

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

A PERDA DE LEGITIMIDADE E CRISE DE IDENTIDADE  
DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:  
UM ESTUDO DE CASO

VALMIR GENTIL AGUIAR

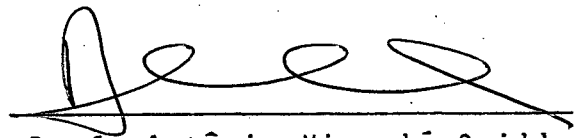
Dissertação submetida como requisito para obtenção do grau de  
mestre.

Fevereiro de 1984

A PERDA DE LEGITIMIDADE E CRISE DE IDENTIDADE  
DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:  
UM ESTUDO DE CASO

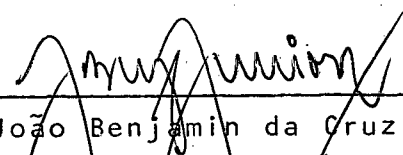
VALMIR GENTIL AGUIAR

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título  
de MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO  
(área de concentração: Administração Pública), e aprovada em sua  
forma final pelo curso de pós-graduação.



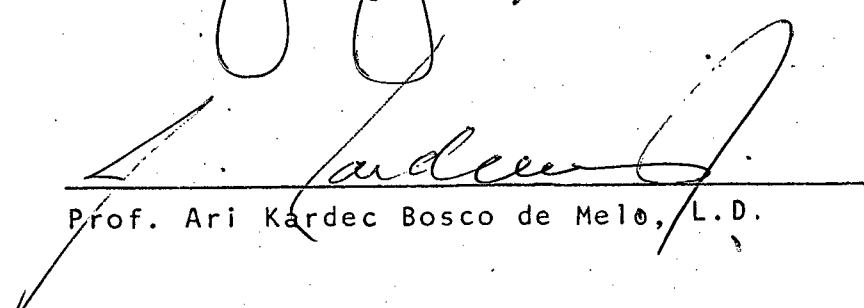
Prof. Antônio Niccoló Grillo  
COORDENADOR DO CURSO

Apresentada perante a Banca Examinadora composta dos Professores:



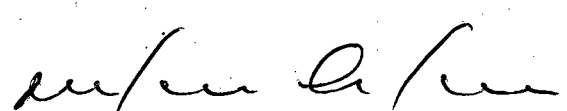
---

Prof. João Benjamin da Cruz Júnior, PhD.



---

Prof. Ari Kardec Bosco de Melo, L.D.



---

Prof. Nelson Colossi, M. Sc.

"No mundo das máquinas, diz-se que a eficiência implica na coordenação de todas as partes de uma máquina.

"Uma máquina complexa e eficiente, consistindo de engrenagens, eixos, êmbolos e rodas motrizes, tem de operar dentro da finalidade para a qual foi criada.

"A eficiência desta consiste em cada parte contribuir para o todo, fazer algo para que a máquina cumpra sua finalidade. Do contrário, se ela simplesmente funciona, se, apenas, opera e nada realiza, torna-se fruto de desperdício da energia da mente do projetista e todas as mentes que contribuíram para a sua construção. E, também, desperdício de material do qual se compõe".

(RALPH M. LEWIS)

A todos os meus amigos.

## AGRADECIMENTO

Quero deixar aqui registrada minha profunda gratidão ao Professor João Benjamin da Cruz Júnior o qual, com sua maneira gentil e amigável, ofereceu desprendidamente a sua inteligência e saber ao autor, proporcionando ricas sugestões e oportunas observações para que este trabalho pudesse ter sido realizado.

## RESUMO

O nascimento e o declínio das organizações públicas, quando não sua própria extinção, são situações consideradas normais na Administração Pública, principalmente em épocas de mudança de governo, ou após as avaliações de períodos de gestão governamental.

No primeiro caso, apesar da afirmação de que não haverá descontinuidade administrativa, as equipes do novo governo acabam por alterar os rumos da máquina governamental, em função da busca dos objetivos propostos nos novos planos de ação.

Nessa busca de realização dos objetivos organizacionais, quase sempre está, implícita ou explicitamente, a realização dos objetivos individuais, geralmente técnicos ou políticos.

Essa tem sido uma tendência normal na Administração Pública, na qual predomine o modelo burocrático.

Pode-se afirmar, portanto, que as organizações públicas passam a funcionar sob a luz das novas diretrizes de ação, ficando dependentes dos planos e objetivos mais ou menos prioritários de cada nova equipe de governo, com repercussões que podem atingir profundamente a razão de ser de cada uma delas.

Nessas ocasiões, quando ocorrem mudanças de pessoas na organização pública, quase sempre nas posições chaves, resultam alterações de objetivos pessoais e organizacionais que afetam as raízes e a estrutura das organizações governamentais.

Segundo esta análise, são as seguintes as hipóteses que fundamentam esta dissertação:

- 1<sup>a</sup>. - Os objetivos das pessoas conflitam com os objetivos da organização burocrática, provocando um comportamento alienado e ineficiente que retarda e impede o atingimento dos objetivos da organização;
- 2<sup>a</sup>. - Os objetivos formais e os objetivos espousados da organização burocrática geralmente não são coincidentes;
- 3<sup>a</sup>. - A divergência entre os objetivos individuais e os objetivos da organização burocrática gera disfunções organizacionais.

Esses conflitos resultam na ineficácia organizacional, ou seja, na não realização dos resultados esperados, provocando perda de legitimidade e crise de identidade da organização pública.

O presente estudo examina criticamente, à luz da Teoria da Burocracia, as causas e conseqüências dos conflitos de objetivos no contexto da organização burocrática do setor público, tendo como modelo a FUCAT - Fundação Catarinense do Trabalho, nas gestões 1975-79 e 1979-83.

## ABSTRACT

The Civil Service consider the birth and decline-when not the extinction - of their organizations to be perfectly normal, especially when these facts happen during changes of governments, or after periodical check-ups during a same government's administration.

In the case of newly inaugurated governments, notwithstanding promises of no break-ups, those administrative groups formed by the new government, while trying to achieve the previously proclaimed organizational goals, include in them, either in a clear or in a hidden way, the achieving of personal goals, which in general are of either a technical or a political nature.

This procedure has been the normal tendency in civil services, especially when the latter adhere to a bureaucratic model.

It might therefore be stated that organizations of the civil services change their functioning in accordance to new actional instructions, and become dependent on goals and objectives, which get a higher or lower priority rating according to each succeeding group, with repercussions which may deeply hit the "raison d'être" in each one of them.

As governmental changes imply in change of people who nearly always are in key-positions, there is the occurrence of changes in personal and in organizational goals, which come to affect governmental organizations in both their roots and structures.

In accordance with such an analysis, there occur



the following hypotheses, on which this dissertation is based:

- 1rst. - personal goals conflict with the goals of bureaucratic organizations, thus bringing forth an inefficient and extraneous behaviour, which slows and/or hinder that the goals of the organization be reached;
- 2nd. - the formal goals of bureaucratic organizations do not, in a general way, coincide with their practical goals;
- 3rd. - diversion between personal goals and those of the bureaucratic organization brings about organizational dysfunctions.

Such conflicts result in organizational inefficiency, i.e., in non-materialization of expected results, which brings about loss of legitimacy and identity crises to organizations of the civil services.

Guidelined by the Theory of Bureaucracy, this paper examines causes and effects of conflicting goals in bureaucratic organizations of the civil service. As an instance, the model adopted has been FUCAT - Fundação Catarinense do Trabalho, along its 1975-79 and 1979-83 managerial periods.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
------------------	---

## PARTE 1

### A BUROCRACIA NAS ORGANIZAÇÕES EM CRISE

#### CAPÍTULO 1

SOCIOLOGIA DA BUROCRACIA .....	5
--------------------------------	---

#### CAPÍTULO 2

DIMENSÕES SÓCIO-PSICOLÓGICAS DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS	13
--	----

#### CAPÍTULO 3

OBJETIVOS E CONFLITOS ORGANIZACIONAIS .....	19
---	----

## PARTE 2

### O CASO DA FUCAT

#### CAPÍTULO 4

O PERÍODO DE GESTÃO 1975-79 .....	29
1. ORIGEM .....	29
2. OBJETIVOS .....	31
3. CAMPO DE ATUAÇÃO .....	31
4. ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO E DE OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS VAZIOS PRIORITYRIOS .....	32

5. PROGRAMAS DE ATIVIDADES .....	34
6. DESEMPENHO DA FUCAT NO PERÍODO 1975-78 .....	35
7. A SITUAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE ESPAÇO FÍSICO .....	48
8. PLANO DE TRABALHO PARA 1979 .....	51

## CAPÍTULO 5

O PERÍODO DE GESTÃO 1979-83 .....	65
1. O PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA 1979-83 NO CAMPO DO TRABALHO .....	65
2. DIRETRIZES ORIENTADORAS DOS PLANOS DE TRABALHO DA FUCAT	67
3. SITUAÇÃO ATUAL X SITUAÇÃO FUTURA DESEJADA .....	69
4. AS PROPOSTAS DE CORREÇÃO .....	71
5. ATIVIDADES DA FUCAT REALIZADAS EM 1979 .....	76
6. REALIZAÇÕES DA FUCAT NO PERÍODO 1980-83 .....	84

## CAPÍTULO 6

ANÁLISE CRÍTICA DO CASO .....	90
-------------------------------	----

## CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....	109
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA .....	117
--------------------	-----

## INTRODUÇÃO

Muitos são os questionamentos que se fazem em relação à razão de ser das organizações públicas. Por que são criadas e mantidas ao longo da gestão de um ou dois governos e, depois, perdem o alento, parando no tempo e no espaço, sobrevivendo criticamente?

Em certa medida, dir-se-ia que essas organizações públicas dependem dos planos e objetivos mais ou menos prioritários de cada nova equipe de governo, com repercussões que podem atingir profundamente a razão de ser de cada uma delas.

Invariavelmente, em mudanças de governo, e esta é uma consequência considerada normal na vida das organizações públicas, substituem-se dirigentes e assessores, quando não aquelas pessoas que respondem por funções burocráticas ou técnicas. Todavia, invariavelmente também, tais mudanças resultam em alterações de objetivos pessoais e organizacionais. Inclusive, mudanças de estilos de gerência, a um custo às vezes muito elevado para a máquina administrativa do Estado, já que exigem dos novos administradores, além da adaptação, um certo tempo de experiência para a obtenção de um limite mínimo de competência que, em certos casos, fica aquém do esperado.

Mas o ponto focal está na mudança de objetivos pessoais e organizacionais - que geralmente afeta as raízes e a estrutura da organização burocrática.

Diante disso, três hipóteses básicas consubstanciam o objetivo principal deste estudo:

- 1ª - Os objetivos das pessoas conflitam com os objetivos da organização burocrática, provocando um comportamento alienado e ineficiente que retarda e impede o atingimento dos objetivos da organização.
- 2ª - Os objetivos formais e os objetivos espousados da organização burocrática geralmente não são coincidentes;
- 3ª - A divergência entre os objetivos individuais e os objetivos da organização burocrática gera disfunções organizacionais.

Desse confronto ou conflito de objetivos ocorre a ineficácia organizacional, ou seja, a não realização dos resultados esperados e, portanto, a perda de legitimidade e a crise de identidade da organização.

Consubstanciado nestas hipóteses, o presente trabalho examina criticamente as causas e conseqüências, à luz da Teoria da Burocracia, dos conflitos de objetivos no contexto da organização burocrática do setor público, tendo como modelo a FUCAT - Fundação Catarinense do Trabalho.

No desenvolvimento dos aspectos metodológicos com vistas à elaboração desta dissertação, seguiu-se a linha conceitual de BRUYNE, HERMAN e SCHOUTHEETE (2) que dividem a prática científica em quatro campos específicos: o epistemológico, o teórico, o morfológico e o técnico.

"Não configurando momentos separados da pesquisa, mas aspectos particulares de uma mesma realidade de produção de discursos, e de práticas científicas", como se referem os citados autores, o estudo demandou enfoques e interpretações que num momento ou outro situaram-se nos campos metodológicos em questão.

Esta dissertação fundamentou-se na teoria e na prática da organização burocrática, com enfoque em organização

do setor público.

A primeira parte do trabalho apresenta um quadro referencial teórico baseado em pesquisa bibliográfica.

Assim, o Capítulo 1 refere-se à "Sociologia da Burocracia", com uma abordagem sobre as "Origens da Teoria da Burocracia" e o "Modelo Burocrático de Weber". Neste contexto, são enfocados alguns conceitos básicos como "Burocracia", "Poder", "Dominação" e "Crenças" bem como "Tipos de Aparato de Dominação" e as "Características Básicas da Burocracia".

O Capítulo 2 trata das "Dimensões Sócio-psicológicas das Organizações Burocráticas" trazendo à discussão o que sejam "Papéis", "Normas" e "Valores", assim como a "Autoridade na Burocracia" e as "Disfunções da Burocracia".

O Capítulo 3 apresenta uma abordagem sobre "Objetivos e Conflitos Organizacionais".

Na segunda parte, apresenta-se nos Capítulos 4 e 5 um caso consubstanciado no amplo exame das ações administrativas, realizadas em dois períodos de gestão da FUCAT: Gestão 1975-79 e gestão 1979-83.

O caso está fundamentado em diagnósticos e nos relatórios e planos de trabalho dos períodos de gestão já referidos.

No Capítulo 6 desenvolve-se uma análise crítica das ações de gestão na FUCAT, confrontando essa realidade com os aspectos teóricos, em função das hipóteses e objeto desta dissertação.

Finalmente, no Capítulo 7, formula-se a Conclusão e Recomendações orientadoras das mudanças que, segundo a opinião do autor, são vistas como necessárias para correção das disfunções identificadas, emergentes da análise.

P A R T E 1

A BUROCRACIA NAS ORGANIZAÇÕES EM CRISE

## CAPITULO 1

### SOCIOLOGIA DA BUROCRACIA

Para que se tenha uma visão da Sociologia da Burocracia, há que se estudar as origens da teoria da burocracia e o modelo burocrático de WEBER, procurando, basicamente, responder à seguinte pergunta:

O processo burocrático tem sido positivo ou negativo dentro das organizações burocráticas que o utilizam ?

As referências teóricas sobre o fenômeno burocrático são coletadas junto à obra de MAX WEBER (1864-1920), economista e sociólogo alemão, que articulou sistematicamente a sociologia da burocracia. Como professor, lecionou nas Universidades de Friburgo e de Heidelberg, instituições em que ficou famoso pela Teoria das Estruturas de Autoridade.

Os cientistas da Administração têm buscado na obra de MAX WEBER fundamentação de uma Teoria da Burocracia, principalmente depois que os estudiosos da área deixaram de aceitar sem críticas as Teorias Clássicas da Administração (de TAYLOR e FAYOL) - por sua concepção mecanicista - e a Teoria das Relações Humanas - por seu desejo indiscriminado de "humanizar" o trabalho.

Os dois principais determinantes para o surgimento da Teoria da Burocracia foram:



19) O fato de que a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas já não proporcionavam todas as respostas à organização. Enquanto a primeira preocupava-se exclusivamente com os aspectos mecanicistas do trabalho, a segunda procurava uma forma de "humanizar" o trabalho, com base apenas nas conclusões obtidas por ELTON MAYO na Experiência de Hawthorne;

20) A necessidade de um modelo que pudesse ser aplicado a todas as formas de organização, já que, na medida em que as organizações tornaram-se mais complexas, novos e mais bem definidos modelos organizacionais se mostraram necessários (CHIAVENATO, 4:206).

Além desses determinantes, a revisão bibliográfica da matéria constata que o modelo ideal de burocracia proposto por WEBER tem sido, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, o referencial básico e a inspiração principal da maioria dos estudos em matéria de organização (MOUZELIS, 30).

A propósito disto, GUIDA afirma que:

"O núcleo central da contribuição weberiana, relaciona-se com a organização burocrática, ou seja, com o estudo da Administração como um fato natural e institucional. Nesse particular, a sua concepção constitui uma das bases fundamentais da doutrina clássica, à qual acrescentou nova dimensão, pois retirou a Administração do quase total envolvimento que até então mantinha com a indústria, para ampliar-se o escopo, dando-lhe um caráter mais amplo e geral, e aproximando-se do Estado, do Governo e da Administração Pública" (22:103).

O fato é que, para WEBER, as organizações humanas são estruturadas conforme um modelo característico, o burocrático. "Burocracia significando um sistema social, organizado mediante normas escritas, visando à racionalidade e à igualdade no tratamento de seus públicos: clientes e participantes" (GUIDA, 22:106).

WEBER, assim, estudou um modelo ideal de burocracia, um modelo puro de organização, que não pode ser utilizado totalmente, por ser uma abstração. Muitas organizações aproximam-se do modelo burocrático, como o Estado moderno, a Escola, a Igreja e tantas outras instituições. Todavia, elas não se confundem com o modelo de WEBER.

Para compreender-se as idéias de WEBER sobre a burocracia, é preciso situá-las no contexto mais geral de sua teoria da dominação e estudá-las a partir de alguns conceitos básicos, como poder, dominação e crenças. WEBER define o poder como a possibilidade de impor a vontade de uma pessoa sobre o comportamento das outras, "mas não se interessa tanto pelo fenômeno geral do poder como por um tipo especial de relações de poder que ele chama de dominação" (MOUZELIS, 30:21).

Por outro lado, o conceito weberiano de dominação "designa a relação de poder em que o governante, a pessoa que impõe sua vontade às outras, crê que tem direito ao exercício do poder, e o governado considera que seu dever é obedecer às ordens daquele. Em outras palavras, neste tipo de relações se encontra sempre um certo número de crenças que legitimam o exercício do poder tanto aos olhos dos governantes como dos governados" (30:21).

A dominação, quando se exerce sobre um extenso nú

mero de pessoas, exige um aparato administrativo, uma forma organizacional que operacionalize o exercício do poder e sirva de ponte entre governantes e governados.

WEBER categoriza três tipos de Aparato de Dominação: Carismático, Tradicional e Legal-Racional. A articulação sistemática deste último constitui-se na essência do modelo ideal da burocracia weberiana.

No tipo Carismático, a organização administrativa - quando há bastante seguidores para necessitar de uma - é instável e indeterminada. "Carisma significa literalmente 'dotado de graça', uma qualidade excepcional em virtude da qual uma pessoa se torna chefe. O líder carismático - seja profeta, herói ou demagogo - justifica sua dominação por suas extraordinárias proezas e capacidade. Seus súditos aceitam seu poder porque têm fé em sua pessoa" (MOUZELIS, 30:22).

Não há uma base racional na dominação carismática, que é inconsciente e fluída. A personalidade da dominação é evidente. Enquanto os seguidores reconhecem a legitimidade de sua força, o líder carismático detém o poder.

É um tipo de dominação que não pode ser delegada ou concedida por herança. Essa arbitrariedade é baseada na ausência de leis, tradições ou estatutos que o legitimem. Os limites são proporcionados pela própria personalidade que detém o poder.

No tipo Tradicional, a dominação é baseada no tradicionalismo, no patriarcalismo ou no patrimonialismo. Exemplos de dominação tradicional são o clã, a família, a sociedade medieval, onde há um combate às mudanças e tudo deve permanecer como foi concebido pelos antepassados. Os usos e costumes devem

permanecer. Quem exerce a dominação tradicional não é apenas um "superior" investido de autoridade, mas um "senhor". Os subordinados que compõem seu quadro administrativo não são considerados funcionários, mas servidores. Por exemplo, os nobres, os clientes, os empregados domésticos, os colonos, os escravos, os vassallos.

Em função do arbítrio, da falta de base racional, a dominação tradicional é exercida sem qualquer critério de eficiência. Não há uma preocupação de escolher-se os meios mais eficientes para o atingimento dos fins estabelecidos.

O patriarcalismo aproxima-se bastante da gerontocracia, da dominação dos mais idosos. Além de tradicional, suas bases são também familiares e hereditárias. Há uma obediência às normas tradicionais. Os subordinados não são considerados inferiores, mas iguais.

O patrimonialismo resulta do surgimento de um quadro administrativo. Além de apegar-se na tradição, o poder do senhor patrimonial também está no domínio de colonos, dos servos, de escravos, de tal modo que sua área de arbítrio é maior do que a do senhor patriarcal.

Os privilégios, as honrarias e o favoritismo são típicos da dominação patrimonialista.

Há uma tendência da dominação patriarcal transformar-se em dominação patrimonial.

Já a dominação Legal-Racional ou Burocrática, que constitui a essência do modelo weberiano, está baseada na competência funcional e em normas legais, impessoais, definidas racionalmente.

A crença é ato de fé ou convicção ou, ainda, é ato ou efeito de crer. Portanto, a crença no acerto da lei, é o princípio legitimador que sustenta o aparato burocrático." Neste caso, o povo obedece às leis, não porque procedem de um líder carismático ou tradicional, mas porque crê que tais leis tenham sido estabelecidas através de um procedimento correto (...). O governante é considerado como superior, porque obteve esta posição por procedimentos legais (designação, eleição, etc.). É em virtude dessa posição de superioridade que o governante exerce o poder dentro das regras legalmente aprovadas" (MOUZELIS, 30:23).

A burocracia é o aparato administrativo típico que permite o exercício do poder neste tipo de dominação Legal-Racional. A burocracia, desta forma, caracteriza-se, antes de mais nada, por sua crença em leis e na ordem legal, já que as relações do burocrata com o governante, os governados e seus colegas estão estritamente definidos por regras impessoais. Estas regras definem racionalmente as relações hierárquicas no interior da organização, os direitos e deveres que são inerentes a cada posição, os critérios de promoção hierárquica e assim sucessivamente.

Segundo MOUZELIS, "apesar de que no passado existiram administrações burocráticas, somente com o surgimento do Estado moderno - o mais fiel exemplo do tipo legal de dominação - é que pôde prevalecer a burocracia na forma atual" (30:24).

O modelo burocrático articulado por WEBER pode ser, inclusive, melhor entendido através da análise de suas características básicas, categorizadas por GUIDA (22:106-107):

**Divisão sistemática do trabalho,** possibilitando alto grau de especialização profissional e a utilização de pessoas tecnicamente qualificadas.

**Hierarquia na organização dos cargos e respectiva remuneração**, mediante a qual a autoridade, o comando e a responsabilidade se estruturam sob a forma escalar ou de pirâmide, desde o topo até a base.

**Regulamentação**, através de normas e comunicações escritas, consubstanciando regras gerais e procedimentos formais que, em aditamento à estrutura da autoridade, tornam possível a coordenação e asseguram uniformidade e continuidade, independentemente da rotatividade das pessoas nos cargos da hierarquia, eliminando assim as decisões arbitrárias e autoritárias.

**Impessoalidade nas relações individuais**, que devem ser isentas, formais e imparciais, sem interferências emocionais, a fim de que a disciplina e as decisões não sejam afetadas por considerações alheias à racionalidade na consecução dos objetivos institucionais.

**Competência profissional como consideração única para seleção**, mediante concurso público de provas ou de provas e de títulos, sendo à esta condição adicionada a do tempo de serviço para promoção, progresso e acesso na escala hierárquica da autoridade, implicando na estabilidade, na existência de uma carreira, na exigência de tempo integral, na aposentadoria remunerada, e na eliminação do despotismo e da preferência ou simpatia pessoal, como fatores para nomeação e promoção na hierarquia da instituição.

**Separação entre propriedade e administração**, mediante a qual o proprietário, amador e não-qualificado, se afasta para dar lugar ao administrador profissional, selecionado à base da competência técnica e que, sendo assalariado, pode ser demitido ou exonerado.

Já de acordo com MOUZELIS, "administração burocrática significa fundamentalmente o exercício do controle baseado no conhecimento e competência técnica" (30-46).

Além disso, a organização burocrática é a forma mais eficiente de organização administrativa, porque:

"a) Abre oportunidade para decisões tecnicamente corretas, pois são tomadas por especialistas e, portanto, melhor qualificados para emití-las.

b) A ação disciplinada, governada por leis e regras - e não pelo arbítrio pessoal - e coordenada por uma hierarquia de autoridade, socialmente aceita, promove e facilita a racionalidade e a consistência na consecução dos objetivos institucionais" (GUIDA, 22:107).

## CAPÍTULO 2

## DIMENSÕES SÓCIO-PSICOLÓGICAS DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS

Conforme a universalmente aceita categorização de MERTON, a burocracia caracteriza-se por:

- "a) uma estrutura social racionalmente organizada;
- "b) envolvendo padrões de atividade claramente definidos, nos quais cada série ou conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização, segundo uma maneira ideal;
- "c) nessa organização há uma série de cargos de posições hierárquicas que encerram determinado número de obrigações, privilégios, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas;
- "d) cada um desses cargos abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade;
- "e) a autoridade - o poder de controle resultante de uma posição reconhecida - é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial;
- "f) a ação oficial comumente ocorre dentro da estrutura das regras pré-estabelecidas entre os diversos cargos. Envolve considerável grau de formalidade e de distância social, claramente definidas entre os ocupantes destas posições;
- "g) a formalidade se manifesta por meio de um ritual social, mais ou menos complexo, que simboliza e apoia a ordem em conflito, existentes nas diversas funções;
- "h) tal formalidade, que se integra com a distribuição de autoridade dentro do sistema, serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) amplamente restritivo, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de organização;
- "i) assim se forma a capacidade de avaliação pronta do comportamento de terceiros, inclusive um conjunto estável de expectativas mútuas;
- "j) além disso, a formalidade facilita a interação dos ocupantes (provavelmente hostis) entre si;



"1) desta forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras" (CHIAVENATO, 4:216-217).

KATZ e KAHN propõem que as bases sócio-psicológicas deste tipo de sistema social categorizado por MERTON compreendem os comportamento dos membros em desempenho de papel, as normas que prescrevem e sancionam esses comportamentos e os valores em que as normas se acham enraizadas.

"Os papéis descrevem formas específicas de comportamento associado a determinadas tarefas. Originalmente, os papéis se desenvolvem dos requisitos de tarefa. Em sua forma pura ou organizacional, os papéis são configurações padronizadas do comportamento requerido de todas as pessoas que desempenham uma parte em determinado relacionamento funcional, sem que sejam levados em conta os desejos pessoais ou as obrigações interpessoais irrelevantes a tal relacionamento.

"Já as normas são as expectativas gerais com caráter de exigência, atingindo a todos os incumbidos de um papel em um sistema ou subsistema.

"Os valores, finalmente, são as justificativas e aspirações ideológicas mais generalizadas.

"Os papéis, normas e valores se diferenciam também no que tange ao grau de abstração. Na maioria dos sistemas há relativamente pouco problema na compreensão do que são requisitos de papel, em decorrência de sua especificidade. Embora as normas dêem expressão verbal e sanção às expectativas de papel, há aspectos que são enunciados em termos suficientemente gerais e que, por isso, conduzem a interpretações que variam. Isso é ainda mais verdadeiro no que tange a valores gerais como igualdade e justiça, que estão sujeitos a interpretações diferentes.

"Assim, papéis, normas e valores diferem tanto no que toca à generalidade como relativamente ao tipo de justificativa mobilizada para sancionar comportamento. Ao nível de conduta em função, a justificativa é simplesmente uma questão de expectativa sobre desempenho de tarefa; ao nível de normas é uma questão de seguir os requisitos legítimos do sistema; ao nível de valores é uma questão de cumprir exigências morais mais elevadas" (KATZ e KAHN, 24:53-54).

Para KATZ e KAHN as organizações são um tipo ou subclasse de sistemas sociais. Possuem maior quantidade de características de sistemas do que os grupamentos sociais primitivos. Neste sentido, os autores argumentam que:

"(1) As organizações possuem estruturas de manutenção, de produção e suporte de produção. Por isso, suas atividades concernem tanto ao processamento como à preservação do sistema. Os sistemas de manutenção operam para dar-lhes algum grau de permanência.

(2) As organizações têm um padrão elaborado e formal de papel, no qual a divisão de trabalho resulta em uma especificidade funcional de papéis. Assim, mais do que outros grupos, as organizações sociais utilizam os papéis como tais, divorciando-os dos elementos excedentes do tradicionalismo, obrigações pessoais e carisma.

(3) Existe na organização uma clara estrutura de autoridade, que reflete o modo pelo qual são exercidos o controle e a função gerencial.

(4) Como parte da estrutura gerencial existem mecanismos regulatórios bem desenvolvidos e estruturas adaptativas. Por isso, a organização é orientada por feedback ou conhecimento sobre suas próprias operações e o caráter mutável do seu ambiente.

(5) Há uma formulação explícita de ideologia, a fim de prover o sistema com normas que fortificam a estrutura de autoridade (24:65).

KATZ e KAHN afirmam ainda que as estruturas burocráticas são os exemplos mais claros de organizações sociais.

"Elas executam a formalização de papéis, em termos de especialidade funcional, com um mínimo de restos das velhas práticas institucionais. Em uma burocracia, a estrutura de autoridade é baseada na legitimidade de leis racionais e os mecanismos regulatórios burocráticos são de tipo bastante elaborado. As associações de pessoas, nas quais há falta de mecanismos regulatórios, foram denominados grupos primitivos. Alguns grupamentos voluntários estariam dentro dessa categoria" (24:65).

Assim, conclui-se que as organizações burocráticas não precisam ter, necessariamente, caráter autoritário. Todavia,

elas precisam possuir uma forma estabelecida e definitiva de tomada de decisão sobre matérias organizacionais.

Diz MAX WEBER que "a afetividade da autoridade legal (ou burocrática) repousa na aceitação da validade do seguinte: Que toda norma legal dada pode ser estabelecida por acordo ou por imposição, visando a fins utilitários ou valores racionais, ou ambos, com pretensão de obediência pelo menos por parte dos membros da associação" (WEBER, 37:15).

Observa GOULDNER (19:55) que: "aqui um problema essencial deixa de ser considerado de maneira surpreendentemente inesperada, pois WEBER não percebe a possibilidade de que a efetividade da burocracia - ou outras de suas características - possa variar segundo o modo pelo qual as normas são introduzidas: por imposição ou por acordo. Ele supõe tacitamente que o contexto cultural de uma burocracia específica seria neutro frente aos diversos métodos de introdução de normas burocráticas. Contudo desde que nossa cultura não é neutra, mas prefere as normas introduzidas por acordo às impostas, não se pode confundí-las sem obscurecer a dinâmica da organização burocrática".

**A estrutura de autoridade**, neste sentido, descreve a estratégia gerencial para a organização do sistema diante das fontes de tomada de decisão e seu meios de execução. De acordo com KATZ e KAHN,

"as pessoas tendem a personalizar relacionamentos e muitas vezes imputam despotismo pessoal ao funcionamento ordeiro do sistema social, confundindo o exercício da autoridade legal com autoritarismo. Já que o autoritarismo não é coisa boa, estando em oposição às qualidades desejáveis de liberdade e democracia, poderá haver rebelião contra quaisquer das regras do jogo que o indivíduo não aprecie" (24:62).

Esta confusão entre autoridade e autoritarismo, na verdade, é um dos primeiros indícios das disfunções do modelo weberiano, apontadas sistematicamente por MERTON, que observa que os estudiosos da administração têm dado um enfoque maior aos resultados positivos e às funções da organização burocrática, des<sub>de</sub> cuidando-se das tensões internas de tais estruturas, ao contrário do leigo, o qual tem exagerado exatamente as imperfeições da burocracia (MERTON, 27).

Como observa CHIAVENATO (4), MERTON chega mesmo a sugerir que não existe uma organização plenamente racional, e que o formalismo não tem a profundidade descrita por WEBER, como pretende a maioria dos estudiosos. Sugere, ainda, que é o conceito popular de burocracia que nos faz pensar que o grau de eficiência administrativa deste sistema social racional é baixíssimo. Isto porque o tipo ideal de burocracia sofre transformações quando operado por homens. Assim, o homem, quando participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo pré-estabelecido.

Verifica-se então o que MERTON chamou de disfunções da burocracia, isto é, anomalias do funcionamento da burocracia, que são, basicamente, de três tipos, interpretadas por CHIAVENATO (4) da seguinte forma:

"1º) **Despersonalização do relacionamento:** A burocracia é um conjunto de relações dos ocupantes de diferentes órgãos ou cargos, o que leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização. Diante dos demais membros da organização, o funcionário não os toma como pessoas mais ou menos individualizadas, mas como representantes de cargos, com direitos e deveres especificados. Daí a despersonalização gradativa do relacionamento.

"2º) Maior internalização das diretrizes: As normas inicialmente elaboradas para se atingirem os objetivos da organização adquirem um valor positivo próprio e importante, independentemente daqueles objetivos, passando a substituí-los gradativamente. A atividade instrumental tem, portanto, com seqüências de valor positivo quando não produzem os resultados inicialmente previstos. As normas se transformam de meios em objetivos. Passam a ser absolutas: o funcionário adquire viseiras e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional.

"3º) Maior uso da categorização como técnica do processo decisório: Na burocracia, a tomada de decisão é prerrogativa daquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa um posto hierárquico mais alto. Categorizar constitui, em qualquer situação uma maneira de classificar as coisas estereotipadamente. Dessa forma, quanto mais se lançar mão da categorização no processo decisório, menor será a necessidade da procura de alternativas de solução. Ao mesmo tempo, com a diminuição das relações personalizadas, aumenta o grau com que os objetivos são percebidos como comuns a todos os membros do grupo".

CHIAVENATO depreende, ainda, da análise de MERTON, que há outros problemas de disfunção, como quando a característica impessoal da burocracia faz com que sejam atingidos, separados ou destruídos os grupos sociais bem formados, resultando uma insatisfação geral. Da mesma forma, há disfunção quando a colocação de pessoas em cargos de chefia se faz sem condições de liderança e sem levar em consideração os citados grupos sociais, podendo trazer alguma forma de conflito que se manifesta através de uma resistência ativa ou passiva dos subordinados, como restrição voluntária da produção, greves, etc. (4).

Com essas disfunções, a organização torna-se esclerosada, fecha-se ao cliente que é o seu próprio objetivo e impede a inovação, o que resulta, necessariamente, numa situação bastante visível de conflitos de objetivos e conflitos organizacionais.

## CAPÍTULO 3

### OBJETIVOS E CONFLITOS ORGANIZACIONAIS

Os problemas relacionados a objetivos e a conflitos organizacionais são sistematicamente categorizados por GOULDNER, que mostra certos pontos não muito claros no trabalho de WEBER, os quais, se esclarecidos, possibilitariam sua melhor utilização.

Segundo GOULDNER,

"WEBER silenciou sobre diversas questões como: a quem deveriam ser úteis as normas para que a burocracia fosse efetiva?; em termos dos objetivos de quem seriam as normas um recurso racional? Objetivos de quem deveriam elas realizar para que a burocracia operasse efetivamente? WEBER admitia que as metas dos diferentes estratos burocráticos eram idênticas - ou, pelo menos, bastante similares - e por isso não as distinguiu. A razão disso parece ter sido a utilização da burocracia governamental, aparentemente solidária, como modelo implícito. Uma burocracia só tem fins num sentido metafórico. Contudo, a precisão exige que se especifiquem os objetivos de diferentes pessoas ou os objetivos típicos de diferentes estratos na organização. Tal postura sugere que se esses fins podem variar, não são necessariamente idênticos ou importantes para todo o pessoal e podem mesmo ser contraditórios" (GOULDNER, 19: 59-60).

Os objetivos da burocracia constituem a essência do processo interativo que se dá entre a organização e a estrutura social em que ela se insere. Por esta razão, os objetivos são de importância estratégica: O que é visto pela organização como seu objetivo fundamental, freqüentemente é visto pela sociedade total como função da organização. É por esta razão que

a natureza das interrelações entre organização burocrática, outros grupos e a sociedade total acaba sendo definida pela própria natureza dos objetivos da organização. Isso se aplica tanto aos recursos de que necessita a organização, quanto aos produtos que fornece à sociedade.

Contudo, como alerta ETZIONI (7:87),

"não são apenas os conteúdos dos objetivos - isto é, se principalmente políticos, econômicos, culturais, etc. - que exercem influência sobre a relação da organização com seu meio, mas também o lugar ocupado pelos objetivos na estrutura institucional da sociedade. Por posição relativa, na sociedade, dos objetivos específicos de qualquer organização burocrática dada, entendemos a posição central (ou marginal) desses objetivos com relação aos valores sociais, aos sistemas de poder, e o grau de legitimidade que lhes é conferido".

Convém ressaltar, neste ponto, que além de permitirem o mapeamento das relações entre organização e sociedade, os objetivos são, ainda, a chave para a descoberta do "caráter" da organização e, conseqüentemente, de seu comportamento.

PERROW, por exemplo, observa que

"os objetivos fornecem, pelo menos, uma abordagem conceitual da organização e, o que é mais importante, refletem mais prontamente a singularidade das organizações e o papel das influências específicas dentro das categorias tecnológicas e estruturais de caráter mais geral" (32).

PERROW observa, ainda, que a personalidade dos executivos de alto nível, a história da organização, o ambiente da comunidade em que atua, as normas e valores de outras organizações com as quais entra em contato, a tecnologia e a estrutura da organização e, por último, o ambiente cultural, são várias influências das quais os objetivos são produto. Assim, os objetivos tornam-se partes integrantes das organizações de tal forma

que acabam dificultando as mudanças, quaisquer que sejam elas. E os elementos de qualquer nível constroem sua vida profissional em torno da realidade desses objetivos.

Por outro lado, PERROW deixa claro que

"os objetivos são múltiplos e conflitantes e, assim, o caráter de uma organização nunca se mostra estável. As organizações consistem de instrumentos de trabalho, sistemas e produtos, e os objetivos derivados determinam a forma dos instrumentos e as coisas para as quais eles podem ou não ser usados. Sem objetivos firmes, os instrumentos de trabalho tornam-se incapazes de propiciar a consecução de uma meta e ficam a mercê de forças oportunistas que atuam no ambiente" (PERROW, 32:168).

São cinco as categorias de objetivos formulados por PERROW (32: 167-168):

(1) **Objetivos de Sociedade.** O ponto de referência é a sociedade em geral. Exemplos de objetivos desta categoria são a produção de bens e serviços; a manutenção da ordem; a criação e manutenção de valores culturais. Nesta categoria estão englobadas as grandes organizações públicas e privadas que preenchem as necessidades da sociedade.

(2) **Objetivos de Produção.** O público consumidor que entra em contato com a organização é o ponto de referência desta categoria. Ela trata de tipos de produção definidos em termos das funções do consumidor. Os bens de consumo; os serviços a empresas; os cuidados com a saúde e a educação são exemplos característicos.

(3) **Objetivos de Sistemas.** Para esta categoria, o ponto de referência é o estado ou maneira de funcionamento da organização, independentemente dos bens e serviços que produz,



ou dos objetivos daí resultantes. A ênfase dada ao crescimento da organização, busca de estabilidade e lucratividade, modo de funcionamento e esquemas de controle, é exemplo específico.

(4) **Objetivos de Produtos** (ou mais exatamente, objetivos caracterizados pelos produtos). As características dos bens e serviços produzidos são os pontos de referência. A ênfase sobre qualidade ou quantidade, variedade, estilo, disponibilidade, originalidade ou inovação dos produtos é exemplo característico. De uma para outra organização, há muita variação de objetivos.

(5) **Objetivos Derivados**. O ponto de referência são os usos que a organização faz do poder originado na consecução de outros objetivos. Exemplos característicos desta categoria de objetivos são as metas políticas, os serviços comunitários e políticas de investimentos e localização das instalações da organização, de modo a afetar a economia e o futuro de comunidades específicas. A organização cria considerável poder, que pode utilizar de modo consistente para influenciar seus próprios membros e o ambiente.

Esse poder é utilizado independentemente dos objetivos de produto ou de sistema. Deduz-se daí que a utilização indiscriminada deste poder, originado na consecução de outros objetivos, acabe transformando-se na maior fonte de geração de conflitos de todas as naturezas e, por via de consequência, no condutor do processo de crise de identidade e perda de legitimidade.

Em relação à questão dos conflitos é importante lembrar os múltiplos significados do conceito.

Para MARCH e SIMON, conflito é uma palavra que tem muitos significados. No seu sentido mais usual, o termo significa

"um colapso nos mecanismos decisórios normais, em virtude do qual um indivíduo ou grupo experimenta dificuldades na escolha de uma alternativa de ação. Há, pois, conflito quando um indivíduo ou grupo se defronta com um problema de decisão.(...) Pode-se identificar três classes principais de fenômeno de conflito: a) conflito individual: o conflito íntimo do indivíduo que toma uma decisão; b) conflito organizacional: os conflitos entre indivíduos ou grupos dentro de uma organização; c) conflito interorganizacional: os conflitos entre organizações ou grupos" (MARCH e SIMON, 26:160).

Já para GLEN (18) são quatro as categorias de conflitos, discutidas a seguir:

(1) **Conflito em nível individual:** O conflito quando resultante da experiência dos indivíduos pode ser considerado uma situação normal da existência. Quando há dúvida entre dois possíveis cursos de ação, ou na definição da meta preferível entre muitas outras possíveis, cria-se uma situação de conflito. Se não há condições de resolvê-la nem evitá-la, há que se adaptar a ela da melhor maneira possível. É muito provável que haja consciência desse tipo de situação, não apenas porque surgiu o conflito, mas em virtude das dificuldades experimentadas no processo de resolução ou adaptação. Para o indivíduo, ainda segundo GLEN, o conflito em si não é incômodo ou desagradável, mas a frustração ou ansiedade associada a um conflito não resolvido pode sê-lo. O conflito entre indivíduos também pode ser importante em contextos organizacionais, sobretudo, quando eles ocupam posições de autoridade dentro da estrutura da organização. Tais situações podem surgir não só como resultado de discordância mas também por incompatibilidade de personalidade. Na

medida em que o conflito se relaciona com o poder, a questão pode estar diretamente associada à competição pelo status reconhecido no seio da organização, mas também pode ser uma questão essencialmente pessoal, provavelmente baseada na antipatia mútua. Embora tais conflitos interpessoais façam parte do padrão de relações não formais na situação de trabalho e não seja possível, talvez, referi-los a qualquer meta da organização formal, a sua influência é muito concreta e pode interferir substancialmente nas relações de trabalho.

(2) **Conflito Intragrupo:** Na medida em que qualquer grupo não-formal desenvolve a sua estrutura através das interações dinâmicas de seus membros, poder-se-á argumentar que o conflito dentro do grupo faz parte do seu processo normal de desenvolvimento e constitui uma característica suscetível de reaparecer, sempre que os membros do grupo competem por recursos ou prestígio, ou toda vez que o grupo é afetado por mudanças. Um grupo sem conflito interno seria um grupo sem mudanças internas ou em que a resposta a mudanças no meio-ambiente basear-se-ia invariavelmente no consenso perfeito de seus membros. Ambas as situações parecem improváveis.

GLEN é de opinião que se pode traçar uma distinção entre dois tipos gerais de conflito interno: aquele em que o processo parece estar mais próximo da forma acima esboçada e aquele que é o reflexo de má adaptação ou é potencialmente destrutivo para a vida do grupo.

No primeiro caso, os conflitos que se relacionam com questões, valores ou metas essencialmente compatíveis com os padrões existentes do grupo podem ter resultados benéficos.

Tais conflitos são suscetíveis de levar ao esclarecimento, ampliação ou modificação das normas do grupo, ou à reorganização de suas relações internas, sem ameaçar a coesão básica do grupo.

No segundo caso, o conflito em que uma ou mais das questões envolvidas está fundamentalmente em discordância com os padrões vigentes no grupo pode ser causa de desagregação. O mais provável é que esse processo acarrete o enfraquecimento da estrutura grupal, através do desenvolvimento de facções concorrentes. Os desfechos possíveis incluiriam a cisão ou fragmentação total do grupo.

(3) **Conflito Intergrupos:** A solidariedade e o orgulho grupais têm sido considerados freqüentemente como elementos positivos do comportamento social, enfatizando a unidade do esforço dirigido para a consecução das metas do grupo. Todavia, podem ser uma base para o conflito entre grupos. A forma de comparação "nós" e "eles", pondo em contraste os elevados padrões e objetivos do grupo a que, por exemplo, pertencemos, em relação aos que se observam em outros grupos, pode ser a base de hostilidade e estereotipo negativo que caracterizam o conflito entre grupos. É vasta a gama de situações que podem ser classificadas como de conflito intergrupos, conforme enfatiza GLEN. A frustração de exigências específicas é uma característica comum das principais situações de conflito, quando a solução se concentra na realização da meta específica, no todo ou em parte. Outras situações de conflito carecem de objetivos claros e parecem estar associadas à descarga de tensão. Embora o conflito pareça ser um fim em si, nesse tipo de situação, a função de vál-

vula de segurança de tais atividades pode ter muito valor.

Existem consideráveis diferenças entre estruturas quanto à extensão em que são capazes de institucionalizar ou tolerar um conflito. Quanto mais fechada e rígida for a estrutura organizacional, menos provável é que possa acomodar o conflito sem sofrer danos. Em situações extremas, um conflito suficientemente intenso pode destruir a estrutura rígida onde surgiu.

(4) Conflito Organizacional: Qualquer das classes de conflito já examinadas em linhas gerais pode existir num contexto organizacional, e os comentários sobre a relação inversa entre rigidez estrutural e capacidade de institucionalizar ou tolerar conflitos são aqui particularmente pertinentes. Tanto os aspectos formais como não formais da organização podem estar envolvidos e uma análise eficaz deve reconhecer a existência e a importância de ambos os aspectos da estrutura.

Segundo GLEN, o conflito pode surgir entre diferentes níveis hierárquicos da mesma estrutura, não só entre a alta administração e os níveis mais baixos da hierarquia, mas também entre diferentes grupos de gerência, por exemplo.

As origens dos conflitos organizacionais são difíceis de se identificar. Podem ser sintomas de uma tensão duradoura na organização, tensão essa que se foi acumulando gradualmente ao longo do tempo, até se converter em conflito aberto. Em tais situações a causa declarada pode não ser mais que o fator causal que precipitou os acontecimentos - um rótulo conveniente para tapar a acumulação de tensões, cujas origens podem estar perdidas na história da organização.

Como GLEN bem define, o conflito organizacional só pode ser entendido em seu contexto total: o ambiente interno e externo da organização; as relações de poder características da organização; as metas e frustrações dos grupos e dos indivíduos envolvidos.

Para se mapear as classes de conflitos nas organizações burocráticas - no caso deste estudo, das organizações burocráticas do setor público - há que se buscar conhecer claramente os objetivos derivados, já mencionados anteriormente. Pois os objetivos derivados, na medida em que são institucionalizados, se transformam no grande foco gerador de conflitos organizacionais, e por via de consequência, como já foi enfatizado, no condutor do processo de crise de identidade e perda de legitimidade.

PARTE 2

O CASO DA FUCAT

## CAPÍTULO 4

### O PERÍODO DE GESTÃO 1975-79

O período 1975-79 pode ser caracterizado como a fase de implantação da FUCAT. Nessa fase da história da Fundação, mais fortemente fizeram-se sentir presentes alguns fenômenos de natureza organizacional, os quais passam a ser analisados a seguir:

#### 1. ORIGEM

No ano de 1975, definidos pelo Governo Federal, através do II PND, como prioritários, estavam o aperfeiçoamento da capacidade profissional, o aumento da renda e a melhoria da qualidade de vida do homem brasileiro.

Já o plano de Governo do Governador Antônio Carlos Konder Reis para o período 1975-79 enfatizou como um dos pontos prioritários da política de Ação Social a área de Recursos Humanos especificamente a Educação, Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra (20:35).

Dizia o referido Plano de Governo que

"uma das formas capazes de promover efetivamente a elevação do padrão de vida do homem catarinense é a sua preparação para o exercício de uma profissão, quer a nível formal (Educação), quer a nível não-formal (Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra). É evidente que a renda (salário) dos trabalhadores tá diretamente relacionada com a sua capacitação profissional e a elevação daquela depende de suas



condições para o exercício de tarefas mais complexas em qualquer dos setores da economia catarinense" (20:36).

Referindo-se à Formação e Aprimoramento de Mão-de Obra o Plano de Governo acentuava que:

"Além da profissionalização, a nível formal, na área da educação, nos moldes estabelecidos pela Lei 5.692, de 1971, o Estado implementará, através da Secretaria do Trabalho e Promoção Social, projeto específico objetivando a formação e o aprimoramento de mão-de-obra, de acordo com as necessidades dos diversos setores da economia catarinense.

"Este projeto, de forte conteúdo social, liga-se de um lado, diretamente à área econômica carente de recursos humanos em grau elevado de especialização, em todos os níveis e, de outro, à área social, tendo em vista que só a especialização e o aprimoramento profissional podem permitir ao homem uma elevação na escala salarial.

"A ação do Governo Estadual objetivará atender à demanda do setor econômico realizando, para tanto, pesquisas, estudos e projetos em articulação com a iniciativa privada, através dos seus órgãos de classe.

"Da mesma forma, haverá um íntimo relacionamento entre o projeto estadual e os projetos afins já em realização no Estado, sob a égide do Governo Federal (PIPMO) e entidades como SENAI e SENAC.

"Serão chamados a colaborar, sob forma conveniente, as Fundações Educacionais e os Municípios, conjugando esforços e evitando paralelismo de serviços ou de ações.

"As preocupações do Estado se voltarão para a qualificação de mão-de-obra como sistema, realizando apenas os investimentos em bases físicas estritamente necessários. Aproveitar-se-á a capacidade ociosa dos estabelecimentos de ensino, públicos e particulares, e as instalações comerciais e industriais, sempre que a iniciativa privada se dispuser a colaborar de forma conveniente" (20:38-39).

Para viabilizar esse Plano de Governo, a administração de Antônio Carlos Konder Reis criou, através da Lei 5089, de 30 de abril de 1975, a FUCAT - Fundação Catarinense do Traba

lho, órgão vinculado à Secretaria do Trabalho, tendo sido implantada pelo Decreto GGE/nº 733, de 11 de agosto de 1975.

## 2. OBJETIVOS

Na execução de suas atividades a FUCAT tinha como objetivos estatutários:

- "a. Pesquisar e analisar a situação dos recursos humanos disponíveis e necessários ao desenvolvimento do Estado, incluindo o estudo e o equacionamento dos problemas de emprego e reemprego;
- "b. Propor convênios aos órgãos públicos e firmá-los com entidades privadas, visando ao treinamento e à formação, em todos os níveis, de recursos humanos definidos como prioritários;
- "c. Cooperar com órgãos públicos e instituições que atuem no setor, inclusive coordenando e compatibilizando as ações de agentes estaduais e a de outros programas que se desenvolvam no Estado, respeitada a competência respectiva;
- "d. Desenvolver outras atividades compatíveis com as suas finalidades;

## 3. CAMPO DE ATUAÇÃO

Segundo o "Relatório das Atividades no período 1975 a 78 e Plano de Trabalho para 1979", a FUCAT irradiava sua ação pelo Estado de Santa Catarina, através das atividades desenvolvidas por seus programas e projetos e, também, da coparticipação de entidades públicas e privadas, mediante convênios firmados para a execução de diversos outros projetos de interes

se comunitário.

Além da presença física, representada por 8 núcleos microrregionais e 9 postos do SINE/SC (Sistema Nacional de Emprego, em Santa Catarina), localizados em pontos estratégicos do espaço geográfico estadual, a FUCAT esperava estar representada, ainda, por 17 centros de treinamento, conforme uma das metas de gestão da Diretoria. Todos os centros de treinamento deveriam ser implantados até meados de março de 1979, ou seja, quando a Diretoria estaria encerrando o seu período de mandato.

#### 4. ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO E DE OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS VAZIOS PRIORITÁRIOS

Uma das estratégias da FUCAT, conforme o referido relatório, era a manutenção de estreito intercâmbio cultural e técnico com outras entidades públicas e privadas voltadas para a capacitação de recursos humanos, com o objetivo de trocar experiências e manter abertos canais de cooperação mútua, bem como evitar a duplicação de esforços e de sobreposição de projetos de treinamento, de idênticos ou semelhantes conteúdos programáticos e técnicos.

Entre essas instituições, destacavam-se as seguintes:

SENAI/SC - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;

SENAC/SC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial;

Fundações Educacionais de Nível Superior de Santa Catarina - integradas à estrutura da ACAFE - Associação

ciação Catarinense de Fundações Educacionais;

UDESC - Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina;

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina;

FDRH - Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos do Rio Grande do Sul;

CENAFOR - Fundação Centro Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal para a Formação Profissional, de São Paulo;

FESP - Fundação Escola de Serviço Público, do Rio de Janeiro;

FJP - Fundação João Pinheiro de Minas Gerais;

CENDRO - Centro de Desenvolvimento de Assuntos Organizacionais, da Bahia;

Dois exemplos de colaboração mútua foram representados por convênios firmados com o SENAI/SC e SENAC/SC no valor de Cr\$ 1.729.574,00 e Cr\$ 113.900,00 (valores em cruzeiros de 1978). O convênio com o SENAI/SC objetivou a aquisição de equipamentos, sob comodato, e a realização de cursos aplicados à Indústria Têxtil e Metal-Mecânica, executados através do Centro de Treinamento Têxtil - LAFITE, da cidade de Brusque. Já o convênio com o SENAC/SC teve por objetivo a compra, por parte da FUCAT, de pacotes de treinamento para operação do seu "Plano de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Administração Pública Estadual - 1978".

Uma outra estratégia da FUCAT era ocupar os espaços vazios na área de treinamento, respondendo, deste modo, às demandas e necessidades da comunidade catarinense não supridas por outras instituições de capacitação de recursos humanos (não havia pesquisa para conhecimento dessas demandas e necessidades).

## 5. PROGRAMAS DE ATIVIDADES

Conforme exposto no Relatório das Atividades no Período 1975-78

"a expansão das atividades da FUCAT, havida de forma acelerada, decorreu da própria necessidade de dar resposta aos Planos dos Governos Estadual e Federal nos campos do trabalho e do desenvolvimento de recursos humanos.

"O Programa Estadual de Emprego-SINE/SC vem recebendo total suporte do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado. Inclusive, por decisão governamental, o convênio foi renovado por mais dois anos, devendo seu prazo de vigência ir até meados de 1980. (N.A.: O convênio permanece em vigor até hoje.) O programa atua na pesquisa e acompanhamento do mercado de trabalho e na intermediação de emprego. É de interesse ainda do Ministério do Trabalho que a FUCAT continue a executar o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para a Administração Sindical do Estado de Santa Catarina.

"O PRODESC - Programa de Desenvolvimento de Executivos de Santa Catarina e o PROMOSC - Programa de Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra - que se desdobrou em vários projetos, vem atingindo seus objetivos, obtendo plena aceitação da comunidade catarinense. Através deles deverá ser atingido também o setor agroindustrial. (Grifo do autor.)

"Com o apoio das prefeituras municipais, as quais fizeram doação de terrenos, a FUCAT espera até meados do início do Governo de Jorge Konder Bornhausen cumprir com a meta de implantação dos seus centros de treinamento.

"Os novos programas de capacitação de recursos humanos, a serem executados a partir do próximo governo, pretendem dar respostas às demandas e necessidades de diversas faixas da comunidade estadual: o PROAGRÔ, já em fase inicial de experiência, deverá atingir a mão-de-obra rural e pesqueira carente de capacitação.

"O PRODEME - Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Pública Municipal e Estadual, será implementado com base numa filosofia e estratégia voltadas para a modernização administrativa do setor público estadual e municipal de Santa Catarina.

"O PROARTESANATO - Programa de Apoio ao Setor Artesanal, terá por propósito a modernização e a capacitação dos recursos humanos do setor artesanal, com vistas à melhoria do padrão de vida e organização deste segmento do mercado de trabalho.

"No campo das finanças, a Fundação vem desenvolvendo uma política de ampliação e diversificação de suas fontes de financiamento externo, procurando cada vez mais desonerar o Governo do Estado de obrigações financeiras para o custeio de seus programas de formação e aprimoramento de mão-de-obra.

"O papel da FUCAT no contexto do setor social vem tornando-se cada vez mais relevante, porque visa o desenvolvimento do homem catarinense para o trabalho, um dos importantes fatores do desenvolvimento social e econômico de Santa Catarina" (9: 6-7).

## 6. DESEMPENHO DA FUCAT NO PERÍODO 1975-78

A FUCAT iniciou suas atividades administrando dois programas, o SINE/SC e o PRODESC. Posteriormente, criou o PROMOSC, além de desenvolver outros programas e projetos.

Para que se tenha uma visão da fase de implantação da FUCAT, será examinado a seguir, em detalhes, seu desempenho no período de 1975-78:

6.1. Através do SINE/SC - Sistema Nacional de Emprego, a Fundação passou a atuar no âmbito do mercado de trabalho.

### 6.1.1. Objetivos:

Os objetivos deste programa eram realizar pesquisas e estudos relacionados com a demanda e oferta de recursos humanos, desenvolver e administrar informações sobre o mercado de trabalho, auxiliar na colocação e reemprego de recursos

humanos e promover e/ou incentivar iniciativas de organização do trabalho em suas várias formas.

### 6.1.2. Evolução do SINE/SC

A tabela a seguir mostra o desempenho do SINE/SC no período 1976-78 no campo da intermediação de emprego.

TABELA 1

EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES DE INTERMEDIÇÃO DE EMPREGO  
1976-78

ESPECIFICAÇÃO	PROGRAMA			TOTAL
	SINE/SC			
	1976	1977	1978	
CADASTRAMENTO				
Recursos Humanos				
- Cadastrados	19.482	42.895	45.435	107.812
- Encaminhados	6.610	25.886	30.824	63.320
- Colocados	645	14.046	20.995	35.656

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975 a 78 e Plano de Trabalho para 1979.

Foram também desenvolvidas atividades diversas, entre elas: Edição do Jornal do SINE/SC que publicava ementas sobre ofertas de mão-de-obra, editais de processos seletivos de órgãos públicos e informações sobre os cursos de treinamento da FUCAT; Instituição do Sub-sistema Fundamental de Informações (estudos preliminares para a elaboração dos Mapas de Ocupações e das Estruturas dos Sub-sistemas de Trabalho e Educacional); Instituição do Sub-sistema de Análise de Informações (avaliação

atividades do SINE/SC, execução do projeto Indicadores SINE e Emprego, estudos sobre o mercado formal e informal e estudo de viabilidade do diagnóstico do mercado de trabalho).

6.2. Através do PRODESC - Programa de Desenvolvimento de Executivos de Santa Catarina, a FUCAT exerceu ações com vistas ao desenvolvimento de executivos

#### 6.2.1. Objetivos

Os objetivos deste Programa eram coordenar e executar o treinamento de dirigentes e executivos de instituições empresariais públicas e privadas do Estado.

#### 6.2.2. Evolução do Programa

Desde 1976 a FUCAT passou a coordenar e executar o PRODESC, primeiramente em convênio com o Programa Nacional de Treinamento de Executivos - PNTE/SEPLAN e, posteriormente, em convênio com o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE/SEPLAN.

Nos dois convênios, os órgãos convenientes, no âmbito Federal, eram responsáveis pelo repasse da totalidade dos cursos necessários à execução do PRODESC.

O PRODESC - Programa de Desenvolvimento de Executivos de Santa Catarina desdobrava-se em dois projetos, o PROINDÚSTRIA - Projeto de Desenvolvimento de Executivos da Indústria, e o PRODAP - Projeto de Desenvolvimento de Executivos da Administração Pública.

A partir de 1977 o PRODESC passou a ter 5 projetos específicos:



1º) PROINDÚSTRIA; 2º) PRODAP; 3º) PRODEPEM (desenvolvimento de executivos da pequena e média empresa); 4º) PRODIES (desenvolvimento dos executivos das instituições de ensino superior) e 5º) PPD (pesquisa e desenvolvimento).

Em 1978 integrou-se ao PRODESC mais um projeto, o PRODECI - Projeto de Desenvolvimento de Chefias Intermediárias, com a finalidade de treinar as chefias dos níveis intermediários de empresas privadas do Estado.

A evolução das atividades de treinamento e consultoria realizados pelo PRODESC no período 1976-78 é vista na tabela 2, a seguir:

TABELA 2  
EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES DE TREINAMENTO E CONSULTORIA DO PRODESC  
1976-78

	Nº DE ATIVIDADES			Nº DE HORAS			Nº DE CONCLUINTE			Nº DE EMPRESAS ATINGIDAS		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978	1976	1977	1978
PROINDÚSTRIA	8	19	43	277	445	1.107	398	315	837	329	260	419
*1. PRODEPEM	-	7	20	-	144	312	-	87	1.307	-	69	165
PRODAP	11	13	20	240	634	776	433	196	328	294	155	183
*2. PRODIES	-	14	15	-	425	312	-	165	84	-	102	47
*3. PPD	-	15	19	-	370	1.387	-	211	240	-	159	19
*4. PRODECI	-	-	3	-	-	540	-	-	54	-	-	22
*5. ESPECIAIS	9	6	-	256	84	-	90	99	-	9	34	-
TOTAL	28	74	120	723	2.102	4.434	921	1.073	2.850	632	779	855

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

\*1. Projeto criado em 1977, emergente do PROINDÚSTRIA;

\*2. Projeto criado em 1977, emergente do PRODAP;

\*3. Projeto novo, criado em 1977;

\*4. Projeto novo, criado em 1978;

\*5. Projetos especiais de atendimento caso a caso.

A tabela nº 3 discrimina, por projeto (de treinamento e consultoria), as metas físicas estimadas e realizadas, bem como o respectivo balanço, acrescido de comentário sucinto sobre o desempenho do PRODESC em 1978.

6.3. Através do PROMOSC - Programa de Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra de Santa Catarina, a Fundação passou a desenvolver também atividades de formação e aprimoramento de mão-de-obra.

#### 6.3.1. Objetivos

A FUCAT definiu como objetivos do PROMOSC:

a) Formação, aperfeiçoamento e especialização de mão-de-obra para os setores primário, secundário e terciário da economia catarinense, bem como para as áreas administrativas e operacionais dos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta;

b) Execução de projetos de treinamento para o setor sindical, com a finalidade de sensibilizar e capacitar trabalhadores e empregadores sindicalizados para a administração sindical.

#### 6.3.2. Evolução do Programa

Em 23 de fevereiro de 1976 o Governo do Estado e a FUCAT firmaram contrato com a Caixa Econômica Federal para que esta, como gestora do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, repassasse à Fundação a quantia de Cr\$ 75 milhões destinada à execução do PROMOSC, dos quais posteriormente Cr\$. 15 milhões foram transferidos à Secretaria da Saúde.

## TABELA 3

## PRODESC

## TREINAMENTO E CONSULTORIAS

## METAS FÍSICAS ESTIMADAS E REALIZADAS

1978

	ESTIMADAS NO PROJETO			REALIZADAS NO PERÍODO			BALANÇO		
	Nº DE HORAS	Nº DE PARTI CIPANTES	RECEITAS Cr\$	Nº DE HORAS	Nº DE PARTI CIPANTES	RECEITAS Cr\$	Nº DE HORAS	Nº DE PARTI CIPANTES	RECEITAS Cr\$
PROINDUSTRIA	906	615	1.077.500	906	837	947.090	-	+222	130.710
PRODEPEM	516	1.520	330.000	312	1.307	283.250	-204	-213	- 46.750
PRODAP	732	225	352.500	776	328	438.700	+ 44	+103	+ 85.900
PRODIES	208	235	177.400	128	84	96.000	- 80	-151	- 81.400
PPD	617	-	37.600	338	240	103.200	-279	+240	+ 65.600
PRODECI	540	80	238.189	540	54	238.189	-	- 26	-
SUBTOTAL TREINAMENTO	3.519	2.675	2.213.189	3.000	2.850	2.106.129	-519	+175	-107.060
PROINDUSTRIA	360	-	160.000	201	-	276.360	-159	-	+116.360
PRODIES	160	-	80.000	184	-	92.000	+ 24	-	+ 12.000
PPD	153	-	76.600	1.049	-	88.856	+896	-	+ 12.256
SUBTOTAL CONSULTORIA	637	-	316.600	1.434	-	457.216	+761	-	+140.616
TOTAL GERAL	4.192	2.675	2.529.789	4.434	2.850	2.563.345	+242	+175	+ 33.556

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

OBSERVAÇÕES: O PRODESC atingiu e ultrapassou globalmente todas as suas previsões de horas de serviços prestados, números de participantes e receitas procurando manter sempre elevada qualidade nas suas atividades.

O contrato foi firmado para vigir de 1976 a 1979, estabelecendo repasses financeiros quadrimestrais.

Durante 1976 e início de 1977, a FUCAT elegeu a estratégia de repassar a outras entidades os recursos do FAS, para realização de treinamento (em sua maior parte) e a compra de equipamentos e material didático. Posteriormente, entendeu a FUCAT de modificar a estratégia, direcionando a maior parte dos recursos para investimentos de infraestrutura (equipamentos e obras) e uma parte menor para custeio. Paralelamente, com vistas ao atendimento de crescentes demandas oriundas de entidades públicas, privadas e do setor sindical, a FUCAT buscou novas fontes de aporte financeiro, a fundo perdido, na área federal, com o objetivo de custear suas atividades.

Assim, além dos recursos do FAS, a FUCAT passou a utilizar-se de recursos do PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, SENAR - Serviço Nacional de Formação Profissional Rural e LBA - Legião Brasileira de Assistência, mediante a assinatura de convênios para execução de programas específicos.

A tabela nº 4 mostra o desempenho do PROMOSC referente às atividades de treinamento no período 1976-78:

TABELA 4

EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES DE TREINAMENTO DO PROMOSC  
1976-78

ESPECIFICAÇÕES	PROGRAMA			TOTAL
	PROMOSC			
	1976	1977	1978	
TREINAMENTOS				
Cursos	260	110	142	512
Carga Horária	20.880	18.564	15.274	54.718
Concluintes	7.474	3.045	3.174	13.693

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

Já a tabela nº 5 apresenta uma visão do desempenho da FUCAT no campo do treinamento da administração pública estadual no período 1976-78, realizada através do PRODAP - Projeto de Desenvolvimento de Executivos da Administração Pública.

## TABELA 5

## PROMOSC

## TREINAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

1976 - 78

	Nº DE CURSOS			Nº DE TREINADOS			Nº DE HORAS/AULA					
	1977		1978	1977		1978	1977		1978	TOTAL		
	1976	1977	1978	TOTAL	1976	1977	1978	TOTAL	1976	1977	1978	TOTAL
PRODAP - Projeto de Desenvolvimento de Executivos da Administração Pública	11	13	20	44	433	196	328	957	240	634	776	1.650
PROTAP - Projeto de Treinamento da Administração Pública	-	-	42	42	-	-	787	787	-	-	1.325	1.325
- Área Operacional	1	26	42	69	25	662	1.758	2.445	60	6.160	6.759	12.979
TOTAL	12	39	104	155	458	858	2.873	4.189	300	6.794	8.860	15.954

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

Uma das metas prioritárias da FUCAT era implantar e administrar 17 centros de treinamento, expandindo-se fisicamente pelo interior catarinense.

Todavia, o critério adotado para a implantação desses centros de treinamento seria aproveitar a estrutura física das Escolas Profissionais Femininas, subordinadas à Secretaria de Educação, tendo em conta a intenção do Governo do Estado de vinculá-las à estrutura da FUCAT.

Com a absorção pela FUCAT dessas Escolas, suas atividades seriam portanto, modificadas, centrando-se especialmente no treinamento de mão-de-obra menos qualificada e na capacitação de recursos humanos de baixíssima renda.

Com base nesse projeto, a FUCAT tratou de acelerar a implantação dos centros de treinamento nas localidades onde situavam-se as Escolas Profissionais Femininas.

Inicialmente, para realização das metas estabelecidas, foram implantados dois centros de treinamento. O primeiro, o Centro de Treinamento de Pesca de Itapocorói, Penha, com uma área construída de  $1.600\text{m}^2$  distribuída num terreno de  $5.206\text{m}^2$ . Destinou-se a treinar o pescador para melhor desempenho de suas atividades mediante o ensino e aplicação de tecnologia atualizada, propiciando o aumento da produção e da produtividade a nível industrial ou artesanal, com a conseqüente melhoria das condições de vida do pescador, e para maior contribuição ao esforço produtivo do setor. Esse centro de treinamento, depois de encampado pela FUCAT, passou a operar com a cooperação técnica da SUDEPE e do Ministério da Marinha.

O segundo, o Centro de Treinamento Agropecuário de São Ludgero, foi implantado com uma área construída de



2.107m<sup>2</sup> num terreno com área total de 80.000m<sup>2</sup>. Destinou-se a treinar médios e pequenos produtores rurais para obtenção de maior produção e produtividade, através de modernas técnicas de plantio. Era objetivo, também, treinar familiares de agricultores a fim de estimulá-los a manter sua própria horta, visando melhorar a alimentação familiar. Esse centro de treinamento passou a receber apoio técnico da Secretaria da Agricultura e Abastecimento e da ACARPESC.

Em Florianópolis era iniciada a construção de um outro centro de treinamento com uma área prevista de 1.373 m<sup>2</sup>, destinado a servir de base física à FUCAT na execução de seus programas de treinamento, inclusive para a Administração Pública Municipal e Estadual.

No que se refere ao PROMOSC - Programa de Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra, a tabela nº 6 discrimina, por projeto, as metas estimadas e realizadas, bem como o respectivo balanço em 1978:

TABELA 6  
PROMOSC

TREINAMENTOS DIRETOS (POR PROJETO) E CONVENIADOS COM ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS  
METAS FÍSICAS ESTIMADAS E REALIZADAS  
1978

P R O J E T O	ESTIMADAS NO PROJETO			REALIZADAS NO PERÍODO			BALANÇO		
	Nº DE HORAS	Nº DE PARTI- CIPANTES	RECURSOS Cr\$	Nº DE HORAS	Nº DE PARTI- CIPANTES	RECURSOS Cr\$	Nº DE HORAS	Nº DE PARTI- CIPANTES	RECURSOS Cr\$
PROASI - Projeto de Treinamento de Mão-de-Obra de Atividades Sindicais	1.100	895	651.820	1.100	895	651.820	-	-	-
PROTAP - Adm. Pública	1.602	1.074	535.100	1.325	787	390.200	-277	- 287	- 144.900
PROENP/SENAR - Entidades Privadas	420	176	138.718	420	176	138.718	-	-	-
CSU - Projeto de Treinamento para os Centros Sociais Urbanos	400	103	26.615	400	103	26.615	-	-	-
PROESP/PIPMO - Atividades Especiais	2.190	238	148.830	1.030	116	70.490	-1.160	- 122	- 78.340
Entidades Conveniadas:									
- Públicas	6.759	958	1.450.314	6.759	958	1.450.314	-	-	-
- Privadas	4.240	139	215.400	4.240	139	215.400	-	-	-
TOTAL	16.711	3.583	3.166.797	15.274	3.174	2.943.557	-1.437	- 409	- 223.240

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979

## 7. A SITUAÇÃO ORGANIZACIONAL E DE ESPAÇO FÍSICO

### 7.1. Reestruturação Organizacional

Tendo em vista o rápido crescimento da FUCAT em função de múltiplas atividades operacionais resultantes de sua ação no campo do mercado de trabalho e do desenvolvimento de recursos humanos, houve necessidade de reorganizar sua estrutura organizacional.

Pela Resolução CD 57/77, de 30 de dezembro de 1977, o Conselho Diretor, no uso de suas atribuições, aprovou o Regimento Interno da FUCAT que entrou em vigor em 01 de janeiro de 1978.

A estrutura organizacional da FUCAT passou a ser a seguinte, conforme a Figura 1:

- I - Conselho Curador
- II - Conselho Diretor
- III - Presidência
  - Gabinete da Presidência
  - Assessoria de Planejamento
  - Assessoria Jurídica
- IV - Diretoria Administrativa
  - Assessoria
  - Gerência de Apoio Administrativo
    - Seção de Pessoal
    - Seção de Material e Patrimônio
    - Seção de Serviços Gerais
  - Gerência Financeira
    - Seção de Contabilidade

- Seção de Tesouraria
- V - Diretoria Técnica
  - Assessoria
  - Programas
  - Projetos

Nessa época a Diretoria Administrativa também desempenhava funções financeiras.

### 7.2. O Novo Quadro de Pessoal

Com a aprovação do novo Quadro de Pessoal através da Resolução nº 249/77 de 21/12/77, do Conselho de Política Financeira, a FUCAT estabeleceu o reequadramento de seus servidores, visando a consecução de seus objetivos e metas.

No decorrer do exercício de 1978, ingressaram no quadro próprio da FUCAT mais 55 novos servidores, passando sua lotação para 84 pessoas.

A tabela nº 7 representa a lotação de pessoal da FUCAT e seus programas no período 1976-78. Note-se que o pessoal do PRODESC e do SINE/SC não é vinculado à estrutura funcional da FUCAT.

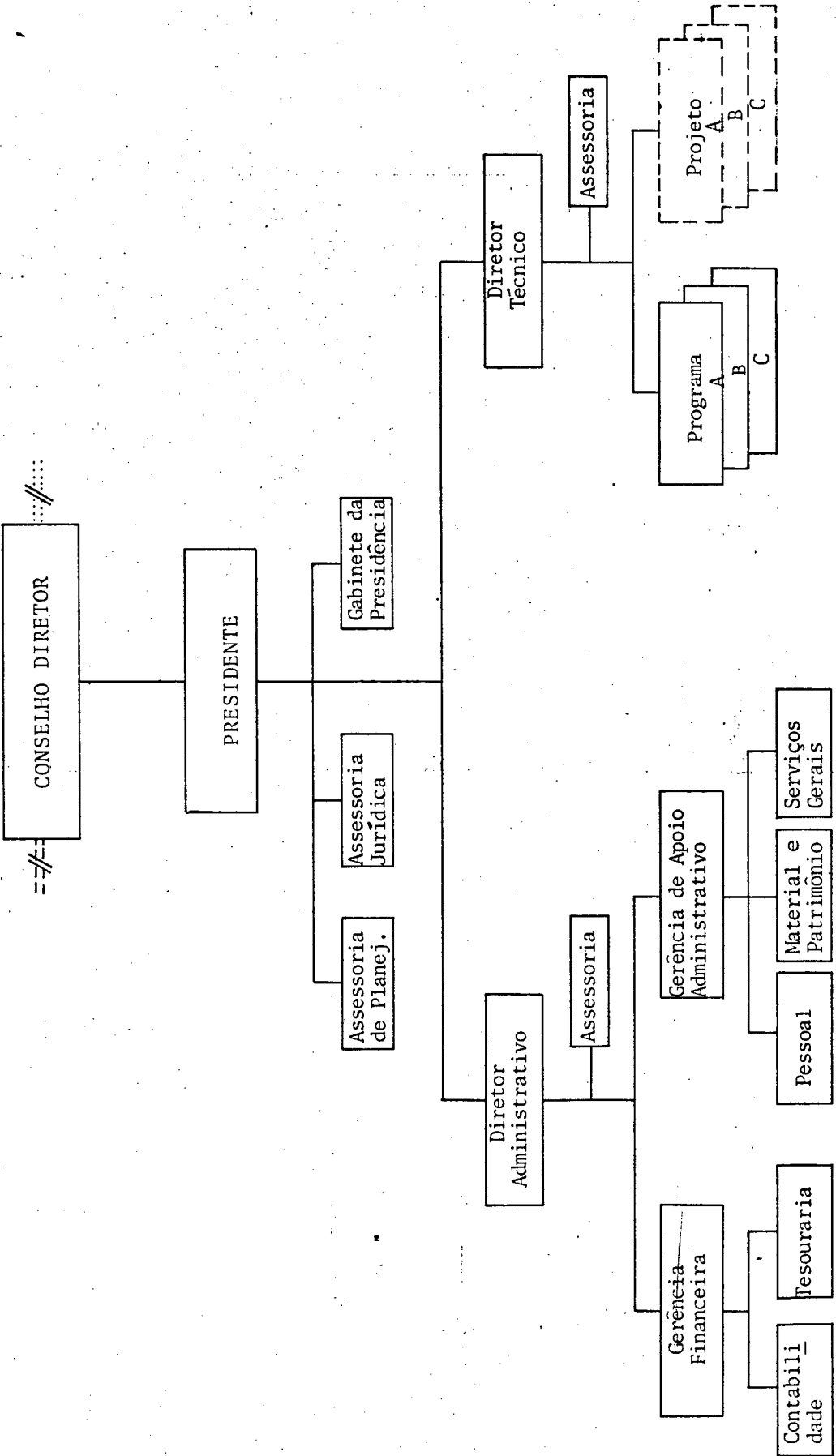
TABELA 7

#### LOTAÇÃO DE PESSOAL DA FUCAT E SEUS PROGRAMAS

DENOMINAÇÃO	31/12/76	31/12/77	31/12/78
FUCAT	24	29	84*
PRODESC	12	23	20
SINE/SC	126	109	101
TOTAL	162	161	205

(\*) Incluso o pessoal do PROMOSC e o Coordenador do PRODESC.  
 FONTE: FUCAT-Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

FIGURA 1  
FUCAT  
Fundação Catarinense do Trabalho  
- Estrutura Organizacional



### 7.3. Espaço Físico da Administração da FUCAT

Em meados de 1977, a FUCAT obteve recursos do FAS, no montante de Cr\$ 12,5 milhões, para aquisição de sua sede própria. Isso fazia-se necessário porque suas diversas atividades antes se realizavam em três diferentes endereços, dificultando o gerenciamento de suas ações administrativas e operacionais, desenvolvidas através do SINE/SC, PRODESC e PROMOSC.

A sede da administração geral da FUCAT passou então a localizar-se à Rua Esteves Júnior, nº 14, Florianópolis (SC), numa área de aproximadamente 1.500m<sup>2</sup>, centralizando as áreas da Diretoria e das Coordenações dos seus Programas de Atividades (SINE/SC, PRODESC e PROMOSC).

### 8. PLANO DE TRABALHO PARA 1979

Uma das sérias preocupações da Diretoria era alterar os rumos da FUCAT, com vistas à busca de sua legitimação. Assim, em reuniões de planejamento realizadas pela FUCAT, quase ao final do exercício de 1978, e que contaram com a presença e participação efetiva da Presidência, Diretoria Administrativa, Diretoria Técnica, Assessoria de Planejamento, Coordenação dos Programas, Gerência Financeira e Gerência de Apoio Administrativo, foram redefinidas a missão básica, os objetivos organizacionais, as estratégias de ação, as áreas prioritárias de atuação e os procedimentos para operacionalização do Plano de Trabalho para 1979.

Essas linhas de pensamento e de ação ficaram assim estabelecidas:

### 8.1. A Missão Básica da FUCAT

A FUCAT definiu como sua missão básica:

"auxiliar na promoção do desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, atuando na área do TRABALHO de forma ampla, segundo as definições e prioridades governamentais deduzidas dos problemas e necessidades comunitárias, através:

- da adequação entre oferta e demanda de Recursos Humanos;
- do desenvolvimento de Recursos Humanos;
- do desenvolvimento de organizações;
- de pesquisas;
- do desenvolvimento e administração de sistemas de informações;
- da divulgação de informações técnicas" (9:120).

### 8.2. Objetivos Organizacionais

O Decreto GGE/nº 733, de 11 de agosto de 1975, ao implantar a FUCAT, definiu no artigo 2º seus objetivos organizacionais.

Em decorrência da própria dinâmica da Fundação, houve necessidade de redefinir-se suas linhas de ação.

Por isso, da missão básica foram deduzidos os seguintes novos objetivos organizacionais, colocados como novas propostas orientadoras do seu trabalho:

- "- Cooperar na formulação e/ou adequação da política de desenvolvimento de recursos humanos do Estado de Santa Catarina;
- "- Executar programas de desenvolvimento de recursos humanos para o setor público e privado catarinense;
- "- Realizar pesquisas e estudos relacionados com a demanda, oferta e desenvolvimento de recursos humanos e assistência organizacional a entidades do setor público ou privado catarinense;
- "- Desenvolver e administrar informações sobre o mercado de trabalho;
- "- Auxiliar na colocação e reemprego de recursos humanos;
- "- Promover e/ou incentivar iniciativas de organização do trabalho em suas várias formas;

- "- Executar serviços de assistência organizacional a entidades do setor público ou privado catarinense;
- "- Promover a divulgação de informações técnicas na área do trabalho" (9:121).

### 8.3. Estratégias de Ação

Com vistas à consecução da missão básica e de seus objetivos organizacionais a FUCAT definiu as seguintes estratégias de ação:

- "- Ocupação de espaços vazios em áreas prioritárias;
- "- Flexibilidade de atuação;
- "- Interiorização;
- "- Integração com entidades de classe que atuem no sistema de ensino não-formal;
- "- Diversificação de fontes de financiamento, através da busca de novas origens alternativas de recursos financeiros;
- "- Busca de autonomia administrativa e financeira;
- "- Capacitação do pessoal técnico e administrativo;
- "- Execução das atividades fins, aproveitando preponderantemente o pessoal próprio da instituição;
- "- Avaliação constante da eficácia das estratégias e ações desenvolvidas" (9:122).

### 8.4. Áreas Prioritárias de Atuação

Para o atingimento dos objetivos definidos, segundo a FUCAT, em função das demandas da comunidade catarinense e dos enfoques governamentais, foram eleitas as seguintes áreas prioritárias de atuação:

- "- Administração Pública Municipal e Estadual;
- "- Administração Sindical;
- "- Agroindústria;
- "- Agropecuária e Pesca;
- "- Artesanato;
- "- Cooperativismo;
- "- Ensino Superior;
- "- Higiene e Segurança do Trabalho;
- "- Indústria Tradicional e Dinâmica (9:123).



O atendimento a essas áreas continuava a ter por procedimento a coordenação e execução de programas e projetos específicos de atividades voltadas, de um lado, à administração de informações sobre o mercado de trabalho e, de outro lado, ao desenvolvimento de recursos humanos dos níveis estratégicos, administrativos e operacionais do setor público e privado catariense.

#### 8.5. Operacionalização do Plano de Trabalho

A FUCAT, para consecução de seus objetivos, procurava utilizar-se de modernos processos, métodos e técnicas de trabalho, especialmente através da contratação de consultoria especializada e do apoio técnico de outras entidades de treinamento.

Com vistas ao pleno atingimento das propostas de trabalho e para responder com qualidade as demandas das áreas de atuação escolhidas como prioritárias, houve o entendimento de que os seguintes procedimentos eram essenciais ao sucesso das ações estabelecidas:

"No âmbito do Mercado de Trabalho:

- " - Geração e administração de sistemas de informações sobre o mercado de trabalho;
- " - Geração de emprego;
- " - Intermediação de recursos humanos para emprego e treinamento e/ou educação formal.

"No âmbito do Desenvolvimento de Recursos Humanos:

- " - Execução de treinamentos abertos e fechados.

"No âmbito da Consultoria de Processos:

- " - Execução de assistência técnica e organizacional.

"No âmbito da Pesquisa e da Informação:

- " - Desenvolvimento e adequação de tecnologias de treinamento, consultoria e avaliação;
- " - Desenvolvimento de sistema de informações para a Fundação.

"No âmbito da Avaliação:

" - Avaliação constante da eficácia das estratégias e ações desenvolvidas.

"No âmbito da Comunicação:

" - Promoção da divulgação de informações técnicas geradas" (9:124).

#### 8.6. Os Programas de Atividades para 1979

Com base nas experiências de trabalho realizadas, as metas propostas para 1979, por programa de atividades, formuladas pelos administradores que findavam seu período de gestão, foram as seguintes:

##### 8.6.1. No âmbito do Mercado de Trabalho

As metas do SINE/SC para 1979 eram dar andamento aos seguintes projetos:

- a) Elaboração de Indicadores SINE de Emprego;
- b) Elaboração da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO);
- c) Realização do Diagnóstico do Mercado de Trabalho;
- d) Implantação da Associação das Lavadeiras da Ilha de Santa Catarina;
- e) Implantação da Associação de Artesãos da Grande Florianópolis;
- f) Instalação de 6 núcleos microrregionais do SINE/SC (Mafra, Caçador, Chapecó, Jaraguá do Sul, Brusque e Araranguá).

A rede física existente era a seguinte:

Núcleos: Florianópolis, Itajaí, Blumenau, Rio do Sul, Joinville, Lages, Tubarão e Criciúma.

Postos: São José, Indaial, Timbó, São Francisco do Sul, Imbituba e Urussanga.

#### 8.6.2. No âmbito do Desenvolvimento de Executivos

A proposta da FUCAT, através do PRODESC/1979, encaminhada ao CEBRAE, previa um programa de atuação dentro dos moldes de prioridades de atendimento do sistema CEBRAE/CEAGs.

Assim, o PRODESC partia para programações de atendimento setorial nos ramos de frigoríficos de carnes e derivados, indústria de papel, papelão, celulose e correlatos, bem como da indústria cerâmica de revestimento.

Treinamentos abertos continuariam a ser realizados, oferecidos à comunidade em geral.

Todavia, dar-se-ia prioridade aos treinamentos fechados, isto é, treinamentos diretamente em empresas, para seu pessoal.

A programação para a administração pública e instituições de ensino superior prosseguiria dentro da linha em andamento do Programa. A programação de treinamentos para a Administração Pública, contudo, passaria a ser coordenada e executada através do PRODEME - Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Pública Municipal e Estadual, um dos programas da FUCAT para 1979.

A tabela nº 8 apresenta a previsão das metas físicas para 1979, em número de horas, de cada um dos projetos do PRODESC.

TABELA 8  
 PRODESC  
 HORAS DE TREINAMENTO E CONSULTORIA  
 METAS FÍSICAS  
 ANO 1979

PROJETOS	PROGRAMAÇÃO SETORIAL		PROGRAMAÇÃO NÃO SETORIAL	ESPECIAL PNTÉ		TOTAL
	TREIN.	CONS.	TREINAMENTO	TREIN.	CONS.	
PROINDÚSTRIA	440	960	448	-	-	1.848
PRODEPEM	100	610	-	370	-	1.080
PRODIES	-	-	-	24	680	704
PRODAP	-	-	-	536	-	536
<b>T O T A L</b>	<b>540</b>	<b>1.570</b>	<b>448</b>	<b>930</b>	<b>680</b>	<b>4.168</b>

FORTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

Para que se tenha uma visão sumária das atividades que seriam desenvolvidas em 1979, por projeto, apresenta-se a tabela nº 9.

TABELA 9  
PRODESC  
ATIVIDADES POR PROJETO  
ANO 1979

PROINDÚSTRIA	PRODEPEM	PRODIES	PRODAP
A) <u>Atendimento Setorial</u>	A) <u>Atendimento Setorial</u>	A) <u>Especial PNTE</u>	A) <u>Especial PNTE</u>
1. Atendimento à Indústria de Frigoríficos de Carnes e Derivados:	Atendimento à Indústria de Cerâmica e de Revestimentos:	Atendimento às Instituições de Ensino Superior:	Atendimento à Administração Pública:
Atividade I: -Diagnósticos	Atividade I: -Diagnósticos	Atividade I: -Diagnósticos	Atividade I: -Cursos de aperfeiçoamento de Executivos.
Atividade II: - Treinamento	Atividade II: - Consultoria	Atividade II: -Intervenções	Atividade II: -Treinamento de profissionais de T e D
Atividade III: -Consultoria	Atividade III -Treinamento	Atividade III: -Consultoria para Extensão	
2. Atendimento à Indústria de Papel, Papelão e Correlatos	B) <u>Especial PNTE</u> Projeto para Formação de Empresários:	Atividade IV: 2º Seminário de Políticas Governamentais de Ensino Superior	Atividade III: -Ciclo de Seminários.
Atividade I: - Diagnósticos	Atividade I: -Formação de Empresários		Atividade IV: Encontro de Dirigentes e Executivos de T e D.
Atividade II: - Consultoria	Atividade II: - Seminários de Sensibilização		Atividade V: -Cursos de Planejamento Estratégico para Instituições Públicas
Atividade III: -Treinamento			
B) <u>Atendimento Não Setorial</u>			
Treinamento Empresarial			

FORNE: FUCAT-Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

8.6.3. No âmbito da Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra

Foram definidas as seguintes metas de treinamento que seriam atingidas através do PROASI, PROTAP, PROENP, CSU e PROESP, projetos iniciados em 1978. Observe-se a multiplicidade de projetos e os aspectos quantitativos do programa:

TABELA 10  
PROMOSC  
TREINAMENTOS  
METAS FÍSICAS  
ANO 1979

PROJETOS	Nº DE HORAS	Nº DE PARTICIPANTES
PROASI	1.240	920
PROTAP	3.840	2.440
PROENP/SENAR	9.960	3.824
CSU	3.504	1.347
PROESP/PIPMO	1.160	122
<b>T O T A L</b>	<b>19.604</b>	<b>8.663</b>

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979.

Estava prevista uma alteração. Segundo as metas estabelecidas, o PROTAP passaria a ser coordenado e executado através do PRODEME - Programa de Desenvolvimento da Administração Pública Municipal e Estadual, um dos programas especiais da FUCAT para 1979.

#### 8.6.4. No âmbito das Áreas Especiais:

A partir de 1979, a FUCAT, além de seguir suas linhas de ação já estabelecidas, passaria a desenvolver três programas especiais:

1º - O PROAGRO - Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Agropecuária e Pesca, com o aporte financeiro do SENAR - Serviço Nacional de Formação Profissional Rural, vinculado ao Ministério do Trabalho, cujo convênio, então firmado, estava na fase inicial de execução.

2º - O PRODEME - Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Pública Municipal e Estadual, cujo objetivo era treinar e desenvolver a força de trabalho dos níveis estratégicos, administrativos e operacionais do serviço público estadual e municipal de Santa Catarina.

O PRODEME previa contar com recursos financeiros da SAREM - Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios, órgão subordinado à SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

Esse programa passaria a coordenar o PRODAP e PROTAP, projetos antes vinculados, respectivamente, ao PRODESC e PROMOSC, com vistas a integrar suas atividades sob a orientação de um programa especialmente voltado para a Administração Pública Municipal e Estadual.

3º - O PROARTESANATO - Programa de Apoio ao Setor Artesanal, teria por objetivo promover e/ou incentivar iniciativas de organização do setor artesanal e o desenvolvimento de recursos humanos, com a finalidade de capacitar e melhorar a

renda da força de trabalho do setor. (Esse programa ficou apenas no projeto, sendo posteriormente substituído pelo PROCARTE - Programa Catarinense de Desenvolvimento do Artesanato.)

Ficava definido que para a consecução dos objetivos previstos nesses programas, além daqueles já então em realização, a FUCAT utilizaria intensamente os núcleos e postos do SINE/SC e os seus centros de treinamento, através dos quais atuaria visando a interiorização e a maximização das ações operacionais da Fundação.

#### 8.7. Metas na Área de Apoio Administrativo e Financeiro

Havia uma preocupação com a modernização administrativa da Fundação. Assim, na área de apoio Administrativo e Financeiro, foram previstas pela FUCAT as seguintes metas para 1979:

##### 8.7.1. Na Gerência Financeira

Elaboração de Plano de Trabalho, com o apoio técnico e acompanhamento à implantação pela Assessoria de Planejamento, com coparticipação com o CEAG/SC, para redefinir ou realizar:

- Fluxo de papéis;
- Sistema de informações contábeis e financeiras;
- Rotinas de trabalho;
- Cargos e Funções;
- Fluxograma de informações e atribuições de funções na seção de contabilidade, face à nova situação de processamento contábil;



- Plano de Contas;
- Estudo de viabilidade para implantação de sistema de custos na FUCAT;
- Instalação e operação de máquina de contabilidade com processamento de dados.

#### 8.7.2. Na Gerência de Apoio Administrativo:

##### a) Seção de Pessoal:

- Elaboração e implantação do regulamento de pessoal;
- Mudança do Sistema de folha de pagamento (processo mecanizado);
- Estudo para enquadramento do pessoal originário das Escolas Profissionais Femininas (EPFs) que deveriam ser transformadas em centros de treinamento, segundo projeto em negociação com a Secretaria de Educação.

##### b) Seção de Material e Patrimônio:

- Almoxarifado:
- Organização e uso adequado das informações do almoxarifado, com o apoio técnico da Assessoria de Planejamento, em coparticipação com o CEAG/SC;
- Implantação do sistema de estoque de segurança;
- Controle de estoque por processo mecanizado.
- Aquisição de Materiais - Compras:
- Seleção de cadastramento de fornecedores;
- Lotê econômico de compra;
- Aquisições especiais com a incorporação das EPFs.

- Administração de Materiais:
  - Implantação das normas de compra de mate  
riais.
- Patrimônio:
  - Incorporação e controle dos bens patrimo  
niais das EPFs.

c) Seção de Serviços Gerais:

- Implantação do controle de consumo de energia elétrica;
- Implantação de registro atualizado do pessoal técnico e administrativo, bem como das pes  
soas jurídicas ligadas à FUCAT.
- Implantação das normas:
  - Requisição de serviços de reparos e manuten  
ção;
  - Solicitação para utilização de veículos;
  - Mudança na estrutura de funcionamento da se  
ção.

#### 8.8. Metas da Assessoria de Planejamento

Estruturada e implantada em janeiro de 1978, além de desempenhar suas funções específicas, a Assessoria de Planejamento da FUCAT definiu para 1979 as seguintes metas especiais de trabalho:

- a) Elaboração de Projeto de Implantação da Assessoria de Relações com a Comunidade;
- b) Elaboração do Plano de Relações com a Comunidade;
- c) Assistência Especializada aos Programas e Projetos da FUCAT;
- d) Apoio Técnico e Acompanhamento à implantação

do Plano de Trabalho para a Gerência Financeira, em coparticipação com o CEAG/SC;

- e) Elaboração e Implantação do Sistema de Informações Gerenciais;
- f) Organização e Implantação de Banco de Dados;
- g) Coordenação das Atividades para Elaboração de Novo Plano Estratégico para a FUCAT;
- h) Coordenação das Atividades para Elaboração e implantação de Novo Sistema de Avaliação para a FUCAT.

## CAPÍTULO 5

### O PERÍODO DE GESTÃO 1979-83

#### 1. O PLANO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL PARA 1979-83 NO CAMPO DE TRABALHO

O Plano de Ação do Governo Jorge Konder Bornhausen para o período 1979-83 colocava em sua introdução como principais linhas de preocupação o seguinte:

"Desde que constituídos os indivíduos em grupos sociais politicamente organizados, todos os seus interesses e as suas aspirações, em qualquer tempo e lugar, são cristalizados em um objetivo-síntese essencialmente dinâmico - o bem estar-social. A sua execução traduz fim máximo da política nacional, em cujo contexto se insere a política governamental.

"A esta, cabe a fixação de objetivos específicos, consideradas as peculiaridades dos problemas a serem enfrentados e os elementos, de variada natureza, que condicionam a atuação administrativa.

"Assim é que, consolidados em Plano de Ação do Governo, vão expostas, neste documento, as linhas básicas da política governamental catarinense para o período de 1979-83" (21:1).

Ao setor educacional formal o Plano de Ação reservou:

"a condição de prioridade das prioridades" (21:3).

No campo do trabalho "e com objetivo de valorizar o Trabalho", as ações propostas pelo Governo tinham como diretrizes básicas:

- "I - Implantação e operacionalização de programas de relações de trabalho, visando a orientar, coordenar e fiscalizar as normas de relações trabalhistas, para fim de integração e preservação dos interesses das diversas classes profissionais através da promoção social do trabalhador (atendimento das necessidades do trabalhador nas áreas de assistência social, cultural, lazer, esporte e outros) e de apoio ao associativismo e sindicalismo (aprimoramento da interação social e da preservação dos interesses profissionais do trabalhador, pela orientação e estímulo à criação de entidades de classe).
- "II- Geração de pesquisas e avaliações da situação dos recursos disponíveis e necessários ao desenvolvimento do Estado, incluindo o estudo e o equacionamento dos problemas de emprego e reemprego. (Grifo do autor.)
- "III- Criação e implantação de uma política estadual de desenvolvimento de Recursos Humanos, em atendimento ao processo de crescimento econômico e social requerido pelo Estado e pela União. (Grifo do autor.)
- "IV- Formação, qualificação e aprimoramento de Recursos Humanos, com vistas a permitir ao trabalhador a ascensão na escala social. (Grifo do autor.)
- "V - Implantação de programas de capacitação de mão-de-obra feminina, com o intuito de propiciar o aumento da renda familiar do trabalhador. (Grifo do autor.)
- "VI- Capacitação e aperfeiçoamento de empregados e empregadores objetivando a sua maior participação no desenvolvimento da vida sindical. (Grifo do autor.)
- "VII- Implantação e manutenção de programas destinados a assistir e desenvolver organizações do setor primário, secundário e terciário, para oportunizar o crescimento do parque produtivo catarinense e o conseqüente aumento da oferta de empregos. (Grifo do autor.)
- "VIII - Capacitação da mão-de-obra informal, visando a aproveitá-la em empregos comunitários" (21: 22-23) (Grifo do autor.)

## 2. DIRETRIZES ORIENTADORAS DOS PLANOS DE TRABALHO DA FUCAT

A nova Diretoria, nos seus três primeiros meses de trabalho, percebeu que o nível de visibilidade da imagem da FUCAT estava baixo e que, portanto, mudanças se faziam necessárias para que ela se legitimasse institucionalmente (10).

Assim, em meados de junho de 1979, em reuniões técnicas da FUCAT, da qual participaram os Superintendentes da instituição, Coordenadores, Assessores e Assistentes Técnicos dos Programas, com base nas expectativas do Governo sobre a ação e papel da FUCAT, expectativas do cliente quanto ao desempenho da FUCAT e expectativas do corpo técnico e gestores referente à posição e o papel da FUCAT, foram definidas as diretrizes orientadoras dos planos de trabalho da FUCAT, consubstanciadas nos seguintes pontos (10):

### 2.1. Da vinculação da FUCAT ao sistema governamental

Entendida como instrumento de ação às realizações do poder público, a FUCAT posicionou-se como:

- 1.1. - Órgão de assessoramento e apoio aos objetivos da política e das intenções do Governo;
- 1.2. - Órgão de assessoramento técnico e administrativo aos programas da então Secretaria Extraordinária do Trabalho e Integração Política.

### 2.2. A política organizacional

Foi definida como política da administração a preocupação em destinar a FUCAT à conquista da posição central de

órgão responsável pelo desenvolvimento de Recursos Humanos no Estado de Santa Catarina.

Embora em seu Estatuto e Regimento Interno esse papel lhe tivesse sido assegurado, na realidade a distância que a separava dessa posição ainda era muito grande.

Assim, mostrou-se prioritária à administração essa vocação estatutária, ou seja, a FUCAT deveria buscar representar de fato o papel que lhe estava assegurado por direito.

### 2.3. Expectativas duradouras

Eram "expectativas duradouras" da Diretoria:

- que através da FUCAT o Governo estivesse presente em todos os municípios do Estado;
- que a FUCAT fosse reconhecida como órgão de treinamento e desenvolvimento para a administração pública estadual;
- que a FUCAT fosse órgão gerador das políticas governamentais de Desenvolvimento de Recursos Humanos - DRH;
- que a FUCAT fosse em Santa Catarina o órgão coordenador das ações dos organismos responsáveis por DRH;
- que a FUCAT alcançasse a auto-suficiência (financeira) no campo do DRH;
- que a FUCAT pudesse atender a qualquer ramo do desenvolvimento organizacional, através de sua equipe técnica;
- que a FUCAT se tornasse conhecida no Estado;
- que a FUCAT desenvolvesse o processo de planejamento estratégico, com diretrizes de atuação bem definidas;
- que a FUCAT realizasse pesquisas na área de Recursos Humanos.

#### 2.4. Dos objetivos duradouros

Com base nas expectativas alinhadas, a FUCAT elaborou o seguinte conjunto de objetivos:

- Atingir com atividades todos os municípios catarinenses;
- Influir nas decisões do Governo gerando e/ou orientando a política de DRH;
- Obter do Governo do Estado respaldo para ser órgão responsável pelo DRH da Administração Direta do Estado;
- Coordenar no Estado as ações dos órgãos responsáveis por DRH, para sistematizar o universo da atividade;
- Desenvolver trabalhos através de seu próprio corpo técnico para com eles auferir retorno financeiro capaz de reduzir o custo operacional da Fundação;
- Atender a qualquer área de DRH, através de sua equipe técnica;
- Legitimar a imagem da FUCAT, a fim de torná-la conhecida e reconhecida no Estado;
- Publicar, anualmente, pelo menos um trabalho de pesquisa na área de DRH.

### 3. SITUAÇÃO ATUAL X SITUAÇÃO FUTURA DESEJADA

Do ponto de vista técnico, após intensos e acalorados debates, o problema ficou claro, apresentando-se em sua inteira realidade como uma incapacidade aparente de todos em promover a transição de uma "situação atual", que se caracterizava como insatisfatória, para uma "situação futura", desejada.

O problema ficara assim configurado pelo grupo



participante das reuniões técnicas:

- Como ativar o desempenho da FUCAT para que passasse de uma Fundação onde:
  - a) Sua atuação mostrava-se restrita a um número pequeno de municípios;
  - b) Não era legitimada como órgão de treinamento e desenvolvimento da Administração Pública Estadual;
  - c) Não participava da geração de políticas governamentais de DRH;
  - d) Não se envolvia com outros organismos que no Estado atuavam em DRH;
  - e) Possuía alto custo operacional e não era tecnicamente autosuficiente;
  - f) Mostrava-se pouco conhecida no Estado;
  - g) Não realizava pesquisas sobre Recursos Humanos.

... para uma Fundação que se caracterizasse por um trabalho que:

- a) Envolvesse todo o Estado;
- b) Conquistasse reconhecimento como órgão de treinamento e desenvolvimento da Administração Pública Estadual e participasse na definição das políticas governamentais de DRH;
- c) Considerasse o potencial dos outros organismos que no Estado atuavam na área e pudesse fortalecer e sistematizar as suas atividades;
- d) Alcançasse autosuficiência técnica através de uma equipe de competência comprovada e diversificada;
- e) Tornasse-a conhecida em todo o Estado;
- f) Realizasse pesquisas na área de Recursos Humanos.

#### 4. AS PROPOSTAS DE CORREÇÃO

##### 4.1. Requisitos Vertabradores

Da análise do problema, a FUCAT descobriu como indispensável à ação de mudança a necessidade dos seguintes requisitos:

- Existência, na estrutura organizacional, de Unidade de Informática responsável pela coleta, organização e circulação de informações sobre a ambiência interna e externa;
- Existência de plano de marketing, responsável pela divulgação da imagem e serviços da Fundação e pela organização de rede de distribuição e captação de serviços, no interior do Estado, para capitalizar as atividades da Fundação;
- Existência de plano de atuação da Diretoria da Fundação, objetivando conquista de influência junto ao governo;
- Existência de Plano de Integração com os demais órgãos de DRH no Estado;
- Existência, nos Programas, de projetos orientados para os propósitos do plano sob análise.

Evidentemente que essas providências não bastariam para resolver os angustiantes e profundos problemas institucionais e organizacionais vivenciados pela FUCAT. Todavia, houve o consenso de que esses requisitos deveriam ser transformados em projetos e viabilizados.

##### 4.2. Metas da Nova Administração para 1979

Em função dos "objetivos duradouros" delineados, foram explicitadas as metas de nova administração da FUCAT:

TABELA 11  
PROGRAMA DE METAS PARA 1979

ATIVIDADES	SETOR RESPONSÁVEL	PRAZOS	
		Elabo- ração	Implan- tação
- Elaborar e implantar projeto de criação de Programa responsável pelo desenvolvimento da Equipe Interna e para desenvolver consciência coletiva interna sobre a importância do trabalho de DRH.	Assessoria de Planejamento	AGO/79	NOV/79
- Elaborar e implantar projeto de criação de Unidade de Informática responsável pela coleta, organização e circulação de informações sobre a ambiente interna e externa	Assessoria Técnica	AGO/79	OUT/79
- Elaborar e implantar projeto de marketing responsável pela colocação da imagem e dos produtos da Fundação e pela organização de rede de distribuição e captação de serviços no interior do Estado, para capilarizar as atividades da Fundação.	Assessoria de Marketing	AGO/79	NOV/79
- Elaborar Plano de Atuação da Diretoria da Fundação objetivando conquista de influência junto ao Governo.	Assessoria Técnica	AGO/79	-
- Elaborar e implantar Plano de Integração com os demais órgãos de DRH no Estado.	Assessoria Técnica	AGO/79	NOV/79
- Elaborar projeto de treinamento, pesquisa e consultoria orientados para os propósitos do plano.	Coordenadores de Programas	OUT/79	-

FONTE: FUCAT - Diretrizes e Planos de Trabalho - 1979.

Para que esses planos e projetos pudessem realizar-se, fazia-se necessário definir-se estratégias e conhecer-se as potencialidades existentes e as restrições que dificultavam as ações da FUCAT. Deste modo, o grupo preocupado com os destinos da Fundação estabeleceu os seguintes pontos definidos como prioritários à consecução dos objetivos:

#### 4.3. Estratégias Orientadoras à Organização das Atividades

##### 4.3.1. Quanto à abrangência geográfica:

- Interiorização das atividades da FUCAT.

##### 4.3.2. Quanto à captação de recursos:

- Ênfase às requisições de trabalho oriundas da Administração Estadual;
- Operar com fontes alternativas de recursos;
- Reforçar o orçamento da FUCAT, através de convênios com entidades nacionais e internacionais;
- Buscar relacionamentos nacionais e internacionais para a captação e obtenção de recursos.

##### 4.3.3. Quanto à cooperação/envolvimento:

- Não duplicação de esforços. Aproveitamento dos organismos existentes no Estado;
- Busca de relacionamento efetivo com os órgãos da Administração Estadual com vocação na área social e com a Secretaria de Planejamento;
- Conquista de confiança e reconhecimento dos órgãos de DRH no Estado;
- Operar em Santa Catarina com organismos intermediários com atuação na formação de Recursos Humanos, inclusive repassando recursos financeiros.

4.3.4. Quanto ao fortalecimento interno:

- Fortalecimento da competência da equipe técnica;
- Divulgação da imagem e realizações da FUCAT;
- Operar com atividades planejadas.

4.3.5. Quanto às novas áreas de produção:

- Desenvolver e/ou adaptar novas tecnologias de treinamento e desenvolvimento;
- Organizar treinamento para o desenvolvimento social (treinar lideranças comunitárias);
- Identificar novas perspectivas de trabalho para a Fundação.

4.3.6. Quanto à preocupação com a clientela:

- Elaborar projetos orientados para a demanda, prevendo boa qualidade operacional e baixo custo;
- Elaborar projetos capazes de oferecer ao cliente:
  - . condições de profissionalização para ingresso e acesso no mercado de trabalho;
  - . atualização permanente sobre aspectos legais de interesse das organizações;
  - . condições de integração de pessoal;
  - . manutenção e melhoria da qualidade da imagem da empresa frente ao operariado e à comunidade;
  - . lucratividade à empresa (resultados imediatos).

#### 4.4. Quanto às potencialidades existentes:

Eram representadas pelas instalações, potencial humano, instrumentos técnicos de DRH e outros recursos existentes na FUCAT e que não estavam sendo convenientemente utilizados.

#### 4.5. Quanto às restrições que dificultavam as ações:

Configuravam aspectos negativos as disfunções existentes na FUCAT que, se anuladas, gerariam facilidades operativas:

- o fato da FUCAT ser órgão do Governo do Estado;
- impedimento de pessoas com poder de influência de fazer contatos em nível externo;
- ingerência política nas decisões da FUCAT;
- desempenho difícil de programas e projetos;
- indefinição entre agenciar ou executar serviços;
- falta de recursos financeiros:
  - a) carência de recursos orçamentários;
  - b) desaquecimento do mercado financiador.
- a não legitimação da FUCAT;
- equipamentos técnicos deficientes ou inexistentes;
- centros de treinamento inadequados;
- recursos humanos subutilizados;
- a imagem ruim da FUCAT junto à clientela, inclusive comparada ao IDORT;
- desconhecimento do cliente sobre o papel da FUCAT.

## 5. ATIVIDADES DA FUCAT REALIZADAS EM 1979

Durante o ano de 1979, múltiplas atividades foram realizadas pela FUCAT.

A nível organizacional, reformulou-se a estrutura, transformando os cargos da Diretoria (Presidência, Diretoria Administrativa e Diretoria Técnica) em Superintendências. A nova estrutura organizacional passou a ser a seguinte, conforme Figura 2:

### Superintendência

- Chefia de Gabinete
- Assessoria Jurídica
- Assessoria de Marketing

### Superintendência Adjunta de Finanças

- Assessoria
- Gerência Financeira:
  - . Contadoria
  - . Tesouraria

### Superintendência Adjunta de Administração

- Assessoria
- Gerência Administrativa
  - . Chefia de Pessoal
  - . Chefia da Seção de Materiais
  - . Chefia dos Serviços Gerais

### Superintendência Adjunta para Assuntos Técnicos

- Assistente
- Assessoria de Planejamento

- Coordenadoria de Programas:
  - . PROMOSC
  - . PROCAES
  - . PROFAR
  - . PRODEME
- Coordenadoria Geral dos Centros de Treinamento
- Coordenadoria Estadual do SINE
  - . Supervisão de Administração
  - . Supervisão de Operações
  - . Núcleos e Postos
  - . Supervisão de Planejamento.

É de se notar que a Diretoria Administrativa foi desdobrada em Superintendência Adjunta de Finanças e Superintendência Adjunta de Administração, abrindo, portanto, vaga para mais um dirigente.

A nível das atividades-fins, vários projetos de capacitação e valorização do trabalhador urbano e rural foram desenvolvidos.

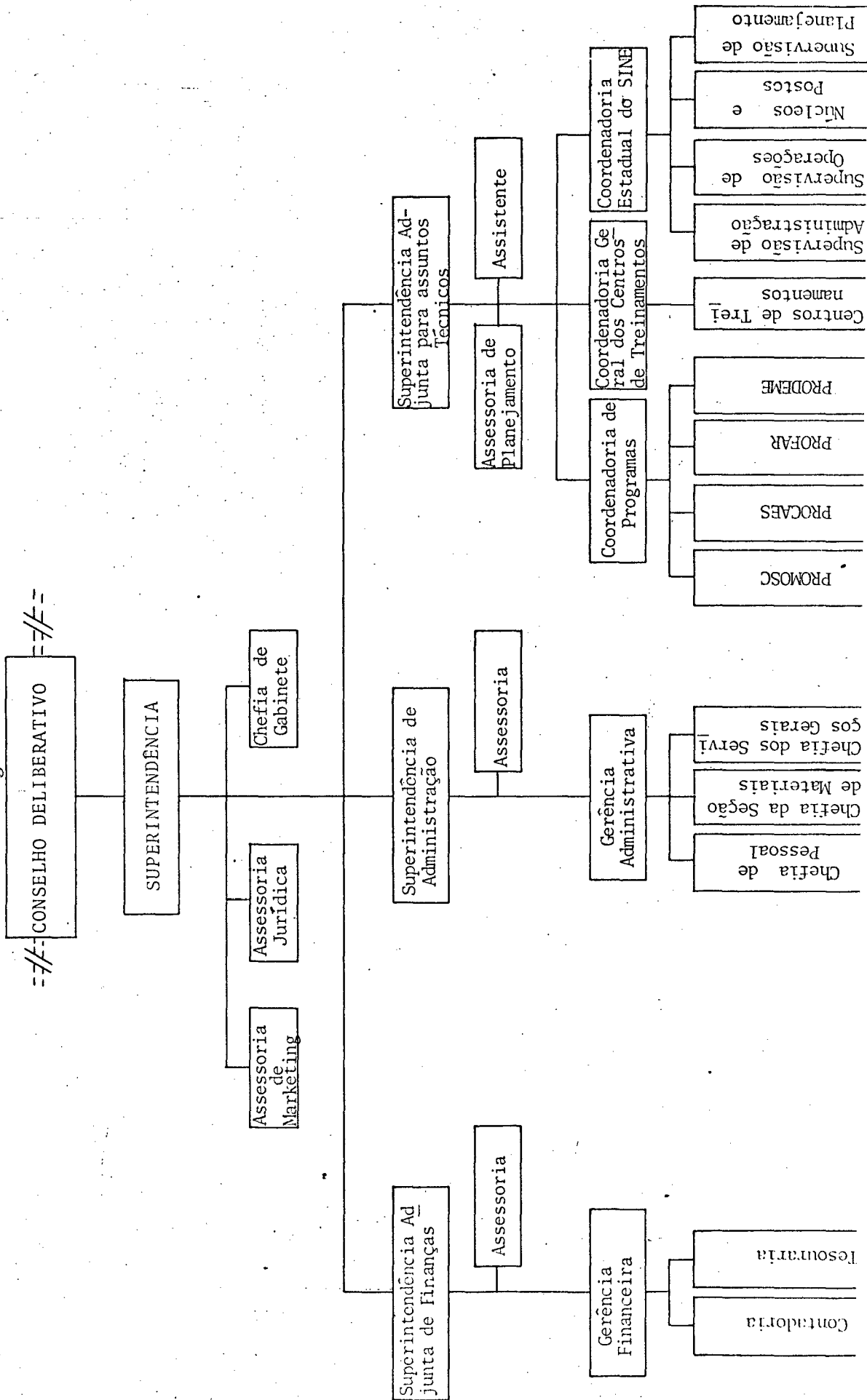
Em que pese as dificuldades de ordem financeira, a FUCAT duplicou em 1979 as metas registradas no exercício de 1978, tanto no que se refere a número de turmas, quanto de horas-aula e de participantes, fazendo-se presente em 59 municípios catarinenses, quase o dobro dos municípios atingidos no exercício anterior.

Para que isso acontecesse foi fundamental a participação financeira do Ministério do Trabalho, da Fundação Legião Brasileira de Assistência e do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa, bem como a realização de convênios



FIGURA 2

FUCAAT  
Fundação Catarinense do Trabalho  
- Estrutura Organizacional



de colaboração mútua e prestação de serviços assinados com instituições de ensino superior, sindicatos, prefeituras municipais, associações sócio-comunitárias ou de classe e organizações similares como SENAC, SENAI, SENAR e CEAG/SC.

Destaca-se ainda o convênio que a FUCAT mantinha com o Ministério do Trabalho, desde fins de 1975, para a execução do SINE em Santa Catarina, objetivando a organização do mercado de trabalho, através da adequação entre a demanda deste e a força de trabalho, em todos os níveis de capacitação. Em 1979 o SINE possuía 8 núcleos regionais e 9 postos de intermediação de emprego, fazendo-se presente em 17 municípios de Santa Catarina.

Em 1979, a FUCAT promoveu juntamente com a Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento - ABTD/SC, UNESCO e CINTERFOR, o Seminário Internacional de Educação Permanente e Formação de Recursos Humanos, que reuniu 846 especialistas do Brasil e de outros países. Com o objetivo de discutir abordagens teóricas e experiências sobre capacitação de recursos humanos, o Seminário definiu iniciativas concretas de cooperação entre os setores públicos e privados nacionais para a intensiva formação de recursos humanos.

Foi promovida, ainda, a elaboração de projeto para criação do PROCARTE - Programa Catarinense de Desenvolvimento do Artesanato, com a finalidade de coordenar as iniciativas de promoção do artesão e a produção e comercialização do artesanato catarinense.

O PROCARTE foi instituído pelo Decreto nº 10.012, de 21 de dezembro de 1979, sob a coordenação do Gabinete do en-

tão Secretário Extraordinário do Trabalho e Integração Política. A esse Gabinete foi dada a incumbência de, através da FUCAT, proporcionar apoio técnico e administrativo para o funcionamento do PROCARTE. Contudo, desde a instituição do referido programa, a FUCAT vem realizando diretamente todas as atividades a ele relacionadas.

Com base no documento "Diretrizes e Planos de Trabalho" e dando prosseguimento ao programado e executado em 1979, foi elaborada a "Proposta de Trabalho para o Triênio 80/82" (12) prevendo a consecução, pela FUCAT, dos seguintes objetivos:

- "Desenvolver estilo técnico de administração;
- Dimensionar e circunscrever o seu potencial de atuação;
- Divulgar os seus produtos, as suas expectativas e o seu universo de operação;
- Dotar os órgãos supervisores de instrumentos de controle de desempenho;
- Diminuir a imprevisibilidade do futuro".

Foi implantada uma Unidade de Informática para respaldar o setor técnico com informações e dados.

Foram formalizados contatos iniciais com instituições de DRH que atuam no Estado, tendo em vista:

- "Estabelecer interrelacionamento;
- Promover iniciativas conjuntas;
- Trocar informações acumuladas pela experiência de cada área;
- Estudo conjunto de novas abordagens de RH;
- Operacionalizar estratégias de atuação simultânea e complementar".

Dos 17 centros de treinamento previstos, em 1979 a FUCAT já mantinha 8 centros com capacidade para atender até 1.670 alunos, nos municípios de Concórdia, Curitibanos, Joaçaba, Penha, Rio do Sul, São Francisco do Sul, São Ludgero e Urussanga. Outros 4 centros estavam sendo concluídos nas cidades de

Concórdia, Chapecô, Lages e Florianópolis, com inauguração prevista no exercício de 1980.

Em relação aos programas de treinamento, as metas físicas, estimadas e realizadas, pela FUCAT em 1979, foram as seguintes:

TABELA 12  
BALANÇO DAS METAS FÍSICAS  
ESTIMADAS E REALIZADAS  
ANO 1979

Nº	PROGRAMAS	METAS FÍSICAS														
		ESTIMADAS						REALIZADAS						BALANÇO		
		HORAS	PART.	TURMAS	EMPR.	HORAS	PART.	TURMAS	EMPR.	HORAS	PART.	TURMAS	EMPR.			
01	PRODESC - Programa de Desenvolvimento de Executivos de Santa Catarina	2.594	1.831	53	866	2.487	2.420	54	1.224	-107	+589	+1	+338			
02	PROMOSC - Programa de Formação e Aprimoramento de Mão-de-obra de Santa Catarina	13.110	4.878	257	-	25.976	7.538	348	-	+12.866	+2.660	+91	-			
03	PROCAES - Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Atividades Especiais	12.729	4.391	195	-	8.750	2.556	166	-	-3.979	-1.835	-29	-			
04	PROTAP - Projeto de Treinamento da Administração Pública de Santa Catarina	816	875	35	-	796	694	34	-	-20	-181	-1	-			
T O T A L		29.249	11.975	545		38.009	13.208	602		+8.760	+1.233	+62				

FONTE: Relatório das Atividades - 1979.

Já em relação ao SINE/SC, deve-se salientar que dos seus três objetivos básicos: 1) intermediações de emprego; 2) coleta e divulgação de informações sobre o mercado de trabalho; 3) estímulo à geração de novos empregos, só o primeiro foi efetivamente objeto de maior ênfase em Santa Catarina.

Saliente-se que o SINE/SC, no ano de 1979, em seus oito núcleos microrregionais e nove postos municipais, cadastrou 47.921 recursos humanos, levantou 30.253 vagas em empresas e empregou no mercado de trabalho 16.280 pessoas, o que representou índice de colocação da ordem de 53,89%, em relação às vagas disponíveis, conforme demonstra a tabela seguinte:

TABELA 13  
SINE/SC  
INTERMEDIÇÃO DE EMPREGOS  
1979

NÚCLEOS	RECURSOS HUMANOS CADASTRADOS	VAGAS LEVANTADAS NAS EMPRESAS	RECURSOS HUMANOS	
			COLOCADOS	NÃO COLOCADOS
Blumenau	7.330	7.791	2.887	1.229
Criciúma	9.310	6.108	5.098	1.267
Florianópolis	8.191	5.461	2.707	2.238
Itajaí	4.759	1.320	874	212
Joinville	9.513	3.924	1.138	1.109
Lages	3.076	507	249	171
Rio do Sul	1.366	1.000	714	282
Tubarão	4.376	3.962	2.613	912
<b>TOTAL</b>	<b>47.921</b>	<b>30.253</b>	<b>16.280</b>	<b>7.501</b>

FONTE: FUCAT - Relatório das Atividades - 1979.

## 6. REALIZAÇÕES DA FUCAT NO PERÍODO 1980-83

As realizações da FUCAT no período de 1980-83 caracterizaram-se pela procura do incremento das metas físicas em relação a cada um dos seus programas de atividades.

Em 1980 a FUCAT implantou em definitivo o PROCARTE - Programa Catarinense do Artesanato, criado em fins de 1979, "engajando-se na iniciativa nacional de fortalecer esse segmento produtivo, tendo promovido e divulgado os produtos catarinenses em duas oportunidades, em feiras, no Rio de Janeiro" (13).

A FUCAT procurou otimizar o processo administrativo, através:

- da mecanização de procedimentos rotineiros;
- da instalação da central de manipulação e guarda de informações;
- do treinamento do seu pessoal interno.

Com vistas a ampliar recursos financeiros para manutenção e realização de atividades-fins, a Fundação procedia a aplicações financeiras no "open-market".

Nessa época, possuía 12 centros de treinamento distribuídos nos seguintes municípios:

- Florianópolis;
- São Francisco do Sul;
- Concórdia;
- Urussanga;
- Curitibanos;
- Rio do Sul;
- Joaçaba;
- São Ludgero;
- Penha;
- Caçador;

- Chapecô;
- Lages.

Nos planos da FUCAT para 1981, faziam parte de suas metas a implantação de um órgão de Desenvolvimento de Recursos Humanos Interno e um Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento.

Na justificativa de implantação do órgão de DRHI era dito que:

" A FUCAT cuja missão volta-se à difusão da idéia da necessidade de treinamento de pessoal serve, neste contexto, de paradigma para outras empresas. Não apenas pelo exemplo que possa dar como instituição treinadora mas, sobretudo, pela sua qualidade operacional e saúde interna, faz-se necessário nela a existência de um programa capaz de treinar o pessoal interno para suas atividades-fins e de manutenção.

" Essa medida não só suprirá a desnecessidade de buscar recursos humanos especializados fora da Fundação como também desonerará, sensivelmente, os custos dos Programas.

" Considerando ainda que a contratação de serviços de outras empresas, ao invés de fortalecer a Fundação e o seu corpo técnico, divulga e promove outras instituições (já que os técnicos da Fundação atuam como meros agentes repassadores de serviços), urge que se corrija a situação.

" A implantação de um DRHI virá não somente promover e valorizar ainda mais a FUCAT, como também:

- Reduzir custos operacionais;
- Motivar, facilitar e habilitar o corpo técnico, administrativo e auxiliar da FUCAT a participarem em cursos especializados, que venham ao encontro dos interesses da própria Fundação;
- Adequar a capacitação do técnico, dentro das necessidades da clientela da FUCAT;
- Adequar o corpo técnico, administrativo e auxiliar às necessidades operacionais da missão básica da FUCAT" (14:132).

Quanto ao Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento, serviria de apoio técnico na orientação, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos serviços prestados.



Trabalhando no sentido da realização dos objetivos que se propôs atingir em 1981, a FUCAT consolidou a proposta de descentralização administrativa, realizando cerca de 54% das metas através dos centros de treinamento.

Continuou a aplicar recursos financeiros no "open market".

Repassou à comunidade catarinense, sob a forma de Convênios ou de Contratos, quase Cr\$ 22 milhões destinados à missão de desenvolvimento de recursos humanos.

Três eram as áreas consideradas de responsabilidade da FUCAT:

- Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos;
- Artesanato;
- Mercado de trabalho.

Cada uma dessas áreas foi atendida por programas específicos como se pode verificar a seguir:

TABELA 14  
ÁREAS DE ATUAÇÃO E PROGRAMAS DE ATIVIDADES DA FUCAT

ÁREA DE ATUAÇÃO	PROGRAMA
- Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos	- PROMOSC - Programa de Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra. - PROFAR - Programa de Fortalecimento da Administração Rural. - PRODEME - Programa de Desenvolvimento da Administração Pública Municipal e Estadual. - PROCAES - Programa de Capacitação de Recursos Humanos para Atividades Especiais.
- Artesanato	- PROCARTE - Programa Catarinense do Artesanato.
- Mercado de Trabalho	- SINE/SC - Programa Nacional de Emprego Regional de Santa Catarina.

FONTE: FUCAT - Plano de Trabalho - 1981.

Em 1982, a FUCAT procurou ampliar seu desempenho em Santa Catarina.

Além de executar seus programas de treinamento e intermediação de mão-de-obra, realizou em Balneário Camboriú a FECARTE-82, onde foram comercializados Cr\$ 11,8 milhões de produtos artesanais catarinenses.

Participou em São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro e Brasília de Feiras de Artesanato, promovendo vendas de Cr\$ 3,8 milhões em produtos do artesanato de Santa Catarina.

Publicou dois trabalhos de Pesquisas:

- 1) Educação Informal, Locais para Treinamento;
- 2) Estudos sobre o Curso de Especialização em Administração Pública.

Processou a implantação de cadastramento de instrutores, atingindo 59 municípios e 301 instrutores.

Atraiu para o Estado de Santa Catarina Cr\$ 1,8 bilhão de recursos federais sob a forma de convênios, contratos, protocolos e financiamentos, parte dos quais foram repassados a associações comunitárias e associações e sindicatos de trabalhadores, a fundo perdido.

Em 1980, a FUCAT contava com 330 funcionários, sendo 53 técnicos de nível superior.

Em 1982, ampliou o número de funcionários para 404, tendo sido admitidos nesse ano 88 servidores.

As metas físicas realizadas no triênio 1980-82 e relacionadas aos programas de treinamento e ao SINE/SC constam das tabelas que se seguem:

TABELA 15.  
PROGRAMAS DE TREINAMENTO  
METAS FÍSICAS  
PERÍODO: 1980-82

PROGRAMAS	1980			1981			1982		
	TURMAS	HORAS	PART.	TURMAS	HORAS	PART.	TURMAS	HORAS	PART.
1. PROMOSC.	823	20.623	21.088	665	13.215	16.992	986	21.128	27.458
2. PROCAES	393	27.360	8.043	509	37.681	10.250	1.264	104.445	22.757
3. PRODEME	135	4.809	3.643	278	6.610	6.179	268	7.047	6.307
4. PROFAR	266	2.998	6.605	656	7.118	14.281	415	5.290	10.341
5. DRH INTERNO				24	333	349			
TOTAL	1.617	55.790	39.379	2.132	64.957	48.051	2.933	137.910	66.863

FONTE: FUCAT - Relatório de Atividades - 1982

TABELA 16  
 SINE/SC  
 INTERMEDIÇÃO DE EMPREGO  
 PERÍODO: 1980-82

NOMENCLATURA	1980	1981	1982
Candidatos Inscritos	41.927	44.027	40.831
Vagas Levantadas	37.235	33.838	36.967
Candidatos Encaminhados	28.278	29.204	34.166
Respostas das Empresas	22.988	25.108	29.535
Candidatos Colocados	15.567	16.856	18.759

FONTE: FUCAT - Relatório de Atividades - 1982.

Nos primeiros meses de 1983, tendo em vista a mudança de Governo e, por via de consequência, a necessidade de alterações de rumos e objetivos, a FUCAT esteve na iminência de ser extinta por entenderem os novos governantes que apesar dos seus esforços, ela perdera a razão de ser.

## CAPÍTULO 6

### ANÁLISE CRÍTICA DO CASO

São múltiplos os problemas existentes nas organizações públicas. Comenta-se, por exemplo, que as organizações públicas, no conceito popular, são muito burocratizadas, com alto nível de ociosidade. Seus dirigentes e funcionários são muito pouco dedicados, desmotivados, despreparados para a função, mais interessados em seus objetivos pessoais do que nos objetivos organizacionais, muito pouco interessados em aumentar o nível de qualidade dos serviços públicos, prejudicando assim a imagem de suas organizações.

É verdade que não se pode aceitar o exagero das críticas que são feitas às organizações públicas de um modo geral. Na realidade, há muitos organismos públicos sendo corretamente administrados, com dirigentes e servidores qualificados, bastante dedicados, interessados em prestar bons serviços públicos, em atingir os objetivos fixados, com vistas a garantir um bom desempenho e uma boa imagem pública para suas organizações.

Aliás, o aspecto objetivos nas organizações públicas é uma faceta interessante, que merece ser pesquisada e estudada, pois do choque dos objetivos pessoais e organizacionais são geradas muitas conseqüências.

Assim, a finalidade desta parte do estudo é examinar criticamente, no contexto de uma organização burocrática do

setor público, no caso a FUCAT - Fundação Catarinense do Trabalho, as causas e os efeitos do confronto entre os objetivos formais e esposados, bem como entre os objetivos pessoais e organizacionais.

Desse confronto ou conflito de objetivos resulta a ineficácia organizacional e, portanto, a perda da legitimidade e a crise de identidade da organização pública, como no exemplo da FUCAT.

No início de suas atividades, a FUCAT administrava dois programas de trabalho, o PRODESC - Programa de Desenvolvimento de Executivos de Santa Catarina (antigo PCTE - Programa Catarinense de Treinamento de Executivos) e o SINE/SC - Sistema Nacional de Emprego.

No caso do programa de treinamento, negociações desenvolvidas pela primeira Diretoria da FUCAT levaram o PCTE para dentro da Fundação, sob a denominação de PRODESC.

O fato é que havia sido gerado um conflito de interesses e de objetivos entre os dirigentes do PNTE, a nível nacional, e a Federação das Indústrias, culminando com a transferência do programa da FIESC para o Governo do Estado de Santa Catarina, através da FUCAT.

A própria equipe técnica que atuava no PCTE, por impossibilidade da FIESC de mantê-la, foi absorvida pela FUCAT, sob uma nova coordenação que alterou os rumos do programa, inclusive, como se observa, sua própria denominação.

Um dos sérios problemas enfrentados pelas organizações burocráticas é a falta de adequado planejamento que viabilize os recursos necessários para atendimento dos seus objetivos. A própria falta de adequada dimensão de espaços físicos tem

gerado sérios problemas para uma boa administração em seu processo burocrático.

A FUCAT, quando foi implantada para realizar seus programas de trabalho, teve necessidade de instalar-se em três locais diferentes. Numa das instalações ficavam a administração central e algumas assessorias técnicas. Na outra situavam-se o pessoal administrativo e técnico do SINE/SC. Um outro prédio sediava os grupos técnicos e administrativos dos programas de treinamento de recursos humanos, inicialmente o PRODESC.

É fácil deduzir-se as dificuldades da FUCAT em conduzir seus trabalhos de forma harmônica, nos limites de um processo burocrático adequado, na medida em que contava, na prática, com três grupos gestores, de personalidades fortes, em três instalações diferentes, razoavelmente distanciadas uma das outras.

O modelo burocrático, por conseguinte, ficava prejudicado, refletindo-se não só nos aspectos mecanicistas do trabalho como também na forma de "humanização" do trabalho em três espaços físicos distintos.

A burocracia "significando um sistema social, organizado mediante normas escritas, visando à racionalidade e à igualdade no tratamento de seus públicos, clientes e participantes" (GUIDA, 22:106), no caso da FUCAT manifestou-se, em graus diferentes, sem unidade e harmonia, diluindo-se através de suas três instalações físicas constituídas como sedes da organização.

A dominação, quando exercida sobre um extenso número de pessoas, exige um aparato administrativo, uma forma organizacional que operacionalize o exercício do poder e sirva de ponte entre governantes e governados. Na FUCAT a dominação era

exercida, na realidade, por três grupos dirigentes, cada qual procurando realizar seus objetivos, em detrimento dos objetivos globais da entidade.

Uma outra circunstância importante foi o fato de que a indicação política e nomeação dos dirigentes e coordenadores da FUCAT não correspondeu o necessário preparo técnico, em alguns casos. Essa falta de competência técnica, em certa medida, prejudicou a administração da instituição e seus programas de trabalho.

Dois tipos de aparato de dominação predominaram nas gestões da FUCAT: o Carismático e o Legal - Racional, ainda que em ambos os casos tenha sempre sido reconhecido pelos subordinados o poder político que detinham os gestores da Fundação.

Segundo Mouzélis (30), no tipo carismático há muita instabilidade e indeterminação na organização administrativa, faltando uma base racional. Há muita arbitrariedade e ilegalidade. Os limites da dominação são proporcionados pela própria personalidade que detém o poder.

Já a dominação Legal-Racional ou Burocrática está baseada na competência funcional e em normas legais, impessoais, definidas racionalmente.

Como se viu também em Mouzélis (30:23), o gestor "é considerado como superior, porque obteve esta posição por procedimentos legais (designação ...)".

A carência de recursos humanos com habilitação técnica fez com que a FUCAT tivesse que investir muito tempo e dinheiro no preparo de seus quadros que empiricamente conduziam as ações da organização.

Como resultado desse esforço, a FUCAT, aos poucos



foi estruturando-se, buscando uma divisão sistemática do trabalho, definição hierárquica, regulamentação, impessoalidade e competência profissional.

Todavia, as personalidades ocupantes dos postos-chaves, sendo mais políticas do que técnicas, geravam frustrações que se refletiam no "espírito de corpo" da organização, pois era entendido que não dispunham de competência para dirigir o complexo de atividades técnicas da instituição.

A desmotivação era constante, em função desse tipo de estrutura de autoridade (KATZ e KAHN, 24). Evidentemente, a nível dos grupos técnicos sempre houve tentativas de rompimento desse estado de coisas, frustradas, porém, porquanto o poder político sempre foi mais forte.

Além do mais, na burocracia, a tomada de decisão é prerrogativa daquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa um posto hierárquico mais alto (CHIAVENATO, 4).

No caso da FUCAT, apesar do desejo do técnico de coparticipar plenamente do processo de decisão, a tomada de decisão era centralizada por programa, resultando em insatisfações, conflitos e disfunções organizacionais que se refletiam até na clientela.

Sabe-se que como resultado das disfunções a organização torna-se esclerosada, fechada ao cliente que é o seu próprio objetivo e impede a inovação, o que se traduz, necessariamente, numa situação bastante visível de conflitos de objetivos e conflitos organizacionais.

"Uma burocracia só tem fins num sentido metafóri-

co. Contudo, a precisão exige que se especifiquem os objetivos de diferentes pessoas ou os objetivos típicos de diferentes estratos na organização. Tal postura sugere que esses fins podem variar, não são necessariamente idênticos ou importantes para todo o pessoal e podem mesmo ser contraditórios" (GOULDNER, 19:59-60).

Segundo PERROW (32), a personalidade dos executivos de alto nível, a história da organização, o ambiente da comunidade em que atua, as normas e valores de outras organizações com as quais entra em contato, a tecnologia e a estrutura da organização e, por último, o ambiente cultural, são várias influências das quais os objetivos são produto. Assim, os objetivos tornam-se partes integrantes das organizações de tal forma, que acabam dificultando as mudanças, quaisquer que sejam elas. E os elementos de qualquer nível constroem sua vida profissional em torno da realidade desses objetivos. Por outro lado, PERROW deixa claro que "os objetivos são múltiplos e conflitantes e, assim, o caráter de uma organização nunca se mostra estável. As organizações consistem de instrumentos de trabalho, sistemas e produtos, e os objetivos derivados determinam a forma dos instrumentos e as coisas para as quais elas podem ou não ser usadas. Sem objetivos firmes, os instrumentos de trabalho tornam-se incapazes de propiciar a consecução de uma meta e ficam a mercê de forças oportunistas que atuam no ambiente" (PERROW, 32:168).

No governo Antônio Carlos Konder Reis (1975-79) um dos pontos prioritários da política de Ação Social foi a área de Recursos Humanos especificamente a Educação, Formação e Aprimoramento de Mão-de-obra, ou seja, a educação a nível não-

formal (19:35-36).

O Plano de Governo de Antônio Carlos dizia que "as preocupações do Estado se voltarão para a qualificação de mão-de-obra como sistema, realizando apenas os investimentos em bases físicas estritamente necessários. Aproveitar-se-á a capacidade ociosa dos estabelecimentos de ensino, públicos e particulares e as instalações comerciais e industriais, sempre que a iniciativa privada se dispuser a colaborar de forma conveniente. (Grifo do Autor.)

Os dirigentes da FUCAT do período 1975-79 preocuparam-se basicamente com os aspectos de consolidação da instituição, com ênfase em diretrizes administrativas voltadas para investimentos em bases físicas.

Em dezembro de 1977 a FUCAT inaugurava sua sede administrativa, para onde se deslocaram todos os seus programas de atividades.

Dos 17 centros de treinamento previstos, no período de gestão de 1975-79, foram implantados apenas 8 deles, sendo que o de Florianópolis sediou, primeiro, o Balcão de Reclamações e, hoje, a Secretaria do Trabalho, órgão ao qual a FUCAT é vinculada.

O mais significativo de tudo, todavia, foi o fato de que cada programa (PRODESC, PROMOSC e SINE/SC) continuava como uma ilha isolada, sob coordenação executiva e técnica específica.

A então Presidência, hoje designada Superintendência, não conseguia sucesso no sentido de fazer com que os coordenadores dos programas seguissem as políticas, diretrizes e objetivos globais da FUCAT. As atividades de cada setor operacio-

nal eram desenvolvidas em função de suas próprias políticas, diretrizes e objetivos, quando não de seus coordenadores e grupos técnicos.

Os objetivos formais da FUCAT, segundo seu estatuto, eram os seguintes:

- "a) Pesquisar e analisar a situação dos recursos humanos disponíveis e necessários ao desenvolvimento do Estado, incluindo o estudo e o equacionamento dos problemas de emprego e reemprego;
- "b) Propor convênios aos órgãos públicos e firmá-los com entidades privadas, visando ao treinamento e à formação, em todos os níveis, de recursos humanos definidos como prioritários;
- "c) Cooperar com órgãos públicos e instituições que atuem no setor, inclusive coordenando e compatibilizando as ações de agentes estaduais e de outros programas que se desenvolvam no Estado, respeitada a competência respectiva.
- "d) Desenvolver outras atividades compatíveis com as suas finalidades".

Todavia, os seus objetivos institucionais, espostos, eram assim explicitados:

- "a) Cooperar na formulação e/ou adequação da política de desenvolvimento de recursos humanos do Estado de Santa Catarina;
- "b) Desenvolver os recursos humanos estratégicos da administração pública e privada catarinense;
- "c) realizar pesquisas, processos, métodos e técnicas na área tecnológica de desenvolvimento de recursos humanos;
- "d) Desenvolver serviços de assistência organizacional ou orientação técnica às empresas e aos trabalhadores;
- "e) Realizar estudos e pesquisas relacionadas com a demanda e oferta de mão-de-obra;
- "f) Auxiliar na colocação e reemprego dos trabalhadores".

Estes objetivos tornaram-se posteriormente os objetivos norteadores da FUCAT, com vistas à ampliação de suas ações, embora em razão de dificuldades técnicas e financeiras, como também da própria estrutura, não tenham sido plenamente alcançados.

Um dos objetivos prioritários do governo Antônio Carlos Konder Reis (1975-79) relacionava-se à Educação, Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra a nível não-formal. Esse objetivo prioritário passou a ser objetivo secundário no governo Jorge Konder Bornhausen, que em seu Plano de Ação para o período 1979-83 fez com que a Educação Formal passasse a ser a prioridade das prioridades (21:3).

Outra questão interessante refere-se à preocupação do governo Antônio Carlos Konder Reis em qualificar a mão-de-obra como sistema, realizando apenas os investimentos em bases físicas estritamente necessários (20:36).

Contudo, como já foi visto anteriormente, os dirigentes da FUCAT, diferentemente dos propósitos do escalão superior do governo Estadual, decidiram investir em bases físicas, estabelecendo como uma das metas prioritárias a construção de 17 centros de treinamento no Estado de Santa Catarina durante o seu período de gestão (1975-79). Não houve uma preocupação com o aproveitamento da capacidade ociosa dos estabelecimentos de ensino públicos e particulares e das instalações de treinamento da iniciativa privada.

É de se observar que os centros de treinamento foram implantados sem nenhum critério científico, isto é, sem nenhuma pesquisa de campo e estudos especializados que definissem os locais apropriados à implantação desses centros. O que na realidade verificou-se foi a decisão de implantação dos centros de

treinamento nas localidades onde as Escolas Profissionais Femininas atuavam. O fundamento da decisão era o futuro aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros das Escolas Profissionais Femininas, quando o projeto de incorporação fosse aprovado, o que até hoje não se efetivou, pois os técnicos da Secretaria da Educação e os próprios professores das EPFs não têm demonstrado interesse em sua aprovação.

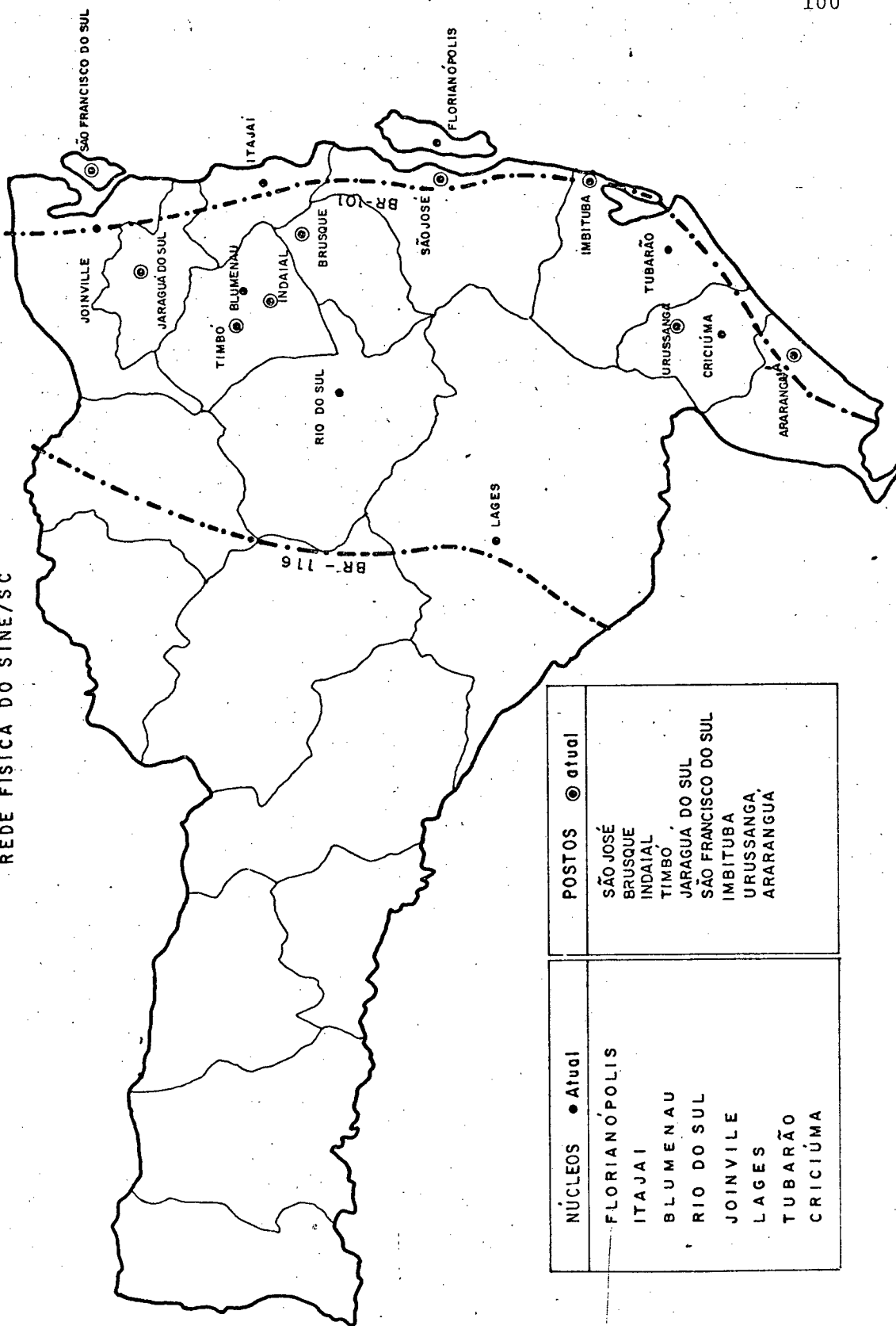
É de se ressaltar, também, que na medida em que os projetos dos centros de treinamento foram sendo implantados (as metas não foram alcançadas no período 1975-79), as exigências da burocracia se fizeram sentir, uma vez que cada unidade construída ou reformada passou a necessitar de recursos de infraestrutura, administrativos e de pessoal para funcionar, ampliando por via de consequência o ônus da FUCAT.

A instalação de núcleos e postos do SINE/SC é outro exemplo da falta de critérios técnicos. Neste caso, houve a prevalência da decisão política influenciando a implantação dos núcleos e postos.

Note-se que após oito anos de existência, o SINE/SC ainda não ultrapassou a BR 116 (vide Figura 3). O seu núcleo mais avançado, por exemplo, é o de Lages. De fato, mais da metade da rede física do SINE/SC está instalada na faixa litorânea do Estado, ou próximo a ela. É o caso dos núcleos de Florianópolis, Criciúma, Tubarão, Itajaí, Joinville e Blumenau e dos postos de São José, Brusque, Jaraquá do Sul, São Francisco do Sul, Urussanga, Araranguá e Imbituba.

Esforços foram realizados pela alta cúpula da FUCAT no sentido de integrar as diversas partes da instituição que agiam de forma isolada, principalmente nas atividades-fins.

FIGURA 3  
REDE FÍSICA DO SINE/SC



Os próprios coordenadores dos programas procuraram colaborar em dado momento, tentando viabilizar a desejada integração. Todavia, tudo ficou na tentativa, pois quando os coordenadores voltavam às suas atividades operacionais, faziam predominar dentro de seus grupos específicos seus objetivos pessoais e setoriais, em detrimento dos objetivos formais e globais da FUCAT.

Esse tipo de comportamento, contudo, em certos momentos, era também típico da própria Diretoria, que muitas vezes procurava inviabilizar as iniciativas das coordenações dos programas, fazendo-as morrer sobre suas mesas ou descumprindo promessas feitas.

Da análise dos relatórios, propostas de trabalho e dos diagnósticos da Assessoria de Planejamento, das entrevistas pessoais, da vivência do autor como funcionário, da observação do comportamento da instituição e das pessoas integrantes de seu quadro de pessoal, hoje se pode concluir que os maiores problemas da FUCAT na época podem ser, em síntese, assim alinhados:

1. Faltava a implantação concreta de um sistema e um processo integrado e participativo de planejamento, com uma linguagem homogênea e comum a toda a estrutura da FUCAT.

2. Faltava integração e interrelacionamento entre pessoas e setores (da FUCAT e dos programas de ação).

3. Faltava um eficiente sistema de informações e de comunicação.

4. Faltava conhecimento mais profundo das partes e do todo da FUCAT e dos programas de ação, inclusive sobre os produtos (ex. treinamentos) e/ou serviços oferecidos (ex. consultorias).



5. Faltava o estabelecimento de uma política global de pessoal para a FUCAT. (A FUCAT e seus programas de ação desenvolviam políticas de pessoal próprias.)

6. O processo decisório era muito centralizado em cada um dos núcleos dirigentes da instituição (Diretoria e Coordenações de Programas).

7. Faltava racionalizar os sistemas e os métodos administrativos (havia excessiva burocracia).

8. Faltava conscientização quanto aos reais custos operacionais da FUCAT e de seus programas de ação.

9. Faltava uma legislação organizacional adequada.

10. Havia visibilidade elevada do poder informal conflitando ou interferindo com o poder formal existente na FUCAT.

Nessa época, por iniciativa da Diretoria, houve tentativa de configurar-se um novo quadro situacional para a FUCAT e que, por ordem de prioridade, foi assim delineado:

1ª PRIORIDADE:

Que fosse definida a missão básica da FUCAT, bem como redefinidos os seus objetivos, políticas, diretrizes e se apresentasse essa posição ao Governo do Estado, visando legitimar a Fundação, perante o "Sistema de Trabalho" e a comunidade, o que ainda hoje se tenta.

2ª PRIORIDADE:

Que fossem estabelecidas, clara e precisamente, as atividades de cada órgão e programa da estrutura organizacional da FUCAT (autoridade e competência das lideranças), com base no seguinte:

- 2.1. Manual de Organização;
- 2.2. Manual de Procedimentos Operacionais;
- 2.3. Planos e programas para cada área, atuando-se de forma matricial.

3ª PRIORIDADE:

Que se buscasse agilizar ações com vistas a:

- 3.1. Definir e implementar uma política de recursos humanos (recrutamento e seleção pela competência técnica, treinamento, acesso e promoção) consubstanciada nas reais necessidades da FUCAT.
- 3.2. Obter maior interrelacionamento e conseqüente integração entre os órgãos (inclusos os programas de ação) e o pessoal da FUCAT.

4ª PRIORIDADE:

Que se procedesse a:

- 4.1. Busca de profundo conhecimento e análise de cada setor (incluso os programas de ação) da FUCAT, através encontros com a participação efetiva das áreas atuantes.
- 4.2. Elaboração de planos e programas visando concentrar esforços e recursos para atendimento dos reais problemas e necessidades da clientela da FUCAT.

5ª PRIORIDADE:

Que se estabelecesse:

- 5.1. Um programa de crescimento da FUCAT, objetivando evitar o processo de crescimento desordenado e a perda da legitimidade que estava ocorrendo.
- 5.2. Uma linha de pesquisa objetivando definir parâmetros aceitáveis de avaliação de desempenho da FUCAT, e de seus programas de ação com

base na análise da relação custo-benefício.

- 5.3. Um programa de capacitação e aperfeiçoamento do corpo técnico da FUCAT e de seus programas de ação.

Hoje fica claro que, efetivamente, era necessário realmente repensar a FUCAT, que não vinha exercendo concretamente o seu papel em razão das disfunções existentes. Além das "ilhas" existentes, os seus executivos tendiam a dar mais valor às atividades de sustentação rotineiras e de despacho de papéis, do que às atividades inovadoras, ligadas à solução dos problemas. A preocupação com o status, algumas vezes, era maior do que a preocupação com os resultados e oportunidades.

O planejamento estratégico parecia ser o ponto crucial entre os problemas identificados. Daí a necessidade de ser implantado e utilizado como instrumento fundamental de trabalho. Do seu uso poderia resultar: a) a definição da missão básica, ou vocação da FUCAT; b) a redefinição de suas políticas, diretrizes, objetivos, metas e estratégias; c) a elaboração de um Plano de Diretrizes para a FUCAT e seus programas de ação. Aliás, o Plano de Diretrizes poderia ser efetivamente o início da legitimação da FUCAT.

Os desacertos, as disfunções e os conflitos resultavam do predomínio dos objetivos pessoais e setoriais em prejuízo dos objetivos formais e globais da FUCAT. Mais do que isso, resultavam na falta de vontade dos diretores, coordenadores e técnicos da Fundação e dos programas de ação para melhor se integrem e se relacionarem.

Ao invés de se trabalhar para o todo, formando-se um bloco integral, monolítico e forte, trabalhava-se para pes-

soas, setores ou unidades, em prejuízo do efeito sinérgico que poderia ser obtido pela FUCAT, caso outros fossem os procedimentos em relação às atividades do conjunto. A Diretoria e os coordenadores de programas de ação estavam atuando em compartimentos estanques, cada qual de certa forma procurando desconhecer o que o outro estava fazendo, inclusive as equipes técnicas, cada uma delas atuando de forma isolada, em certos casos até duplicando esforços.

A FUCAT existia muito mais nos documentos escritos do que na realidade prática das atividades desenvolvidas. Os programas de ação se expressavam por si próprios e quase nunca mencionavam o nome da FUCAT. E, assim, enquanto cada setor operacional agia como "ilha" integrante de um "arquipélago" pouco funcional, os resultados eram mínimos para todo o conjunto, ou seja, todos no final saíam perdendo.

Na gestão que se iniciou em março de 1979, houve a decisão de realocar a Assessoria de Planejamento, que passou a ser Assessoria de Planejamento da Superintendência Técnica, descaracterizando o seu papel de órgão de planejamento global da organização, anteriormente vinculado à Presidência.

Como se viu, o campo de atuação da FUCAT era todo o Estado de Santa Catarina, irradiando sua ação através das atividades desenvolvidas por seus programas e projetos e, também, da coparticipação de entidades públicas e privadas, mediante convênios firmados para a execução de diversos outros projetos de interesse comunitário.

A estratégia de integração se fazia mediante a manutenção de estreito intercâmbio cultural e técnico com entidades públicas e privadas voltadas para a capacitação de recursos

humanos. O objetivo era trocar experiências e manter abertos canais de cooperação mútua, bem como evitar a duplicação de esforços e de sobreposição de projetos de treinamento, de idênticos ou semelhantes conteúdos programáticos e técnicos.

Essa estratégia, todavia, ficou muito mais no nível das intenções, uma vez que o intercâmbio esperado foi inexpressivo, por falta de maior empenho das instituições.

A outra estratégia da FUCAT, de ocupar espaços vazios, na medida em que outras instituições de capacitação de recursos humanos não suprissem as necessidades da comunidade catarinense, também não funcionou de forma efetiva. Além do mais, não havia pesquisas para conhecimento das reais demandas e necessidades.

As tabelas apresentadas nos capítulos anteriores mostram a evolução das atividades do SINE/SC, do PRODESC, PROMOSC e dos outros programas no período de 1976-78 e, depois, no período de 1979-82. Fica caracterizada, ao longo de todos esses anos, uma preocupação muito mais com os aspectos quantitativos do que com os aspectos qualitativos das ações empreendidas, em razão obviamente da necessidade permanente de auto-manutenção.

A missão básica que foi definida para a FUCAT, de auxiliar na promoção do desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, atuando na área do TRABALHO de forma ampla, segundo as definições e prioridades governamentais deduzidas dos problemas e necessidades comunitárias, talvez devesse ter sido modificada. Por exemplo, poder-se-ia ter voltado mais para dentro do próprio governo, instrumentando o servidor público de conhecimentos técnicos e administrativos que pudessem ser aplicados em favor da comunidade catarinense, ou seja, do contribuinte que sustenta a

máquina estatal.

Deste modo, os objetivos organizacionais e as estratégias de ação seriam alteradas.

Como área prioritária de atuação seria eleita apenas a Administração Pública Estadual. E, portanto, a "operacionalização" do Plano de Trabalho também seria alterada para atendimento específico às demandas e necessidades do setor público estadual.

Nessa linha de proposição alternativa, os programas de ação seriam repassados para outras áreas especializadas, tanto do setor público quanto do setor privado. À FUCAT caberia por vocação, apenas a administração de um programa voltado ao Desenvolvimento dos Recursos Humanos da Administração Pública Estadual.

Cabe neste ponto, recordar as "expectativas duradouras" da Diretoria da FUCAT, que estavam assim explicitadas:

- " que através da FUCAT o governo estivesse presente em todos os municípios do Estado;
- " que a FUCAT fosse reconhecida como órgão de treinamento e desenvolvimento para a administração pública estadual;
- " que a FUCAT fosse órgão gerador das políticas governamentais de Desenvolvimento de Recursos Humanos - DRH;
- " que a FUCAT fosse em Santa Catarina o órgão coordenador das ações dos organismos responsáveis por DRH;
- " que a FUCAT alcançasse a auto-suficiência (financeira) no campo do DRH;
- " que a FUCAT pudesse atender a qualquer ramo do desenvolvimento organizacional, através de sua equipe técnica;
- " que a FUCAT se tornasse conhecida do Estado;
- " que a FUCAT tivesse planejamento estratégico, com diretrizes de atuação bem definidas;

- " que a FUCAT realizasse pesquisas na área de Recursos Humanos. (O melhor caminho seria a busca de mudanças, renegociando um novo e importante papel institucional, ou seja, o papel de capacitar o Pessoal da estrutura governamental Estadual.) "

Considerando ainda, além dessas "expectativas duradouras":

- a perda de legitimidade;
- o esvaziamento do seu papel em função das modificações de objetivos dos próprios planos de ação do governo;
- as disfunções e os conflitos internos;
- os jogos pessoais de interesses;
- a incompetência para cooptar com o mais alto nível decisório de governo para a viabilização das "expectativas duradouras",

pode-se sugerir que a melhor opção para a FUCAT seja a busca de mudança de rumos que lhe permitam a viabilização institucional, com a realização de novos e específicos objetivos e metas.

## CAPÍTULO 7

### CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Uma organização só sobrevive e se legitima em função da realização de seus objetivos para um público - alvo.

Tem sido comum, no âmbito da Administração Pública, organizações se constituírem para viabilização de objetivos restritos, pessoais ou de grupos ou, ainda, para a execução de programas tentativos, de outras esferas de decisão, com disponibilidade de recursos financeiros que, para justificarem sua razão de ser, precisam ser gastos.

A FUCAT, que pode servir de paradigma para muitas organizações públicas, foi instituída para hospedar o Sistema Nacional de Emprego e o Programa Catarinense de Treinamento de Executivos.

OSINE nasceu em 1975, sob o patrocínio do Ministério do Trabalho, para desenvolver experiências de promoção de emprego e procurar legitimar-se como órgão de pesquisa e acompanhamento do mercado de trabalho e intermediação de emprego. Muitos recursos foram aplicados no preparo de equipe técnica e na criação de tecnologia e sistemas operacionais.

Posteriormente, tendo em vista conflitos de interesse entre os administradores do PNTE - Programa Nacional de Treinamento de Executivos, por um lado e, por outro lado, a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina e o Instituto Euvaldo Lodi, executores do PCTE - Programa Catarinense de Treinamento de Executivos (em convênio com o PNTE), a FUCAT absorveu o



PCTE, passando a executá-lo sob a denominação de PRODESC. Também, como no caso do SINE, o programa carecia de competência técnica para sua execução. O mesmo ocorreu com os novos programas que foram surgindo, como o PROMOSC - Programa de Formação e Aprimoramento de Mão-de-Obra de Santa Catarina e seus diversos projetos, o PROAGRO - Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Agropecuária e Pesca, o PRODEME - Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Pública Municipal e Estadual e, finalmente, o PROARTESANATO - Programa de Apoio ao Setor Artesanal - na realidade instituído sob a denominação de PROCARTE - Programa Catarinense do Artesanato.

Enormes esforços têm sido realizados pela FUCAT na busca de sua manutenção e sobrevivência. Todavia, em vão, porque seus programas de atividades não se legitimam, principalmente pela carência de recursos humanos preparados tecnicamente para responder aos problemas e necessidades da clientela. Outro problema é a falta de respaldo político e programático do Governo Estadual, o que compromete a capacidade dos programas atuarem no cumprimento dos objetivos globais e específicos da FUCAT.

Relembre-se que, na primeira gestão, as atividades da FUCAT eram consideradas prioritárias pelo próprio Plano de Governo de Konder Reis. Essa situação modificou-se com o plano do Governo seguinte que, apesar de contemplar ações no campo do trabalho e da formação de mão-de-obra, colocou a educação formal como a prioridade das prioridades.

Uma outra perda sentida pela FUCAT foi o encerramento do PRODESC, em 1979, em decorrência da extinção do próprio PNTE, então sob administração do CEBRAE, por conflitos entre os diversos órgãos federais promotores de treinamento.

Esses desacertos e conflitos de interesses refletiram-se na atuação da FUCAT que, desde a sua criação, tem atuado sem um conhecimento mais profundo da realidade do seu meio ambiente, agindo de forma apriorística e descoordenada, por impulsos dos seus diversos programas, os quais são gerenciados como se fossem ilhas isoladas dentro da organização.

Como se viu anteriormente, "para o atingimento dos objetivos definidos, em função das demandas da comunidade catariense e dos enfoques governamentais", a FUCAT elegeu uma multiplicidade de áreas definidas como prioritárias:

- Administração Pública Municipal e Estadual;
- Administração Sindical;
- Agroindústria;
- Agropecuária e Pesca;
- Artesanato;
- Cooperativismo;
- Ensino Superior;
- Higiene e Segurança do Trabalho;
- Indústria (Tradicional e Dinâmica).

Na verdade, diante desse leque enorme e complexo de áreas a FUCAT não tem tido condições de proporcionar atendimento adequado a cada uma delas. O que ela vem realizando é muito mais uma multiplicidade de cursos de treinamento, visando o atingimento de metas quantitativas. Além do mais, por falta de recursos humanos qualificados, a FUCAT vem utilizando-se do apoio técnico de outras instituições públicas e privadas para a realização de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, muitas vezes simplesmente adquirindo pacotes de treinamento e cursos enlatados. Com isso, em muitos casos, há uma perda de qualidade do treinamento que não

atinge os interesses e necessidades da clientela. Não se pode negar que a FUCAT tem desenvolvido esforços para correção desse problema. Todavia, isso torna-se difícil porque essas outras instituições, geralmente de fora de Santa Catarina, fazem parte de outra realidade, de outra cultura, de outro contexto sócio-econômico, o que lhes dificulta o ajustamento dos seus programas de treinamento para atendimento da realidade catarinense.

O próprio SINE/SC é apenas um angariador de oportunidades de emprego, agindo portanto de forma superficial e ineficaz no complexo sistema de emprego que está a exigir do órgão um papel mais representativo, servindo realmente como agente de assessoramento das políticas governamentais na área do Trabalho.

Já foi visto que, do ponto de vista técnico, o problema da FUCAT se apresenta como incapacidade aparente em promover a transição de uma "situação atual", que se caracteriza como insatisfatória, para uma "situação futura", desejada.

A situação atual da FUCAT pode ser assim caracterizada:

- a) restrita a um número pequeno de municípios;
- b) falta de legitimidade como órgão de treinamento e desenvolvimento da Administração Pública Estadual;
- c) não participação na formulação de políticas governamentais de Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- d) não envolvimento efetivo com outros organismos que no Estado atuam em Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- e) alto custo operacional e insuficiência técnica;
- f) baixo nível de impacto sobre a opinião pública;

- g) não realização de pesquisas sobre Recursos Humanos.

Por outro lado, a "situação futura" é caracterizada, idealmente, da seguinte forma:

- a) atuação em todo o Estado;
- b) conquista de reconhecimento como órgão de Treinamento e Desenvolvimento da Administração Pública Estadual e participação na definição das políticas governamentais de Desenvolvimento de Recursos Humanos;
- c) fornecimento de subsídios e orientação técnica para a integração das ações dos diversos órgãos de treinamento, no âmbito estadual;
- d) autosuficiência técnica através de uma equipe de competência comprovada e diversificada;
- e) elevado poder de impacto junto à opinião pública;
- f) realização de pesquisas na área de Recursos Humanos.

Ciente da necessidade dessa transição de uma situação para outra, a administração da FUCAT na gestão 1979-83 procurou elaborar propostas de correção, definindo as metas para atingimento dos novos rumos.

Todavia, não obteve êxito porque os conflitos internos continuaram a comprometer os objetivos globais da organização.

Como resultado, houve um excessivo aumento de atividades burocráticas, ampliando-se inclusive o quadro de pessoal, de 205 servidores em dezembro de 1978 para 404 em fins de 1982, com a admissão, apenas nesse ano, de 88 novos colaboradores.

Aindaque os recursos financeiros tenham sido sem-

pre insuficientes, a FUCAT tem repassado uma parte deles para outras instituições, através convênios específicos. Além disso, continua desenvolvendo atividades superpostas a outras instituições no campo do Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos, duplicando, portanto, os esforços de treinamento em Santa Catarina.

Frente aos crescentes conflitos de interesses, decorrentes de confrontos dos objetivos pessoais e setoriais (programas) com os objetivos organizacionais, da falta de respaldo governamental para suas ações, e da carência de recursos financeiros e humanos, a FUCAT vem sofrendo um processo de perda de legitimidade e, por via de consequência, vê-se impossibilitada de realizar plenamente seus objetivos organizacionais.

A primeira administração, basicamente, propôs-se a consolidar a instituição e fazê-la crescer fisicamente. A segunda Diretoria, apesar das boas intenções, acabou obtendo muito mais realizações quantitativas, que pouca repercussão tiveram no contexto em que a FUCAT estava inserida, atuando hoje mais fortemente no campo do artesanato.

Diante dessa realidade, propõe-se:

- 1º) Realização de diagnóstico sobre Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos no âmbito do Governo do Estado;
- 2º) Repasse a outras entidades dos atuais programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos que não estão voltados diretamente para o setor público estadual, bem como do programa de artesanato;
- 3º) Deslocamento do SINE/SC para o âmbito e subordinação direta da Secretaria do Trabalho;
- 4º) Transformação da FUCAT em Escola ou Instituto de Administração Pública, também sob o regime

de Fundação, com subordinação direta à Secretaria da Administração;

- 59) Repasse a outras entidades dos atuais centros de treinamento;
- 69) Sensível diminuição dos quadros funcionais, em especial do nível burocrático;
- 79) Preparo adequado dos quadros técnicos para aproveitamento pela Escola ou Instituto de Administração em seus programas de capacitação, aperfeiçoamento e especialização do quadro de pessoal do Governo do Estado.

Se a FUCAT não redirecionar seus objetivos organizacionais, ou, se por outro lado, ela não receber apoio mais substancial do Governo do Estado, inclusive tornando suas atividades realmente prioritárias no contexto atual dos planos governamentais, dificilmente conseguirá sobreviver por muito mais tempo. Não é improvável que a FUCAT, operando dentro das restritas condições atuais e com objetivos menores, no máximo na próxima gestão governamental possa ser pura e simplesmente extinta.

Por outro lado, se redirecionados seus objetivos organizacionais, é importante que se difunda por toda a estrutura da organização, e em especial a partir dos cargos e funções de segundo escalão para baixo, novas crenças e valores que possam realmente ser assimilados, internalizados por todos. Assim, mesmo com a substituição eventual dos membros da Diretoria a cada nova gestão de Governo, a instituição terá condições não só de respaldar, mas até de influir na definição dos rumos que forem sugeridos ou determinados pelos novos dirigentes.

É importante também que se procure manter um campo de energia organizacional capaz de dar suporte e, se possível, até de fortalecer as bases institucionais da organização.

O campo de energia organizacional constitui-se de todos os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos, de todas as forças psico-sociológicas, da cultura organizacional, enfim de todo o mantra global da organização que interage interna e externamente e que, ainda, em função do meio ambiente externo, se interliga com outros campos de energia organizacional. No caso da FUCAT, essa relação se dá com outros órgãos da estrutura do Governo do Estado, campos de energia organizacional onde também estão inseridas estruturas de poder que podem ou não dar força e legitimidade à organização, influenciando, inclusive, sobre o seu limite de sobrevivência e até sobre a decisão de sua extinção ou morte.

A força que constitui o campo de energia organizacional deve manter limites mínimos de adesão e coesão de todos os recursos, inclusive da força do poder, para manutenção e sobrevivência da organização. Caso contrário, se o nível energético atinge um limite crítico, como ocorre hoje com a FUCAT, o resultado é a perda de legitimidade e crise de identidade da organização.

---

## BIBLIOGRAFIA

---



01. BERNARDES, Cyro. Sociologia Aplicada à Administração. São Paulo, Atlas, 1982.
02. BRUYNE, Paul et alii. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1977.
03. CHAMPION, Dean J. A Sociologia das Organizações. São Paulo, Saraiva, 1979.
04. CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria da Administração. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1976.
05. CORREA, Joaquim Sérgio de Oliveira. O Exercício do Poder na Administração. Rio de Janeiro, Editora Documentário, 1977.
06. DELORENZO NETO, Antonio. Sociologia Aplicada à Administração: Sociologia das Organizações. São Paulo, Atlas, 1980.
07. ETZIONI, Amitai. Burocracia, Burocratização e Desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo (Organizador). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1971.
08. FOGUEL, Sérgio & SOUZA, Carlos César. Desenvolvimento e Deterioração Organizacional. São Paulo, Atlas, 1980.
09. FUCAT - Fundação Catarinense do Trabalho. Relatório das Atividades no Período 1975-78 e Plano de Trabalho para 1979. Florianópolis, 1979, Xerox.
10. \_\_\_\_\_. Diretrizes e Planos de Trabalho - 1979. Florianópolis, 1979, Xerox.
11. \_\_\_\_\_. Relatório das Atividades - 1979. Florianópolis, 1980, Xerox.
12. \_\_\_\_\_. Proposta de Trabalho para o Triênio 80/82. Florianópolis, 1980, Xerox.
13. \_\_\_\_\_. Relatório de Atividades - 1980. Florianópolis, 1981, Xerox.
14. \_\_\_\_\_. Plano de Trabalho - 1981. Florianópolis, 1981, Xerox.

15. \_\_\_\_\_. Relatório de Atividades - 1981. Florianópolis, 1982, Xerox.
16. \_\_\_\_\_. Plano de Trabalho - 1982. Florianópolis, 1982, Xerox.
17. \_\_\_\_\_. Relatório de Atividades - 1982. Florianópolis, .. 1983, Xerox.
18. GLEN, Frederick. Psicologia Social das Organizações. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.
19. GOULDNER, Alvin W. Conflitos na Teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo (Organizador). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1971.
20. GOVERNO ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS. Plano de Governo para o Período de 1975 a 1979. Florianópolis, 1975.
21. GOVERNO JORGE KONDER BORNHAUSEN. Plano de Ação do Governo para o Período de 1979 a 1983. Florianópolis, 1979.
22. GUIDA, Frederico Antônio. Panorama Geral da Administração. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1980.
23. HECLLO, Hugh. A Government of Strangers - Executive Politics in Washington. Washington, D.C., U.S.A., Brookings, 1977.
24. KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. Psicologia Social das Organizações. São Paulo, Atlas/MEC, 1974.
25. MANNHEIM, Karl. Systematic Sociology. Londres, Inglaterra, Routledge & Kegan Paul, 1957.
26. MARCH, James & SIMON, Herbert. Teoria das Organizações. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.
27. MERTON, Robert K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Organizador). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1971.

28. MOTTA, Fernando C. Prestes. Teoria Geral da Administração - Uma Introdução. São Paulo, Pioneira, 1975.
29. MOTTA, Fernando C. Prestes & PEREIRA, Luiz C. Bresser. Introdução à Organização Burocrática. São Paulo, Editora Brasiliense, 1980.
30. MOUZELIS, Nicos P. Organización y Burocracia: Una Analysis de Las Modernas Teorias. Barcelona, Espanha, Edicions 62, 1975.
31. PEREL, Vicente L. Administração: Passado, Presente e Futuro - Da Formação da Oficina à Teoria dos Sistemas. Petrópolis, R.J., Editora Vozes, 1977.
32. PERROW, Charles B. Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico. São Paulo, Atlas, 1976.
33. RAMOS, Alberto Guerreiro. A Nova Ciência das Organizações - Uma Reconceituação da Riqueza das Nações. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1981.
34. SEIDMANN, Harold. Politics, Position & Power - The Dynamics of Federal Organization. Londres, Inglaterra, Oxford University Press, 1977.
35. SELZNICK, Philip. A Liderança na Administração - Uma Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.
36. WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.
37. \_\_\_\_\_. Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Organizador). Sociologia da Burocracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1971.
38. ZALESNIK, Abraham & VRIES, M.F.R. Kets de. O Poder e a Mente Empresarial. São Paulo, Pioneira, 1981.