição, além de contribuir para o desenvolvimento sensorial, permitindo-lhes assimilar a matéria de modo próprio. A demonstração é particularmente recomendada para vendedores, operários, artífices, aplicando-se ainda na área de contabilidade:

- b) Discussão em grupo, método predominantemente coloquial, mais indicado para o treinamento em nível de administradores, dos dirigentes e chefes. A troca de idéias e experiências, as estratégias de várias ordens, a discussão mútua de problemas afim e toda uma gama de assuntos de interesses da institulção como um todo, possibilitam a tomada de decisão mais consistente, fruto de debate, na vivência e do conteúdo crítico-construtivo do grupo.
- c) Estágio, ultimamente, este tem sido um dos métodos mais largamente adotados, especialmente pelas grandes instituições. O estágio é como um complemento de formação profissional, habilitando o homem para enfrentar os problemas imediatos e diretos do trabalho. Há instituições que fazem do estágio um ponto básico de formação profissional. Geralmente, ele não tem caráter coletivo, destinando-se ao treinamento individual. Em alguns casos, porém, participam pequenos grupos. Na verdade, trata-se de um processo com características multivariadas. Antes, sua órbita de ação era extremamente reduzida, influindo pouco no contexto geral da maioria das instituições. Hoje, a situação é bem diferente, passando a representar um fator de ajustamento, de estímulo, de formação de mão-de-obra qualificada capaz de melhor atender ao âmbito da prestação de serviço a que a instituição moderna se vincula e do qual depende para poder cumprir integralmente a função sócio-econômica que, a cada dia, a sociedade mais lhe impõe;
- d) Curso no sentido didático, é uma seqüência de aulas, de uma ou várias matérias, dentro de um programa pré-estabelecido. Os cursos podem ser ministrados dentro ou fora da instituição. Todavia, o problema da adequação do ambiente de aprendizagem deve ser levado na devida conta, pois que uma sala de aula não pode ser simplesmente um local onde se reúne um grupo de pessoas para ver e

ouvir outras pessoas, mas sim um ponto de concentração de interesses voltado para um objetivo, que é ressaltado, valorizado e enriquecido pelos elementos que o rodeiam. A organização de um curso exige: definição de objetivos, fixação da época e da duração, estabelecimento de matérias básicas e auxiliares, escolha de professores e alunos, além da escolha do local.

2.2.3- As Técnicas de Treinamento

Para Carvalho (1996) a técnica é uma aplicação sistemática e metódica do conhecimento na busca de solução adequada para os problemas mais de ordem prática que o professor enfrenta em seu trabalho ou atividade.

O emprego de uma ou mais técnica à formação profissional, depende de determinados fatores que ele identifica e relaciona da seguinte forma:

- a) facilidade de aplicação;
- b) adequação, assegurando o maior rendimento possível;
- c) rentabilidade, garantindo o seu emprego com o mínimo de custo operacional possível.

De acordo com Carvalho as principais técnicas no âmbito interno para capacitar pessoal são:

- 1- palestra, processo mais usual, é aplicado de forma a oferecer os bons resultados que se pretende alcançar. Geralmente se destina a um grupo limitado de pessoas e se baseia na comunicação oral. Para que produza os efeitos esperados, a palestra precisa apresentar os seguintes requisitos básicos:
 - a) estar ajustado ao grupo a que se destina;

- b) possuir conteúdo significativo;
- c) apresentar sentido claro;
- d) ser objetiva;
- e) ser oportuna.

Sempre que possível, a palestra deve ser realizada com o auxilio de recursos audiovisuais que facilitam a compreensão do assunto ou tema abordado. Ela se distingue da conferência por ser mais informal e produzir uma melhor interação entre o palestrante e o grupo. No entanto, vale ressaltar que isso dependerá de maior ou menor domínio por parte de apresentador, que deverá se manter atento aos interesses reais do grupo, promovendo as adaptações que se fízerem necessárias para que a apresentação da matéria cumpra integralmente a finalidade a que se propõe, induzindo os assistentes a absorverem os ensinamentos transmitidos. É recomendável que se destine uma parte da palestra aos debates como também é aconselhável que se distribua antecipadamente um roteiro-resumo que, além de economizar tempo, familiarize o grupo com o assunto, contribuindo para que sua abordagem se processe ordenadamente e com mais objetividade. Segundo Carvalho (1988) a técnica da palestra, quando utilizada como processo exclusivo no treinamento, apresenta as seguintes desvantagens:

- 2- sendo o número de treinandos razoavelmente grandes, não há oportunidade de todos os participantes debaterem o assunto, condição essencial para a assimilação do aprendizado profissional;
- 3 em muitas ocasiões, a situação de aprendizagem torna-se demasiadamente passiva;

- 4 os efeitos da palestra sobre os treinandos não podem ser conhecidos com profundidade necessária;
- 5 para tarefa tipicamente manual, a palestra pura é contra indicada como técnica de treinamento.

A palestra só deve ser utilizada como técnica de treinamento em situações peculiares, levando-se em conta a capacidade de motivação e de percepção do grupo. Quando esses fatores ou pré-requisitos se mostrarem inatingíveis, melhor é optar por uma solução mais consentânea com a realidade, adotando-se uma outra técnica de treinamento, dentre as quais sugere-se as seguintes:

2- Conferência; técnica de treinamento formal destinada a um público maior, geralmente de nível intelectual mais elevado. Na verdade, participa do processo como meio e nunca como fim, razão pela qual não deve ser utilizada isoladamente. Sua apresentação sugere o uso de auxílios audiovisuais e conexão com outras técnicas. De resto a conferência deve apoiar-se nos mesmos princípios básicos comuns a todos os demais modelos de expressão oral, perfeito ajustamento ao público a que é dirigida e possuir conteúdo significativo e primar pela clareza, objetividade e oportunidade. Da mesma forma, é aconselhável a distribuição de um resumo sobre o assunto tratado, de modo a evitar que os treinandos se percam em anotações desnecessárias ou incompletas, e às vezes, até, tumultuem o ambiente, perturbando aqueles mais atentos à exposição. Desnecessário será dizer que o êxito de uma conferência depende de planejamento cuidadoso que lhe for consagrado, do domínio amplo do assunto pela conferencista e, sobretudo, pelo interesse e assimilação da

matéria por parte do grupo.

3-Seminário, é posto á disposição de quantos desejam aprofundar, pela confrontação de idéias e experiências, um tema de interesse comum. Reunião tipicamente grupal, com características especiais, a cargo de especialistas em determinado assunto, o seminário é freqüentemente utilizado em universidades, instituições técnicos-científicos e encontros programados para os quadros superiores das instituições.

Aquino (1996) considera que o seminário é impróprio a iniciados sem conhecimento básico sobre o problema em discussão quando os treinandos ficam sem entender o conteúdo. Na concepção dele, somente é aplicável com êxito a especialistas e pesquisadores consumados, devendo ser usado entre os profissionais de mesmo oficio, trabalhando no mesmo setor ou em setor vizinho e para assuntos aos quais existem fundamentos objetivos já aceitos. Na sua opinião, quando praticado por principiantes, apresenta resultados pouco produtivos.

Do ponto de vista da instituição, existem determinados casos para os quais a técnica de seminário pode ser usada, tais como:

- a) Identificação de um problema de administração, de gerenciamento, ou de governabilidade;
- b) exploração desse mesmo problema;
- c) discussão e planejamento de pesquisas, visando solução de problema específico das instituições;

 d) comunicação de descobertas e experiências técnicas e científicas aos participantes dos seminários.

Em decorrência de sua característica grupal o seminário exige, segundo Carvalho (1996) uma distribuição de tarefas, a saber:

- a) Líder do grupo. Deve ser escolhido por seus profundos conhecimentos da matéria-objeto do seminário e por sua natural capacidade de comunicação. O dirigente do seminário planeja e dá inicio as sessões, além de ajudar os seminaristas na seleção de tópicos para pesquisa;
- b) Seminarista treinado. Seleciona um assunto especifico, ligado ao tema geral, para estudo e pesquisa. Lê as fontes de informações disponíveis. Prepara suas descobertas. Elabora o trabalho. Partilha suas descobertas com os demais colegas.

2.3- CARREIRA

O conceito carreira será discutido neste presente estudo, com objetivo de explicar a sua importância no monitoramento dos contratos de gestão com as entidades privadas e de supervisionamento dos serviços de terceirização.

As atividades de sistemas de carreiras são atividades que contam com uma longa tradição e para as quais é possível encontrar uma ampla literatura de apoio. Infelizmente há que questionar sua adequação com a realidade, principalmente à luz das mudanças que podemos vivenciar no mundo do trabalho, nas ultimas duas décadas.

Schermorhorn (1996) assinala que carreira é uma seqüência de funções e ocupações de trabalho que constituem o que uma pessoa faz para viver. Acrescenta que uma carreira

começa de um modo antecipado, com a educação formal. A partir daí ela progride para uma escolha de emprego inicial e qualquer quantidade de escolha subsequentes, que podem envolver mudanças empregadoras e mesmo nas ocupações. Uma rota de carreira é uma sequência de funções exercido ao longo do tempo durante uma carreira. As rotas de carreira variam dentre aquelas que são seguidas internamente, com o mesmo empregador, e aquelas que são seguidas externamente, entre vários empregadores.

Hall (1999) assinala que carreira é um caminho estruturado e organizado no tempo e espaço que pode ser seguida por alguém. Sugere a seguinte definição: carreira é uma seqüência de atitudes e comportamentos, associada com a experiência e atividades relacionadas ao trabalho, durante um período de vida de uma pessoa.

Stumpf (1996) assinala que carreira é uma seqüência de posições ocupadas e de trabalho realizado durante a vida de pessoa. A carreira envolve uma série de estágios e as ocorrências de transição que refletem necessidades, motivos e aspirações individuais e expectativas e imposições da instituição e da sociedade. Na perspectiva do indivíduo, engloba o entendimento e a avaliação de sua experiência profissional, enquanto na perspectiva da instituição, políticas, procedimentos e decisões ligadas a espaços ocupacionais, em níveis organizacionais, geram compensação e movimento de pessoas. Estas perspectivas são conciliadas pela carreira dentro de um contexto de constante ajuste, desenvolvimento, e mudanças.

De acordo com Santos (1999), o conceito de carreira pode estar relacionadas as seguintes situações:

 a) o acesso ao serviço público deve estar aberto a todas as pessoas que possuam as qualificações necessárias, aplicando-se imparcialmente às normas de ingresso;

- b) as nomeações efetuam-se para postos, ou cargos, ou grupos, dentro de uma estrutura hierárquica claramente definida;
- c) deve ser possível ascender até aos cargos mais altos da estrutura hierárquica, a
 partir do mérito profissional, ou, pelo menos, deve-se poder aspirar à promoção
 regular, ao mesmo, dentro do grau, se cumpridas satisfatoriamente suas
 obrigações;
- d) aplica-se e fixa-se uniformemente uma política de pessoal para todos os funcionários;
- e) esta política uniforme compreende procedimentos estabelecidos para solucionar todos os incidentes que possam surgir no exercício do cargo, inclusive a disciplina;
- f) todos os funcionários devem ter direitos a uma remuneração adequada, em caso de aposentadoria.

De acordo com Dultra (1996) à medida que entende-se o encarreiramento como processo contínuo, constituído de sucessivas ampliações de conjuntos de responsabilidades e atribuições das pessoas nas instituições, tem-se que rever o conceito de desenvolvimento.

Plano de carreira, na prática, é o planejamento de carreira que é composto de um sistema dividido em graus, onde cada categoria apresenta um conjunto de atribuições, responsabilidades e complexidade. E, como num grande mapa, o trabalhador pode ver claramente e, também, conhecer os pré-requisitos ou condições necessárias para alcançálos.

A administração de um plano de carreira, requer técnicas especializadas, pois quando é mal dirigida pode gerar sérios problemas de pessoal como desmotivação, descrença e até frustração (DULTRA, 1996).

Dultra (1996) conceitua como uma carreira paralela a seqüência de posições que, a pessoa pode assumir no interior de uma organização, orientada em duas direções, uma de natureza profissional e outra de natureza gerencial, tendo acesso aos maiores níveis de remuneração e de reconhecimento oferecidos pela instituição, em qualquer uma das direções escolhidas (está-se considerando como profissionais técnicos, pessoas com formação de nível médio ou superior, atuando em área de pesquisa e desenvolvimento de produtos ou processos produtivos em empresas de base tecnológicas).

Nascimento (1997) identifica a carreira como sendo o autoconhecimento de como as pessoas e profissionais relacionam-se com o seu trabalho atual e futuro para maximizar suas habilidades e comportamentos.

Savioli (1992) aponta no conceito acima quatros pontos essências que devem estar presentes na carreira profissional de um indivíduo:

- a) auto-conhecimento, indispensável para o treinado identificar suas limitações,
 potencialidades e ambições;
- b) aprendizado pessoal e profissional constante, rumo aos objetivos a que se propôs atingir;
- c) maximização das habilidades (igual aproveitamento do potencial psicológico, físico e motor); e
- d) consecuções das metas de vida, aí incluídos os objetivos profissionais e de filosofia de vida.

2.4 ORIGEM DO ESTADO

Thomas Hobbes¹, afirma que o Estado teve sua origem no momento em que os homens primitivos começaram a se jogar uns contra os outros pelo desejo do poder, de riqueza, de propriedades. Como dessa forma os homens destroem-se uns aos outros, eles percebem a necessidade de estabelecerem entre eles um acordo, um contrato. Um contrato para constituírem um Estado que refreie os "lobos", que impeça o desencadear-se dos egoísmos e a destruição mútua.

John Locke, ² afirma que o contrato citado por Hobbes gera um Estado absoluto, onde o Estado pode ser feito e desfeito como qualquer contrato. Para este autor, o governo deve garantir determinadas liberdades: a propriedade; e também aquela margem de liberdade política e de segurança pessoal sem que fique impossível o exercício da propriedade e a própria defesa de liberdade política e de segurança social. Isto quer dizer que devia haver separação entre sociedade civil e sociedade política, ou seja, as normas e as leis para sociedade civil deviriam ser diferente dos da sociedade política.

Locke ainda afirma que a propriedade é objeto de herança, pois o pai transfere para a propriedade para o filho; o poder político, ao contrario, não se transmite pela herança, deve ter uma origem democrática, parlamentar.

É interessante notar que o Estado na Idade Media, transmitia-se pela herança quer a propriedade, quer o poder político: o rei transmitia para os filhos a propriedade patrimonial do Estado e o poder. O autor, apesar de declarar o que a sociedade nasce de um contrato, deixa claro que a soberania pertence ao povo.

¹ HOBBES, Thomas.Levita ou Matéria, forma e poder de um Estado.p.52.2002.

²Grupppi Luciano. As concepções do Estado em Max, Engels e Gremsci LP editora. Porto Alegre, 1980.

Kant;³ a partir da concepção de Locke, fez uma separação formal entre Estado e sociedade civil. Este autor parte de uma afirmação que leva em conta a revolução francesa e as teorias de JJ. Rousseau. Kant fala do povo num sentido geral, mas depois dentro desse povo, fez uma discriminação entre quem pode exercer os direitos civis e quem realmente não pode exercer nenhum tipo de direito. A partir dessa discriminação, Kant acrescenta que há cidadãos independentes (proprietários)e há cidadãos dependentes (prestadores de serviços) portanto, só é livre quem é independente portanto os direitos políticos ativos cabem somente aos cidadãos independentes.

A relação indissociável entre propriedade e liberdade, é justamente a essência do estado liberal.

Rousseau; ⁴ assinala que o contrato é a civilização que perturba as relações humanas, que violenta a humanidade, pois os homens nascem livres e iguais, mas em todo o lugar estão acorrentados. Para ele o único órgão soberano é a assembléia e nesta é que se expressa à soberania. Portanto, para este autor, o homem só pode ser livre se for igual perante a lei: assim que surgir uma desigualdade nas leis, entre os homens acaba-se a liberdade.

Hegel⁵; assinala que não há sociedade civil se não existir um Estado que a construa, que a acompanhe, e que integre suas partes; não existe povo sem existir o Estado, pois é o Estado que funda o povo e não o contrario. De acordo com essa concepção o Estado funda o povo e a soberania é do Estado o que contraria a concepção democrática do Rousseau.

Engels; assinala que o Estado tornou-se uma necessidade a partir de um determinado nível do desenvolvimento econômico, que é necessariamente ligado a divisão

٠

³ Idem.

⁴ Idem.

⁵ Gruppi Luciano. As concepções de Estado em Max, Engels e Grems ci LP editoras. Porto Alegre, 1980. Engels, freidrich. A origem da família, da propriedade e do Estado.SP, global, 1984.

da sociedade em classes. O Estado é justamente uma conseqüência dessa divisão, ele começa a nascer quando surgem as classes e com elas, a luta de classes. Engels ainda acrescenta que Estado é a expressão de dominação de uma classe, e é necessariamente aquele que regulamenta juridicamente a luta entre classes, que mantém determinados equilíbrios entre classes em conformidade com as correlações de forças existentes, a fim de que a luta entre classes não se torne dilacerante.

2.5- ESTADO E SUA COMPOSIÇÃO

2.5.1- Weber e o Estado

Weber (1991) a o conceito da dominação para caracterizar o tipo de obediência e o quadro administrativo de um Estado. Existem três tipos de dominação, a saber: tradicional, carismática e racional legal. O presente estudo se concentra no último tipo de dominação.

A dominação racional legal apóia-se em bases jurídicas, em um estatuto. Há a crença na legitimidade das ordens estatuídas e no direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação.

Trata-se de uma ordem impessoal, objetiva a legitimidade estatuída, que é obedecida em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas. Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. Isto porque a administração puramente burocrática constitui a forma mais racional do exercício da dominação, alcançando tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, intensidade, extensibilidade dos servidores, e aplicabilidade formalmente universal a todas às espécies de tarefas.

É de destacar que Weber utiliza o tipo da dominação legal não apenas quanto à estrutura do Estado, mas também para relação do domínio de uma empresa capitalista

privada, uma associação com fins utilitários ou uma união de qualquer outra natureza que disponha de um quadro administrativo numeroso, hierarquicamente articulado.

A partir da conceituação weberiana de dominação legal encontra-se a concepção de Estado. O Estado é o detentor do poder ao qual cada sociedade se submete. Para Weber poder é a possibilidade de contar com a obediência a ordens especificas por parte de determinado grupo de pessoas. A crença na legitimidade deste poder político é que o legitima: crença na legitimidade dos ordenamentos estatuída e do direito daqueles que foram chamados a exercer o poder.

Para Weber a principal característica do Estado e do poder político é o seu caráter centralizador, pois o Estado detém o monopólio da força legitima. Além do aspecto funcional e organizativo da concentração do poder político, existe a tendência á superação do policentrismo em favor de uma concentração do poder político numa instância, geralmente unitária e exclusiva. Esta ultima instancia é fruto de uma evidencia política.

Assim, a partir da conceituação da dominação racional legal, pressupondo a legitimidade das ordens estatuídas, Weber conclui da necessidade de uma instancia unitária e centralizadora do poder: o Estado.

Cabe salientar que Weber afirma que apenas por intermédio da burocracia é possível separar nitidamente o direito público do privado. O primeiro regulamenta as interrelações entre autoridade publica e súditos. O direito privado regula as relações entre o individuo governados entre si. Para ele essa separação pressupõe também a separação conceitual do Estado, ou seja, o portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de normas jurídicas, das autorizações pessoais dos indivíduos.

Por intermédio da dominação legal, Weber trata do tipo ideal da burocracia. É importante salientar que a definição do tipo ideal de burocracia só adquiriu seu pleno

significado quando comparadas com outros tipos de administração pública numa ampla perspectiva histórica.

O conceito weberiano de burocracia será utilizado no presente trabalho como ponto de partida para analise empírica da burocracia.

Weber (1991) assinala que a administração burocrática significa a dominação em virtude do conhecimento. O saber especializado do aparelho administrativo é que torna superior, a posição do poder.

O conjunto do quadro administrativo weberiano é composto por funcionários individuais, que possuem seguintes características:

- Obedecem somente às obrigações objetivas de seus cargos;
- São nomeados (e não eleito) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
- Têm esferas de competências funcionais claramente definidas;
- Foram selecionados segundo qualificação profissional, mediante prova, e certificado por diploma no caso mais racional;
- Têm remuneração com salário fixo em dinheiro e escalonável segundo posição na hierarquia, responsabilidade do cargo, e o principio de correspondência à posição social;
- O exercício do cargo é como profissão única ou principal;
- Tem perspectiva de uma carreira, com progressão por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo dos critérios dos supervisores;

- Trabalham em separação absoluta do meio administrativo e sem apropriação do cargo, ou seja, os funcionários não possuem, a titulo pessoal, os recursos administrativos dos quais devem prestar contas;
- Estão submetidos a sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle de serviço.

Trata-se de dominação de impessoalidade formalista, sob a prestação de simples conceito de dever, sem considerações pessoais. As funções são exercidas de modo continuado e formalmente igual para todos que efetivamente se encontram em situação igual.

O funcionário executa suas tarefas administrativas de forma materialmente utilitarista, a serviço dos que detém o poder político. Geralmente o utilitarismo material se manifesta na tendência de exigir os correspondentes regulamentos e documentos escritos.

Weber ainda afirma que é preciso um treinamento rígido, que demande a capacidade de trabalho durante um longo período do tempo e exames especiais, geralmente pré-requisito para o cargo.

2.5.2- Weber e Insulamento Burocrático

Como já mencionado anteriormente, Weber⁶ considera a burocracia como superior, face ao seu conhecimento especializado. Para aumentar sua superioridade e manter sua posição do poder, a burocracia mantém o seu segredo. O segredo do oficio é único meio de poder.

.

⁶ Weeber.p.240-250.1980

Weber entende que o próprio constitucionalismo do governo prende a burocracia e o governante a uma comunidade de interesse contra os desejos dos chefes partidários de obter poder nos órgãos parlamentares. Além disso, muitas medidas no Estado no setor econômico tomam cursos imprevistos e não pretendidos, ou são tornados ilusórios graças aos conhecimentos especializados dos grupos de interesse. Assim, somente o conhecimento especializado dos grupos de interesse econômico é superior ao conhecimento especializado da burocracia.

Weber afirma que a burocracia só poderá ser compatível com um sistema de autoridade legal quando a formulação das leis e a supervisão de sua aplicação forem prerrogativas dos políticos. O processo político legislativo não pode ser entregue á burocracia porque se assim fosse, então o processo da burocratização teria ultrapassado os limites do sistema de dominação legal, e lhe transformando a estrutura.

Portanto, Weber assume que sistema legal burocrático é instável e exposto a tendências carismáticas e patrimoniais face às tensões referentes ao papel conflitual entre legitimidade e aparelho administrativo. Mas, ao mesmo tempo, entende que a ocupação de um cargo é uma profissão. Isto porque a finalidade da burocracia é impessoal e funcional, não admitindo-se o tipo puro, o funcionário político, eleito e menos comprometido com o rigor da subordinação hierárquica. O funcionário eleito não deve sua posição a uma autoridade superior da hierarquia oficial, e sim aos poderosos chefes políticos que também determinam o prosseguimento de carreira. Este caráter político põe em risco a qualificação do funcionário, bem como funcionamento preciso do mecanismo burocrático.

2.5.3- Weber e a Meritocracia

Conforme já salientado anteriormente, o conhecimento especializado é a base do poder da burocracia weberiana. Neste sentido, Weber entende que as seleções dos funcionários devem ser feitas através de um exame especial. Este exame significa seleção dos que se qualificam em todas as camadas sociais.

Esta exigência dos currículos e exames restringe a oferta das posições e sua monopolização pelos portadores dos títulos educacionais. Isto porque geralmente estes são oriundos de famílias mais abastadas. A aquisição dos títulos exigiu despesas consideráveis e um período de espera de remuneração, o que significa um recuo para o talento (carisma) em favor da riqueza a longo prazo. Assim, a posição social do funcionário é, normalmente, mais elevada

Deste modo, Weber entende que o funcionário se prepara para uma determinada carreira e espera passar dos cargos inferiores e de menor remuneração para os postos mais elevados. A promoção poderia se dar por antiguidade ou segundo os graus alcançados num sistema de exames de habilitação. A administração burocrática pressupõe um treinamento especializado e completo.

No entanto, teme que o sistema do mérito e títulos resulte numa casta privilegiada em bases meritocráticas, e por isso luta contra o sistema de exames especiais. Isto porque a igualdade dos cidadãos perante a lei implica na irrelevância de critérios muito rígidos. Muitas vezes os critérios meritocráticos refletem a desigual distribuição social das oportunidades, favorecendo os grupos sociais, culturais e economicamente mais privilegiados. Assim, os grupos que se inspiram em idéias democráticas tendem a exigir uma aplicação do acesso aos cargos públicos, mediante o mérito seletivo. Por sua vez, o método eletivo meritocrático exclui interesses políticos.

Neste ultimo aspecto, Weber defende que a designação de funcionário por meio de uma eleição entre os governados modifica o rigor da subordinação hierárquica. Como foi mencionado anteriormente, o tipo puro de funcionário burocrático é nomeado por uma autoridade superior e funciona de modo mais preciso do ponto de vista técnico.

Por conseguinte, assim como no insulamento burocrático, Weber assume as fraquezas de adotar os critérios meritocráticos mas, ao mesmo tempo, salienta suas vantagens para alcançar uma administração burocrática pura.

3.6 A CONCEPÇÃO DE GEDDES

Geddes (1994) entende que é necessário dar relevância ao estudo do papel do Estado. Isto porque o Estado possui recursos e poder para mudar a sociedade; capacidade para promover o desenvolvimento econômico; para suprir os cidadãos com educação, saúde, saneamento básico e outros, e até mesmo alterar as estruturas sociais e os padrões culturais.

Para Geddes o Estado é um ente autônomo sem ser autor. Algumas partes do Estado expressam preferências independentes, enquanto que outras, refletem interesses sociais. No entanto, mesmo as decisões ditas como independentes serão reflexos das preferências e dos interesses dos indivíduos que participam do processo decisório. Mesmo as escolhas racionais, que demonstram uma autonomia estatal, dependem do contexto institucional dos servidores e políticos envolvidos. Servidores e políticos só agirão com vistas a aumentar a autonomia estatal quando compensar para a maximização de seus interesses em suas respectivas carreiras. Os indivíduos buscam maximizar seus interesses e, por isso, algumas vezes a preferência política independe daqueles pertencentes aos principais grupos representantes dos interesses sociais e econômicos da sociedade.

Outra justificativa para as atitudes, mais autônomas do Estado, é que este representa o encontro entre o poder, recursos e interesses. Por isto, as políticas governamentais geralmente refletem os interesses e as ideologias econômicas dos representes do Estado, ao invés dos interesses de elites nacionais ou internacionais, ou grupos organizacionais. Portanto, entende-se que é preciso considerar a concepção de autonomia estatal para concluir sobre a definição do Estado para autora.

2.6.1- Geddes, e Autonomia Estatal

A noção de autonomia estatal surge para explicar porque alguns resultados de Políticas Públicas não justificam a adoção de certas políticas mais reformistas e radicais. O paradigma de que os resultados eram determinados pelos grupos de interesses mais poderosos não era suficiente.

Geddes cita a América latina como exemplo. Sua história mais recente demonstra que várias mudanças políticas prejudicaram poderosos grupos econômicos. Industrias nacionais e internacionais, grupos organizados do movimento sindical fracassaram em proteger seus interesses, não obstante seus recursos políticos, organizacionais e econômicos.

Por isso, como não há demonstração para tal conclusão, sugere-se a existência de uma força autônoma dentro do Estado, força que parece depender apenas dos recursos próprios e é guiada pelas preferências de líderes políticos. A autonomia estatal é uma inferência frente a resultados de Políticas Públicas que refletem as preferências dos servidores, contrariando o paradigma que propõe geralmente que estas políticas reflitam as intenções de interesse privadas.

Geddes afirma que às vezes a autonomia estatal se refere à independência do Estado por si, ao regime, a um governo em particular, a alguns segmentos ou agências de governo, ou até a alguns lideres. Refere-se a qualquer força independente baseada no governo central.

Neste sentido, a abordagem utilizada pela autora se concentra nas instituições, especialmente, as políticas. Estas instituições afetam as preferências individuais, modificando as escolhas políticas dos indivíduos. Analisando-se os interesses de líderes políticos, explicando o papel pelo qual os Estados agem autonomamente.

Presumindo que os servidores e os políticos só estão preocupados com suas próprias carreiras, as decisões políticas refletem estas preferências e suas implicações. Neste momento, Geddes traz à tona a expressão *politician'dilemma*: conflito entre o interesse de sobrevivência política imediata e a cobrança de estabilidade como interesse coletivo exigido a longo prazo. Este dilema cria obstáculos para a melhora de capacidade estatal. Portanto, para melhorar a capacidade estatal é preciso incentivar os indivíduos responsáveis pelas decisões as quais não se concentram apenas em seus próprios interesses.

2.6.2 Geddes, a Burocracia e o Insulamento Burocrático

Geddes entende que a competência da burocracia depende de dois fatores: a disponibilidade das pessoas treinadas na sociedade no processo seletivo baseado no mérito e o nãu no clientelismo ou lealdade pessoal.

Portanto, para agir com competência, uma agencia burocrática deve acumular três características básicas:

a) recrutamento meritocrático que assegura a competência dos recursos humanos;

- b) fonte de recursos protegidos de devastação por parte da oposição presente dentro do Estado;
- c) estrutura dos incentivos para burocratas que tornam suas metas pessoais com respeito à carreira afins com as metas da agencia.

O insulamento burocrático advém do fato de que, principalmente nos países do terceiro mundo, a burocracia possui traços de corrupção, ineficiência e incompetência. Como mencionado anteriormente, a burocracia com tais características seria o responsável pelo desenvolvimento econômico.

Para proteger os burocratas das empreitadas políticas para transformar os recursos estatais em beneficio particular para fins pessoais e/ou partidários, e com finalidade de responder efetivamente às demandas populares, é que se insulam algumas agencias burocráticas. Em face de ausência de institucionalização das agências, a influência política sempre é maior e, principalmente, no início da implementação de um bolsão de eficiência, o insulamento é importante. Ele permite mais responsabilidade para se escolher políticas agregadas aos cidadãos.

Geddes salienta o modelo de autonomia coalicional de Kubitschek no Brasil. Ao mesmo tempo em que reforçou as práticas personalistas de clientelistas, insulou agências burocráticas de crucial importância para a implementação dos seus programas de metas, os chamados grupos executivos. Manter a maior parte da burocracia tradicional operando no estilo clientelista e ao mesmo tempo criar grupos executivos que promovem o debate entre o governo e a sociedade sobre tema de interesse, tem sido umas políticas. O insulamento estratégico das agências responsáveis pela implementação de suas metas de cunho desenvolvimentista assegura a competência dos burocratas e, ao mesmo tempo,

atrai investimentos estrangeiros para a implementação de novos projetos econômicos.

2.6.3- Geddes e a Reforma do Estado

Geddes ⁷ salienta que enquanto perdurarem interesses políticos contrários á reforma administrativa, esta não progredirá. A competência da burocracia só será alcançada se houver intLresse político, e não pode ser apenas do presidente da república.

A autora defende que a própria Reforma do Estado tende a refletir os interesses dos políticos e burocratas que o compõem. Esses interesses, como já foi explicado anteriormente, visam maximizar o sucesso da carreira. Neste sentido apenas com compromisso com a reforma por parte dos políticos é que uma efetiva reforma é alcançada. A resposta dada ao *politician'dilemma* é o pano de fundo para o grau de efetiva mudança no Estado.

A linha divisória entre autonomia estatal e capacidade estatal são muito tênues. A autonomia estatal implica em criar as agências burocrática insulado de pressões políticas e de cunho personalista. Trata-se de diminuir o clientelismo, ao mínimo, em setor de vital importância para as mudanças almejadas. A capacidade estatal também se utiliza de agências burocráticas insuladas, pois por intermédio dos burocratas mais eficientes e incentivados, a capacidade estatal aumenta.

Portanto, na visão do Geddes, indivíduos que realmente podem debilitar as tentativas de reforma por parte de um Estado, nos países em desenvolvimento, são os políticos, os ativistas partidária, e os burocratas, que buscam gastar os escassos recursos estatais para comprar apoio político.

.

⁷ Geddes 20-31 1994

A autora levanta quatro conclusões com respeito aos temas abordados:

- as agências burocráticas têm o melhor desempenho quando estão insuladas de demandas personalistas e partidárias;
- os políticos só apóiam reformas que se enquadrem em seus próprios interesses,
 exigidos por instituições políticas em situações circunstanciais. Por isso, o
 insulamento burocrático afeta o intercâmbio outrora existente entre recursos e
 ouputs para o apoio político. Assim quando os benefícios forem maiores é que
 os lideres políticos apoiarão reformas que busquem aumentar a competência e
 honestidade da burocracia;

reformas baseadas em líderes individuais são frágeis;

 a autonomia que mais contribui para o melhor desempenho econômico, é a autonomia de pressões politicamente motivadas para distribuir recursos necessários para elaboração e implementação de políticas efetivas.

Geddes acrescenta que os cidadãos também não têm incentivos para correr o risco de apoiar as reformas. Apesar de praticamente todos serem beneficiados e do grande apoio popular que as reformas burocráticas possuem, a maioria dos cidadãos prefere agir como um *free rider*, ou seja, compartilhar dos benefícios sem contribuir para que estes sejam alcançados. Assim, uma outra dificuldade para reforma é a falta de organização civil que apoiam as reformas.

Assim Geddes salienta que as freqüentes alternativas entre o autoritarismo e democracia nos países da América latina não correspondem a um contexto para alcançar uma melhor capacidade estatal. Os bolsões de eficiência, que levaram muito tempo para serem construídos, são eliminados em poucos meses de governo, mas preocupado em se manter no poder. A própria democratização trás a tona uma ansiedade por praticas

clienelistas anteriormente negadas.

2.7- ELITES BUROCRÁTICAS

2.7 .1 Conceito de Elite

Geddes analisando os primeiros teóricos da concepção elitista do poder. Mosca, Pareto e Michels (1999)⁸. Admite que trata —se de elitismo clássico, para quem toda a sociedade é composta de uma elite dirigente e os grupos excluídos do poder. Muitos autores argumentaram que estes três representantes do elitismo clássico eram contrario á democracia, na medida em que acreditavam que um governo de massa era impossível. Isto porque todo o governo seria de uma minoria.

Surgiram outras teorias para explicar o poder das elites, procurando adequar a existência das elites ao sistema democrático. Um dos grandes expoentes da linha pluralista, também denominada de elitismo democrático, Geddes analisando Robert Dahl, passou a ver a elite como o poder que tem faculdade de tomar e de impor decisões ao restante da sociedade. Esta elite seria influenciada por um estrato político, uma pequena parcela de cidadão com presença mais marcante nas grandes decisões e discussões. O restante dos cidadãos, a maioria, seria apolítico, podendo influenciar indiretamente, mas de maneira menos consistente. Assim, prevalecem as preferências de um grupo especifico nas tomadas de decisão. No entanto, trata-se de uma perspectiva favorável à democracia, pois a existência das elites não nega a democracia.

⁸ Geddes, P. 20-31 1994

2.7.2 Elites Burocráticas

Para Gilda Gouvêa (1998), uma parte da burocracia é considerada como elites porque sua trajetória de carreia nos órgãos públicos conduziu a altos cargos de assessoria ou de direção de políticas. Em todas as áreas publicas há um grupo de burocratas que são importantes formuladores institucionais.

A elite burocrática se encontra em um elo intermediário do espaço entre o poder burocrático e poder político, decorrente do distanciamento do núcleo de decisão do *locus* formal do poder. Nesta perspectiva, o Estado se apresenta como provedor, os políticos como pedintes e a sociedade como credora. Neste sentido, a burocracia adquire um espaço privilegiado de ação, defensora dos interesses públicos. Seu espaço tende a aumentar porque é a única a apresentar propostas técnicas claras e consistentes, diante de grupos com propostas abstratas. Quanto maior a crise e o conflito entre os grupos que disputam o poder político, maior será o seu espaço de poder. Por isso, a autora defende que um quadro de funcionário competente, ou uma elite burocrática, é essencial para formular e operar novos desenhos institucionais.

Interpretou-se eficiência estatal em termos de insulamento burocrático, concentrando o poder decisório no núcleo do Estado, constituído por uma elite de especialistas, com primazia na racionalidade técnica. Isto porque a eficácia na administração publica da crise e revigoramentos das instituições democráticas foram conduzidos como alvos contraditórios, marginalizando a política e esvaziando a agenda pública quanto às reformas sociais.

Para solucionar a crise do Estado atual, utiliza-se uma perspectiva elitista, onde se evidencia a capacidade de implementação de reformas da competência técnica e excelência do quadro administrativo: qualidade do pessoal administrativo, existência de um técnico de

alto nível, reforço do sistema meritocrático e de normas universalistas. O ativismo social e a participação política são considerados como precursores do clientelismo a de praticas particularistas.

A definição de metas é feita pelas próprias elites estatais, dissociadas da esfera publica, onde os interesses mais dispersos e menos organizados da sociedade se encontram. Eficácia operacional se confunde com a concentração do poder decisório em agênciaschave.

2.8- REFORMA DO ESTADO

Donald Kettl (1998) assinala que a Reforma do Estado representa uma revolução de idéias e de políticas publicas, onde o objetivo é atender as necessidades de cidadãos e não à conveniência dos burocratas. As questões fundamentais seriam enfatizar a *accountability*, o resultado final, o papel dos servidores públicos, dos cidadãos e do núcleo do Estado.

No âmbito da política de recursos humanos, Kettl entende que a reforma implica em motivar os servidores públicos, a criar um senso de dever público onde o compromisso em relação a um melhor serviço público é primordial. As mudanças implicam em aferir o desempenho, em treinamento mais qualificado, em reformas de sistemas de pessoal. Incluise a ainda uma mudança de cultura organizacional, onde estimula-se o funcionário a enfocar os cidadãos como consumidor, a ser servido, e não mais como cliente a ser atendido.

Nogueira (1998), assinala que a Reforma do Aparelho do Estado implica em um amplo programa de ação, destacando a importância de uma política de recursos humanos: constituir um aparato burocrático ágil e flexível, capaz de produzir inovação

organizacional e gerencial permanente, coordenar e planejar, atuar de modo descentralizado e estimular a gestão intergovernamental.

O aparelho técnico e administrativo deve estar qualificado para formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, focalizando o cidadão. O autor ainda ressalta a necessidade de gestores técnicos e políticos, como difusores de estímulos favoráveis á democratização, á transparência governamental, à cidadania, á redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil. Alem disso, a política de recursos humanos deve procurar repor a identidade profissional do servidor, motivá-lo e melhorar sua performance nos vários órgãos e setores da administração pública.

Pereira Bresser (1997) assinala que para a reformar o Estado implica em accountability e participação. Pereira ainda acrescenta que esta nova burocracia deve satisfazer as forças sócias, ainda que indiretamente através das políticas públicas, uma vez que as instituições democráticas não possuem mecanismos que permitem aos cidadãos sancionar diretamente as ações legais dos burocratas. No entanto, mecanismo isolado de accountability não é suficiente para garantir a atuação do governo e burocracia no interesse do cidadão. É preciso que os cidadãos utilizem o seu poder de persuasão, para que o governo realmente aja de modo a garantir o bem estar da população e não seu interesse próprio.

Assim a nova administração gerencial orienta-se para resultados e para cidadãos, diferentemente da administração pública burocrática, que se concentra no processo legalmente definido.

A nova administração prevê instituições menos hierarquizadas, com alto grau de envolvimento de todos os servidores, fazendo a transparência e o controle por meio de profissionais generalistas, capazes de integrar conhecimentos diversos que lhe permita

escolhas estratégicas e eficientes. Seria criar uma máquina burocrática preparada para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem como habilita-la a formular, executar, monitorar e avaliar Políticas Públicas e sociais capazes de responder aos desafios contemporâneos.

Estes objetivos seriam alcançados por intermédio da criação de carreiras bem estruturadas, valorizando a seleção por mérito, a obrigatoriedade de cursos de formação treinamento e aperfeiçoamento. Neste sentido busca-se dotar o Estado de um núcleo estratégico, composto por carreiras ligadas à gestão de finanças (Público-tesouro e Orçamento - pessoal civil), à formulação e monitoramento da implementação das políticas públicas e regulação dos serviços públicos.

O insulamento burocrático, cujo objetivo é implementar políticas imunes ás pressões dos interesses particulares, provou ser insustentável. Não é possível disponibilizar o processo de formulação e execução de políticas completamente protegido. A intenção é de proteger o núcleo técnico do Estado da interferência oriunda do publico ou de outras organizações intermediarias, mas o próprio processo de insulamento não é a política: agência e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com objetivo de garantir a exeqüibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos do congresso.

No sentido contrário o insulamento burocrático, surgiu a concepção de autonomia. O autor refuta a associação entre insulamento e eficácia da ação estatal. Para ele, é imprescindível a existência de canais institucionalizados de articulação com base social, que fornecerão *imput* para o processo decisório. Assim, apenas um Estado forte, dotado de corpo burocrático coeso e estruturado seria capaz de estabelecer relações salutares com as

elites privadas. Bresser (1997) analisando Schneider, acrescenta que os burocratas estão interessados, em primeiro lugar, em suas carreiras, e esse interesse central, por sua vez, influencia as preferências políticas e a tomada de decisão.

O insulamento burocrático surgiu como forma de contrabalançar o clientelismo, criando ilhas de racionalidade e de especialização técnica. O insulamento burocrático significa proteger determinado corpo técnico da burocracia de interesse e de demanda populares e de cunho particular. É comum atribuir a eficiência estatal á autonomia burocrática por intermédio de elites burocráticas encapsulada.

Os conceitos utilizados neste capitulo os quais visam integrar a discussão teórica e as práticas do Desenvolvimento de Recursos Humanos com o processo da Reforma do Aparelho do Estado demonstrou até que ponto o Estado deve contribuir para desenvolvimento de um país, orientado no sentido da ordem social justa e qualitativa. Na busca de renovar o seu quadro de pessoal ressalta-se a importância recíproca existente entre o desenvolvimento de um país e o servidor. Embora esteja ocorrendo um maior interesse por parte de pesquisadores nesta área, no contexto guineense ainda há carência muito grande de estudos que ofereçam conhecimentos com base na cultura.

Embora as pesquisas existentes na área, não sejam conclusivas, percebe-se que elas revelam um vínculo entre treinamento e desenvolvimento de pessoal. Mesmo com as controvérsias existentes entre a necessidade de desenvolver o servidor publico e a possibilidade de se manter uma força de trabalho bem capacitadas no contexto da Reforma do Estado, há evidencias de que o desenvolvimento de recursos humanos é importante para a sobrevivência das instituições publicas.

Na terceira seção deste capítulo foi discutido o conceito carreira. Este, está atrelado com a obtenção de capacitação e de acesso às experiências profissionais necessárias para

competir pelas oportunidades para atingir as metas estabelecidas pelas che fias. Posteriormente, deu-se a entender através do conceito que a carreira é relativamente nova para especialistas de Recursos Humanos. Os objetivos destes especialistas são de estudar como fatores motivacionais podem integrar funcionário com a instituição.

A burocracia na concepção weberiana explica alguns traços da burocracia dos dois países em questão, incluindo-se algumas características da carreira dos servidores públicos. O tipo ideal weberiano é um guia nos estudos sobre a burocracia. Posteriormente trata-se de um outro conceito, a elite burocrática que explica melhor algumas peculiaridades da carreira dos servidores públicos.

A concepção do Geddes quanto á autonomia estatal parece ser utilizada nas reformas de estados, o que justifica o seu estudo. Por intermédio de uma analise critica da autora é possível entender a falta de ativismo social no processo da reforma.

A questão das elites, como já salientado anteriormente, visa destacar características da carreira analisada, seu papel na administração publica, bem como na Reforma do Estado. Além disso, discute o insulamento burocrático e suas consequências. Nesta perspectiva, é preciso analisar o Estado e a Reforma do Aparelho do Estado dos dois paises. A atual questão na reforma dos estados é aumentar a capacidade estatal, torna-la mais eficiente. No entanto, a capacidade estatal esta atrelada, ao insulamento burocrático. Surge a concepção weberiana de burocracia, na tentativa de despersonalizar ao máximo a administração. O conhecimento especializado de determinadas carreiras as isola de pressões do clientelismo, assegurando sua competência.

Ainda que as decisões não sejam totalmente isentas de ideologia e preferências, na medida em que a própria autonomia estatal reflete as preferências dos próprios servidores públicos, na visão do Geddes, a criação de um núcleo estratégico do Estado de reforma esta condicionado á competência técnica e excelência do quadro administrativo.

Trata-se de formar uma elite burocrática, nos termos dos bolsões de eficiência. Qualquer interferência representa uma ameaça à qualidade das decisões. Assim, a própria participação política da sociedade civil representa práticas clientelísticas e particularidades.

No intuito de incentivar a qualificação desta elite burocrática, critérios meritocráticos de admissão são exigidos, bem como de percepção da remuneração. O Desenvolvimento de Recursos Humanos no contexto da Reforma do Estado está atrelado à capacitação permanente dos servidores. No entanto o processo de Desenvolvimento de Recursos Humanos pressupõe um compromisso por parte dos governos, dos servidores e da instituição como um todo. A melhor maneiraÏde envolver os diferentes atores é por intermédio de um processo de implementação claro e transparente.

Na fase atual o processo da Reforma do Aparelho do Estado em Guiné os servidores públicos não estão comprometido com a mesma. Utilizando-se do insulamento tecnocráticos dos núcleos tecnocráticos na máquina administrativa, o governo iniciou a Reforma do Aparelho do Estado no alto escalão. A sociedade civil é o mecanismo de participação política daqueles que não são consultados. A busca pela maior eficiência estatal e rapidez na administração da crise, que deu origem à reforma, foi interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrata de gestão.

No entanto, as reformas conduzidas apenas por uma elite burocrática selecionada dificultam o processo de consolidação da democracia. A questão da ingovernabilidade é tratada de forma equivocada, pois existem três fatores no processo de implementação que são responsáveis por esta ingovernabilidade: a) falta de instrumentos e condições operacionais satisfatórias; b) a estratégia de implementação formulada pelas elites

governamentais é inadequada no ponto de vista de mobilização de apoio externo, desconsiderando as arenas de negociações com a sociedade civil; c) e a necessidade de comprometimento dos interessados e não a sua exclusão.

Neste sentido, o processo de implementação de Desenvolvimento de Recursos Humanos na administração publica necessita de maior transparência e envolvimento dos atores. Dúvidas e incertezas comprometem as mudanças e seus efeitos. Além disso, a participação e comprometimento dos envolvidos enriquecem o processo que deixa de ser demasiadamente tecnocrático e distante das reais necessidades.

Cabe destacar, também, que o modelo weberiano de burocracia e a noção de autonomia estatal de Geddes, desconsideram os traços culturais das administrações publicas. Pratica clientelísticas e particularistas não podem ser totalmente isoladas de processos de reforma. Estas sutilezas devem ser observadas no estudo do processo da Reforma do Aparelho do Estado guineense. Entretanto, são discussões teóricas que conduzem à uma melhor compreensão no processo da Reforma do Estado, com reflexo na sua política de Recursos Humanos.

3. EVOLUÇÃO DOS ESTADOS E SUAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

O presente capítulo é dedicado à análise da evolução conceitual e prática da formação profissional dos servidores públicos. Nesse capítulo será operacionalizada a identificação do caminho que a formação profissional trilhou desde o paradigma de administração científica até o comportamentalismo dos anos 2003. Este segmento pretende analisar mudanças do papel da capacitação profissional desde as empresas privadas até o setor público.

Inicialmente, aborda-se o processo de evolução e o percurso que a capacitação profissional trilhou até a sua chegada em administração pública. A partir de então, descreve-se aspectos gerais da evolução do Estado em relação às principais tendências mundiais - de globalização, de progresso da tecnologia da informação e de organização da sociedade civil. Posteriormente, serão analisados, a partir de um resgate histórico, o processo da evolução do Estado brasileiro e guineense, com seus respectivos tipos de administração. Em seguida, serão analisadas as principais estratégias adotadas pelos dois governos, a fim de promover a modernização da administração pública por meio da política de capacitação permanente.

No fim do século XIX, com o significativo crescimento do trabalho especializado, surgiram diversas teorias administrativas onde o processo da produção era concebido sob a perspectiva da Engenharia. Nesta abordagem, administrar era controlar o processo da

produção em si, pressupondo-se que o monitoramento preciso de todos os eventos gera a eficiência do resultado. Para o Malvezzi⁹, o monitoramento é garantido em sua eficiência pelo conhecimento científico, e sob mecanismo de coordenação, como é o caso de autoridade gerencial.

De acordo com este enfoque, o treinamento dos indivíduos aparece como elemento fundamental do processo produtivo. A formação profissional é o meio que garante a competência requerida para o perfeito exercício da tarefa, ou seja, a posse de "know how" que é a capacidade de realizar a tarefa de acordo com o padrão de resultado e tempo definido pelo planejamento. As tarefas e atividades são definidas por setores especializados em planos e programas de tal forma que o que se espera do funcionário é o saber fazer, para que ele aprenda a realizar a tarefa em todas as suas variações possíveis.

A competência profissional adquirida era regulada por meio de atividades desenhadas, que ensinavam os procedimentos aos funcionários de modo a adestrá-los às habilidades requeridas pelas funções. A regulagem da competência foi inspirada no laboratório de psicologia e criada para os diversos especialistas em ciências comportamentais por meio de experiência do cotidiano. Devido ao fato dos administradores desconhecerem técnicas de aprendizagem e como a concepção do processo produtivo depende destas técnicas, as ciências comportamentais foram requisitadas como colaboradoras da administração para fornecer informações sobre as condições e instrumentos de aprendizagem.

A partir daí, a psicologia dedicou-se à elaboração de teorias e instrumentos que garantissem o controle de competência, tendo em vista a produção do desempenho esperado pelo planejamento das tarefas. Assim sendo, surgiu a psicologia industrial que

.

⁹ Malevezzi, Sigmar.p.17.1994

legitimou a abordagem da engenharia, através das primeiras teorias formuladas, dando ao usuário da administração, o suporte da experiência científica, por meio de uma tecnologia chamada psicometria.

Nesta abordagem, o funcionário é visto como um ser fragmentado em habilidades e traços de personalidades. A habilidade era entendida como algo objetivo existente dentro do indivíduo, que ocorria independentemente de ser descoberta por alguém e, que poderia ser mensurada, pelo menos indiretamente. Essa perspectiva propiciou o aparecimento dos perfis profissionais. O termo perfil é dado a um conjunto de requisitos exigidos de um indivíduo para a realização de uma tarefa. Como as tarefas eram planejadas por setores especializados, o perfil é definido por especialistas da área de Recursos Humanos e se constituía no alvo dos programas de treinamento.

Os instrumentos criados pela psicometria permitem a aferição científica desse alvo das condições pessoais apresentadas pelo trabalhador. A diferença entre perfil e indivíduo indicava a necessidades de treinamento. Este era um instrumento de asseguramento das condições individuais para o êxito na realização da tarefa. Os programas de treinamento profissional eram formulados a partir dos requisitos das tarefas e eram constituídos em exercícios de velocidade, precisão, acuidade e transmissões de informações e mudanças de atitudes, tendo em vista se aproximar do desempenho padrão definido no planejamento.

De acordo com Malevezzi ¹⁰, o treinamento é um conjunto de atividades que propícia a aquisição do "know-how" para a realização de tarefas. No treinamento é essencial a relação entre as atividades programadas e os resultados. Por essa razão, a inabilitação do trabalhador especializado em eventos, como sua capacidade de seguir ritmo das máquinas, de desempenhar a sequência de tarefas e de aprender a tecnologia, era

-

¹⁰ Malevezzi, Sigmar, p.23,1994

traduzida em revisão dos perfis e das atividades que acompanham o programa de treinamento.

Desta forma, limitada à psicometria, que se responsabilizava pela análise de desempenho esperado em tarefas detalhadamente definidas, a capacitação profissional baseou-se mais no desenvolvimento dos traços previstos nos perfis e menos no desenvolvimento do indivíduo como Sujeito. Mais tarde, devido às pesquisas, os traços se estenderam para características cognitivas e de personalidade.

O treinamento tornou-se uma atividade regulatória concebida para o controle de desempenho a partir de modelagem do perfil. Desta forma deixou de ser o aprender *fazer*, que acontecia nas oficinas para se tornar uma atividade intencionalmente articulada para a regulagem do desempenho no processo de produção. Treinar representava um ato administrativo essencial, porque conferia o "know-how", que era o instrumento pessoal que permitia ao trabalhador desempenhar as tarefas de suas funções com precisão, ritmo e seqüências de atos previstos no planejamento proposto. Funcionava como instrumento necessário de alteração do comportamento do indivíduo de modo a transformá-lo de um profissional de menos rendimento para um indivíduo de maior eficácia. Nesta perspectiva, permitiu a prática da administração e da psicometria que tornaram-se parceiras e que legitimavam os projetos uma da outra, com questionamentos mútuos. Isso aconteceu mesmo após o experimento de *Hawthome*, que deu à capacitação profissional uma dimensão psicológica ao incluir no conteúdo dos perfis outros aspectos do ser humano, como os sentimentos e a influência dos grupos sociais.

O estudo de"Know how" concluiu que o trabalhador é um membro do grupo e que seu desempenho não é o produto da sua capacidade social. Foi constatado que o trabalhador não reage como indivíduo, mas como membro do grupo. A partir do paradigma

da Engenharia o treinamento foi dissecado em seus elementos, percebeu-se que o desempenho no trabalho era uma decorrência do indivíduo como um todo e não de suas habilidades motoras e mentais. Havia indícios de que os sentimentos participam de modo significativo no sucesso do trabalhador e de que o grupo apresenta mecanismos reguladores de recompensas e punições que pautavam a direção de desempenho.

A partir dessas descobertas, o conceito de capacitação foi enriquecido, mas continuou sob a perspectiva da Engenharia, porém reconhecendo que o ser humano era muito mais complexo de que um conjunto de traços. Estes traços é que estão relacionados ao desempenho, proporcionam uma visão mais realista de sua determinância. O desempenho foi configurado como produto de competência, do empenho e dos padrões de desempenho. Em vista disso, os alvos de capacitação profissional estenderam-se para as cognições, caracterizando suas tendências dos anos 50 e 60, evidenciadas pelas freqüências de atividades com dinâmica de grupo e até dramatização.

A teoria do sistema era colocada como modelo para análise do comportamento organizacional e o treinamento, embora ainda articulado como um processo regulatório, já não era mais entendido como um evento isolado, mas como um evento sistêmico.

Esta concepção contribuiu para a diferenciação da capacitação profissional em dois processos distintos: o treinamento e o desenvolvimento. O desenvolvimento foi identificado como a ampliação de potencialidades, tendo em vista o acesso do poder da hierarquia do poder, ou seja, a capacitação do indivíduo para ocupar cargos que envolvem mais responsabilidades e poder. Portanto capacitar não é desenvolver habilidades, mas ser identificado com a organização. O treinamento foi identificado como aperfeiçoamento do desempenho no mesmo nível hierárquico, ou seja, algo à margem da carreira hierárquica,

relacionada à instrumentalidade pessoal. O treinamento foi configurado como uma précondição para o desenvolvimento.

Nesta nova abordagem a relação com a carreira profissional é fundamental, porque está mais identificada com a ascensão na hierarquia do poder do que com o desenvolvimento da identidade profissional, embora esta seja importante nas negociações para o acesso na hierarquia. A capacitação profissional emerge como uma questão de recursos humanos para a empresa e não como uma questão do ser humano.

A interpretação do Malvezzi ¹¹ retrata bem esta situação na abordagem da fábrica taylorista, mesmo enriquecida com o reconhecimento da complexidade expressa pela abordagem sistêmica, o ser humano entrou caricaturizado, porque não assumido como pessoa, mas como um conjunto de atributos articulados de modo complexo, a serem manipulados em função de valores oriundos de sua relação direta com as tarefas a ele designadas ou ao nível hierárquico do poder. Essa concepção da administração e formação predominou até os anos 70.

Na década de 70, os mundos dos negócios foram atingidos por mudanças radicais e abrangentes. Novas tecnologias surgiram permitindo novas formas de organizar a produção e as empresas começaram a ser mais competitivas. A partir daí, os movimentos operários reivindicaram mais participação no processo decisório. A abordagem da Engenharia mostrou uma perspectiva muito rígida para suportar a dinâmica de mudanças e a rapidez de decisão requerida pelas competitividades. Os controles externos, quer sobre as tarefas quer sobre as pessoas, começaram a ser insuficientes para garantir a eficiência e a eficácia. Essas mudanças indicaram que as bases da capacitação profissional estavam se transformando.

.

¹¹ Malevezzi, Sigmar.p.23,1994

Para superar essas pressões, as empresas foram reorganizadas pelas políticas de modernização que poderiam ser resumidas em quatro micro-políticas - a competência, a tecnologia, a parceria, a flexibilidade. O referencial básico do treinamento, que então era a tarefa, é substituído pela missão da empresa. A missão consiste no alvo a ser realizado pelo Sujeito, para o qual ele recebe mais autonomia, cobram-lhe mais responsabilidade pelos resultados e exigem dele mais criatividade e visão de longo prazo.

Sob essas contingências estava o germe do paradigma de recursos humanos, ou seja, a substituição dos controles sobre o processo pelo controle sobre os resultados, a partir dos controles interno do Sujeito. Isso significa que a capacitação profissional teria de cuidar do desenvolvimento de auto-regulagem, o que era uma conseqüência do paulatino desaparecimento do planejamento de tarefas. O parâmetro de capacitação não mais poderia ser o perfil, porque os cargos não eram mais estáveis em suas tarefas, mas deveria reorientar-se para o resultado a partir da auto-regulagem.

Essas mudanças fizeram com que a Administração dos anos 90 dependesse de aprendizagem e de atualização dos recursos humanos, na mesma proporção em que a Gestão dos anos 20 dependeu de racionalização das tarefas. A Administração moderna deixa de privilegiar o controle sobre o processo, marca registrada da Administração científica, em favor do controle sobre o resultado. O desafio da Administração não é o ajustamento das pessoas aos planos, mas o desenvolvimento das pessoas para enfrentar a realidade exterior dinâmica e em contínua mutação pela pressão da competitividade.

No âmbito da Administração Pública¹², todos esses fatores têm contribuído para tornar a formação profissional uma questão presente em diferentes realidades e de âmbito internacional. Por um lado, os novos termos da competição internacional e a

.

¹² Malevezzi, Sigmar.p.30,1994

financeiralização da economia pressionaram fortemente o setor público para o uso eficiente de recursos. A transformação tecnológica, sobretudo no campo da informação, imprime um novo acelerado ritmo ao processo de trabalho e de comunicação.

Por estas razões, uma das características mais marcantes das reformas das administrações públicas dos anos 90 foi a introdução nos setores públicos de diversos mecanismos do tipo comercial, que se baseavam na hipótese de que o serviço público podia atingir a eficiência máxima funcionando como uma empresa. Em vários setores, os serviços foram privatizados ou repassados a prestadores de serviços de fora do setor público. Neste sentido, inúmeras regulamentações que governavam as administrações públicas sofreram várias modificações, o que reduziu ou ocultou as diferenças entre o fato de estar empregado no setor público ou empregado no setor privado.

Quanto ao Estado, transição histórica da sociedade tradicional para a sociedade moderna, da economia pré-capitalista para a capitalista, deu-se, no domínio econômico e político e de forma mais ampla, no domínio social. As tribos se transformaram em impérios, ou em cidades-Estados; mais tarde, as cidades-Estados e os feudos se transformaram em modernos Estados-nação. Dentro de cada sociedade, os regimes políticos mudaram, muitas vezes de maneira cíclica, de formas mais autoritárias ou oligárquicas para formas mais democráticas de governo, da monarquia para a república.

Com o surgimento do capitalismo e do Estado-nação, a mudança política deixou de ser cíclica e adquiriu uma direção. A direção do progresso, segundo os iluministas; da racionalização, segundo Max Weber; do desenvolvimento econômico e político auto-sustentados, que fossem estabelecidos pelo capitalismo e pela democracia que mostraram, até agora, serem auto-sustentáveis e capazes de gerar o seu próprio aprimoramento contínuo.

Só se pode falar de um novo Estado com relação a um Estado antigo se tem como referências as formas anteriores. O Estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII, sendo denominado Estado Absoluto ou estado das monarquias absolutas. No século XIX, o Estado se torna liberal e burocrático: o Estado liberal estabeleceu o império da lei ou o Estado do direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam. No século XX, o Estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal democrático e depois social democrático. Agora o novo Estado se direciona no sentido de tornar-se social liberal, e gerencial. Como as instituições do Estado mudam ao longo da história, as organizações do Estado e a gestão pública também deve mudar.

Com o surgimento do Estado Absoluto, coloca-se a questão da separação da seara pública, da privada. O Estado liberal resolveu a questão por meio da revolução constitucional e liberal e pela reforma do serviço público. Com as primeiras, estabeleceu-se o Estado de direito; com a segunda a administração burocrática que substituiu a administração patrimonial. Mas o regime político permaneceu autoritário. O Estado Liberal Democrático, por sua vez, superou o autoritarismo, mas colocou a questão da justiça social. O social democrático ensaiou uma resposta para a questão dos direitos sociais e para o problema da igualdade de oportunidades, mas revelou-se inefíciente em um modo em que a eficiência econômica se tornou cada vez mais premente. O Estado social-liberal se mantém comprometido com a justiça social, ao mesmo tempo em que é uma resposta adequada à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos.

Neste presente estudo, somente serão considerados aqueles países que resolveram problemas da crise econômica através da Reforma do Estado e da Reforma Administrativa.

A principal transformação do Estado ¹³ e da forma de gestão que aconteceu nas últimas décadas foi a grande mudança na sua forma de organizar o trabalho, que se torna mais descentralizado, e tendo no seu processo decisório, maior participação da sociedade. Neste contexto o Estado passa de produtor de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento econômico e social, com uma participação mais direta dos cidadãos nas suas decisões.

Dentro de uma perspectiva histórica, o Estado liberal dos séculos XVIII e XIX foi um Estado mínimo, composto de um pequeno núcleo estratégico exercendo apenas funções típicas de Estado, tais como defesa nacional, arrecadações e diplomacia, entre outros. Nesta configuração, o gasto público era muito pequeno em relação ao produto econômico de cada país.

Em meados do século XIX apareceu o Estado de Bem Estar Social, que passou a atuar diretamente na área social e a de intervir diretamente no domínio da economia. Passou a ter gastos crescentes até a cris e dos anos 1980. A causa da crise foi devido ao alto custo de sua operação, que só pode ser exercida com altas taxas de crescimento econômico, o que não vem ocorrendo nas últimas décadas.

Com a tendência atual na evolução do Estado, percebe-se que o mesmo deverá manter um amplo campo de ação na promoção dos serviços sociais e coordenação da economia, mas com as operações e execuções de suas ações preferencialmente descentralizadas e sujeitas a uma maior competição. Este novo perfil do Estado mantém uma importante participação de gasto público em relação ao PIB de cada país, mas com um estrito equilíbrio financeiro. Definindo o tamanho do Estado como sendo a participação do

¹³ Pereira Bresser, Luis Carlos .p.52.1997

gasto público em relação ao produto interno bruto de cada país, este vem aumentando substancialmente nos últimos cem anos.

O surgimento do Estado burocrático na era moderna, concomitante à emergência do Estado de Bem Estar, tem como características a ação direta e a impessoalidade, além da padronização e controle de procedimentos pré-estabelecidos, nos modelos de dominação racional legal conceituado por Max Weber. Este fato trouxe também o surgimento de muitos problemas relacionados ao desempenho da Gestão Pública, na medida em que se ampliou o papel do Estado na produção de bens e serviços para a sociedade. O problema de desempenho era de predominância da contratação direta de funcionários e não de empresas ou de organizações para a produção de bens e execuções de serviços à população. Esta ação direta do estado exige um güande esforço de gestão do setor público, atividade pouco eficaz no estado burocrático, que privilegia o controle do processo do trabalho ao invés do controle de resultado. Este Estado de Bem Estar e burocrático entrou em crise também nos anos de 1980.

A transformação do Estado neste momento é fortemente influenciada por três grandes tendências mundiais: globalização como integrante da economia mundial, avanço da tecnologia da informação e emergência da sociedade civil organizada. O avanço da tecnologia da informação, a redução dos custos de transporte, o aumento do comércio internacional, a expansão do sistema capitalista e a internacionalização dos mercados financeiros levaram ao surgimento de novos paradigmas, onde as competitividades entre as organizações e a busca de eficiência e da efetividade se tornaram essenciais.

Neste contexto, surge nova relação entre capital e trabalho e a tradicional luta de classes deixou de ser o foco das principais disputas. Ao mesmo tempo ocorreu o fim da proteção ao indivíduo e da estabilidade no emprego e o aumento do desemprego, levando

ao aumento da demanda social em relação ao Estado. Por outro lado, ocorreu uma diminuição do Estado nacional levando à formação de blocos regionais como a União Européia-EU, Comunidade Econômica de Desenvolvimento da África de Oeste -CEDAO, MERCOSUL, entre outros.

A globalização também leva ¹⁴ a uma maior concentração do capital, com o aumento de fusões e incorporações, parcerias principalmente entre empresas multinacionais, responsáveis pela terça parte da produção mundial, mas com apenas setenta milhões de empregados, o capital financeiro internacional, segundo expectativas e tendências é instável, responsável por turbulências e incertezas cada vez maiores. Por outro lado, a globalização fez com que o papel do Estado fosse fundamental como agente estratégico, gerando uma concentração entre a demanda de maior participação da sociedade civil e a necessidade de decisões mais rápidas. Neste contexto, a globalização representa uma ameaça para os Estados fracos, nas é também uma oportunidade para os Estados mais fortes.

Todo esse processo foi intensificado pelo progresso do avanço da tecnologia da informação, que além de favorecer o comércio internacional, interliga cidadãos de diversas nacionalidades segundo novos interesses e demandas. Por outro lado, o crescimento das informações em rede, o aumento da transparência, e a conseqüente diminuição da burocracia estatal, aumentaram o controle social sobre o Estado o que contribuirá para a democratização do processo decisório e para uma maior efetividade na ação governamental. Este avanço na relação estado e sociedade, aliado ao fortalecimento da organização da sociedade civil, deve acabar com o monopólio do Estado sobre o público.

-

¹⁴Pimenta, Carlos César.p.23. 2003

No Brasil já na fase republicana, o primeiro governo que teve uma ação reguladora na esfera social, criando direitos sociais e organizando o mercado de trabalho essencialmente capitalista, foi Getúlio Vargas. O processo de modernização da sociedade brasileira foi ocorrendo a partir da sua particularidade histórica.

Dado o passado escravocrata, as relações personalistas entre senhores de terra e a população trabalhadora, a nascente das industrias foram vistas como riquezas novas. Portanto, foi um série de desdobramento do sistema agro-exportador que veio a entrar em crise devido à conjuntura inaugurada com queda da bolsa de Nova Iorque em 1929. Em um país com recente passado escravista, falar em sociedade civil era tarefa dificil, senão surrealista. No começo do século XX, o Brasil não estava plenamente no mundo moderno, as relações sociais eram fundadas em um patrimonalismo que tornava o Estado um apêndice dos senhores rurais.

As classes trabalhadoras, cuja expressão maior foi firmada com a implementação do mercado livre, guardam suas peculiaridades em um país onde o excesso de mão-de-obra escravo era rural, havendo a necessidade de demandar trabalhadores livres para a nova economia urbano-industrial. A diferença interna de classes trabalhadoras e a regionalização dos movimentos operários, dada a própria regionalização da economia, colocaram um tipo específico de política no país, onde a fragilidade das representações populares no aparelho do Estado era flagrantemente atestada pelo ato de poder e pela punição das condições de trabalho no Brasil.

Criar no país uma base capitalista para um modelo urbano-industrial foi a tarefa empreendida pelo Estado Novo. O nacionalismo de Vargas, a idéia de um progresso econômico com bases nacionais logo encontrou adversário externo. Assim, as conjunturas que seguem no segundo pós-guerra foram marcadas pela ação dos Estados Unidos da

América do Norte na busca em tornar-se hegemônico na condição econômica e política no mundo ocidental, dada a rivalidade com o bloco Soviético.

O Brasil¹⁵ seguiu um modelo de desenvolvimento econômico nacionalista até o governo João Goulart, quando numa crise interna, aliada à influência externa, o golpe militar de 1964 colocou o país numa linha aliada dos Estados Unidos. O período da ditadura militar foi marcado por rupturas internas. Podemos, numa análise genérica, identificar duas linhas de condução do Estado militar. De 1968 até 1976 o Estado empreendeu uma marcha forçada na economia brasileira, buscando manter os mesmos índices de crescimento econômico verificado no período do Milagre Brasileiro.

Após a crise da economia mexicana e a crise de petróleo, a conjuntura econômica do mundo se redefiniu. Neste contexto, o Banco Mundial e o FMI foram determinados para garantir os pagamentos das dívidas externas dos países periféricos. Estas instituições elevaram as taxas de juros, agravaram ainda mais a situação financeira dos países pobres. Ainda podemos colocar como fator da fragilização das economias periféricas, a crescente desvalorização dos termos de troca e o avanço tecnológico que aumentaram a distância entre os países centrais e os periféricos.

O Estado brasileiro, após a aventura empreendedora do segundo PND, foi sacudido por uma crise financeira e política. Assim, a década de 70 foi marcada pelo descontrole de inflação, queda dos índices de arrecadação da receita fiscal e maior concentração de riqueza numa parcela menor da população, agravando o quadro social.

O governo Figueiredo foi marcado pela distensão política e pelo processo de transição democrática. Internamente, o país atravessava uma reorganização dos

¹⁵ Pimenta Carlos César.p.23. 2003

movimentos políticos, com o surgimento de CUT -Central Única dos Trabalhadores, o PT Partido dos Trabalhadores e ainda toda a agitação da sociedade civil organizada.

Com a campanha pelas diretas já ressurge um movimento político de massa, e o Estado é acusado pela direita de ineficiência no controle da inflação e de dificultar o crescimento econômico, pela esquerda de favorecer o grande capital internacional e nacional, entrando em uma crise de governabilidade cada vez mais se isola. É aqui que houve a transição democrática.

Em 1986, já no governo Sarney, foi criada uma reforma administrativa com vistas a promover a modernização e a eficiência do aparelho do Estado. Idealizou-se neste contexto de Reforma Administrativa, a carreira do servidor de nível superior, que foi efetivamente criada pela lei nº 7834 de outubro de 1989.

Diversos percalços jurídicos quanto à legislação de carreira podem ser verificados. A primeira idéia foi de criar um cargo de natureza especial e não uma carreira específica (projeto de Lei nº 243, de 1987-PL 243/87). A vinculação desse cargo à carreira só seria proposta um ano depois, mas os cargos seria preenchidos de acordo com a necessidade do serviço e em número a ser estabelecido, anualmente, pelo ministro-chefe da Secretaria da Administração da Presidência.

Trata-se da concepção de carreiras múltiplas, onde carreiras superiores seriam criadas em todos os órgãos federais que ainda não as tivessem. Neste substuitivo procurouse reduzir o espaço constitucional do servidor de nível superior quando se defendeu a sua inserção somente em áreas meio e não em áreas finalísticas da máquina burocrática. No entanto, o Senado decidiu pelo retorno dos textos originais do projeto de Lei, que não especificava áreas de ocupação para ocupantes de cargo. Surpreendentemente, o presidente Sarney vetou o projeto alegando que a determinação legal de extinção de 80% dos cargos

do provimento efetivo que não estivessem preenchidos em 1º de Janeiro de 1990, data em que os aprovados do primeiro concurso público para nomeação do cargo não teriam concluído o curso superior.

Assim, iniciou-se todo o processo de regulamentação de carreira, com uma concepção de carreira única, com a edição da medida provisória nº 84 de 15 de setembro de 1989. O significado do termo carreira, assumiu, então, a mesma denominação dos respectivos cargos de provimento efetivo – Especialistas em Políticas Públicas e Gestores Governamentais. Novamente, delimitou-se os exercícios de atividades de gestores governamentais a algumas áreas sistêmicas: Recursos Humanos, Serviços de Administração Geral, Planejamento Organizacional, Organizações e Sistemas, Finanças e Controle Interno, Planejamento e Orçamento, Atribui-se à redução de espaço institucional dos gestores governamentais à perda de status de SEDAP, que foi transformado em secretaria de recursos humanos da Secretaria de Planejamento e Coordenação –SEPLAN.

Entretanto, a Comissão Parlamentar Mista encarregada de julgar a constitucionalidade e mérito de medida provisória sobre suspensão do dispositivo legal que determinava a delimitação de servidor público, foi considerado incompatível com o princípio da Administração Pública. As instituições públicas devem ter liberdade de colocar os especialistas onde eles fossem necessários, cumprindo ainda os objetivos para os quais a carreira estava sendo criada. Nestes termos, a medida provisória nº 84 é transformada na lei nº 7834 em Outubro de 1989, não delimitando áreas de atuação, mas conservando a definição das atividades: formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento.

Em 22 de Janeiro de 1990 é homologado o resultado final de curso de formação da primeira turma de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental, mas sem que a carreira estivesse regulamentada, o que só virá a ocorrer em 30 de janeiro de 1990

com o Decreto nº 98.895. Este restabelecia a indicação de áreas preferenciais para atuação dos ocupantes de cargo: áreas sistêmicas de recursos humanos, serviços de administração geral, organizações sistemas e métodos, orçamento e finanças.

No entanto, é de salientar as sucessivas alterações nos instrumento legais, como a mudança do nome do cargo, Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental no projeto de Lei 243/87 (PL 243/87). Esta denominação seria mantida nos demais instrumentos referentes à carreira. Houve uma diminuição do número de cargos e ampliação do local de atuação dos gestores governamentais, inicialmente restrito à administração direta mo PL 243/87. Com o substitutivo, passou-se a incluir as Autarquias Federais. Destaca-se, ainda, a alternância entre a restrição das áreas de atuação dos egressos às áreas meio de Administração Pública, dificilmente compatível com as atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, e a abertura para incluir as áreas afins.

O delineamento da carreira foi conturbado em face da própria estrutura burocráticoinstitucional. As alterações nas esparsas políticas de Recursos Humanos e a perda de status
dos defensores de carreira do governo contribuíram para o tumultuado processo de
institucionalização da carreira. Acrescenta-se, ainda, as fortes resistências de instituições
públicas já organizadas com carreiras superiores como o IPEA, o Itamarati, o Banco do
Brasil, e carreiras de Orçamento, Finanças e Controle. Essas instituições estavam
instituindo quadros para ocupação de espaço de poder burocrático de alto nível no Estado
e não estavam dispostas a ceder lugar aos Gestores Governamentais. Para exemplificar esta
resistência, atribui-se à oposição dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento o veto
presidencial ao PL 243/87. O processo foi tão tumultuado que decorreram mais de dois
anos entre o envio pelo Executivo ao Congresso do primeiro dispositivo legal relativo à

matéria em tela e à regulamentação da carreira. É de salientar que o decreto foi posterior à homologação do resultado final do curso de formação da primeira turma de gestores governamentais.

O governo Collor de Mello, marcado por escândalo e corrupção, teve, no entanto, um caráter decisivo para a Reforma o Estado. Ficou evidente que o processo político do Estado estava centrado na proposta de adequar o país à nova conjuntura mundial. A abertura econômica, pressionada pelos países centrais, não podia mais ser adiada, era possível negociá-la e graduá-la.

A ofensiva contra o funcionalismo público fundamentada na crença da inoperância dos servidores públicos, foi conseguida através do desmantelamento da saúde pública, inviabilizando financeiramente as propostas de descentralizações dos SUS- Sistema Único de Saúde; negligenciando ainda mais a área de educação pública sucaetando as universidades federais; mantendo sem investimento a área habitacional, além de um conjunto de fatores que geraram a antipatia de setores populares. A idéia da eficiência do setor privado, visto através da lente míope que desconsidera a história recente do país, foi a bandeira do governo Collor.

Do receituário político, Collor conseguiu ferir o interesse do grande capital instalado no país. Com a dimensão que tomou as denúncias da corrupção e com setores em indisposição com a política do governo, o Brasil viveu o momento de busca da ética na política, resultante na destituição do presidente Collor do governo.

O debate acerca do governo Collor ainda divide opiniões dentro do Brasil, Não é consenso que o governo tenha sido neoliberal, existe a tese que foi um governo conservador e não neoliberal. A crise do Estado era vista pela falta de controle da inflação e as tentativas de planos econômicos oscilavam com medidas ortodoxas. Assim, segundo

Luís Carlos Bresser Pereira (1997), Collor não era neoliberal, mas tinha que propor reformas para resguardar a capacidade fiscal do Estado e a governabilidade.

Os setores de esquerda foram unânimes em declarar o viés neoliberal de Collor, mas a questão maior não estava em catalogá-lo como neoliberal ou não. Era para avaliar quais as possibilidades reais do governo realizar o controle da inflação e retomar o crescimento econômico. Esta questão só foi conseguida depois do governo Collor.

O governo Itamar Franco agiliza as negociações do MERCOSUL e, dada a estabilidade econômica conseguida pelo Plano Real, o país passa a ter uma taxa de crescimento econômico positiva. No plano administrativo, continua a reforma da previdência social e do funcionalismo público, usando corte dos gastos do governo.

Com o plano de estabilização econômica criou-se o Fundo Social de Emergência, em 1993, buscando uma fonte extra de recursos para o Estado, com o intuito de manter a estabilidade econômica e a criação de uma nova moeda, o real.

Foi, no entanto, com o governo Fernando Henrique Cardoso, eleito com o ganho político da estabilização econômica e controle da inflação -Plano Real, que a proposta da Reforma do Aparelho do Estado tomou força. O governo Fernando Henrique Cardoso, visto como um governo de alianças e coalizões, buscou dar um direcionamento à abertura econômica, à Reforma do Aparelho do Estado e à inserção do país na economia mundial, tornando ativo o MERCOSUL.

Com a Reforma do Estado, iniciada¹⁶ no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, criou-se um núcleo estratégico do Estado. Estes seriam formados por carreiras consideradas essenciais e que seriam constituída por elites burocráticas, preparadas para a adoção de inovações organizacionais e modernas técnicas de gestão, bem

-

¹⁶ pimenta .Carlos César. 50.2003

como habilitadas a formular e executar, monitorar e avaliar políticas públicas e sociais.

Dentre elas incluiu-se a carreira de Gestores Governamentais como uma função estratégica.

A historia da Guiné-Bissau ¹⁷ por sua vez encontra-se associada aos impérios sudaneses. Na verdade, o primeiro império negro de que se tem conhecimento é o de Gana, abrangendo o território compreendido desde o oceano Atlântico ao alto Niger, tendo atingido o apogeu no século X. Caracterizava-se por ser um Estado animista, tolerando bem a prática do islamismo.

Com a queda deste império, verificou-se a libertação de muitos povos que a eles estavam subordinados, como o caso dos mandingas. Posteriormente, a guerra santa (djihad) entre os povos negros islamizados e animistas fez com que muitos escravos fugissem para o oeste, acabando por se instalar na região, que atualmente compreende o território da Guiné-Bissau.

A extinção dos impérios sudaneses foi aproveitada por Portugal, cujos navios começaram a circular na costa da Guiné, explorando as rotas do ouro do Sudão. No século XVI, os portugueses começaram a construir feitorias ao longo do curso dos rios São Domingos, Cacheu, e Buba. No ano de 1588, Manuel Lopes Cardoso (caboverdiano de naturalidade), edificou a primeira fortaleza nos rios de Cabo Verde de Cacheu, obtendo a autorização do régulo Chapaia. Esta seria a primeira capital portuguesa na Guiné-bissau.

Até meados de século XIX, a presença portuguesa era marcada pelo comércio de escravos. Com a abolição de escravatura, os estabelecimentos comerciais entraram em declínio, atingindo praticamente a decadência em 1884/5 em consequência da conferência de Berlim, que exigia a ocupação efetiva dos territórios pelas potencias coloniais. Assim,

¹⁷ Castanheiras, Ana Isabel.p.17, 2003

Portugal foi forçado a penetrar para o interior da Guiné-Bissau e tentar impor a sua soberania aos vários povos que a habitavam. Contudo, este expansionismo colonial defrontou-se com uma elevada resistência ao processo de colonização imposta, que se prolongou até 1918.

A partir do regime de Salazar, (Ex-governador da província da Guiné) a comercialização de mancara (amendoim), em regime de monocultura, tornou-se a principal forma de exploração colonial portuguesa. É nos anos 50 que o movimento de emancipação da Guiné começou a ganhar força e em 1956, Amílcar Cabral e outros companheiros fundaram o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que teve como objetivo alcançar a independência nacional.

Os primeiros anos de atividades do PAIGC foram dedicados às campanhas de propaganda e de esclarecimentos públicos sobre os objetivos nacionalistas, procurando, simultaneamente, negociar de forma pacífica a libertação dos territórios com as autoridades portuguesas. Após tentativas frustrantes, o partido decidiu-se recorrer à luta armada. Assim, em 23 de janeiro de 1963, registrou-se o ataque ao aquartelamento de Titi, sul da Guine, estendendo-se a outras zonas do país. E de 13 a 7 de fevereiro de 1964, em Cassacá, realizou-se o I Congresso do PAIGC, estabelecendo-se as outras zonas de atuação.

A 20 de janeiro de 1973, Amílcar Cabral foi assassinado em Guiné Konacry, numa tentativa de inverter o processo de libertação nacional. Mas era tarde demais, pois um ano antes, o PAIGC havia obtido um êxito diplomático, ao ser reconhecido como o legítimo representante do povo guineense, pela Comissão de Descolonização das Nações Unidas.

De 18 a 22 de junho de 1973, em Madina de Boé, realizou-se o II Congresso do PAIGC no qual Aristides Pereira foi eleito Secretário Geral. Convocou a primeira Assembléia Nacional Popular para proclamar o Estado da Guiné-Bissau, para formar o

executivo e elaborar a primeira constituição. Efetivamente, em 24 de setembro foi proclamada a independência da república e Luís Cabral (militante de PAICV) é eleito presidente do Conselho do Estado. Todavia, só a 26 de agosto de 1974 é que Portugal, através do acordo de Argel, reconheceu a independência política da Guiné-Bissau. O reconhecimento jurídico só aconteceu em 10 de setembro de 1974, em Lisboa.

Após o reconhecimento da independência por Portugal, Guiné-Bissau declarou-se um regime socialista de desenvolvimento, mantido e apoiado pela Ex-União Soviética, foi a primeira Reforma do Estado que aconteceu em Guiné. Dizia respeito às mudanças do regime político, da forma de gestão, das leis socialistas, aos direitos e deveres do cidadão e da política de desenvolvimento do país.

Durante a administração colonial, os meios de produção pertenciam aos portugueses, os guineenses eram simplesmente operários assalariados. No decorrer da mudança do regime político, as empresas, dos portugueses, foram confiscadas pelo governo. Durante todo o regime socialista era proibida a existência de propriedade privada. O governo passou a intervir diretamente no domínio econômico e social. Nesta perspectiva o Estado passou a ser o produtor direto de bens e serviços. A urgência com que se procurou alcançar os fins desenvolvimentistas não permitiu que se entregrasse tal incumbência à empresa privada.

Em Novembro de 1977, no III Congresso do PAIGC, acabou-se por adotar uma democracia nacional revolucionária, com a opção de uma política de Unidade Nacional. Em termos internacionais, adotou-se a política de não-alinhamento, podendo receber do exterior toda a ajuda necessitaria e planejar a integração econômica com Cabo Verde, tendo em vista fusão de ambos os Estados, numa só República. Tal objetivo não se concretizou uma vez que, a 14 de Novembro de 1980, Nino Vieira encabeçou um golpe de

Estado, derrubando Luís Cabral. Verificou-se então uma ruptura no interior do partido e com Cabo Verde, o que deu origem ao PAICV Partido Africano para Independência de Cabo Verde; enquanto ao lado guineense manteu-se a sigla PAIGC.

Samora Machel, presidente de Moçambique, tentou reaproximar os dois países com o objetivo de fortalecer políticas africanas, o que veio a ocorrer após vários contatos bilaterais. Assim, em junho de 1982, em Maputo, Nino Vieira e Aristides Pereira restabelecem as relações entre Cabo Verde e Guiné-Bissau.

Em congresso extraordinário, em 1991, devido à queda do socialismo, ou seja, à crise Ex-União Socialista Soviética, o PAIGC aceitou o multipartidarismo, decisão que foi incluída na ævisão da constituição, em maio do mesmo ano, pressionada pela França e Portugal em troca de ajudas econômicas. Então, para se formar um partido, seria necessário reunir duas mil assinaturas em cada uma das oito províncias do país.

A queda do socialismo, ou seja, a Perestroika (Reforma do Estado Soviético) que aconteceu na Ex-União Socialista Soviética, foi devida ao seu alto custo de operação. A promoção da justiça social por este país só pôde ser exercida com altas taxas de crescimento econômico, que não ocorreram nas últimas décadas. Nessa perspectiva, podese dizer que foi a queda do socialismo que repercutiu na economia e no regime político da Guiné-Bissau.

Implantando o multipartidarismo no país, os partidos políticos pressionaram o governo a fazer uma Reforma no Estado. Essa reforma dizia respeito à descentralização do poder do Estado, à privatização das empresas públicas produtoras de bens e serviços para o mercado, à terceirização de alguns serviços considerados auxiliares à reestruturação do Estado e sua reorganização. Isso foi a segunda maior reforma que aconteceu em Guiné, sendo a primeira a da administração colonial para administração do partido que lutou pela independência nacional.

Nesta perspectiva, o governo buscou renovar suas funções e estruturas. A função do governo neste novo contexto requer um sistema de administração de Recursos Humanos radicalmente diferente daquele do Estado de Bem Estar Social. Assim, tornou-se necessário um novo sistema que seja, ao mesmo tempo suficientemente dinâmico para acomodar as permanentes mudanças nas demandas intra e extras sociais, mas também que aprofunde os valores permanentes que protegem o interesse público.

A nova forma de administração pública fundamentou-se essencialmente na profissionalização e na valorização do servidor público. Neste sentido, uma nova política de recursos humanos vem sendo implementada para atender aos papéis assumidos pelo Estado que passou a ter um caráter regulatório, e de articulação de agentes econômicos, sociais e políticos de crescente importância no mundo contemporâneo, além do aprimoramento na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos.

A adequação dos recursos humanos tem-se constituído, desta forma, em tarefa prioritária no atual contexto da mudança, implicando no estabelecimento de uma política voltada para a capacitação de novos servidores, desenvolvimento de pessoal, implementação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, buscando a reorganização de carreiras e cargos de forma a compatibilizá-los com a necessidade de reconstrução do aparelho do Estado.

A nova organização de carreiras e cargos atende às exigências da administração e baseia-se no enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais genéricas, e na criação de mecanismo que garantem a vinculação do servidor à organização, bem como, a unidade características de uma carreira.

Com base nas informações coletadas pode-se afirmar que o Desenvolvimento de Recursos Humanos ganhou mais importância com a evolução da gestão da empresa do paradigma da administração científica para o paradigma do trabalho mais autônomo. Isso

sinaliza que o indivíduo está mais próximo de ser reconhecido, dentro da instituição, como o sujeito que ele é, pela sua condição ontológica. Na verdade, essa afirmação coloca sua indeterminância como elemento crucial para o seu pleno desenvolvimento, tal como a instituição necessita dele. Isso significa que a instituição, tendo em vista a preparação dos seus futuros profissionais, deverá investir mais na sua carreira, não entendida como ascensão na escala do poder porque os níveis hierárquicos estão diminuindo, mas na estimulação da identidade profissional, que é o capital que o indivíduo dispõe para negociar sua inserção no mundo de trabalho, já que esse mundo tende a eliminar a intermediação da burocracia. Neste sentido, ajudar as pessoal a construir o seu próprio projeto profissional é ajudar a construir o projeto da própria instituição, e, conseqüentemente a própria nação.

Considerando que as Nações e seus Estados encontraram-se em evolução, o estado liberal e o estado democrático foram caracterizados pela administração burocrática. O novo Estado que está surgindo no século XXI, social liberal, corresponderá a uma nova gestão pública, em que os servidores autônomos serão mais responsabilizados perante a sociedade. O novo Estado é liberal porque acredita firmemente no mercado e na concorrência; e é social porque mantém o seu compromisso com os direitos sociais universais. É liberal e social porque é democrático e entende a demanda dos cidadãos por melhores e mais eficientes serviços públicos.

Dessa forma, esse novo Estado é caracterizado por três principais tendências, e interligadas e fundamentais: a globalização, o progresso da tecnologia da informação e a emergência da sociedade civil organizada. Portanto, são essas tendências que constituem as ferramentas das grandes negociações democrática de um novo pacto Estado/sociedade.

4. DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

É normalmente aceito que um programa bem elaborado de Desenvolvimento de Recursos Humanos pode adequar o funcionário com o novo perfil de Estado na função pública. No caso dos servidores do núcleo estratégico e das atividades exclusivas do Estado, a implementação das novas políticas de capacitação deve buscar fortalecer o quadro de pessoal do Estado.

Cabe salientar, no momento, que o pano de fundo é o insulamento burocrático entre os servidores. A preocupação do governo brasileiro e guineense é dar acesso às atividades de capacitação a todos os servidores públicos, em pelo menos uma vez por ano.

A fim de analisar o Desenvolvimento de Recursos Humanos em relação ao novo perfil do Estado, primeiramente analisa-se o perfil do novo Estado, demonstrando as sucessivas reformas a que foi sujeito. Em um segundo momento, demonstrar-se-á a reestruturação do aparelho do Estado no contexto da reforma e sua finalidade no âmbito do perfil do novo Estado. Em seguida, apresenta-se a mova política para fortalecer a atuação do servidor público dos dois países em uma análise, baseada na metodologia adotada na legislação em vigor. Após a análise do documento legal existente do referido tema serão

analisados os impactos nas políticas de desenvolvimento. Para tanto, serão abordadas as análises das entrevistas, a maneira como ela foi realizada na prática, o que gera consequências quando alguns critérios e métodos são adotados.

4-1 PERFIL DO NOVO ESTADO

A doutrina do desenvolvimento concebe os poderes públicos como fator dinâmico que deve acompanhar o constante processo de mudança. Esta mudança está passando por uma verdadeira revolução. A redução de funções governamentais supera todos os precedentes. O Estado passou a ser o agente regulador da economia e não mais de executor, difundindo o bem estar social e material em ampla escala. A urgência com que se procura alcançar os fins desenvolvimentistas tornou necessária, a redução da sua participação na produção econômica, entregando ao setor privado as atividades que podem ser mais bem executadas pelo mesmo.

Segundo Pereira Bresser (1997.) o perfil do novo Estado é o de deixar de ser responsável pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção direta de bens e serviços, e o de fortalecimento de suas funções como promotor e de regulador desse desenvolvimento. Nesta função de promotor e de regulador, espera-se que o Estado faça chegar a toda a população os benefícios do progresso econômico e social. O Estado assume assim um papel de demasiada importância. Para tal deve estar centrado na filosofia desenvolvimentista, preparando-se tecnicamente para acompanhar as políticas industriais e tecnológicas, de acordo com as tendências mundiais, a fim de garantir a concorrência interna e de criar condições para enfrentar as competições internacionais.

A função do Estado é nova, não só pela sua redução drástica na participação na produção econômica, como também pela sua melhoria na qualidade de prestação de serviço ao cidadão e pelos maiores gastos públicos. Hoje em dia o Estado tem limites para os serviços que requerem produção de bens para o mercado. As áreas consideradas típicas do Estado são somente as áreas consideradas estratégicas para as Políticas Públicas e exclusivas para um Estado.

O Estado é um organizador burocrático que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. As novas funções do Estado são relativas à rápida evolução no mundo moderno, a fim de criar as condições e meios que permitam a ampla difusão de bem estar econômico e social. Para que essa difusão possa tornar-se uma realidade, o Estado necessita desenvolver sua capacidade administrativa a fim de levar à prática seus programas de progresso. Para tanto, faz-se necessário renovar uma gama de legislação, adequadas e aplicável aos princípios e as políticas de modernização.

A partir da análise de vários cientistas políticos, Bresser (1997) descreve as principais características comuns do novo Estado:

- a) o sistema do governo deve ser altamente descentralizado e funcionalmente direcionado a promover e regular o Estado e a sociedade. Isto representa, dentre outros aspectos, uma existência de administração gerencial com alto grau de profissionalização;
- b) os processos de tomada de decisão são altamente racionais e estratégicos;
- c) os volumes e o alcance das atividades políticas e administrativas somente cabem aos três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- d) os poderes políticos e legislativos repousam no núcleo estratégico do Estado e nas suas atividades exclusivas em efetiva identificação com a sociedade;

e) o interesse da sociedade civil pelo sistema é considerável, o que representa a participação ativa dos cidadãos, em geral nas tomadas de decisão política.

Para Bresser (1997), são essas as características que definem o perfil do novo Estado. Podem ser consideradas em formas de governo que estão se modernizando, apesar das diferenças de padrão gerencialista de um país para outro. O primeiro item identificado pelo Bresser é que o serviço público do sistema político moderno tende a se aproximar do modelo de Estado liberal do século XXI Esse Estado liberal foi um Estado mínimo composto por um pequeno núcleo estratégico, exercendo apenas função típica do Estado, tais como: defesa nacional, arrecadação, diplomacia, entre outros.

Na análise do mesmo autor uma administração que está se modernizando com a alta redução do poder de Estado, pode representar riscos para a democracia e para gestores, na medida em que a participação da sociedade civil é considerada como foco ideológico, tendo, em contrapartida, o padrão gerencialista na administração pública, onde o gerente surge como agente de mudança diferente do foco da participação da sociedade civil, onde o principal agente é a própria sociedade.

Nesta ordem das idéias, a situação do governo deve ser relativamente estável e madura. Finalmente, conclui Bresser, que gerencialismo, num governo reformado, significa que os Recursos Humanos devem se coadunar com o novo contexto do Estado. A idéia de modernização política é essencialmente um instrumento de transferência de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos no mercado.

A partir da constatação das características que definem o perfil do novo Estado, o foco permaneceu centrado em processos de desburocratização, descentralização, transparência, profissionalismo, ética, competitividade e enfoque no cidadão.

Foram feitas desburocratizações a fim de retirar os obstáculos processuais à implementação de uma gestão mais flexível e responsável. Esta síntese significa uma mudança na regulamentação e desregulamentação em alguns setores com proposta de elaborar um novo regulamento.

De acordo com Pimenta (2000), a desburocratização tem por função eliminar procedimentos operacionais desnecessários, aceitando declarações de um cidadão como certificado, facilitando execuções de ações promovidas por gestores públicos e atendendo bem aos cidadãos

Descentralização, por sua vez, pode ser conceituada em três formas: descentralização interna (intragovernamental), a descentralização externa (de dentro ou de fora da estrutura do Estado) e a descentralização intergovernamental fortalecendo o poder local. Esta ação descentralizada do Estado tende a aumentar a produtividade e a qualidade do serviço público, com maior controle de resultado e flexibilidade administrativa.

A transparência é uma estratégica para substituir controles meramente burocráticos por controle social. Este controle tende a estimular a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões e dar maior legitimidade à ação do Estado.

O Profissionalismo, em relação ao novo papel assumido pelo Estado nos **países que** passaram pelo processo de reforma, exige que os governos possuam Recursos Humanos qualificados e especializados, que possam desempenhar suas funções com eficiência e eficácia. Para tanto, é imprescindível adotar o mérito como mecanismos de legitimação organizacional.

O comportamento ético tornou-se fundamental neste processo. Na medida em que as responsabilidades pelas implementações, avaliações e execuções das políticas públicas dos governos do novo Estado são atribuídas aos gestores públicos pelos resultados das suas ações, a ética, portanto, pode eliminar a má utilização dos recursos e a corrupção a fim de viabilizar a produtividade e qualidade na prestação de serviços.

O perfil de um Estado novo requer a descentralização e contrato externo por parte dos seus serviços. Para tanto, é importante estimular a competitividade dos fornecedores de serviços, mesmo no caso da não existência de mercado.

Valorizar o cidadão como o principal consumidor dos serviços públicos a fim de levar a uma maior participação nas tomadas de decisão, adotando pesquisas de satisfação ao usuário como parâmetro para a avaliação do desempenho no setor público, é a única regra, porque, às vezes a administração pública se perde na execução de grandes políticas e se volta mais para o interesse interno do que para a sociedade.

4.2- A REESTRUTURAÇÃO DO APARELHO DO ESTADO

Concluindo a primeira seção deste capítulo, pode-se ressaltar que o perfil do novo Estado está basicamente na descentralização do poder, na supervisão do contrato de gestão com as empresas privadas e na responsabilização das mesmas pelo desenvolvimento econômico e social. Com isso ressalta-se a importância de capacitar o seu quadro de pessoal a fim da monitorar os contratos de gestão com as entidades privadas.

Nesta parte aborda-se a reestruturação e reorganização do aparelho do Estado no contexto de sua Reforma.

Uma das maiores indagações feitas ao estudo de Desenvolvimento de Recursos Humanos, atualmente, refere-se ao fato dele ser ferramenta imprescindível para as mudanças que estão ocorrendo nas administrações públicas. A consolidação das relações entre Estado, sociedade civil e o monitoramento dos contratos de gestão entre tantas já mencionadas nos itens anteriores, são situações que surgem dentro do novo contexto do Estado, gerando uma diminuição nos postos de trabalho.

Santos (1999) assinala que a reestruturação organizacional é um redesenho de cargo que permite a descentralização de responsabilidades e aumento da capacidade decisória das pessoas, a horizontalização das instituições e as sucessivas renovações das competências essenciais

A reestruturação do aparelho do Estado nas administrações públicas envolve mudanças nas estruturas gerenciais em que a nova estratégia deve possuir uma estrutura administrativa reformulada. A idéia geral é descentralizar e delegar autoridade. Portanto, para viabilizar este processo, o governo precisa ser mais específico, definir claramente seus setores de operação, as competências e as modalidades de administração mais adequadas para cada setor de Estado.

Tabela 1 - O Estado moderno conta com quatro setores

Setores do Estado	Atribuições
Núcleo estratégico	Define as leis e políticas publicas e cobra o seu comprimento.
Atividades exclusivas	É o setor onde são prestados serviços que só Estado pode realizar, e onde exerce poder extroverso do Estado.
Serviços não exclusivas	É o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas; as instituições aqui não possuem o poder do Estado mas o Estado esta presente porque a prestação destes serviços envolvem direitos humanos fundamentais
Produção para mercado	É a área de atuação de empresas, caracterizadas pelas atividades econômicas voltadas para lucro

Fonte ANESP cadastro 2001

O núcleo estratégico é o centro na qual se definem as leis, as políticas públicas, em última instância, fazer cumprir o estabelecido. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo Presidente da República ou primeiro ministro, pelos ministros, e pela cúpula de servidores civis. Autoridades locais importantes também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico. No caso do sistema federal, também integram nesse núcleo os governos estaduais e seus secretários e a alta administração pública federal.

As atividades exclusivas do Estado são aquelas que envolvem o poder de Estado. São atividades que garantem, diretamente que as Leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram esse setor as forças armadas, a polícia, a gerência de arrecadação de impostos, as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle de serviços sociais e de regularidade social.

Serviços não exclusivos do Estado são todos aqueles que o Estado prevê, mas que, como não envolvem o poder de exercício do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Esse setor corresponde os serviços de educação, saúde, cultural, e de pesquisa científica.

Setor de produção de bens e serviços corresponde à área de atuação das instituições privadas. É caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.

No presente estudo nos analiza-se-á o núcleo estratégico do Estado e de suas atividades exclusivas, porque são servidores dessas áreas que representarão o Estado quanto ao seu quadro de pessoal.

No núcleo estratégico do Estado no qual a eficácia é quase sempre mais relevante que a eficiência, ainda há lugar para algumas características burocráticas devidamente atualizadas.

A administração burocrática, embora sofrendo excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagem a segurança e a efetividade das decisões.

Uma estratégia de se reformar o aparelho do Estado é reforçar os seus núcleos estratégicos, fazendo com que seja ocupado por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos; com servidores que entendem o ethos do serviço público e o dever de servir ao cidadão. Nesta área a carreira e a estabilidade devem ser entendidas de modo mais flexível se comparadas com os seus correspondentes na tradicional administração burocrática, nas atividades exclusivas do Estado e na administração deve ser descentralizada.

Dutra (1996), assinala que a carreira tem sido reduzida na mesma proporção aos níveis hierárquicos, às exigências de competências aumentaram significativamente com o objetivo de capacitar os funcionários para o processo decisório. Para este autor, os componentes do núcleo estratégico do Estado e das atividades exclusivas do Estado devem incorporar as seguintes competências: de soluções de problemas, de capacitação e de remuneração, além das competências técnicas.

Essas reformulações de competências que contemplam o trabalho em equipe, a aprendizagem organizacional e gestão da cultura organizacional, influenciam fortemente no gerenciamento na carreira nas organizações. Santos (1999) identificou como preocupação ao se elaborar um programa de desenvolvimento da carreira as seguintes:

ênfase nas escolhas pessoais versus planejamento de longo prazo. As mudanças
estruturais e gerenciais possibilitam que as pessoas aumentem suas capacidades
de decisão e a capacidade de interpretação de sua própria vida profissional.
Assim torna-se bastante possível o reajuste das metas pretendidas no contexto
das circunstâncias emergenciais.

2) ênfase no processo de aprendizagem em composição ao resultado. Um programa de carreira que possua aprendizagem como foco central examina não somente conteúdos assimilados pelas pessoas com capacidade, interesse, aspiração e necessidade, mas também as ajuda a focar o conteúdo como resultado de processo pela qual se reduza escolhas entre várias alternativas.

A necessidade contínua de aquisição de competência, e impossibilidade de padronização dos processos de trabalho e a ênfase nas escolhas pessoais dentro dos processos decisórios, levam a uma concepção do sistema do gerenciamento de carreira, o que contempla o seguinte;

- A valorização das pessoas está ligada ao desenvolvimento de suas capacidades;
- O sistema de gerenciamento de carreira baseada nas pessoas permite total flexibilidade para posicioná-las, uma vez que, a valorização é atribuída a eles próprios e não à posição que ocupam.

Como discutido anteriormente, a despeito da descentralização do setor público, a reestruturação do aparelho do Estado tem um rebatimento no que diz respeito ao quadro de pessoal. Nesta perspectiva, somente são considerados servidores públicos os funcionários que atuam no núcleo estratégico do Estado e das atividades exclusivas do Estado. Os servidores que atuam nas instituições de fins lucrativos e das atividades não exclusivas do Estado serão simplesmente administrados pelo Estado através das regras vigentes para o setor privado, eles não se constituem em funcionário público.

Nesta ordem de idéia, os profissionais do núcleo estratégico e das atividades exclusivas é que representarão o Estado quanto ao seu quadro de pessoal.

O novo papel assumido pelo governo que é o de controlar as atividades de terceirização, de avaliação das políticas públicas, e de monitoramento de contrato de gestão com as entidades privadas, levou o governo a ter a necessidade de fortalecer o seu quadro de pessoal a fim de garantir a qualidade e a continuidade na prestação de serviços e na realização do interesse público através da política, de capacitação.

Ao longo deste item procura-se abordar as razões pela qual a reforma do Estado teve seu rebatimento do quadro do pessoal. As atividades apresentadas, a necessidade que os governos têm para adequar o seu quadro de pessoal ao novo contexto, forneceram melhor panorama para o entendimento da reestruturação e reorganização do aparelho do Estado no contexto da reforma do Estado.

Embora a pesquisa existente nessa área não seja conclusiva, percebe-se que a reorganização do aparelho do Estado revela vínculo com o desenvolvimento de recursos humanos. Mesmo com as controvérsias existentes entre países, há evidencia de que o desenvolvimento de recursos humanos é importante para a sobrevivência das instituições públicas.

4.3 -A POLÍTICA DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NO CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

A política de capacitação do servidor público se insere no processo mais amplo da Reforma do Estado. A política tem como objetivo capacitar o servidor público para contribuir na melhoria da qualidade de serviços prestados aos cidadãos; valorizar o servidor público, por meio de sua capacitação permanente; assegurar a coordenação e o

acompanhamento das ações de capacitação e possibilitar constante adequação da força de trabalho às necessidades do governo.

A reestruturação do aparelho do Estado, revela uma tendência a considerar que os governos que resolveram os problemas de crise, através da descentralização do poder de Estado, têm a necessidade de desenvolver o seu quadro de pessoal. Nesta seção, aborda-se as principais diretrizes, normas e leis da nova política de Recursos Humanos no Contexto da Reforma do Estado.

Carvalho (1996), assinala que a política de Recursos Humanos é um instrumento fundamental para que os trabalhadores saibam como se comportarem em relação às normas, diretrizes, procedimentos, atribuições e responsabilidades estabelecidas pelas instituições. Propôs que um manual de administração de Recursos Humanos, contendo as orientações, deve ser seguido quanto à política adotada pela instituição visando ajudar os trabalhadores ao melhor entendimento. É recomendável, portanto, que ele contenha informações gerais e seja produzido somente quando a instituição estiver numa fase de crescimento ou de reformulação.

Os países que empreenderam grandes projetos da reforma incluíram no pacote a política de Recursos Humanos. A reforma abrange propósito de fortalecer o servidor público através de capacitação permanente a fim de atender a necessidade do novo contexto. Houve mudanças na legislação, na cultura organizacional, que incluíram o estímulo ao funcionário para que passasse a enfocar o cidadão como consumidor de serviços públicos e não como cliente a ser atendido. Houve mudanças técnicas, em que simplificaram sistemas de prestação de serviços e do resultado e adotou-se o planejamento estratégico como orientação. Houve mudanças que incluíram a implementação do sistema incentivo para promover o desempenho.

Em muitos países, contudo, as mudanças foram introduzidas paralelamente e foram tomadas medidas que visam à reorganização do servidor público, ameaçando e em muitos casos sacrificando, os empregos de muitos servidores. Diversos servidores foram transferidos para o setor privado, por motivo do processo de privatização e terceirização de serviços nas instituições públicas.

No Brasil, a política de desenvolvimento de Recursos Humanos no contexto da Reforma do Aparelho do Estado visa fortalecer os servidores públicos a fim de supervisionar as novas funções do Estado. A política diz respeito, a fortalecer as carreiras já existentes e de criar novas carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação das políticas públicas, bem como para atividades exclusivas do Estado. Uma vez que, as novas funções do Estado, estão relacionadas com decisões estratégicas. As carreiras a serem fortalecidos são os de nível superior.

O fortalecimento e criação de carreiras de nível superior visa conciliar os sistemas de regras gerais elaborado pelo Estado com a flexibilização de gestão de serviço publico para atender o novo papel assumido pelo Estado. A conciliação é de caráter permanente, embora flexível. Estão sendo definidas atribuições com amplas regras e com elementos comuns e uniformes relativas à remuneração promoção e aposentadoria.

De acordo com a reorganização do aparelho do Estado brasileiro, de 28 de outubro de 1998, determinado pelo art. 1º do regime do pessoal de administração pública federal direta, autarquia e fundacional, o Estado brasileiro possui as seguintes carreiras:

Tabela 2 - Departamento Administrativo de Setor Público

	Carreira de	Carreiras Jurídicas	Carreiras de	Carreira de Gestão
	Policiais		Representação	Governamental
			Diplomática	
Carreira De Auditoria	Carreira Policial	Carreira de	Carreira de	Carreiras de
Fiscal de Tesouro Nacional	Federal (Peritos	Defensor Publico da	Diplomata	Especialistas Em
e Cargos de Fiscal de	Papiloscopistas	União		Políticas Publicas e
Contribuição de Impostos	Agentes).			Gestão
	Escrivões			Governamental
	Delegados)			
Fiscal do Trabalho	Policia Rodoviário	Carreira de	Carreira de Oficial	Carreira de
	Federal	Procurador da	de Chancelaria	Planejamento e
		Fazendo Nacional	Assistente Jurídico	Orçamento
Carreira de Especialistas	Policia Ferroviário	Carreira de	Carreira do	Técnico de
de Banco Central Analistas	Federal	Assistente Jurídico	Procurador	Planejamento e
e Técnicos do Banco				Pesquisa do
Central				Instituto de Pesquisa
				Econômica
				Aplicada
Cargos de Analises e		Procurador		Carreira de Finanças
Inspetores da Comissão de		Autarquia e		E Controle Interno (
Valores Mobiliários e de		Procurador da		Analistas de
Analise Técnico da		Administração		Finanças e Controle
Superintendência de		Fundacional		e Técnicos de
Seguros Privados				Finanças e
				Controle)
Fiscal de Cadastro e				Carreira de Analista
Tributação Rural.				de Comercio
				Exterior
Fiscal de Defesa				Supervisor Medico
Agropecuária				Pericial

Fonte: ANESP cadastro2001.

As políticas definidas para essas carreiras têm como diretrizes básicas possibilitar o acesso desses profissionais a programa de capacitação; dar prioridade às ações de capacitações desenvolvidas internamente; utilizar avaliação de desempenho como subsídio

para ações de capacitação. Essa política é destinada a todos os servidores públicos, pelo menos uma oportunidade de capacitação a cada ano.

A política é composta de dois elementos básicos: cursos genéricos com conteúdo uniforme para diferentes públicos alvos que refletem um diagnóstico de necessidade comuns a toda a administração pública, e cursos específicos relativos à área de atuação dos cargos. Esses cursos, são na sua maioria, de curta duração uma vez que são concebidos, de acordo com os requisitos de ingresso nas carreiras.

Os gastos com a capacitação foram incluídos no planejamento orçamentário das instituições anualmente. Desta forma, a disponibilização das informações sobre as despesas consumidas por instituições especializadas em ações de capacitações e do desenvolvimento dos servidores se tornaram necessárias para sinalizar o parâmetro de custos de ações de capacitações.

Uma das instituições especializadas para ações de capacitação dos servidores públicos fora da instituição onde estes se encontram vinculados é a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. A ENAP é uma instituição criada pelo governo federal do Brasil com a finalidade de promover a modernização no âmbito de pessoal civil de nível superior da administração federal. A criação da ENAP se encontra aliada com a especialização técnica em políticas públicas e a especialização gerencial para o exercício de novas funções inerentes de carreiras e cargos, a fim de compor uma elite burocrática.

Os atributos exigidos para a formação são: contextualização, visão prospectiva, dimensão institucional, dimensão de políticas publicas, sensibilidade administrativa, habilidades gerenciais, dimensão ética e espírito crítico. Em suma, um corpo burocrático generalista altamente qualificado, direcionado para atividades estratégicas capazes de assegurar a continuidade administrativa servindo com competência o governo.

Em Guiné-Bissau, ¹⁸ o desenvolvimento do servidor público no contexto da Reforma do Aparelho do Estado visa capacitar os servidores para atender o novo papel assumido pelo Estado e melhorar o desempenho nas prestações de serviço das instituições publicas. A política diz respeito a fortalecer os servidores de nível superior através dos estágios e seminários no exterior, por intermédio de convênios e de acordos de cooperação.

Nesta ordem de idéia, a política de desenvolvimento dos servidores públicos em Guiné significa a colocação do funcionário fora da função pública, visando a dar-lhe experiência do mundo exterior. Esta prática se justifica por pretender mudar radicalmente a mentalidade do funcionário a fim de contribuir para a melhoria da eficácia do serviço público e da qualidade de serviço prestado ao cidadão. Embora a amplitude da visão por parte de uma atividade fora do país seja da maior importância, sobretudo para a administração que se esforça em mudar, os funcionários que mais facilmente podem colocar-se no exterior são aqueles que trabalham diretamente com ministros, dirigem projetos de leis ou os que administram diversas situações de urgência. A administração pública guineense tem a tendência de selecionar esta categoria, que é um número muito pequeno de funcionários.

A política de desenvolvimento do servidor público em Guiné-Bissau tem como diretriz básica possibilitar o acesso dos funcionários dos gabinetes dos ministros, os que elaboram projetos de leis e os que participam em administração de áreas de emergência a programas de capacitação no exterior, utilizando a avaliação do desempenho como subsídio para ação de capacitação.

_

¹⁸ 3° suplimento de bolitim oficial da guiné-Bissau. 1987

A política é composta de estágios e seminários no exterior somente para esses quadros. Essas ações de capacitação são na sua maior parte de curta duração entre um a três meses, no caso de curso de especialização um ano.

Os gastos com capacitação são patrocinados na sua maior parte pelos organismos internacionais. Desta forma, o levantamento das necessidades de capacitação do servidor é elaborado no final de cada ano para sua aplicabilidade no ano seguinte.

As instituições que têm convênios e acordos para este fim são: ENAP, centro de formação administrativa de Lisboa, CENFA e o Centro de Estudos Africanos em Bordeau/França.

Os restantes dos funcionários que também possuem curso superior e que não fazem parte da cúpula, perderam o encadeamento com os processos que constituem a dinâmica da realidade. Muitos deles possuem baixíssimo grau de intercâmbio com o ambiente exterior, encontrando-se em processo de crescente insulamento burocrático. Outros ocupam cargos de posições estratégicas do aparato governamental, mas são dotados de meios desproporcionais para fazer frente às suas responsabilidades.

Nesta ordem de idéia, o esforço para modernização de serviço publico em Guiné-Bissau tem origem fundamental no poder econômico e na classe política que a representa. Há uma tendência a se promover a uma forte identificação entre os interesses das elites burocráticas com interesses dos políticos.

O déficit de capacitação em Guiné-Bissau é muito alto, e ainda bastante diversificado em termos de natureza, amplitude e gravidade. A deflagração do esforço da reforma do Estado colocou em evidencia e identificou a importância na implementação dos programas de capacitação.

4.4- IMPACTOS

Considerando que o Desenvolvimento de Recursos humanos visa aperfeiçoar os servidores, é preciso analisar as consequências do mesmo e do processo da implementação de carreira no processo da capacitação profissional nas administrações publicas dos dois países em análise.

No Brasil, no primeiro concurso para carreira houve cerca de 70000 escritos para 120 vagas. Com dados de 1997, dos 103 nomeados em 1990 permanecem apenas 66 na carreira, sendo 37 desistentes, a maior parte migrou para áreas mais bem remuneradas e estruturadas, tanto no executivo como no legislativo. Aponta-se como motivo desta significativa perda as dificuldades na consolidação das carreiras, a ausência de renovação de seus quadros e a baixa remuneração salarial.

A distribuição dos cargos de diretoria e assessoramento entre integrantes de carreira é bastante variável, como pode observar na tabela que se segue:

Tabela 3 - Distribuição por Cargos de Direção e Assessoria

Cargos em comissão	1º turma	2°turma	3º turma
CNE-secretaria executiva	1		
DAS-6	2		1
DAS –5	9	2	9
DAS –4	10	8	12
DAS –3	6	6	11
DAS –2	1	11	2
DAS –1	1	2	
CNE/FCP. Legislativo	4	1	
Total	33/56	30/50	37/85
%sobre total de membros ativos	58,92%	60%	49,52%

Fonte ANESP. Cadastro 2003-abril

É possível verificar o alto número de cargos ocupados por agente de carreira. E, por outro lado, quanto mais recente na carreira, menores são as chances de ocupar um alto nível do Departamento Administrativo de Serviço (DAS). A tendência é de que os ocupantes de carreira de turma mais antiga ocupem um maior número de DAS 4 a 6 é de natureza especial, em face de a rede de contactos existente entre os mesmos e que foi nas entrevistas.

Analisando-se o quadro, os ocupantes de cargo da primeira Turma, 58% de funcionários é que são ativos nos cargos e o restante se encontra sem cargo no DAS do executivo. Dentre eles 46% são de níveis 2 e 3, 37% são de níveis 4 ou 5 e 17 % de ocupantes de cargo de nível 1. Estes dados demonstram a posição de destaque na maquina burocrática dos servidores da administração federal direta. Além disso, confirma a idéia de que se trata de uma carreira mais habilitada para o exercício de cargo em comissão.

O DAS 5 equivale a um diretor de departamento, gerente do projeto ou assessor especial. O DAS 4. coordenador gerente de programa ou assessor. O DAS 3 coordenador ou assessor. O DAS 2 Chefe de divisão ou assessor e o DAS 1chefe de serviço ou assessor.

Em entrevista realizada com chefia da Secretaria de Administração do Estado da Bahia, conclui-se que o aperfeiçoamento destes foi positivo. Foram realçadas características com elevados graus de desenvolvimento, capacidades de tomada de decisão, de resoluções de problemas, e de liderança. Foi salientado que de um modo geral os servidores que passaram por tipo de treinamento eram melhores assessores e gerentes, o que destaca a capacidade de elaborar e implementar projetos.

Na opinião de alguns entrevistados, os servidores são escolhidos para exercício de cargo em comissão face ao seu alto nível de qualificação. Por outro lado, a carreira

representando um corpo técnico mais profissional e crítico, torna-se isenta de pressões de cunho clientelístico.

Os entrevistados ¹⁹ reconhecem a existência de esquemas clientelísticos, mas entendem que o caso de gestores governamentais, a maioria das nomeações para DAS, é fruto do eficiente desempenho dos integrantes de carreira.

Os integrantes de carreira encontram-se distribuídos em todas as instituições da administração direta. Trata-se de uma carreira horizontal onde seus integrantes podem atuar em diversos órgãos de administração direta, desde que dentro dos limites de atribuições de carreira. Além disso, face ao perfil generalista da carreira, esta acaba não tendo uma área específica de atuação.

O exercício em diferentes órgãos prejudica um processo de desenvolvimento sério, pois cada órgão possui metas diferentes e rotinas distintas. As diferenças estruturais não foram incluídas no programa de capacitação, mas influenciam. As rotinas dos servidores não são bem desenhadas, o próprio perfil generalista da carreira não permite rotinas rígidas, além do fato que o exercício em diferentes órgãos implica em diferentes posturas quanto ao papel de gestor governamental.

Em Guiné-Bissau, os impactos na política de capacitação se justifica em colocação do funcionário no exterior visando o seu desenvolvimento. Estes funcionários representam uma parcela de quadros gerenciais na administração pública Guineense. Esta política de desenvolvimento de pessoal veio a contribuir para elevados déficils em capacitação.

Os servidores públicos mais antigos, ingressaram no serviço publico na época do socialismo e a maior parte deles estudaram nos países do ex - bloco socialista. Isto significa que o aparato administrativo de Guiné está pouco familiarizado com o novo

-

¹⁹ opinião dos entrevistados de SAEB

contexto que vem sendo implantado. Isto faz com que a área de administração pública seja por definição um espaço de conflitos. Os conflitos se dão entre burocratas de antigo regime com dirigentes eleitos, sociedade civil organizada com Estado e Estado com setor privado. Em geral os burocratas de antigo regime estão acostumados a gerenciar conflitos entre técnicos, mas não com políticos eleitos ou dirigentes sindicais.

Em entrevista²⁰ realizada com os funcionários dos Ministérios de orçamento dos países da língua portuguesa que se encontravam em Brasília fazendo estágio na ENAP -, conclui-se que os cursos apresentam alto grau de coerência, possuem programas e bibliografías consistentes e possuem bons professores. Os cursos tratam de assuntos geralmente úteis para as instituições públicas, mas não são cursos coerentes com as necessidades do momento. A economia da Guiné tem a necessidade de acumular capital expandir-se, com o posterior surgimento da riqueza e empregos.

Para tanto, os programas de capacitação de servidores públicos em Guiné, reconhecidos e priorizados na Reforma do Estado apresentaram problemas em relação à disponibilidade de recursos próprios para capacitar seu quadro de pessoal de acordo com a realidade do país.

Por outro lado, a diminuição do Estado através do processo de privatização provocou um déficit em arrecadação, em decorrência de perda de controle do Estado sobre as empresa privatizadas e enfraquecimento dos sindicatos de servidores públicos, dividindo a reestruturação do aparelho do Estado. Este enfraquecimento foi devido a muitas mudanças que aconteceram em relação a vínculo empregatício de maioria de funcionários. A grande maioria deixou de ser servidor público, convertendo-se em empregados de empresas privadas

-

²⁰ opinião dos entrevistados do Ministério de Orçamento dos PALP

Na opinião de entrevistado guineense, o servidor público é escolhido para exercer cargos em comissão ou de chefia através das relações personalistas de esquemas clientelísticos ou pela indicação. Mas entende-se que no caso dos países muito pobres e sem recursos para financiar os programas de capacitação adequadamente, é inevitável a existência desta prática.

Conclui-se que em Guiné-Bissau o desenvolvimento de servidor público afasta-se do seu objetivo. A questão da capacitação de servidores públicos perdeu o seu mérito devido a esquemas clientelísticos e de escassez de recursos financeiros para dar andamento ao processo de modernização na administração pública. Os programas de capacitação não estão vinculados a uma política que faça o servidor se comprometer com os resultados. Por outro lado, a política de capacitação nem sempre reflete significativamente a intenção de adequar o servidor com o novo contexto.

4.6- SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

Serão comentados os pontos de maior destaque nas entrevistas. No total foram entrevistados ²¹ 10 servidores públicos, cinco funcionários dos governos dos países africanos da língua oficial portuguesa - PALOP, todos são funcionários de nível superior de Ministérios do orçamento e restante são gestores governamentais da Secretaria de Administração do Estado da Bahia, dois deles exercendo cargos em comissão.

a) O papel de servidor público do núcleo estratégico do Estado

Esses servidores representam um corpo profissional técnico, mais habilitado para exercer cargos em comissão por estar mais comprometido com a técnica e a eficiência na

.

²¹ opinião dos entrevistados

formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. As atividades típicas destes servidores são: atividades de direção, supervisão e aconselhamento nos escalões superiores, da administração pública.

b) O papel do servidor da área exclusiva do Estado.

Esses servidores representam um corpo profissional técnico que presta serviço que só Estado pode realizar, o importante é a qualidade e custo dos serviços prestados aos cidadãos, logo a administração deve ser necessariamente gerencial.

c) As funções básicas de recursos humanos nas instituições públicas

As funções básicas de Recursos Humanos na administração pública são: administrar pessoas, selecionar, acompanhamento do servidor, propôs benefícios, cargos e salários e relações trabalhistas.

A administração de pessoal é a área que acompanha o servidor desde sua admissão até seu desligamento. É a área responsável por todos os registros, cadastros, férias, acompanhamento de freqüência, afastamento e pagamento dos funcionários. Tem interação com os sindicatos, especificamente no que se refere cláusulas sociais dos acordos sindicais que dizem respeito às rotinas de admissão até desligamento, de sua responsabilidade.

A seleção, acompanhamento e beneficio do pessoal é a área responsável pela seleção e contratação de funcionário. É a área que acompanha os referidos cadastros até sua contratação, dentro do processo de contratação. A área ainda é responsável pelas organizações dos concursos públicos e de cursos para integração.

O treinamento e desenvolvimento ficam a encargo dessa área, que realiza periodicamente avaliação do desempenho.

Concessão de benefícios, por sua vez, envolve todos os funcionários públicos, sendo a natureza deste benefício único para todas as instituições públicas, indo desde auxílios ao transporte, até prêmios reüacionadas à gratificação da produtividade.

A área de cargos e salários contém todas as ações e atividades a descrição de cargos e definições dos seus respectivos salários.

d) O objetivo principal de desenvolvimento de Recursos Humanos no contexto da Reforma do Aparelho de Estado

O objetivo principal do Desenvolvimento de Recursos Humanos no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado é o de capacitar servidor publico de nível superior tornando-o generalista, capaz de uma visão abrangente e de uma perspectiva sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública, constituindo um elo entre governante e a máquina burocrática.

e) de acordo com entrevistados da Secretaria da Administração do Estado da Bahia e da Secretaria do Planejamento e Orçamento de Estado da Bahia, os programas de capacitação para área estratégica do Estado são inadequados, acontece que os curso não são compatíveis com as atribuições dos funcionários.

Acrescenta-se que os funcionários não têm atribuições bem definidas, rotinas bem desenhadas, dependendo do órgão onde estiver trabalhando. O programa do desenvolvimento de servidor público é somente elaborado pelo Ministério de Planejamento e Orçamento alegando controle dos custos com a capacitação dos servidores. Os restantes das instituições públicas só têm direito a selecionar pessoal.

Nesta perspectiva o Ministério do Planejamento e Orçamento não fornece acesso às necessidades específicas de cada instituição.

De acordo com o novo papel assumido pelo Estado, os programas de capacitação se enquadram bem para carreiras que possuem atribuições bem específicas. Porque, até janeiro de 2003, não existia programa de capacitação bem direcionado para determinados cargos em comissão.

Os entrevistados²² do PALOP informaram que os programas de capacitação não estão adequados com as necessidades que os países estão enfrentando. Acrescenta-se que a política de capacitar o servidor no exterior somente se torna viável quando o programa é elaborado de acordo com a realidade econômica, cultural e social do país. De acordo com o treinamento recebido, acerca de 40% dos conteúdos abordados não têm aplicabilidade naqueles países.

Esses países possuem necessidade de investimento externo e de política de financiamentos adequado. As administrações públicas daqueles países não possuem tecnologia e recursos financeiros suficientes para levar em prática o conhecimento adquirido no curso.

Os cargos em comissão (maioria das vezes no núcleo estratégico do Estado) são cargos de confiança com alto nível de responsabilidades o que implica a uma boa capacitação. As nomeações para esses cargos passam pela indicação política e pelo clientelismo, representados pelas relações pessoais. Por outro lado, a carreira ameaça a este tipo de controle político de regular a reação com as instituições formais, e de flexibilização do sistema político ao submetê-lo aos critérios de representantes legitimamente eleitos.

Os servidores ocupantes de cargos em comissão são servidores com a tendência de não acompanhar as rápidas mudanças de tecnologia que estão ocorrendo no mundo de hoje

.

²² opinião dos entrevistados

devido à indisponibilidade de tempo para participar nas atividades de capacitações fora da instituição, em outros Estados ou em outros paises.

Por outro lado os programas de capacitação dos dois países analisados têm se desenvolvido de maneira bastante generalista. A execução das políticas públicas de governos não se processa ainda de maneira integrada, o que dificulta a ligação entre programas de capacitação com os objetivos e necessidades de cada instituição.

Em razão disso, os servidores de cargos em comissão preocupam-se na realidade apenas com tarefas executivas. Não existe um vinculo mais especificado entre programas de capacitação e carreira de servidor.

Os programas de Desenvolvimento de Recursos Humanos atualmente aplicados para ocupantes de cargos do núcleo estratégico do Estado e das atividades exclusivas do Estado estão atrelados ao insulamento burocrático, utilizando-se programas de capacitação pré-definidos sabendo que as instituições possuem necessidades diferentes.

Além disso, os servidores do núcleo estratégico do Estado, ou seja, em cargos em comissão, não têm disponibilidade de tempo para acompanhar os avanços da tecnologia porque maioria dos cursos são dados fora da instituição onde este servidor se encontra vinculado.

Por outro lado, os governos valorizam mais o exercício de cargos em comissão em detrimento à motivação e representatividade no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Os objetivos de comprometer o servidor com os resultados não foram alcançados. Os servidores estão mais preocupados em obter cargos em comissão ou de cheña. O envolvimento com as atividades fins da carreira, a busca da melhoria na titulação não se reflete na capacidade o que acarreta o desanimo no exercício das atividades de capacitação.

Por intermédio de uma capacitação mais adequada e compatível com as necessidades das instituições e de comprometimento com os resultados é possível retomar os objetivos iniciais nas instituições publicas dos dois paises em analise.

Conclui-se também que as políticas de desenvolvimento para servidores públicos dos dois países em análise apresentaram mais semelhanças de que diferenças. tais diferenças encontradas são: em Guiné as atividades de capacitação são realizadas fora do país sem contar que as realidades são diferentes de país por país; por falta de recursos financeiros o insulamento burocrático é mais saliente em Guiné Bissau do que no Brasil .

5. - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 CONCLUSÕES

A presente dissertação tratou de Desenvolvimento de Recursos Humanos no Contexto da Reforma do Estado. Mas especificamente dos servidores de nível superior do núcleo estratégico do Estado e das atividades exclusivas do Estado. Foi realizado um estudo comparativo entre plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Brasil com o diário oficial da Guiné-Bissau. Foram destacados o novo perfil do novo Estado e políticas de capacitação dos dois países analisados, os percalços na implementação, os objetivos, e expectativas que envolviam, e o processo da implementação dos programas de capacitação.

Considerando-se os elementos acima referidos, é possível chegar algumas ponderações quanto o novo papel assumido pelos Estados dos dois países analisados e sua política de Recursos Humanos, que se refletem em um processo de capacitação do servidor publico em geral.

Quanto à política de capacitação dos dois países, foram encontrados mais semelhanças do que diferenças. As administrações públicas dos dois países analisados são fortemente caracterizadas por praticas clientelísticos na nomeação de cargo de alto escalão burocrático, e pela utilização de insulamento burocrático como único recurso para uma maior capacidade estatal. Além disso, não há consenso dos governos como a carreira deva ser inserida na administração pública, não foram considerados os aspectos culturais da

burocracia na política de adequação dos servidores públicos ao novo papel assumido pelos Estados.

A intenção dos dois governos era de criar uma elite burocrática bem preparada para exercícios de um novo papel assumido pelo Estado, em qualquer órgão.

A implementação dos programas de capacitação está adestrada apenas às funções generalistas e alguns conteúdos são incoerente com a função e objetivos da instituição que o servidor se encontra vinculado. Neste caso, o servidor que é o potencial total da instituição contratante, acaba de entrar em conflito com o objetivo da instituição. Ademais o alto grau da importância dada à nomeação de cargos em comissão, ou seja, cargo de chefía, contribui para má adequação de servidor com o novo contexto. Isto porque, os servidores ocupantes de cargos em missão não têm disponibilidade de tempo para freqüentar os cursos de modernização principalmente quando o treinamento esta sendo realizado fora do serviço, em outro país ou precisa viajar para exterior. Estes acabam por não terem acesso aos programas de modernização comprometendo a meta da instituição. Dessa forma o espaço para adequação de metas do governo somente cabe aos funcionários sem cargos de confiança.

Cabe salientar que os servidores que se encontram em pleno insulamento burocrático por falta de oportunidade ou de recursos financeiros, caso da Guiné, prejudicam a uma boa gestão. A preocupação do governo guineense, no tocante à capacitação de servidor publico, não é tanto a elaboração de políticas de Recursos Humanos, mas sim quanto aos recursos financeiros para o seu funcionamento. O cumprimento do novo papel assumido pelo Estado se torna nulo, uma vez que os programas de capacitação dependem mais de financiamentos, patrocínios e dos professores que entendem da área.

Acrescenta-se que a capacitação de Recursos Humanos é um processo organizacional. A falta de participação dos empregados comprometeu as metas dos dois governos analisados.

Neste sentido a questão de insulamento burocrático é que esta adestrada ao processo de adequar o servidor com o novo contexto. A busca pela autonomia estatal e pela maior capacidade estatal, considerou apenas funcionário de alta elcalão, ou seja, de cargos em comissão.

O processo da implementação de uma política de capacitação deve considerar diferentes servidores não apenas de alto escalão. A intenção de criar elites burocráticas pode melhorar a eficiência do desempenho do Estado, mas insular estas aumenta mais ainda o clima de insegurança por parte dos demais servidores.

No Brasil a intenção do governo federal era de criar uma elite burocrática forte e radicalmente diferente da administração pública burocrática para melhorar a eficiência do desempenho da administração publica, mas com fortalecimento de carreiras já existente, e de criação de novas carreira ameaçando a segurança dos servidores ocupantes de cargos em comissão. Isto porque, a carreira visa quebrar as relações personalistas de esquemas clientelísticos tornando funcionário mais critico, com uma preocupação com a técnica e o profissionalismo. O clima de apatia e a falta de participação em programas de capacitação tornam os componentes de cargos de confiança desconfiados e resistentes a qualquer mudança.

A inclusão de carreira no núcleo estratégico do Estado e das atividades exclusivas do Estado foi fruto de pressão de modernização da administração publica. Porém as entrevistas demonstram que há uma concepção diferenciada quanto à opinião dos entrevistados da Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado da Bahia a carreira

não participa do esquema clientelístico diminuindo assim a nomeação dos cargos em comissão por meio das relações personalistas ou pela indicação. Estas passaram para eficiência do funcionário.

Portanto, o fortalecimento da carreira e criação de novas careiras exemplifica a necessidade da Reforma de Estado modificar o enfoque quanto ao insulamento burocrático. As alterações no âmbito de Recursos Humanos se fazem necessárias a fim de adquirir mais eficácia e transparência na administração publica. No entanto, constatou-se a necessidade de participação de maior numero de servidores na formação das políticas publicas.

Em Guiné-Bissau a intenção do governo era adequar o seu quadro de pessoal com o novo papel assumido pelo Estado, mas com o insulamento burocrático que se encontra maioria dos servidores de nível superior, comprometeu a autonomia estatal e capacidade estatal. O processo de implementação de políticas públicas de capacitação deve considerar diferentes servidores não apenas de gabinete de ministro. A intenção de adequar os servidores ao novo contexto pode se concretizar somente quando os servidores tiverem acesso aos programas de capacitação.

A política de capacitação de servidor do gabinete do ministro em Guiné demonstra a necessidade de modificar o enfoque quanto ao insulamento burocrático. No entanto constatou a necessidade de aumentar números de vagas para os estágios no exterior.

5.2- RECOMENDAÇÕES

1º É preciso envolver todos os servidores de nível superior de todas as instituições publicas a fim de participarem no processo de modernização de administração pública. Uma primeira medida é de expandir escolas de administração publica em todos os estados

brasileiros para dar acesso aos funcionários que não podem viajar para participar nos programas de capacitação. Assim os componentes de cargos em comissão que se encontram em insulamento burocrático terão mais probabilidade de acesso aos programas de capacitação.

2º É preciso que os servidores sejam treinados de acordo com os cargos que ocupam e em consolidação com o objetivo da instituição que se encontra vinculado.

3º A ENAP deverá elaborar programas especiais para capacitação dos servidores públicos dos países com que Brasil possui convenio a fim de melhorar a coerência dos cursos. Isto porque, estes países não possuem mesma potencialidade do Brasil e todos eles passaram por processos políticos e econômicos diferentes do Brasil. São países que não possuem maturidade política, com poucos recursos financeiros para acompanhar o processo da mudança.

4º É de salientar que o insulamento burocrático nos altos escalões não é sinônimo de melhoria na capacidade estatal, pelo contrario, a busca pela autonomia estatal torna a Reforma do Estado uma decisão de poucos, com grande resistência por parte dos demais envolvidos, o que compromete qualquer mudança e o processo como um todo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Cleber Pinheiro. **Desenvolvimento de Recursos Humanos**. Uma introdução. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

AQUINO, Thomas. Administração de Recursos Humanos. Brasília: Editora UnB, 1996.

BATISTA, Fábio Ferreira. A Avaliação da Gestão Pública no contexto da Reforma do Estado. **Revista de Serviço Público nº 44**, Brasília maio, 1999.

BARBOSA, Nunberg. Gerência de Recursos Humanos no Setor Público: lições da Reforma nos Países desenvolvidos. **Caderno MARE nº 14**, Brasília, 1998.

BEHN. Robert D. O Novo Paradigma da Gestão Publica e a Busca de Accontability Democrática. **Revista de Serviço Público nº 49**, Brasília, 1998.

BERGAMINI, Cicília W. **Desenvolvimento de Recursos Humanos: Uma estratégia de desenvolvimento organizacional**. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

BOOG, Gustavo. G. ABNTD. **Manual de Treinamento e Desenvolvimento**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora, FGV, 1999.

BRASIL PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado**. Brasília, 1995.

BOWDITCH, James L. **Elementos de Comportamento Organizacionais**. 1ª edição, 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Pioneira, 1997.

BRITO, Marcelo. Escolas de Governo e Profissionalização no Funcionalismo Público. **Revista de Serviço Público nº 60.** Brasília 1995.

CADERNO MARE DA REFORMA DO ESTADO. nº11. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Brasília, 1998.

CASTANHEIRA, Ana Isabel. **Detalhes sobre Guiné-Bissau. Instituto Marques de Valle Flor**, Lisboa, 2000.

CAMPOS, Ana Maria. Accontability: quando poderemos traduzi-la para o português. **Revista de Administração publica**, Rio de Janeiro, v. 24 nº 2. 1990.

CAMPOS, Wagner Estelita. **Chefia, sua Técnica e Seus Problemas**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

CARVALHO, Antonia Vieira. **Administração de pessoal**. São Paulo: Editora Pioneira, 1988.

Treinamento e desenvolvimento de executivo. São Paulo: Editora Pioneira, 19	96
---	----

CHIVENATO, Idalberto. Administração de Recursos humanos. 3º edição. Editora, Atlas 1993. . **Gestão de Pessoas.** 6ª edição, 5º tiragem. Editora Atlas, 1999. COSTIN, Claudia. A Profissionalização Começa Com o Fim da Tutela do Estado. Entrevista da Reforma Gerencial. Brasília, 2998. COTTA, Tereza Cristina. Burocracia, Capacidade de Estado e Mudança Estrutural. Textos para Discussão, Brasília: ENAP, Nov. 1997. COHEN, Allan R.. Recursos Humanos na Administração Publica. 4 a edição. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1999. DINIZ, Eli. Governabilidade Governasse e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Brasília, 1996. . Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. Editora UNB 1996. ; AZEVEDO Sergio. Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Editora UNB, 1997. DUBRIN, Andrew J. Princípio de Administração de Recursos Humanos. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Afilhada, 1996. DULTRA, Joel Souza e STUMFH London. Administração de Carreira. São Paulo: Editora Atlas, 1996. ENGGLS, Friedrich. A Origem da Família, da Propriedade e do Estado. São Paulo: Global, 1984. EQUIPE DE PROFESSORES DE USP. Manual da Economia 4ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. FLIPPO, Edwin. Princípio de Administração de Pessoal. São Paulo: Editora Atlas, SP,1998 . **Administração de pessoal**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Nacional, 1990.

GAETANI, Francisco. Capacitação de Recursos Humanos no Serviço Público: problemas e impasses. **Textos para Discussão nº 27**. Brasília: ENA, 1998

GABLE, Rechard. Desenvolvimento Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

GEDDES, Barbosa. **Polician's Dilemma-Building State in Latin America**. Berkeley, Califórnia. University of Califórnia Press, 1994.

GEPE, Ministério da Economia. **Governância do século XXI**. Lisboa: Editora Portuguesa, 2002.

GOVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Editora Paulicéia, 1998.

GRUPPI, Luciano. Tudo Começou com Maquiavel. As concepções de Estado em Max, Engels, Lenine e Gramsci. Porto Alegre: LP editoras, 1980.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra limitada, 1976.

GUINÉ-BISSAU, **Boletim Oficial 3º Suplemento nº 14.** Imprensa Nacional da Guiné Abril, 1986.

_____. **10° Suplemento n° 30.** Imprensa Nacional da Guiné junho de 1992.

GRENMAUD, Amarury Patrick. **Economia Brasileira Contemporâneo**. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

HEADY, Frerrel e MEHDEM Von Der. Administração Pública- uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1994.

HOBBES, Thomas. Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado. Rio de Janeiro, 2002.

JAGUARIBE, Helio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

KETTL, Donal F. A Revolução Global de Administração de Setor Público. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

MALVEZZI, Sigmar. **Manual de Treinamento e Desenvolvimento.** 2ª edição. Editora Atlas, 1994.

MATOS, Ruy A. O Desenvolvimento de Recursos Humanos na Administração Pública; Modelo Tecnocrático ao Modelo Democrático. **Revista de Serviço Público**, Set. 1992.

MELDEN, Von Der. **Política de Desenvolvimento Nacional**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

MILKOVICH, George T. Reynaldo C. **Administração de Recursos Humanos** 1ª edição 2ª tiragem. São Paulo: Editora Atlas, 2000. Tradução de Marcondes Reynaldo. C.

NASCIMENTO, Luiz Paulo. **Administração de Recursos Humanos.** São Paulo: Editora Pioneira, 1997. v. 1.

NASSUNO, Marianne. Flexibilidade na Gestão de Pessoal. **Textos para Discussão** nº 30 ENAP. Brasília, 1999.

Perfil de Dirigente de Recursos Humanos da Administração pública Federal. **Textos para discussão. nº 44** ENAP Brasília, 2000.

NETO, René Luciano. Desenvolvimento Recente de Recursos Humanos nos Países de Membros de OCDE. **Revista de Serviço Público nº 52**, Brasília, 2002.

NUGUERRA, Marco Aurelho. **A Mudança Difícil Sobre o Estado e do Gestão Pública**. São Paulo: Editora Paz e Terra, SP, 1998

OSZLAK, Oscar. As Demandas de Formação na Administração Pública Frente ao Novo Perfil do Estado. **Revista de Serviço Público**, Brasília, 1997

PEREIRA BRESSER, Luiz Carlos a Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Caderno MARE da Reforma do Aparelho do Estado,** Brasília, 1997.

_____; SPINK Peter. **Reforma de Estado e Administração Pública Gerencial**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado **Caderno MARE.** Brasília, maio, 1996.

_____.Uma Gestão para um Novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista de Serviço Público nº 52**, Brasília, 2001.

Em busca de um novo perfil institucional de Estado uma revisão critica da literatura recente. Rio de Janeiro, 1997.

PIMENTA, Carlos César. Descentralização do Poder de Estado. **Revista de Serviço Público nº68**. Brasília 2002.

RAMOS, Marcelo de Matos. Fundamento para Política de Carreira no Contexto da Reforma Gerencial. **Revista de Serviço Público Nº 49**, Brasília, 1998.

ROSTOW, W. **Etapas de Desenvolvimento Econômico**. 5ª edição. São Paulo: Editora ZAHAR, 1974.

SALETE, Lucena. **Planejamento de Recursos Humanos** 1ª edição 4ª tiragem. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

SANTOS, Fernando César Almeida. **Estratégia de Recursos Humanos**. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

SAVIOLE, James L. **Elementos de Comportamento Organizacional**. 1ª edição 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Pioneira de administração, 1992.

SCHERMERHORN, John. **Princípio de Administração de Recursos Humanos** 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Afilhada, 1999.

SENAC, Série. Administração de Recursos Humanos. Rio de Janeiro: Editora SENAC, Nacional, 1980.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento de Recursos Humanos e Crise**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

STPHEN, Robbins P. **Administração de Mudanças e Perspectives**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

SLUMFH, London e HAL, Jonh. **Desenvolvimento de Executivo**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

TOLENTINO, André Carsino. **Subdesenvolvimento e a Democracia em África**. CEAS nº 175, Salvador, maio 2000.

TOLEDO, Flavio. Administração de Pessoal. 6ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 1991.

_____; MILIONE B. **Dicionário de Administração de Recursos Humanos: expressão e cultura**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1989.

WEBER, Max. Ensaios da Sociologia. 5ª edição, Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1979.

Economia e Sociedade: fundação da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UNB, 1991.

. Sociologia. 4ª edição. São Paulo: Editora Ática, 1989.

WERTHER, William B. e KEITH Davis. **Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 1994