

A formação comportamental dos Quadros Superiores da Administração Pública portuguesa

César Madureira

Mestre em Sociologia Organizacional e Doutoramento em Gestão, Investigador do Instituto Nacional de Administração (INA) (1) e Professor da Universidade Lusíada.

Palavras-chave

Vocational training, training management, specification of training requirements, training evaluation

RESUMO

Os resultados desta pesquisa alertam para o facto de na maioria dos Serviços da Administração Pública portuguesa serem inexistentes os diagnósticos de necessidades formalizados, os planos de formação, a utilização aprofundada dos sistemas de avaliação, a partilha dos mesmos entre o organismo promotor da formação e o Serviço Cliente, e o envolvimento dos Serviços Cliente em todo o processo formativo. Apesar disto, os Quadros Superiores continuam optimistas no que respeita ao papel da formação comportamental na realidade administrativa. Não obstante, a este propósito os resultados revelam inúmeras incoerências e contradições, sendo evidente que, para já, não existe uma sistematização coerente nas acções de formação comportamental frequentadas pelos Quadros Superiores na Administração Pública portuguesa.

Este artigo foi elaborado a partir da tese de doutoramento do autor defendida a 22 de Abril de 2004 na Faculdade de Ciências Económicas e Empresariais da Universidade Lusíada de Lisboa e pretende resumir alguns dos resultados da pesquisa

(1) Instituto Nacional de Administração (INA). Trata-se do Organismo Central Promotor de Formação para os Dirigentes e Funcionários da Administração Pública Central Portuguesa. Apesar de existirem mais centros de formação para os funcionários públicos portugueses, o INA é o maior responsável pela formação profissional na Administração Pública portuguesa

Introdução

Problemática do Tema e Objectivos

No começo do novo século, pressionada pelas exigências de uma sociedade do conhecimento e de uma economia globalizada, a Administração Pública é compelida a sofrer um processo de modernização. À semelhança do que foi acontecendo no sector privado, onde a capacidade para se gerir a diversidade e a complexidade se passou a constituir como preponderante para a eficiência dos serviços, também no sector público a formação profissional tem tentado afirmar-se enquanto variável estratégica, revelando-se fundamental como forma de garante de um acompanhamento completo e atempado da mudança, tanto na sua vertente técnica como comportamental (Majchrzak, Davis, 1990). Não obstante, paradoxalmente, a tradição das estruturas piramidais e a, ainda preponderante, “mentalidade burocrática e taylorizada” contribuem para que o investimento na formação continue, não raras vezes, a ser compreendido como um custo de retorno inexpressivo, habitualmente não quantificável, e por isso a “evitar” (Crozier, 1991; Madureira, 1997, 2000).

No que concerne à temática da formação profissional no contexto da Administração Pública portuguesa, podemos hoje identificar um conjunto de autores (cf Madureira, 2004) e de estudos vários (Profap, 1994, 1995, 1997) que apontam, por um lado, para a necessidade da realização da formação contínua como um processo integrado, respeitando todas as fases que a compõem como ciclo, mas por outro, para a ausência de uma estratégia concertada de gestão da formação no contexto administrativo. Esta aparente ausência de sistematização levou-nos a estabelecer o objectivo central do estudo, que foi o de tentar identificar quais as lacunas na gestão da formação comportamental ⁽²⁾ dos Quadros Superiores no sector público em Portugal.

O facto da pesquisa recair sobre o referido grupo prende-se com o facto da literatura mais recente sobre o tema da “mudança na Administração Pública” assentar na ideia de que são as hierarquias e os funcionários mais qualificados os principais potenciais agentes de mudança e de modernização da Administração (Campos, 2002, Rocha, 1998). Esta razão pareceu-nos mais do que suficiente para justificar a nossa opção.

Desta forma, procurou-se identificar e interpretar a percepção, por parte dos formandos (Quadros Superiores), sobre a formação comportamental na Administração Pública. Para tal foram elaboradas proposições de partida que ao serem testadas se traduziram em resultados que em seguida analisaremos mais detalhadamente.

⁽²⁾ No capítulo que se segue será dada uma definição rigorosa daquilo que se entende por “formação comportamental”

Enquadramento Teórico

Nos anos 90, a OCDE postulava já que o desenvolvimento e a formação dos recursos humanos, com vista a uma adaptação das qualificações e das competências à versatilidade funcional, essencial num quadro de reforço das reformas introduzidas para o sector público, dever-se-iam constituir como prioridades (OCDE, 1996).

Apesar da importância desta recomendação, ela poderia não passar de uma declaração de boas intenções se não precisássemos a definição conceptual daquilo que hoje entendemos por formação. De que formação falamos nós? Com efeito, importa não confundir o conceito de formação (enquanto tentativa técnica de incrementar o desempenho imediato num determinado posto de trabalho, reforçando uma cultura e um projecto institucional já existentes) do conceito de formação comportamental ou para a mudança (enquanto processo integrador de uma revisão mais lata dos modelos organizacionais, culturais e comportamentais existentes nas pessoas e nas instituições).

Embora o tema da formação na área comportamental seja sobejamente tratado, designadamente na literatura anglo-saxónica, a terminologia de “formação comportamental” é raras vezes utilizada. Importa pois referir que entendemos por formação comportamental toda aquela que aborda as temáticas do comportamento organizacional (Madureira, 2004). De entre estas áreas de estudo podemos destacar as da gestão da mudança organizacional, da liderança, da cultura organizacional, da gestão de equipas, da gestão de conflitos e das técnicas de negociação, da comunicação, do poder organizacional e da motivação (Robbins, 1998).

Mas para que possamos enquadrar a questão da formação comportamental num contexto organizacional específico torna-se necessário ter uma ideia mais detalhada sobre o mesmo. Assim, importa relevar que, no caso português, a Administração Pública tem uma média de idades envelhecida (acima dos 45 anos de idade), baixas qualificações académicas e encontra-se ancorada em modelos organizacionais retrógrados onde os procedimentos são burocratizados e o poder decisório centralizado. Parece pois constituir-se como cenário ideal para que a mudança de comportamentos, e conseqüentemente a formação, não encontrem um terreno propício para o seu desenvolvimento (Madureira, 2004; Rocha, 2001; Pessoa De Amorim, 1997). Num contexto deste género, podemos perceber que a formação, designadamente a da área comportamental (em que a mensurabilidade dos resultados é mais subjectiva), assim como a gestão que dela é feita, sejam com frequência afastadas do rol de preocupações nucleares da gestão pública portuguesa.

Proposições de partida

Proposição 1 – Face ao acima disposto, a nossa primeira proposição parte do princípio de que a formação comportamental não se encontra definida de forma precisa, sistematizada e descentralizada na Administração Pública portuguesa. Acreditamos não existir na maioria das vezes uma “mudança de comportamentos pela formação”, uma coerência entre os comportamentos potenciados pela aprendizagem em formação e as necessidades funcionais reais dos formandos, um conhecimento e uma participação activa dos formandos nos diagnósticos de necessidades e nos planos de formação dos seus serviços ou uma uniformidade nos critérios que estão na base da escolha dos funcionários que frequentam as acções de formação.

Por outro lado, e partindo nós da premissa de que não existe uma suficiente sistematização entre as diferentes fases do ciclo de formação (designadamente entre o diagnóstico de necessidades e as fases que se lhe seguem) interessou-nos também que *modelos sistémicos de formação* como os apresentados por Cruz (1998) ou por Chiavenato (1987), e que constam da Figura 1 e Figura 2 respectivamente, pudessem ser testados.

Com a aplicação destes modelos à realidade portuguesa, pretendeu-se apurar se existia um ciclo de formação na Administração pública portuguesa que pudesse ser identificado com os modelos apresentados pelos supracitados autores e que compreendesse pelo menos as fases da determinação dos objectivos, do diagnóstico de necessidades, do planeamento, da execução e da avaliação da formação.

Proposição 2 – Na segunda proposição sugere-se que, na Administração Pública portuguesa, a gestão da formação é condicionada por argumentos corporativos/ institucionais assim como pela sua envolvente cultural. Nesta matéria, os modelos propostos por Scott e Meyer (1991) e por Moore e Ishak (1989) apontam precisamente para o facto da existência de constrangimentos corporativos (o primeiro modelo) e culturais e metaculturais (o segundo), exercerem grande influência na gestão da formação em contexto administrativo ⁽³⁾.

Proposição 3 – Dos modelos sistémicos de formação já referidos ao longo da primeira proposição parece-nos particularmente importante atribuímos uma atenção redobrada à questão da “avaliação da formação”. Autores como Le Boterf (1992) e Kirkpatrick (1997) apelam para a segmentação do próprio conceito de avaliação. O segundo alerta-nos mesmo para as diferenças significativas existentes entre os diversos níveis da avaliação (sendo o primeiro o mais superficial e correspondendo o último à forma mais aprofundada de avaliação):

⁽³⁾ Moore e Ishak definem a “metacultura” como sendo a envolvente cultural mais alargada (neste caso a da Administração) e a “cultura”, como representando a cultura organizacional de um Serviço em particular.

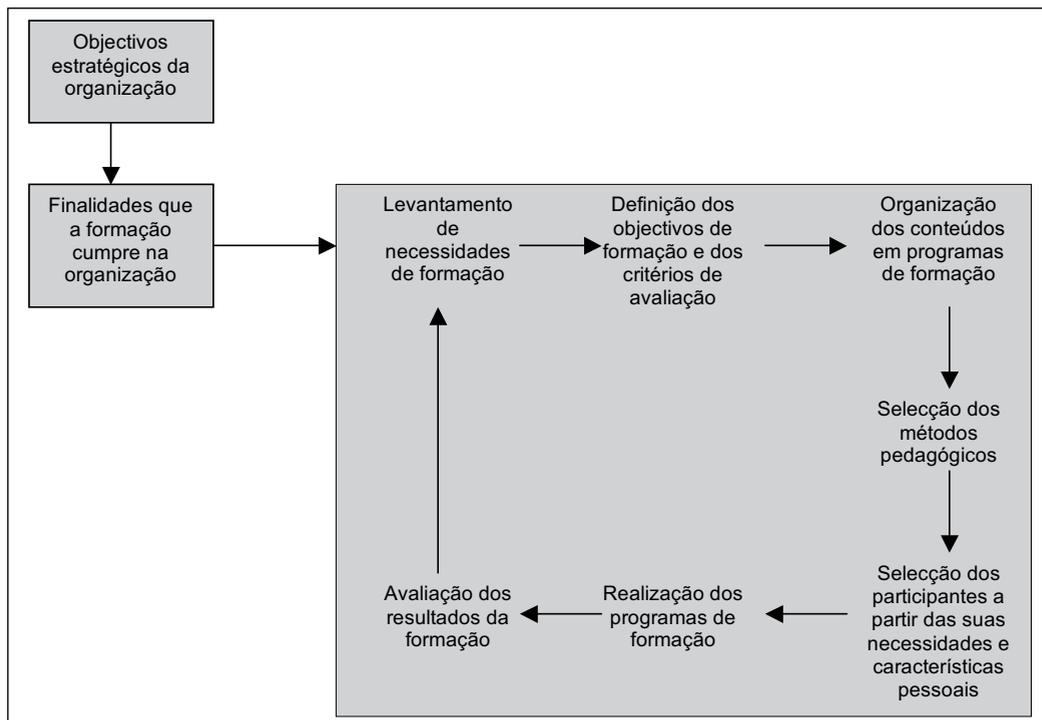
- nível de reacção
- nível de aprendizagem
- nível de modificação comportamental
- nível de influência nos resultados organizacionais

Com efeito, só através da avaliação, e em particular de uma avaliação continuada no tempo, se poderá ter um *feed-back* ajustado dos resultados operados pela formação, tanto nos formandos como no seu contributo objectivo para os resultados organizacionais.

Tendo por base estas premissas, a nossa terceira proposição sustenta a ideia de que a avaliação da formação dos Quadros Superiores no contexto administrativo é feita sem qualquer aprofundamento, sendo conduzida exclusivamente pelo organismo promotor da formação (neste caso o INA) não havendo qualquer partilha entre o primeiro e o Serviço Cliente da formação.

Elaboradas as proposições de partida, as mesmas foram testadas e os resultados e a sua discussão apresentam-se no ponto 5 do artigo.

Figura 1: Modelo sistémico geral da actividade de formação

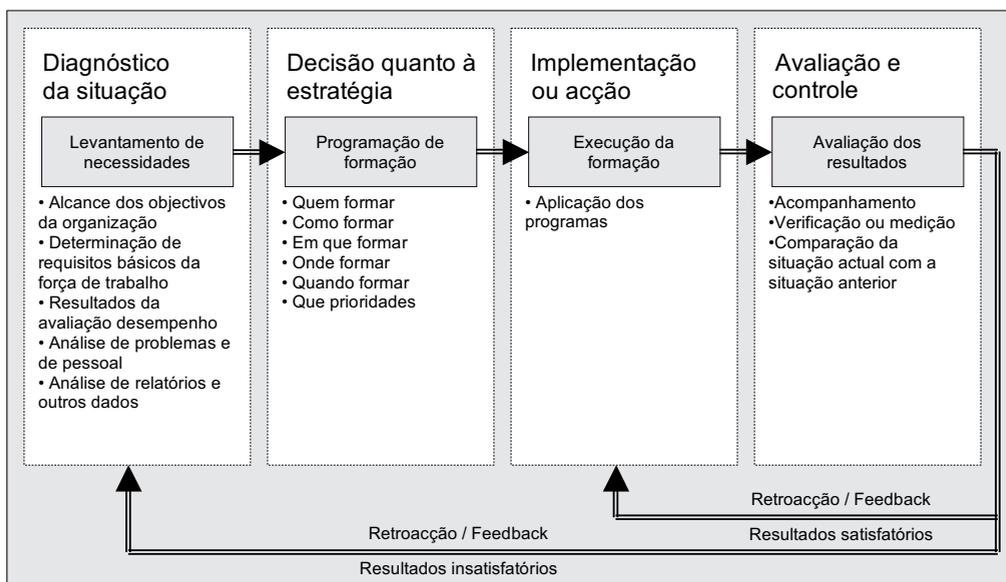


Metodologia

Com base no conteúdo das proposições, foi elaborado um questionário que foi enviado a todos os Quadros Superiores que frequentaram cursos de formação da área comportamental no INA entre 1996 e 2001. Este foi um período de uma só legislatura no país ⁽⁴⁾ e havia a curiosidade de verificar se, durante estes 6 anos, o poder político teria imprimido uma “política” inovadora na gestão da formação.

A partir da recepção das respostas aos questionários, apresentaram-se os resultados sobre forma descritiva, acompanhados de uma reflexão/discussão sobre os mesmos.

Figura 2: Fases do ciclo de formação



Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato, Idalberto (1985), *Recursos Humanos – Edição Compacta*, Atlas, São Paulo, pp-291

⁽⁴⁾ Legislatura em que o governo foi do Partido Socialista (PS)

Universo e Amostra

Universo

O universo do nosso estudo foi composto por 1342 sujeitos (ou seja, todos os Quadros Superiores, espalhados pelas mais diversas áreas da Administração Pública portuguesa, que frequentaram cursos de formação na área comportamental na Divisão de Formação de Quadros Superiores do INA entre os anos de 1996 e de 2001). A selecção deste universo teve por objectivo possibilitar-nos a recolha das opiniões e da sensibilidade dos formandos sobre a formação comportamental recebida, ao longo de um período considerável de tempo (6 anos).

Amostra

O processo de amostragem adquiriu forma, através do envio dos questionários a todos os elementos do universo por via postal (amostra por correio não aleatória), sendo a amostra definitiva constituída pelo número de formandos que responderam aos já referidos questionários. Do universo de estudo dos 1342 inquiridos por questionário enviados aos formandos durante o mês de Abril de 2002, recebemos respostas de 212 inquiridos, ou seja, 15,8% do universo inquirido.

Cerca de 70% da amostra situa-se entre os 30 e os 50 anos de idade, sendo 62,1% constituída por sujeitos do sexo feminino.

Apresentação e discussão dos resultados

O papel da formação comportamental na Administração Pública

Os resultados revelaram que uma maioria de inquiridos (66,8% da amostra) concordou com a premissa de que *os cursos de formação comportamental apresentam ideias novas, passíveis de se concretizarem em contexto administrativo e/ou coincidentes com o sentido de mudança do mesmo*. A sensibilidade dos funcionários relativamente a esta matéria não foi a que esperávamos inicialmente e que apontava para a crença de que as acções de formação comportamental seriam susceptíveis de apresentarem *ideias novas, mas nem sempre com possibilidade de aplicação prática*. Esta sensibilidade dos inquiridos alerta-nos para o facto de que, num contexto de descredibilização do funcionário público⁽⁵⁾ e do funcionamento da Administração Pública, aparentemente existe uma forte vontade de

⁽⁵⁾ Esta descredibilização tem um carácter generalizado. Há uma referência ao caso português em Corte-Real, I.; Koen, N.; Kelly, M.; Petiteville, F. (1999), *Les administrations en mouvement – Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays Bas, Irlande et France*, Maastricht, EIPA.

recuperação de um estatuto e de uma auto-estima profissional. A crença de que a formação comportamental possa trazer um germe de mudança, vem colher adeptos junto a um grupo de funcionários qualificados (os Quadros Superiores) que aspiram a poder trabalhar dentro de contornos de modernidade organizacional e a serem respeitados profissionalmente. Talvez seja este fenómeno de desejabilidade que leve os inquiridos a serem tão categóricos na sua apreciação da possibilidade de aplicação das ideias transmitidas pela formação à prática.

Os resultados apontam ainda no sentido da existência de uma *coerência entre as atitudes e os comportamentos apreendidos através das acções de formação e as necessidades funcionais reais*. Cerca de 92% dos inquiridos admitiu que esta coerência era absoluta ou pelo menos pontual. Uma vez mais, neste caso, as respostas dos inquiridos podem ser constrangidas pela “desejabilidade social” de que as coisas se processem da forma mais desejada. Nestes casos, torna-se porventura difícil a quem é exposto a um inquérito, ter uma opinião distanciada dos seus anseios.

Segundo 73% dos formandos, existe nos Serviços *um grau de conformidade total ou muito forte entre as tarefas desempenhadas e as tarefas formalmente descritas como pertencendo à função dos funcionários*. A ser como afirmam, a realização de diagnósticos de necessidades de formação teria como ponto de partida informações fidedignas fornecidas por um *job description* sólido, supostamente indutoras de um levantamento isento, revelador das lacunas efectivas e por isso susceptível de gerar programas de formação adequados às necessidades inventariadas. A este respeito, a informação fornecida pelos nossos inquiridos encontra-se em desacordo com os elementos recolhidos em estudos anteriores (c.f. Profap, 1994, 1995, 1997) que revelam uma tendência, por parte dos organismos promotores de formação, para o recurso a “enquadramentos teóricos genéricos” em vez de uma identificação rigorosa das reais necessidades de formação.

No que concerne à questão da *existência/inexistência, para a maioria dos Serviços, de um diagnóstico de necessidades e de um plano de formação*, que norteiem a participação dos formandos em acções de formação comportamental, os resultados recolhidos mostram que uma esmagadora de inquiridos (cerca de 80%) observa o facto de nos seus Serviços de origem não se praticar um diagnóstico de necessidades de formação (comportamental), admitindo concomitantemente não existir um plano de formação nos Serviços de onde provêm. Estes resultados apresentam uma clara contradição com outros atrás ventilados, onde os inquiridos apontavam para uma coerência entre comportamentos apreendidos e necessidades funcionais reais. Difícilmente pode existir coerência entre o que se apreende e o que se necessita, sem que previamente se diagnostique formalmente quais as lacunas a suprir ou quais os comportamentos a modificar. Tendo por base estes resultados, podemos afirmar que os já referidos modelos sistémicos de formação propostos por Cruz (1998) ou por Chiavenato (1987) não se cumprem, na maioria das

vezes, na Administração Pública portuguesa, não se podendo sequer falar da existência de um ciclo de formação para a nossa realidade administrativa.

Não obstante o acima disposto, existem outras abordagens que nos fornecem argumentos alternativos para o entendimento da questão. Segundo estas, se não existe para a maioria dos Serviços nem um diagnóstico de necessidades, nem um plano de formação adequados, mas se ao mesmo tempo os funcionários não deixam de frequentar os cursos, não devemos deixar de considerar a possibilidade de estarmos perante um fenómeno de auto-organização. Com efeito, como sistemas abertos que são, e tendo em conta o ambiente de turbulência em que operam, as organizações tornam-se facilmente em estruturas dissipativas. Assim entende Fonseca (2002), alertando mesmo o autor para o facto de que a emergência de uma estrutura dissipativa não pode ser dedutível de pressupostos ou de condições estabelecidas previamente. Segundo esta linha de pensamento, o equilíbrio precário das organizações confere-lhes múltiplas possibilidades de acontecimentos. O mesmo será dizer que, mesmo com a ausência de um diagnóstico de necessidades e de um planeamento da formação, os funcionários não deixam de se formarem de uma forma relativamente auto-organizada, procurando soluções para constrangimentos que sentem como seus.

Ainda no que concerne à questão do diagnóstico, apurou-se que na maioria dos casos em que os Serviços recorrem a meios de diagnóstico de necessidades de formação informais, existe uma menor probabilidade de que desenvolvam um plano de formação comportamental para o Serviço, sendo igualmente verdadeiro o inverso. A procura de meios de diagnóstico formalizados reforça a possibilidade de que haja um plano de formação no Serviço (55% dos inquiridos que afirmam trabalhar em serviços que utilizam meios formais de diagnóstico de necessidades de formação verificam que estes têm um plano de formação, por outro lado 70% daqueles que admitem que os seus serviços apenas utilizam meios de diagnóstico informais, admitem concomitantemente não existir qualquer plano de formação). Reforça-se assim a ideia de que, sem que haja uma formalização de todas as etapas do ciclo de formação (com relevo para o levantamento das necessidades que se for forjado induz em erro todo o ciclo), consubstanciadas num documento institucional integrado, que poderemos apelidar de “plano de formação”, será impraticável promover programas de formação coincidentes com as necessidades presentes, e muito menos fazer extrapolações dessas necessidades para o futuro. Esta argumentação não colide com a anterior que sugere a imprevisibilidade das estruturas. Com efeito, se por um lado nos parece defensável que haja nas organizações uma sistematização da detecção de necessidades de formação que nos permita fornecer uma formação adequada, por outro temos a consciência de que os pressupostos em que nos baseamos para fazer esse diagnóstico são efémeros (do ponto de vista do seu horizonte temporal) e poderão sofrer alterações permanentes. A harmonização des-

tes pontos de vista deverá estar presente quando equacionamos o ciclo da formação.

A inexistência de uma *uniformização de critérios para a frequência dos formandos de acções de formação comportamental* foi outro dos factos confirmados pelos dados disponíveis. Revelador é ainda que o critério dominante inventariado pelos inquiridos seja o da “tentativa de actualização de conhecimentos” (44,2%) e não o da “tentativa de preparação para mudanças futuras” (23,3%) como seria de esperar tendo em conta estarmos a tratar o segmento específico da formação comportamental. Apesar de não parecer errada a existência de uma diversidade de critérios, deveria existir uma lógica que presidisse à definição destes critérios e dos propósitos em função dos quais são definidos. Neste caso, a inexistência aparente de uma forma de articulação de critérios para a formação comportamental parece decorrer de uma desarticulação mais lata na forma como está pensada a formação no contexto administrativo. O facto da “vontade própria dos funcionários” (86,5% dos inquiridos) ser decisiva na frequência das acções, em detrimento de outros factores (tais como o levantamento formal de necessidades, a sintonia entre a opinião do formando e da sua hierarquia, etc.), foi também revelado pelos resultados obtidos. Esta questão reforça a ideia de estarmos perante processos de auto-organização.

Sendo que, os resultados confirmam que é o INA (Organismo Central Promotor de Formação), o centro a que mais recorrem os funcionários para frequentarem acções de formação comportamental (dos funcionários inquiridos, apenas 14% admitem já terem frequentado acções de formação comportamental promovidas por outros centros de formação), e que segundo 71,3% dos formandos na maioria dos Serviços da Administração Pública não existem centros de formação, podemos sustentar a suspeita de que não existe uma suficiente descentralização dos centros promotores de formação. A excessiva concentração das responsabilidades da promoção de formação (sendo a população de formandos proveniente de sectores tão distintos como a economia, as finanças, o emprego, a defesa, a justiça, a saúde, a agricultura e pescas, etc.) num organismo como o INA, que apesar de possuir uma carteira de formadores externos, conta com um efectivo permanente reduzido, parece-nos excessivo. O Instituto poderia construir modelos de formação e desenvolver iniciativas estratégicas que visassem a descentralização (sobretudo tendo em conta o carácter particular de algumas acções), assim como o apoio no desenvolvimento de instrumentos de diagnóstico e de avaliação próprios a cada Serviço (ainda que os mesmos se possam apoiar num guião global de formação comum para as acções de formação da Administração Pública).

A gestão da formação comportamental pelas instituições públicas: perspectiva tecnicamente adequada ou dominação corporativa?

No seio da Administração Pública, a adopção de uma perspectiva mais rigorosa na gestão da formação comportamental é dificultada pela sobreposição de uma perspectiva corporativa, onde tradição, regulamentos e antiguidades se impõem à racionalidade. Esta proposição apresenta-se tendo por base de sustentação o argumento de Scott e Meyer (1991) que aponta os processos institucionais (que no caso da Administração Pública são burocráticos) como instrumentos de difusão de crenças e de valores organizacionais segundo os quais a formação profissional deve ser encarada como desejada e consensual. Segundo esta perspectiva institucional, as redes profissionais podem acreditar que promovem e estimulam a mudança e a inovação organizacional, sem que isso modifique necessariamente a filosofia ou os desempenhos da organização. Esta perspectiva pode ser reforçada pela apresentada no modelo de Moore e Ishak (1989), segundo o qual a gestão da formação está sempre condicionada por uma metacultura mais alargada (no presente caso a administrativa), assim como pela cultura de cada Serviço em particular.

Tomando por certas estas premissas, e com o fim de percebermos a utilização da formação comportamental pelas hierarquias, interessávanos identificarmos os *estilos de gestão adoptados nos Serviços da Administração portuguesa*. De acordo com os formandos, o estilo de gestão predominante na Administração Pública portuguesa seria o “democrático” (39,9%), seguido de muito perto pelo “participativo” (38%).

Estes resultados estão em desacordo com a proposição que sugeria que o estilo de gestão predominante na Administração portuguesa seria a “burocracia”. Com efeito, apenas 15,4% dos formandos acreditam ser este o estilo de gestão predominante. A explicação destes resultados pode passar pelo facto dos inquiridos serem Quadros Superiores, muitos dos quais desempenhando cargos de coordenação ou de direcção. Talvez por isto possa existir um optimismo excessivo dos inquiridos quanto ao estilo de gestão praticado, tornando-se mais complicado o reconhecimento de que os Serviços onde trabalham possam estar subjugados a um estilo de gestão “burocrático” (cf Crozier, 1963).

Em matéria de *partilha com os colegas dos comportamentos apreendidos nas acções de formação*, 75,7% dos formandos confirmam a sua existência, minimizando o papel da resistência à mudança por parte dos Serviços, face às novas propostas apresentadas pelos funcionários, decorrentes da aprendizagem efectuada. Uma percentagem muito semelhante de inquiridos admite ainda que os Serviços não travam os novos comportamentos resultantes da formação, defendendo que existe uma prática de *aprendizagem organizacional* (sobre este conceito ver Sisternas, 1999) com a adopção de novas condutas grupais na organização, sem privilégio do comportamento organizacional individualizado. Neste capítulo

convém porém lembrar que, embora possa ser parcialmente minorada, a resistência à mudança está normalmente associada aos processos de mudança organizacional (Lewin, 1965; Kanter et al., 1992). Os resultados encontrados poder-nos-iam levar a pensar que se tratasse neste caso da excepção que confirma a regra. Contudo, e porque os inquiridos são provenientes dos mais diversos organismos da Administração Pública, não nos parece ser essa a explicação adequada. Seria enorme a coincidência de estarem reunidos na nossa amostra todos os que pretendem participar activamente na mudança. Cremos antes tratar-se uma vez mais, por parte dos funcionários, de um sentimento de “desejabilidade social” de que o incentivo à participação pró-activa na mudança seja um facto real. Por outro lado, uma vez que, como já vimos, muitos dos inquiridos ocupam cargos hierárquicos, fazem parte da realidade organizacional a ser modificada. Talvez por serem cónscios disto mesmo, optam pelo discurso da “implicação” dos diversos níveis hierárquicos, como forma de mudança partilhada, mas ilusória. Só desta forma se garante a estabilidade de *status* e privilégios, sem contudo deixar de se proferir a fórmula politicamente correcta da “mudança participada” (c.f. Campos, 2002; Araújo, 1999; Rocha, 1998).

A (in)definição na avaliação da formação na área comportamental no contexto da Administração Pública

No que concerne ao capítulo da avaliação da formação, o *predomínio da avaliação apenas ao nível da “reação dos formandos”* (51% dos inquiridos) encontra uma explicação absolutamente plausível, designadamente através da leitura do “modelo de avaliação de Kirkpatrick” que designa o “nível da reacção” como o mais facilmente mensurável, apesar de se constituir porventura como o menos esclarecedor (Kirkpatrick, 1996).

Também no que respeita ao momento escolhido para as acções de avaliação, e tendo em atenção as respostas dos inquiridos sobre esta matéria, verificou-se que o principal momento de incidência da avaliação das acções de formação comportamental é o fim da acção (87,3% das respostas), sendo quase sempre descartada a opção da avaliação enquanto processo continuado no tempo. Este é o procedimento errado, insuficiente mas habitual nos programas de formação no sector público. Como se depreende da leitura do modelo, uma avaliação deste tipo é apenas susceptível de percepcionar quais foram as “reações”, assim como a “aprendizagem” dos formandos, sem que nunca possa chegar a entender se houve uma efectiva “modificação dos comportamentos” ou qual o impacto da mesma nos “resultados da organização”.

Os resultados revelaram ainda que, segundo 62,5% dos formandos inquiridos, é o INA o principal avaliador dos cursos de formação comportamental por si realizados. Com efeito, é o próprio Instituto que faz essa avaliação isoladamente, sem implicação dos Serviços Cliente nesta fase do

ciclo de formação. Se um processo deste tipo se afigura como desproporcionalmente “pesado” para o INA, ele é igualmente desresponsabilizador, mas ao mesmo tempo constrangedor, para o Serviço Cliente. Na realidade, se por um lado este sistema pode potenciar um certo “adormecimento” nos Serviços menos empreendedores, por outro ele coage os Serviços mais dinâmicos a afastarem-se de uma avaliação que deveria ser encorajada e integrada com o organismo promotor da formação.

Esta tendência para a *centralização da avaliação efectuada pelos organismos promotores de formação profissional na área comportamental*, e para a não implicação dos Serviços clientes neste processo, reflecte-se também no que respeita à avaliação dos cursos realizados fora do INA (segundo 54% dos inquiridos). Trata-se pois de uma questão, mais do que intrínseca a um determinado organismo promotor de formação, provavelmente presente em toda a Administração Pública.

Conclusões

Os principais problemas da formação na Administração Pública portuguesa continuam a prender-se com as questões do diagnóstico das necessidades, da avaliação da formação e da falta de intervenção dos diversos actores organizacionais no processo de formação. O nosso estudo tenta trazer como valor acrescentado, por um lado, uma actualização da informação disponível e, por outro, uma especificação da vertente de formação tratada: a formação comportamental.

Os resultados mostram que a maioria dos Serviços continua sem utilizar meios de diagnóstico formalizados na detecção de necessidades de formação na área comportamental, não organizando qualquer tipo de plano de formação. Os critérios de selecção dos candidatos a formandos são imprecisos, imperando a vontade do funcionário em detrimento de uma articulação da mesma com uma estratégia integrada. Desta forma, e ainda que considerando os funcionários enquanto actores organizacionais que trabalham numa estrutura aberta e complexa, susceptíveis de encontrarem as suas próprias formas de auto-organização, dificilmente se poderá falar de uma perspectiva estratégica na gestão da formação na área comportamental.

No que concerne à avaliação, vimos que esta acontece sobretudo ao nível das “reações”, e apenas no fim da acção, não havendo pois um prosseguimento do processo avaliativo. Verificou-se também a existência de uma tendência para a centralização da avaliação efectuada pelos organismos promotores de formação comportamental, e para a não implicação dos Serviços clientes neste processo. Neste capítulo, pensamos estar perante um fenómeno, mais do que intrínseco a um determinado organismo promotor de formação (neste caso o INA), provavelmente cultural e transversal em toda a Administração Pública.

Este estudo aponta ainda para a possibilidade dos inquiridos se iludirem por sentimentos de “desejabilidade social”, dando respostas mais em função de uma ambição, de um desejo ou de um instinto de defesa corporativa do que daquilo que realmente acontece à sua volta. O facto dos formandos acharem que o estilo predominante de gestão na Administração Pública portuguesa é o “democrático” é disto exemplo.

No fim da pesquisa apenas fica claro que o ciclo da formação profissional não existe enquanto tal no contexto da Administração Pública. Existem inúmeras imprecisões, incongruências e talvez ainda não exista uma consciência alargada relativamente à importância da formação comportamental. Importa ainda salientar que os dados recolhidos, assim como as conclusões que deles resultaram, se encontram reforçados pelo facto do estudo se ter baseado numa amostra não aleatória em que as pessoas que responderam aos questionários (15,8% do universo) são os mais interessados e implicados na questão da formação comportamental e das suas consequências.

No que concerne às implicações práticas e a futuras investigações que possam ser sugeridas pelo nosso estudo, importa relevar que a excessiva centralização da gestão da formação e da sua avaliação parecem constituir-se como razões de sobra para que num futuro próximo se repense a articulação do INA com os seus Serviços Cliente (ou seja os Serviços diversos da Administração Pública portuguesa) na construção de um sistema de avaliação e de gestão partilhado da formação profissional, nomeadamente no que concerne ao capítulo da formação comportamental. A propósito dos diagnósticos de necessidades e dos planos de formação (nomeadamente na área comportamental) recomendamos que devam passar a estar formalizados em cada Serviço. Ainda que os métodos de diagnóstico devam variar consoante as especificidades dos Serviços e dos ramos de actividade, certo é que o INA, na impossibilidade (de resto esta hipótese seria desajustada) de proceder ao diagnóstico de necessidades de formação em todos os Serviços da Administração, deveria trabalhar integradamente com os mesmos para se chegar pelo menos a um “tronco comum” de diagnóstico que possa ser utilizado indiferenciadamente ou pelo menos que seja passível de ser adaptado a diferentes Serviços.

Todos os supracitados temas deverão eles próprios ser objecto de novas pesquisas que possam estudar especificamente cada um destes pontos, e consequentemente ajudar a implementá-los num futuro próximo.

Bibliografia

- Araújo, J.E. *Reform and Institutional Persistence in Portuguese Central Administration*, Tese de Doutoramento em Public Management, University of Exeter, 1999.
- Campos, AC. Reforma da Administração Pública in *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*, Lisboa, Oficina do Livro, 2002.
- Chiavenato, I. *Teoria Geral da Administração*, Volume 2, São Paulo, McGraw-Hill, 1987.
- Chiavenato, I. *Recursos Humanos – Edição Compacta*, São Paulo, Atlas, 1985.
- Corte-Real, I.; Koen, N.; Kelly, M.; Petiteville, F. *Les administrations en mouvement – Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays: Portugal, Pays Bas, Irlande et France*, Maastricht, EIPA, 1999.
- Crozier, M. *L'entreprise à l'écoute*, Paris, Interédition, 1991.
- Crozier, M.; Friedberg E. *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, 1977.
- Crozier, M. *Le phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisations modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Editions du Seuil, 1963.
- Cruz, J. P. *Formação Profissional em Portugal – Do Levantamento das necessidades à avaliação*, Lisboa, Edições Sílabo, 1998.
- Fonseca, J.M. *Complexity and Innovation in Organizations*, NY, Routledge, 2002.
- Graen, G. Role-Making Processes within Complex Organizations, in Dunnette, Marvin (org.), *Handbook of industrial and organizational psychology*, Chicago, Rand McNally, 1976.
- Kanter, R.M.; Stein B.A, Jick, T.D. *The Challenge of Organizational Change*, Free Press, 1992.
- Kirkpatrick, D. Evaluation, in Craig, Robert (editor), *The ASTD Training and Development Handbook*, McGraw-Hill, 1997, pp-294-312.
- Le Boterf, G. *L'ingénierie des compétences*, Paris, Editions d'Organisation, 1999.
- Le Boterf, G. , Avaliar o investimento em formação, *Formar*, nº 6, 1992, pp-54-56.
- Lewin, K. *Teoria de Campo em Ciência Social*, São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1965.
- Maddock, S. Making Modernisation work: New Narratives, change strategies and people management in the public sector, *The International Journal of Public Sector Management*, 2002, Vol.15 nº1, pp-13-43.
- Madureira, C. *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa*, Oeiras, Edições INA, 2004.
- Madureira, C. A organização neo-taylorista do trabalho no fim do século XX, *Sociologia Problemas e Práticas*, 2000, nº32, pp-159-182.

- Madureira, C. *A preponderância dos modelos de organização do trabalho neo-tayloristas nas sociedades ocidentais do fim do século XX*, Tese de Mestrado, Lisboa, ISEG, 1997.
- Majchrzak, A, Davis, D. (1990), The human side of flexible factory automation: research and management practice in Oskamp, S.; Spapacapan, S. (eds.), *People's reaction to technology*, California, Sage Publications.
- Moore, R.W.; Ishak, S.T. The influence of culture on recruitment and training: Hofstede's cultural consequences as applied to the Asian Pacific and Korea, in *Research in Personnel and Human Resources Management*, 1989, Suppl 1, pp-277-300.
- OCDE, *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, PUMA, Paris, 1996.
- OCDE, Managing Administrative Reform: A case study of Portugal (1976-1994), *Public Management Occasional Papers*, Paris, PUMA, 1995.
- Pessoa de Amorim, R. , *O emprego público - Antecipar a mudança, gerir a mudança*, Lisboa (manuscrito não publicado), 1997.
- Profap II, *Estudo de Avaliação Intercalar, Relatório Final*, Quaternaire Portugal, 1997.
- Profap I, *Propostas de acção para a aplicação das recomendações da avaliação do PROFAP*, CIDEDEC, 1995.
- Profap I, *Estudo de avaliação do Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública*, Medidas 1 e 2, Relatório Final, CIDEDEC, 1994.
- Robbins, S.P. *Comportamento Organizacional*, Livros Técnicos e Científicos (tradução autorizada por Prentice Hall), 1998.
- Rocha, J.A.O, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA, 2001.
- Rocha, J.A.O. The New Public Management and its Consequences in the Public Personnel System, *Review of Public Personnel Administration*, 1998, Vol.18, nº2, pp-82-87.
- Schein, E. *Process Consultation*, vol.2 Reading, Addison-Wesley, 1987.
- Scott W.R.; Meyer J.W. The rise of training programs in firms and agencies: an institutional perspective, in *Research in Organizational Behavior*, 1991, vol.13, pp-297-326.
- Sisternas, X. Formación para el cambio, cambio en la formación, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1999 Mayo-Agosto, nº 15, pp-109-117.
- Stacey, R.D. *Complex Responsive processes in Organizations*, NY, Routledge, 2001 ,
- Wright, V. Reshaping the State: The Implications for Public Administration, in *Western European Politics*, 1994, vol 17, nº3 pp-102-137.