

artigos

A RELEVÂNCIA DO PAPEL DA FORMAÇÃO NO ACTUAL CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE MACAU

José da Silva Monteiro *

1. O PAPEL DA FORMAÇÃO COMO FACTOR DE DESENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES

1.1 A PERSPECTIVA DA «FORMAÇÃO»

O termo *formação* aparece no vocabulário para traduzir a ideia de um processo educacional aplicado de maneira sistemática e organizada, através do qual as pessoas aprendem conhecimentos, atitudes e habilidades em função de objectivos definidos. É, digamos, a educação, institucionalizada ou não, que visa a preparação para o exercício de uma determinada profissão, num primeiro momento, ou o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, de forma a tornar o homem mais capaz para o exercício não apenas da função que lhe compete, aqui e agora, mas capacitando-o para assumir funções mais complexas ou numerosas¹.

Qualquer destas perspectivas cabe no conceito *formação* e nisto se distingue da *educação* que prossegue fins mais gerais e abstractos — o desenvolvimento global da pessoa, social, intelectual, cultural e até fisicamente — quer assuma a forma desorganizada e assistemática da família ou do grupo em que o indivíduo se insere, quer o modo organizado e sistemático da escola ou de qualquer outra instituição educativa.

Pelos objectivos, atitudes e estratégias diferem estes dois conceitos, cuja única similaridade, para novamente citar Chiavenato, «reside em que ambas [a formação e a educação] procuram ajudar os indivíduos a aprender».

Formação compreende, conforme escreve McGehee, «todas as actividades que vão desde a aquisição de habilidades motoras até ao desenvolvimento do conhecimento técnico mais completo, ao fornecimento de aptidões administrativas e de atitudes referentes a problemas sociais»².

É que o objectivo de qualquer acção de formação é o de aumentar os conhecimentos, modificar as atitudes, desenvolver as aptidões, criar melhores *performances*.

* Chefe do Centro de Formação para a Administração Pública do Serviço de Administração e Função Pública.

¹ Idalberto Chiavenato, *Administração dos Recursos Humanos*, 3.º Vol., S. Paulo, Atlas, 2.ª ed., 1980.

² W. McGehee, *Training in Business and Industry*, New York, Wiley Interscience, 1961.

A preponderância de qualquer destas facetas é função dos objectivos gerais do contexto sociotécnico-económico que integra a organização que os promove.

Esta afirmação do eng. Reis Santos, assessor pedagógico do CIFAG, num seminário sobre formação levado a efeito pelo Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, perspectiva a necessidade de implementar a formação no quadro do desenvolvimento das organizações, devendo o seu papel ser entendido — enquanto catalizador das forças de mudança — num contexto macroscópico.

A formação pode ser vista em termos de resultados imediatos, se a focarmos apenas no indivíduo. Nesta perspectiva, é fácil defender a formação, como fácil é atacá-la. Interessa ao indivíduo, à satisfação dos seus objectivos, como tal é defensável. Mas enquanto interessa apenas ao indivíduo, abstraído da organização, à margem das suas finalidades e do seu «contexto sociotécnico-económico», não encontra justificação e não será defensável.

Quando a formação é encarada no contexto do desenvolvimento organizacional, assume uma perspectiva sistémica, macroscópica, os termos em que a referimos são organizacionais e globais e os seus resultados vistos a longo prazo. As organizações não melhoram nem mudam a sua *cultura* de um dia para o outro, a sua eficácia resulta melhorada a longo prazo, com a realização de intervenções construtivas e planificadas.

A formação do *indivíduo* deverá ser encarada e justificada no contexto da organização, dos seus objectivos, na interacção indivíduo *versus* organização.

Assim perspectivada, assume toda a sua importância e é plenamente defensável. Defensável porque enquadrada nos objectivos e estratégias da organização, ao mesmo tempo que contribui para satisfazer as necessidades do indivíduo, membro da organização.

O ser humano, na óptica da análise da teoria «positiva» de McGregor, apresenta potencialidades que promovem a eficácia e a produtividade, mas que podem permanecer inactivas se o ambiente em que vive e trabalha lhe for restritivo e hostil, impedindo a sua manifestação e crescimento.

Os cientistas sociais, particularmente Maslow e Herzberg, salientam que se fizermos da organização um ambiente capaz de satisfazer as exigências dos indivíduos, poderão estes crescer, expandir-se e auto-realizar-se, promovendo os objectivos da organização.

1.2 O PAPEL DA FORMAÇÃO NUM CLIMA DE MUDANÇA

O mundo actual caracteriza-se por um constante ambiente de mudança. As organizações e as pessoas sentem-se dialecticamente envolvidas neste processo, ora como factores ora como produtos, interventores conscientes ou não, assumindo umas vezes a necessidade da mudança, outras aceitando-a como condição de sobrevivência.

Mais. As mudanças são tão rápidas e constantes, atingem e influenciam o desenvolvimento e o êxito das organizações em geral — no foro científico, tecnológico, económico, social, político, religioso — que o Homem se sente incapaz de as abarcar e de as compreender em toda a sua dinâmica. A tal ponto que cria instrumentos e meios que lhe permitam

compreender os fenómenos que ele próprio dinamizou. H que o processo de mudança começa com o surgimento de forças que criam a necessidade de mudança, sejam elas forças exógenas, como as novas tecnologias, novos objectivos, novos valores da sociedade, ou endógenas, como as atitudes, os valores individuais, as normas grupais.

Quer o indivíduo, o grupo, a organização ou a comunidade, como sistemas vivos que são, têm necessidade de contínua adaptação à mudança, criando e desenvolvendo uma nova atitude mental e cultural.

Todo o programa de desenvolvimento, do indivíduo ou do grupo, é um problema de formação, orientado no sentido de melhorar os processos de resolução dos problemas e de renovação de uma organização.

Num contexto de mudança, a formação é o instrumento principal, impulsionador de transformação.

O seu papel é o de mudar comportamentos, desenvolvendo mentalidades, criando condições para o cumprimento das metas determinadas pela organização, através da maximização dos seus recursos.

A formação pode reduzir, senão mesmo eliminar, as insuficiências existentes, actuando a nível do comportamento individual, dando resposta às necessidades existentes na área do conhecimento ou da actuação prática, ou ainda facilitando o desenvolvimento profissional, proporcionando a obtenção de *performances* acima da média.

A formação pode e deve fazer parte activa da dinâmica funcional de qualquer organização. Qualquer problema de natureza operacional pode ser, total ou parcialmente, resolvido através de acções de formação devidamente estruturadas e controladas:

- A adaptação de um novo elemento aos objectivos, estruturas, política ou produtos de um serviço;
- A implementação de um nova política de acção, ou sua alteração;
- A introdução de nova legislação, de novos procedimentos, de novas técnicas, de novos métodos de produção;
- A qualidade dos produtos, seja uma peça de vestuário, um relatório, um documento ou a forma mais correcta de atender o público;
- O uso correcto de novas máquinas ou novas tecnologias ou novos procedimentos;
- A redução de acidentes, perdas, lentidão, absentismo e outros factores;
- A luta contra a obsolência de qualificações, tecnologias, métodos, produtos...
- O desenvolvimento de capacidades de substituição.

Numa palavra, a formação pode ajudar a fazer face ao crescimento, à mudança, implementando a produtividade.

2. IMPORTÂNCIA, PAPEL E OPORTUNIDADE DA FORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO TERRITÓRIO

Como organização que é, a Administração Pública vive toda a dinâmica do *inter-face* com a sociedade em que está implantada, com o ambiente social, cultural, económico e histórico em que se projecta. É mesmo uma das qualidades mais importantes de uma organização a sua sensibilidade e adaptabilidade, a sua capacidade de percepção a estímulos externos. Uma organização sensível e flexível tem a capacidade e versatilidade de

rapidamente poder redistribuir e valorizar os seus recursos, de maneira a maximizar a sua aplicação.

A organização — neste caso a Administração — tem necessidade de se adaptar constantemente às condições ambientais com um mínimo de tempo e de dispêndio.

Situando-nos no tempo e no espaço de Macau de 1988, apercebemo-nos, rápida e ansiosamente, da pressão que a fase de transição polícoadministrativa impõe.

E vem à memória idêntica situação, quando os americanos, por ocasião da Segunda Guerra Mundial, se viram obrigados a inventar um método, o TWI (Training Within Industry), para fazer face ao incremento da indústria bélica e à necessidade de aumento e reposição da mão-de-obra convocada pelas forças armadas.

Tal como então, a formação é o instrumento fundamental da mudança. Num contexto de transição, a formação aparece como impulsionador privilegiado da mudança de mentalidades, de percepções, de comportamentos. Há que cumprir objectivos, desenvolver um pensamento e uma prática administrativa coerentes, preparar os recursos humanos para os assumir, adaptar os instrumentos a novas realidades culturais, sociais e linguísticas.

Não bastava a dinâmica do mundo moderno para questionar os nossos conhecimentos, técnicas e atitudes, exigindo a adaptação aos novos saberes, tecnologias e valores, surge a realidade do «período de transição» a impor desdobrado esforço de adaptação, como condição de sobrevivência e de continuidade.

A formação tem um papel importante neste e noutros contextos. Intervém em momentos de estabilidade para não deixar adormecer. Em momentos de revisão para avaliar e modificar objectivos e programas de acção. Em momentos de mudança para a fazer aceitar. E, uma vez psicologicamente aceite, para modificar hábitos antigos e desenvolver outros em consonância com os novos objectivos.

Ao definir-se a modernização da Administração como objectivo político, aponta-se e justifica-se a necessidade de recurso à formação como primeiro passo para a sua implementação.

Porque formar significa conceber formas de ser, criar modos de agir. Situa-se essencialmente ao nível da personalidade (entendida como unidade e identidade de um ser), implicando o desenvolvimento das aptidões e comportamentos do formando.

2.1 NECESSIDADES

Nesta Administração, as necessidades de formação decorrem:

- a) *Da diferenciação cultural, social e linguística* — Qualquer organização tem a sua cultura, o seu sistema de crenças, expectativas e valores, formas de interacção e de relacionamento típicos. Assentes numa língua que é mais factor de distanciamento ou de alheamento, do que meio de aproximação.

Se se pretender a permanência da matriz cultural portuguesa na Administração Pública de Macau para lá do período dito «de transição», há que promover o seu entrosamento dialéctico com outras matrizes culturais, como forma de sobrevivência.

Estamos em crer que os vários sistemas que compõem essa cultura, jurídicos, económicos, sociais, etc., não terão qualquer hipótese de vingar senão dialecticamente absorvidos na síntese purificadora dos opostos.

Face à actual realidade de Macau, composta por muitas formas de cultura, não é possível continuar a pensar que a estrutura da Administração Pública continue a estar assente, apenas, em valores culturais ocidentais.

Efectivamente, à medida que vão sendo integrados mais quadros de *background* chinês, o problema das diferenças culturais, que originam diferentes comportamentos sociais e organizativos, vai-se agudizando, sendo necessária uma base de entendimento e aproximação recíprocas, de que a *formação* poderá e deverá ser instrumento privilegiado. Os valores assumidos até à data como os únicos verdadeiros serão, a breve trecho, objecto de indispensável e salutar reflexão e reestruturação, não só tendo em conta a preparação e localização dos quadros, mas também a fundamental sensibilização dos elementos vindos da República.

Estas diversas formas de ser, quando postas em confronto, vão necessariamente obrigar a reformulações mútuas dos estereótipos existentes, visando criar e manter uma Administração Pública dinâmica e próxima da população que serve.

- b) *Da exigência de localização dos quadros* que requer o estabelecimento de um programa específico e coerente com os objectivos globais da Administração, tendo em vista a assunção por parte destes quadros (administrativo, técnico e dirigente) das responsabilidades na Administração do Território.

A formação aqui não é mais do que a resposta estruturada a essa exigência.

- c) *Política de generalização do bilinguismo* — A língua é o veículo privilegiado de aculturação, do inter-relacionamento. A absorção dialéctica das culturas organizacionais acima referida exige que se promova a generalização do bilinguismo.
- d) *Do desenvolvimento dos quadros dirigentes* — Toda a mudança acarreta indecisão, dúvidas, receios. Ao dirigente pede-se-lhe que seja factor motivador, o impulsionador das reformas e da mudança. Exige-se-lhe criatividade, acções concretas, uma prática de liderança eficiente, tendo em conta as medidas de política a implementar.

Tal propósito requer que se atenda especialmente, senão prioritariamente, à sua formação. Ninguém pode motivar se não estiver motivado, ninguém consegue vender correctamente uma ideia ou um produto, se não estiver convencido do seu valor.

A capacidade de gestão do dirigente deverá ser desenvolvida. O meio mais eficaz de proporcionar esse desenvolvimento é reflecti-la, confrontá-la com outros processos de gestão, com a necessidade de implementar outras práticas gestionárias.

- e) *Da valorização dos recursos humanos* — As pessoas são o elemento principal das organizações. Não um recurso qualquer, a par do financeiro, dos equipamentos, dos materiais, mas o recurso que permite criar os objectivos, gerir os meios, provocar as inovações. É, pois, para as pessoas que devemos olhar primeiramente porque a

mudança não se pode processar sem a sua motivação e capacitação para a compreender e empreender.

As organizações engendram uma complexa dinâmica interna, dentro da qual os indivíduos são induzidos a tomar parte. Os indivíduos são atraídos, seleccionados, integrados, formados e passam a ocupar determinados cargos em que são dirigidos e avaliados. Por sua vez, os indivíduos obtêm por meio da sua participação nas organizações a satisfação de algumas das suas necessidades pessoais (dinheiro, benefícios, segurança, amizades e realização pessoal).

A valorização dos recursos humanos desenvolve a sua própria motivação, e a motivação é uma determinante importante do desempenho individual, não a única determinante, mas aquela que conduz as pessoas a encontrar satisfação no trabalho (e também sua resultante!) e a superar as suas próprias deficiências e capacidades menores.

Quando os recursos humanos são valorizados e na própria medida da sua valorização, assim se desenvolvem e progridem as organizações. A qualidade dos recursos humanos é um factor importante para o crescimento e a sobrevivência da organização³

Esta valorização é tanto mais importante e urgente quanto maior a necessidade de se recorrer à criatividade, à iniciativa, aos conhecimentos e experiência dos elementos humanos. E num clima de mudança o seu recurso é, por vezes, uma questão de sobrevivência das instituições.

2.2 OBJECTIVOS

Identificadas as necessidades, que objectivos deverá atingir a formação?

a) *A diferenciação cultural, social e linguística* implica que se promova o *bilinguismo* de forma a facilitar a comunicação e a prática de gestão.

Se uma cultura se caracteriza por maneiras típicas de pensar e agir as realidades e as situações, se há intenção política de permanência de uma cultura organizacional lusa, se para lá de uma componente histórica e social portuguesa, presente nesta Administração, há necessidade de assumir uma nova componente chinesa, também ela histórica e social, haverá que *entender as diferenças e criar atitudes favoráveis de aceitação*. Numa palavra, esta Administração terá que se flexibilizar, em termos mentais, aptitudinais e de comportamento, de forma a poder responder a novas situações.

b) Daqui decorre, por outro lado, *a necessidade de consistência organizacional* que não pode traduzir a ideia de que há que fazer vingar uma filosofia ou uma determinada prática de gestão, desprezando outras.

O processo de consistência identifica-se, na prática, com o processo de transformação. E é na medida em que se abre a este processo (um processo dialéctico) que mais fácil torna a sua permanência.

³ Gibsan, Ivancevichs e Donnelly, in *Organizações*, S. Paulo, Edições Atlas. 1981.

Como tal, há que *identificar as culturas, transformar as mentalidades*, criando condições favoráveis à sua absorção, culturas que dialecticamente se transformaram numa «cultura», e *desenvolver as habilidades* de forma a poder trabalhar as diferenças em perspectivas técnicas adequadas.

- c) O fenómeno da *localização* assenta, em primeiro lugar, no entrosamento cultural.

Localização não é um fenómeno simples que apenas possa ser encarado e resolvido na óptica da substituição.

Localizáveis serão apenas e serão todos os que, à partida, se identificam ou estão interessados em se identificar com um determinado legado cultural (leia-se *cultura organizacional*) que em si mesmo é fruto de sucessivas *aculturações*, num processo dinâmico e enriquecedor. Isto é, não será localizável quem aborreça ou despreze uma das culturas que, em Macau, historicamente se cruzam.

Como tal, há que *proporcionar a percepção e vivências desta cultura*.

Prende-se, em segundo lugar, com o problema da língua, da língua portuguesa e chinesa, enquanto línguas veiculares de comunicação no seio da Administração.

A pouca representatividade numérica da língua portuguesa contrasta com a sua importância, enquanto língua veicular da Administração. É, pois, uma necessidade real a sua difusão.

A promoção da língua chinesa constitui uma medida urgente que cria a possibilidade de uma gestão eficaz, de inter-relacionamento entre as pessoas, de capacitação dos recursos humanos necessários à Administração e incentivadora da apetência pela permanência no Território.

Daí a necessidade de *generalização do bilinguismo*.

O fenómeno da localização implica, depois, a *preparação técnica e valorização* desses recursos humanos da Administração.

- d) *O desenvolvimento dos quadros dirigentes* da Administração deverá ser global. Deverá privilegiar todos os aspectos definidores da sua gestão e encarar o dirigente não como um técnico, mas como um facilitador da aproximação em todas as suas perspectivas: cultural, técnica, humana.

Assim, devem os quadros dirigentes ser preparados para *implementar processos de gestão flexíveis*, capazes de responder, com adequação e oportunidade, às necessidades da Administração. Preparados para *gerirem eficazmente o processo de mudança*, nas suas implicações de ordem gestonária, técnica e comportamental.

- e) *A valorização dos recursos humanos* da Administração pressupõe:

A nível técnico/administrativo — a necessidade de os *habilitar com os conhecimentos teóricos e práticos* que permitam uma utilização correcta das técnicas e do processo inerente ao seu desempenho profissional;

A nível psicossociológico — a necessidade de lhes *proporcionar elementos de reflexão sobre o comportamento interpessoal*, de forma a permitir a percepção dos fenómenos individuais e grupais que lhe são inerentes.

Na mesma linha das preocupações descritas, deve a Administração

cuidar da formação dos funcionários, pertencentes aos quadros da Administração Pública da República. A necessidade desta implementação decorre de três ordens de factores:

- Da sua actualização enquanto cidadãos da Administração;
- Do seu aperfeiçoamento, na medida em que vai permitir introduzir processos dinâmicos nos serviços que prestam;
- Da facilitação da sua inserção nos quadros de origem, evitando fossos a nível dos conhecimentos e da prática de gestão com os restantes funcionários da República.

O seu desinteresse ou alheamento ou aversão pelo pouco que se vai fazendo no Território nesta matéria revela ou ignorância do papel que a formação tem no desenvolvimento das suas carreiras, em que é facto de avaliação, ou obsolência de mentalidade.

3. PAPEL DO CENTRO DE FORMAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CFAP) NESTE CONTEXTO

Assente que está a ideia da necessidade da formação, particularmente no contexto desta Administração, e que este processo tem a ver directamente com o exercício de uma actividade laboral, devendo, portanto, considerar nos seus objectivos, metodologias e conteúdos, a análise do trabalho, da organização e dos destinatários, teremos que concluir que a formação para a Administração Pública deve ser definida, caracterizada e organizada *na e pela* própria Administração. Deverão, portanto, ser os Serviços Públicos a assumir esta responsabilidade.

Neste contexto, que atribuições estão cometidas ao CFAP?

Na lei orgânica que o cria, diz-se que lhe compete:

Conceber, organizar e executar o plano de formação para a Administração Pública, atendendo à evolução das necessidades do Território;

Apoiar a execução de acções sectoriais de formação a solicitação dos serviços.

Estas duas atribuições definem o CFAP como um organismo que *faz formação*.

Mas o CFAP poderia ser e actuar apenas como mero dispositivo regulamentador e garante da qualidade da intervenção de outros serviços da Administração.

Tal política implicaria a proliferação de centros de formação, de formadores e de meios auxiliares, numa dispersão tal de esforços e de custos que não rentabilizaria a formação.

Uma segunda alternativa, e partindo sempre do princípio que a formação é necessária à Administração e constitui um direito do trabalhador, seria a de cada serviço enviar os seus funcionários a frequentar cursos organizados por empresas prestadoras deste tipo de serviço. Para além dos custos que tal medida acarreta, partindo da hipótese que objectivos e conteúdo respeitam também à Administração, admitindo coincidência de interesses, de atitude mental e cultural e prática executiva, onde estão essas entidades?

A hipótese que melhor se adequa à política e prática administrativas e ao desenvolvimento dos seus recursos humanos, considerada como tal pelas

diferentes Administrações, na Europa como no Sueste Asiático, é o da Administração criar o seu próprio órgão de formação, chame-se Instituto, Serviço ou Centro.

Que papel cabe, então, ao CFAP?

Como nota introdutória, dir-se-ia que este serviço não pode nem deve ser o único responsável pela formação, nem enquanto preocupação (que o deverá ser de toda a Administração) nem como executante. Há áreas específicas de formação que cada serviço deve assumir, embora o apoio pedagógico, organizativo e logístico possa ser dado por um serviço central de formação.

Em segundo lugar, determinadas áreas de formação, pelo seu carácter teorizante, geral e cultural, deverão ser da responsabilidade de instituições de ensino próprio — a Universidade, por exemplo.

Ao CFAP, caberá, pois, enquanto serviço central de formação:

- a) A promoção da formação enquanto factor de transformação das organizações;
- b) A realização de acções de formação ligadas ao desenvolvimento das carreiras;
- c) A formação de carácter geral de interesse para toda a Administração, formação que, pelos seus objectivos, pela organização a que se destina e pelos seus destinatários, não tem cabimento ser desenvolvida por entidades alheias e alheadas da própria Administração.

Neste âmbito, cabem:

- O ensino das línguas, porque o seu conteúdo é um conteúdo *funcional*;
 - A preparação e desenvolvimento dos quadros dirigentes e técnicos, das chefias intermédias, do pessoal administrativo e demais trabalhadores da Administração;
- d) A promoção de acções de formação — a desenvolver, porventura, por entidades competentes — que possibilitem a compreensão e atitudes favoráveis ao entrosamento das diferentes culturas;
 - e) A organização de acções em colaboração com a Universidade que desenvolvam a capacidade de teorização da prática administrativa. E, ainda, a colaboração à Universidade na promoção de cursos cujos objectivos e programas visem preparar os futuros quadros para a Administração;
 - f) A formação de formadores, cuja centralização permite economia de custos e meios, desenvolvida à medida da didáctica específica de cada área, o que requer estreita colaboração com os serviços interessados;
 - g) O desenvolvimento da formação em audiovisuais;
 - h) O apoio pedagógico e logístico aos outros organismos no desenvolvimento das suas próprias acções de formação;
 - i) A análise e parecer sobre projectos de diplomas ou regulamentos que visem institucionalizar os cursos de formação e respectivos programas, como determina a alínea e) do art. 9.º do Decreto-Lei 63/87/M que cria o CFAP.

O CFAP poderá tornar-se o elemento catalizador do esforço pela formação e o seu dinamizador se houver vontade política e entendimento

do papel e importância que a formação desempenha na modernização da Administração e no incremento da mudança.

O CFAP será o que a Administração quiser que seja. Olhado com suspeição por se entender que pretende centralizar toda a formação, ou apoiado porque rendibilizar a formação significa igualmente economizar meios. O investimento humano e financeiro que a formação exige impõe a conjugação de esforços na definição das suas necessidades, no seu desempenho e na sua avaliação.

A localização é um dos «grandes empreendimentos» de Macau. Não por envolver milhões de patacas, mas pela importância política que tal fenómeno assume nesta Administração. E a formação é um dos meios (privilegiado, talvez!) de a promover. É necessário, portanto, apostar e investir no seu desenvolvimento. Mas tal passa pela criação e dinamização de instituições próprias.

Não é porque todas ou quase todas as administrações as têm, que Macau também as deverá possuir. A razão da criação do CFAP advém de necessidades reais e de projectos concretos a desenvolver aqui e agora, pensando no futuro. Assim o queiram.

Junho 1988