



**XI Encontro Nacional
de Escolas de Governo**

**10 e 11 de dezembro de 2015
Escola Nacional de Administração
Pública – Enap - Brasília/DF**

A Capacitação dos Servidores no Contexto da Administração Pública Contemporânea”

*João Abreu de Faria Bilhim
Professor Catedrático – ISCSP/Ulisboa
Presidente da Comissão de Recrutamento e Seleção para a
Administração Pública (CReSAP)*

Introdução: A Existência de Dois Paradigmas Administrativos

O Enfrentamento de Paradigmas

	RECHTSSTAAT Europeu Continental : primado da lei; individualismo; Estado-nação	INTERESSE PÚBLICO Anglo-saxónico: primado da solução do problema; coletivismo, sociedade industrial
O QUE É	O Estado é a força central integradora de toda a sociedade. A Administração Pública reflete e é instrumento da ação do Estado	O Estado possui um papel menos dominante com menor perímetro ou dimensão. Usa-se menos o termo "state" e mais "government". O seu poder é necessariamente mau por isso tem de ser usado apenas no estritamente necessário, sujeito a constante escrutínio . O Estado reflete a Administração.
FOCO	Preparação, promulgação e aplicação da lei	A lei é um elemento importante do "governo" mas os seus procedimentos e perspetivas são menos dominantes do que no Europeu. Para o cidadão a lei não está à frente no <i>frontoffice</i> mas antes no <i>backoffice</i> . É um meio não um fim. Os funcionários são cidadãos não representam o Estado nem constituem mandarinos ou castas.
VALORES TÍPICOS	Hierarquia, obediência, respeito pelas leis como força socialmente necessária e integradora, equidade, no limite igualdade perante a lei.	Ao "governo" compete obter o consenso ou a aceitação geral das medidas destinadas a serviço o interesse público ou geral, nacional. O governo perante a diferenças de interesses serve de árbitro, quem joga são os cidadãos e os grupos de interesse. A justiça, o pragmatismo e a flexibilidade são os valores cruciais, acima da capacidade técnica ou legal.

Adaptação de Pollit ; Bouckaert, 2004

Dois Paradigmas Administrativos Distintos

Os países da Europa Continental e os países da *common law* possuem administrações públicas diferentes em aspetos que não são apenas secundários. As suas diferenças são tão substanciais que podem caracterizar o que se entende por paradigmas científicos diferentes, em termos de ciência da administração pública.

Um paradigma científico, para THOMAS KUHN (1970), corresponde a um quadro que inclui todos os pontos de vista comumente aceites sobre um assunto, uma estrutura de pesquisa que impõe a direção a tomar e o caminho a seguir.

É mais do que uma forma de pensar – é uma visão geral, uma crença ampla e profunda sobre que tipo de problemas vale a pena resolver ou que ainda são impossíveis de resolver.

É um critério para seleccionar problemas que podem ser assumidos como tendo solução num determinado quadro de pesquisa.

A Presença de Dois Paradigmas

É a existência de uma diferença profunda cujas raízes remontam ao momento da sua criação – o estado nação e a sociedade industrial – que está na base da existência destes dois paradigmas: o Europeu Continental e o Anglo-saxónico.

Para compreender a administração pública Espanhola ou Portuguesa é indispensável enquadrá-la historicamente entre dois paradigmas distintos . O Europeu Continental acentuou-lhe a dimensão de instrumento de ação do Estado, e nessa medida a Administração Pública reflete o próprio Estado, enquanto o Anglo-saxónico salienta-lhe a dimensão gestor, organizacional e de gestão de pessoas e meios para otimizar resultados destinados a satisfazer o interesse público.

Acresce que os problemas da implantação da meritocracia nos países integrados em cada um destes paradigmas são muito diferentes. São diferentes porque possuem raízes culturais diferentes, expressas a través de normas, valores e crenças, muito específicos. Daí uma boa prática da Administração Pública de um país do paradigma Anglo-saxónico dificilmente pode ser utilizada na Europa Continental de forma acrítica.

INTERESSE PÚBLICO: O Paradigma da Common law ou anglo-saxónico

No último quartel do Sec. XIX, os pais fundadores da administração pública americana conheciam, mas não quiseram imitar os modelos alemães e franceses, expoentes do pensamento Europeu Continental do tempo. Desconfiavam do seu organicismo, do seu darwinismo social, do absolutismo régio, da centralidade do Estado, do seu coletivismo que militava abertamente contra o seu individualismo. Reconheciam as duas diferentes tradições intelectuais – individualismo americano e o organicismo europeu continental.

Os americanos encaram a liberdade individual como a razão principal da organização política.

A ideia que trespassa as páginas dos principais autores norte-americanos é que os EUA, em matéria de ciência política, são mais fazedores que teorizadores do Estado. Exceção seja feita a DWIGHT WALDO. *“The Administrative State”*. (1948). O Estado norte-americano é um Estado Administrativo, ou seja, construído a partir da Administração Pública.

RECHTSSSTAAT: O Paradigma Europeu Continental

Neste paradigma da Europa Continental, ao contrário do anterior, o conceito de Estado é crítico para entender a administração pública. Ela está dependente deste. Na Europa usa-se mais a expressão “administrative science” e nos EUA “Public Administration”.

O Estado é tido como estando acima e sendo exterior ao cidadão, identificando-se com o governo que, por seu turno, seria a emanção do príncipe, que governa por direito divino.

O Estado era visto como uma grande família proprietária de enorme quinta, cuja unidade estava simbolizada no príncipe. Havia uma espécie de unidade mística entre o príncipe e o povo, podendo legitimamente colocar-se a questão de saber se era o Estado função dos cidadãos ou antes estes a função daquele.

Quanto aos estudos europeus sobre a Administração Pública verifica-se que andam associados à criação e ao desenvolvimento do Estado-Nação, saído do tratado de Vestefália – todo o Estado possui um território e nenhum pode interferir nos assuntos internos do outro – são os seus princípios basilares.

CONTEXTO DA ATUAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONTEXTO E O TEXTO:

A CRISE ECONÓMICA E FINANECIRA DOS ESTADOS

O TEMPO DE PESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO: A DESMATERIALIZAÇÃO E A GOVERNAÇÃO ELETRÓNICA

O ESPAÇO DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICAS: A “NUVEM”

*AS NOVAS FUNÇÕES DO ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE:
NOVA GESTÃO PÚBLICA;
ESTADO NEOWEBERIANO;
NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA.*

Temas na Ordem do Dia:

Regulação

Privatização

Accountability (Prestação de contas e
Responsabilização)

Ética

Transparência

Participação

Conciliar criação de riqueza com justiça social

Desafios: evitar o maniqueísmo

A contemporaneidade exige que se encontrar equilíbrios entre:

Estado/Sociedade

Política/Administração

Público/Privado

Centralização/Descentralização

Eficiência/Equidade

Estado de Direito/Captura

O jus imperium, (postura majestática)/Cidadania

A redefinição das funções do Estado e consolidação das contas públicas?

A redefinição das funções do Estado parece ter origem na confusão entre funções do Estado e burocracia inútil do Estado. Tentativa para criar "trabalho" para justificar a dimensão dos quadros de pessoal, que, como sabemos, são a verdadeira dimensão do poder dos dirigentes da administração e governantes.

Expurgada a Administração dos excessos anterior, redefinir as funções do Estado só pode significar:

ajustar as políticas públicas ao que a economia real do País permite.

MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEOS

Elementos-chave da Administração Pública Tradicional:

Os elementos-chave da Administração Pública Tradicional

- . Domínio do 'Estado de direito';
- . Foco na definição regras e diretrizes (administrar equivale a legislar/regulamentar);
- . Papel central da burocracia (sistema racional-legal) na tomada de decisões e implementação das políticas públicas;
- . Fusão entre política e administração dentro das organizações públicas onde se sabe onde começa uma e termina outra;
- . Predomínio da orçamentação incremental (acrescentam-se pontos percentuais ao ano anterior, dada a inflação e o PI);
- Postura majestática (jus imperium/ poder) dos servidores face ao cidadão na prestação de serviços.

Elementos-chave da Nova Gestão Pública:

- Atenção às lições de gestão do setor privado;
- Foco na liderança empreendedora dentro das organizações de serviço público;
- Ênfase na avaliação e controlo da relação custo/benefício, ou seja, input output e gestão do desempenho e auditoria;
- Desagregação/desintegração estrutural dos organismos públicos em unidades mais básicas e foco na gestão de custos;
- Uso de mecanismos de tipo mercado, concorrência/competição e recurso ao mecanismo de contrato para a alocação de recursos e prestação de serviços no âmbito dos serviços públicos.

Resiliência do Paradigma Europeu Continental

A modernização na Europa Continental não rejeitou abertamente a tradição weberiana, absorvendo acriticamente os princípios da NGP que proclamava a introdução de mecanismos de mercado na administração pública, a redução do peso do Estado e uma certa empresarialização da sociedade.

À pressão da Nova Gestão Pública (NGP), os países da Europa Continental reagiram com um processo de adaptação bem adaptado à sua tradição, embora com certas diferenças entre o norte o centro e o sul. Mas não abdicaram do seu paradigma perante o assalto anglo-saxónico.

O Norte defendendo um “Estado cidadão” com vasta participação popular.

O Centro defendendo um “Estado profissional” – moderno, eficiente, flexível, identificado exclusivamente com os mais elevados propósitos de interesse geral.

O sul parece refletir estas duas variantes, mas com uma nova característica mais inconstante.

O Novo Estado Weberiano (NEW)

O que surpreende é a forma como os países da Europa Continental resistiram ao movimento da Nova Gestão Pública (NGP), mantendo os pressupostos da existência de um Estado positivo, um distintivo serviço público e o direito administrativo. Na Europa Continental, não parece que se tenha adotado a cartilha ou receita anglo-saxónicas da reforma.

Concordo com Pollit e Bouckaert quando afirma: *“The Continental European states is a distinctive reform model”* (Pollit e Bouckaert, 2004: 99) Novo Estado Weberiano (NEW).

Variantes do (NEW):

- Ao norte da Europa o (NEW) apresenta uma dimensão mais participativa, algo a aproximar-se de um democracia direta;
- Ao centro uma variante mais gestionária;
- A sul uma mistura de ambas a que se junta o ingrediente da inconsistência,

Elementos Weberianos

1. Mudança da orientação interna focada no cumprimento da lei para uma orientação externa focada no cidadão. Isto não é atingido pela utilização de mecanismo de tipo “mercado” como impunha a cartilha da NGP, mas através da criação de uma cultura profissional e de qualidade de serviço.
2. Reforço (não substituição) do papel da democracia representativa por um conjunto novo de instrumentos de consulta e audição dos cidadãos.
3. Alteração legislativa destinada a encorajar a orientação da gestão para os resultados mas do que para o correta aplicação dos procedimentos, nomeadamente pela mudança de controlo a priori para verificação a posteriori.
4. Profissionalização destinada a transformar o funcionário burocrata, perito na interpretação e aplicação da lei e procedimentos, num gestor profissional , orientado para a satisfação das necessidades dos cidadãos.

Elementos “Neo” Weberiano

1. Mudança da orientação interna focada no cumprimento da lei para uma orientação externa focada no cidadão. Isto não é atingido pela utilização de mecanismo de tipo “mercado” como impunha a cartilha da NGP, mas através da criação de uma cultura profissional e de qualidade de serviço.
2. Reforço (não substituição) do papel da democracia representativa por um conjunto novo de instrumentos de consulta e audição dos cidadãos.
3. Alteração legislativa destinada a encorajar a orientação da gestão para os resultados mas do que para o correta aplicação dos procedimentos, nomeadamente pela mudança de controlo a priori para verificação a posteriori.
4. Profissionalização destinada a transformar o funcionário burocrata, perito na interpretação e aplicação da lei e procedimentos, num gestor profissional , orientado para a satisfação das necessidades dos cidadãos.

Pollit y
Bouckaert,
2004

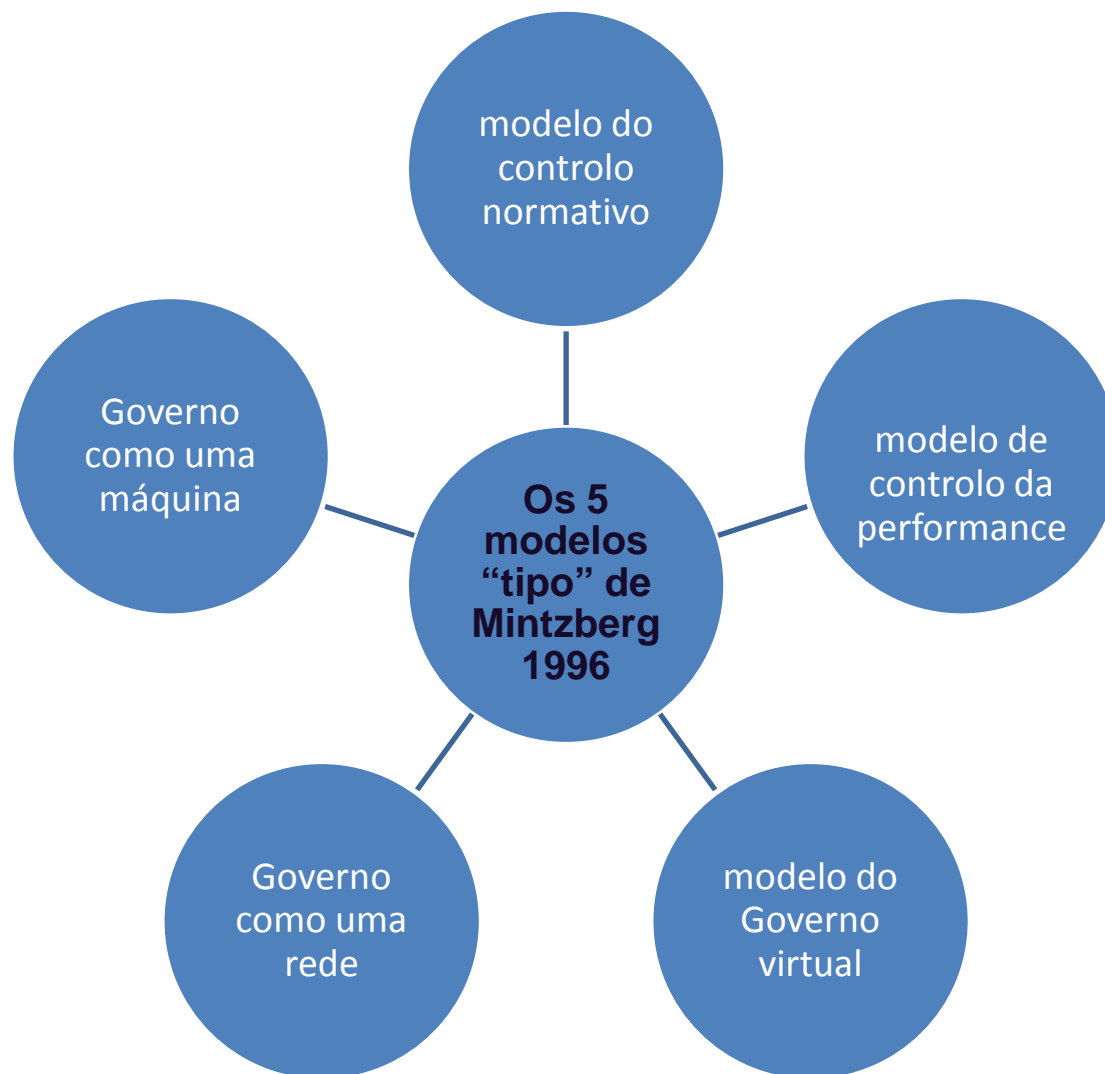
Elementos-chave da Nova Governança Pública:

Teoria mais abrangente das relações institucionais no seio da sociedade;
Auto-organização de redes inter-organizacionais que funciona com e sem a ação do Governo na distribuição de serviços públicos;
Uma forma de reposicionar a preeminência disciplinar da Administração Pública como a disciplina preeminente para lidar com as realidades do mundo moderno;
Maneira de explorar o funcionamento de comunidades políticas e redes;
É uma teoria holística e prática genérica de administração e gestão pública, na situação do "estado oco".

Boa Governança

Princípios de Boa Governança utilizados no estudo







A ESCOLAS DE GOVERNO COMO INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES NESTA ADMINISTRAÇÃO CONTEMPORÂNEA ACABADA DE DESCREVER

Bilhim, j. (1998). A capacitação é tão importante que é difícil dar-lhe importância. Encontro Nacional de Diretores de Pessoal da Associação (APTGRH).



“NÃO HÁ UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FORTE EM PORTUGAL SE NÃO HOVER UM INA FORTE”.

Bilhim, .J. (2015). Conferência de Encerramento do Congresso do INA, novembro.



DIREÇÃO DA
CAPACITAÇÃO

O FUTURO:

Quais são os desafios e oportunidades que enfrentam o setor público nas próximas décadas?

- *Que tipos de competências são essenciais para a liderança o serviço público hoje e no futuro?*
- *Que diferenças existem entre as capacidades de liderança no serviço público versus outros setores?*
- *Como é que as capacidades de liderança diferem entre posições, departamentos e níveis hierárquicos?*
- *Como pode a Escola de Governo/ universidades construírem a capacidade necessária para conduzir uma governação eficaz?*
- *Por que recomendaria ao seu filho a carreira no serviço público?*

AS MINHAS INTERROGAÇÕES SOBRE AS ESCOLAS DE GOVERNO:

O MEU COMPROMISSO COM A VALORIZAÇÃO DAS PESSOAS

IMPORTÂNCIA DA VALORIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

AS ESCOLAS DE GOVERNO (Brasil), O INA (Portugal) O INAP (Espanha) E A ENA (França): CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS QUEM PENSA A ESTRATÉGIA E PLANEIA/PROGRAMA A CAPACITAÇÃO (levantamento das necessidades) QUEM EXECUTA (difusão/produção) QUEM AVALIA O IMPACTO (em especial o ultimo nível de Kikpatrick).

QUANTO MAIS DIFÍCEIS SÃO OS TEMPOS MAIS SE DEVE INVESTIR EM CAPACITAÇÃO:

- **A capacitação não é custo é investimento.**
- A responsabilidade de investir permanentemente na capacitação contínua dos servidores
- A capacidade de influenciar a capacitação inicial dos profissionais a recrutar;
- Capacitação de dirigentes intermédios, de direção superior e de gestores públicos (setor empresarial do Estado).
- A estrita necessidade de os manter os servidores motivados, empenhados e persuasivos.

AO ESTADO IMPÕEM-SE :

- A conjugação das políticas de educação, capacitação (inicial e contínua) e certificação de competências, tornando-se matéria de concertação permanente, como meio efetivo de antecipação das necessidades dos cidadãos e de adequação dos perfis profissionais/competências a tais necessidades;
- **1% da massa salarial deve ser consagrada à capacitação;**
- Políticas, que conjugando o ensino e a investigação como a atividade produtiva, garantam a criação de uma cultura de inovação à escala nacional, fatores de competitividade nacional e europeia.
- Concretização de uma política de orientação e inserção profissional, amplamente participada, tornando, para os cidadãos, os períodos entre empregos, oportunidades de desenvolvimento profissional e pessoal e, para a sociedade, uma proposta de proteção social respeitadora da dignidade humana e orientada para a competitividade.

ESTRANGULAMENTOS ACTUAIS:

- Falta de qualificação técnica da elite política e administrativa
- Excesso de conforto
- Ausência de pensamento estratégico
- Não se valoriza a capacitação (inicial, de especialização, contínua, dirigentes, atendimento de público, TIC)
- Fraca qualificação de dirigentes superiores, intermédios e dos técnicos em geral;
- Não se avalia o impacto da capacitação, nem se lhe dá importância.

O MAIOR ESTRANGULAMENTO: diferencial entre o saber e o fazer

ESTE DIFERENCIAL ENTRE O SABER E O FAZER É DENOMINADO “PARADOXO DE DESEMPENHO”.

OS GESTORES SABEM O QUE FAZER PARA MELHORAR A SUA PERFORMANCE, PORÉM IGNORAM-NO OU AGEM EM CONTRADIÇÃO COM A INFORMAÇÃO/CAPACITAÇÃO DISPONÍVEL.

NÃO EXISTEM ANÁLISES OU RESPOSTAS SIMPLES PARA ESTE PROBLEMA DO DIFERENCIAL

O DIFERENCIAL SABER/FAZER EMERGE DE UMA MISCELÂNEA DE FACTORES, SENDO CRUCIAL QUE OS LÍDERES COMPREENDAM CADA ELEMENTO E A SUA INEVITÁVEL INTERACÇÃO



COMPETÊNCIAS:

A distinção francesa:

saber mais;

Saber fazer

Saber ser.

A distinção inglesa:

Competências moles

Competências duras

HARD E SOFT SKILLS :

- **Motivação:** Utilizar as nossas preferências mais profundas para impulsionar-nos e guiar-nos na direção de nossas metas, a fim de nos ajudar a ter iniciativa e a ser altamente eficazes, e a perseverar diante de reveses e frustrações.
- **Empatia:** Pressentir o que as pessoas estão sentindo, ser capaz de assumir a sua perspectiva e cultivar o relacionamento e a sintonia com uma ampla diversidade de pessoas.
- **Habilidades sociais:** Lidar bem com as emoções nos relacionamentos e ler com precisão situações sociais e redes; interagir com facilidade; utilizar essas habilidades para liderar, negociar e solucionar divergências, bem como para a cooperação e o trabalho em equipe.

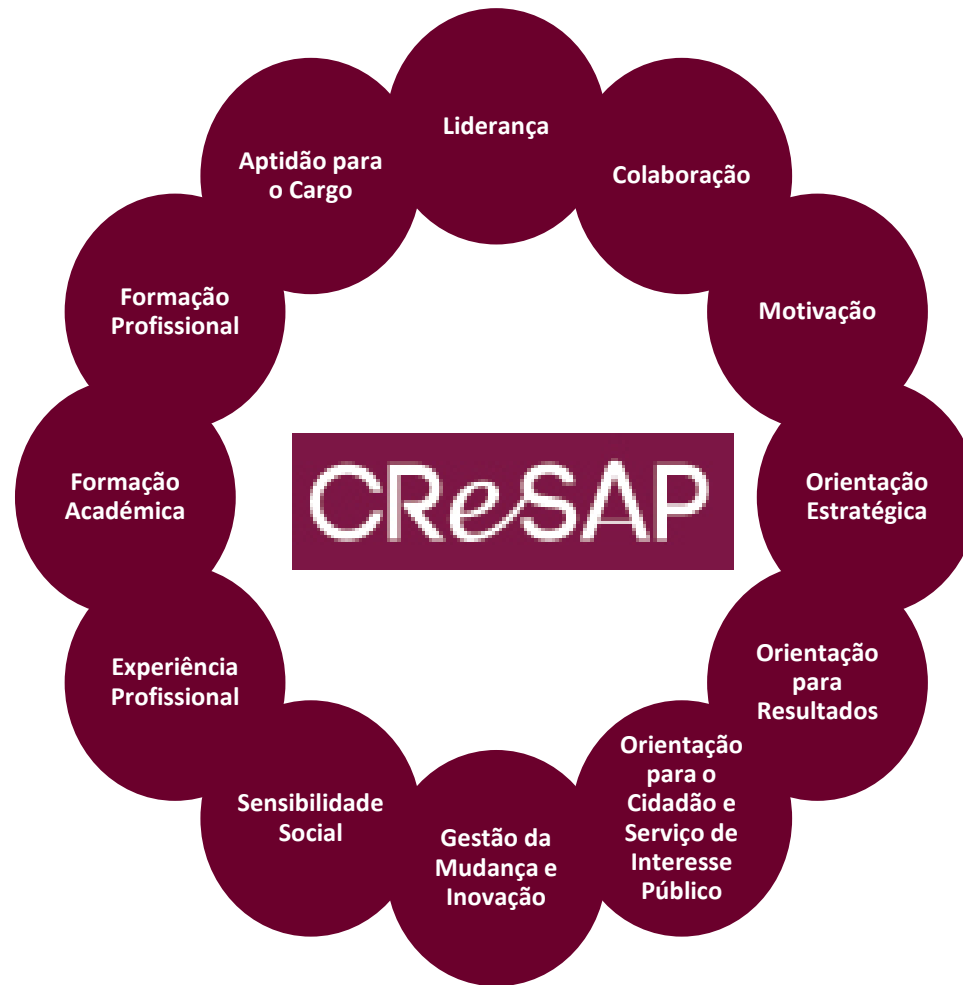
COMO CAPACITAR AS COMPETÊNCIAS MOLES:

Hard and Soft Skills

- Equilíbrio Emocional
- Agradabilidade
- Sociabilidade
- Adaptação à Mudança
- Humildade



Doze Critérios de Gestão:



CReSAP

COMISSÃO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CReSAP

Doze Critérios Comportamentais :



CReSAP

COMISSÃO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CReSAP



Wilson Foundation, MARCH 2014 - *FLAT, FLEXIBLE, AND FORWARD-THINKING: PUBLIC SERVICE NEXT. Canada*

**Desafios
Da
Contemporaneidade**

- *Competências: tensão entre saber mais/ fazer/ ser;*
- *Recrutamento: plural e inclusivo;*
- *Gestão do desempenho: diferente de avaliação;*
- *Gestão de talentos: diferente de GRH e de GP;*
- *Desenvolvimento profissional: diferente de carreiras;*
- *Mobilidade: diferente de castigo;*
- *Cultura organizacional: risco/ inovação; burocracia/ criatividade; estrutura flexível, achatada e voltada para o futuro;*
- **Modernizar a marca “serviço público”.**

BIBLIOGRAFIA

BILHIM, João – Questões Atuais de Gestão de Recursos Humanos. Lisboa: ISCSP, 2002.

Bilhim, João. 2012. O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade? *Sequência (Florianópolis) no. 65* . <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>

Bilhim, João. 2013. PAPEL DOS GESTORES NA MUDANÇA CULTURAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO: O CASO DA MERITOCRACIA. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro: vol. 5, no.2, maio-agosto, p. 205-227. DOI: **10.5533/1984-2503-20135202**

BILHIM, J. (2012). Da Formação Burocrática à Estratégica na Administração Central e Local, in MARQUES, A.; MOREIRA, R. (2012), *Governança e Territorialidades: Lógicas e Práticas na Administração Local*. Braga: Humus, Universidade do Minho.

BILHIM, J. (2014). *Ciência da Administração*, 3.ª edição, coleção eUAb. Lisboa: universidade Aberta.

BOYATZIS, Richard E.. (2008). Competencies in the 21st century in *Journal of Management Development*, Vol. 27 No. 1, pp. 5-12. DOI 10.1108/02621710810840730

DELAMARE, Françoise Le Deist; WINTERTON, Jonathan. (2005): What Is Competence?, in *Human Resource Development International*, 8:1, 27-46.

<http://dx.doi.org/10.1080/1367886042000338227>

BIBLIOGRAFIA

KIRKPATRICK, D. (1976). Evaluation Training in CRAIG, R. (1976). *Training and Development Handbook*. NY: McGraw-Hill.

MINTZBERG, H. (1996). Managing Government, Governing Management, in *Harvard Business Review*, may-june.

OSBORNE, Stephen P. (2006). The New Public Governance, in *Public Management Review*, vol. 8 (3), pp. 377-387.

POLLIT; C. (2004). *Public Administration Reforms*. Oxford: Oxford University Press.

TUBBS Stewart L.; Schulz., Eric. (2006). Exploring a Taxonomy of Global Leadership Competencies and Meta-competencies in *The Journal of American Academy of Business* , Cambridge, V. I. 8 , N. 2 March

Obrigado

Questões, Dúvidas, Observações

bilhim@iscsp.ulisboa.pt

presidente@cresap.pt

www.cresap.pt