

Uma Programática de Treinamento

JOSÉ MEDEIROS

Assessor do Diretor-Geral do DASP

1. TREINAMENTO — FATOR DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO

A Administração de Pessoal, em síntese — di-lo os tratadistas, em sua quase unanimidade — consiste em um complexo de normas destinadas a disciplinar as relações entre o empregador e os empregados.

Alguns institutos da Administração de Pessoal, contudo, ultrapassam os limites estreitos desse conceito, e dentre êles desponta, pela sua magnitude, o do Treinamento — considerado o termo em seu sentido genérico.

Realmente, é da máxima importância libertar e desenvolver a potencialidade do funcionalismo, através de incentivos de natureza diversa, tal como — e apenas para exemplificar — situação sócio-econômica compatível com o trabalho que executa. Mas o instrumento essencial desse desenvolvimento há de ser, obrigatória e naturalmente, o treinamento funcional, que se traduz, no dizer de A. FONSECA PIMENTEL, no “conjunto de meios e processos pelos quais um indivíduo é adestrado e aperfeiçoado na execução de determinada atividade ou tarefa”.¹

Não há como discutir, pela sua expressiva auto-afirmação, o princípio exposto pelo Prof. GEORGE GRAHAM no sentido de que o treinamento para a administração pública não é apenas uma aprendizagem profissional específica, mas sim parte do amplo problema de política educacional.²

Graças aos resultados positivos do treinamento, a Administração tem reais possibilidades de contar com equipes homogêneas e qualificadas para a realização de suas múltiplas atividades, com as exigíveis eficiência e produtividade, enquanto que o funcionalismo adquire confiança em si mesmo e consciência do desenvolvimento de suas capacidades e criatividade profissionais.

1. A. Fonseca Pimentel — Alguns Aspectos do Treinamento — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 2ª edição — 1966 — pág. 10.

2. George Graham — A Education for Public Administration — Chicago — Public Administration Service — 1941.

2. NECESSIDADE INADIÁVEL DO TREINAMENTO

É curial afirmar-se que o pessoal de qualquer organização, pública ou privada, só poderá desincumbir-se continuamente e satisfatoriamente de suas atribuições se estiver sendo submetido a programas constantes de treinamento e aperfeiçoamento.

Entende-se por treinamento — aqui já em seu sentido específico — o esforço conjugado do funcionário, de seu chefe imediato e do instrutor (e às vezes os dois últimos se confundem) com o objetivo de proporcionar ao servidor os conhecimentos teóricos e práticos de que necessita para bem desempenhar as tarefas próprias de seu cargo. Em outras palavras, conforme o ensinamento de HERBERT EMMERICH, “é uma forma de educação aplicada, em estreita relação com as habilitações exigidas para o exercício do cargo”.³ O treinamento funcional se apresenta sob múltiplas formas, desde o simples aprendizado inicial do servidor, através das primeiras recomendações de seu chefe imediato e dos conselhos dos colegas de trabalho, até o curso intensivo e planejado, com a utilização das mais modernas técnicas de aprendizagem e dos recursos mais aperfeiçoados de ensino, conforme veremos adiante.

O aperfeiçoamento funcional deve ser compreendido como o meio utilizado pela Administração para propiciar a seus funcionários os conhecimentos e a prática de que precisam para o desempenho de atribuições mais elevadas e relevantes do que as exercidas até então. Isso porque não interessa apenas que o pessoal treine e se capacite para desincumbir-se de suas atuais tarefas: é imprescindível que êle seja preparado para o desempenho de atividades mais importantes, embora de preferência dentro do delineamento profissional em que se iniciou e para o qual vem demonstrando vocação.

No Serviço Civil Brasileiro, a utilização programática destes instrumentos se apresenta de vital importância e de inquestionável atualidade, devido ao estado de ebulição em que se encontra a Administração de Pessoal. Com efeito, a problemática do funcionalismo adquire acentuado realce por constituir um dos fatores essenciais à implantação da Reforma Administrativa, cujas diretrizes estão estabelecidas nos Decretos-leis nºs 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 900, de 29 de setembro de 1969.

3. ESBÔÇO DE UMA PROGRAMÁTICA DE TREINAMENTO

3.1 — Objetivo

O propósito deste artigo é o de impulsionar a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento adequados à situação atual

3. Herbert Emmerich — Manual de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1ª edição — 1962 — pág. 98.

do funcionalismo brasileiro, com vistas às necessidades inadiáveis do Serviço Civil do Poder Executivo Federal.

Configura-se problema complexo a formação do pessoal imprescindível à realização das atividades estatais, visto como "quase tóda a gama de profissões, ocupações e especializações características da sociedade moderna está representada no serviço civil do estado moderno".⁴ E os conhecimentos básicos para o desempenho de numerosas dessas atividades não são normalmente adquiríveis através do sistema educacional vigente. Daí a necessidade de supri-lo ou complementá-lo com uma formação específica.

3.2 — Treinamento de pessoal para direção e assessoramento

A título exclusivo de exemplificação, mencionem-se as atribuições inerentes à direção e ao assessoramento superiores. Com a finalidade de preencher tal lacuna, a Lei da Reforma Administrativa criou o Centro de Aperfeiçoamento, entidade autônoma vinculada ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil, com a competência de cuidar do recrutamento, seleção, aperfeiçoamento e administração do assessoramento superior, do aperfeiçoamento para o desempenho dos cargos em comissão e das funções gratificadas e de outras funções de supervisão ou especializadas.⁵

Não há como negar ou mesmo questionar — inclusive por constituir característico da administração dos países em desenvolvimento — que o nosso pessoal dirigente e de assessoramento superior se ressentia de uma formação sistemática, sintonizada com as necessidades nacionais. Nas palavras sempre esclarecedoras de BEATRIZ WAHRlich, "uma das lacunas mais críticas, senão a mais crítica, de todo o esforço reformista da administração de pessoal no serviço civil federal brasileiro decorre de não ter conseguido criar e sustentar uma estrutura de comando de alto nível para o serviço público".⁶ E todos nós já assimilamos o ensinamento de ORDWAY TEAD de que "a administração e a organização podem ser estudadas teoricamente, mas a habilidade no manejo administrativo dos problemas da organização requer, para ser perfeita, uma combi-

4. Dwight Waldo — Problemas e Aspectos da Administração Pública — Livraria Pioneira Editôra — São Paulo — 1966 — pág. 283.

5. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 — Art. 121.

6. Beatriz M. de Souza Wahrlich — "Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional" — Revista de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas — Vol. 4 — nº 1 — 1º semestre — 1970 — pág. 17.

nação de experiência real e reflexão geral sôbre esta, feita de maneira sistemática, objetiva e concreta".⁷

Embora SERVAN SCHREIBER afirme que a capacidade de gestão ou gerencial configura a mais criadora de tôdas as artes, visto ser a arte de organizar o talento⁸, é indiscutível que essa aptidão — como uma matéria-prima rara — há de ser formada, aprimorada, lapidada com o capricho artístico dos antigos ourives florentinos, para que se realize plenamente e possa cumprir a sua relevante missão. Isso porque, como já vem proclamando há muito BENEDICTO SILVA, "o sacerdote de nova espécie, que se há de incumbir dos cerimoniais litúrgicos da sociedade supermecanizada dos tempos modernos, não é o economista, nem o engenheiro, tampouco o estatístico. É o administrador. Para êle, para o que planeja, dirige e coordena, para o taumaturgo das grandes emprêsas humanas, para o alquimista que conhece a fórmula secreta do filtro da eficiência, mil vêzes mais valiosa do que a que transformasse a argila em ouro, é que estão sendo talhadas, sob medida, as vestes talaras com que se hão de celebrar os ritos e operar os milagres do trabalho cientificamente organizado."⁹

3.3 — Formação e Treinamento Peculiares

Determinadas categorias de funcionários permanentes, outrossim, precisam de formação específica e de aprimoramento peculiar, surgindo, em conseqüência, estabelecimentos destinados a formar e treinar policiais — Academia de Polícia do Departamento de Polícia Federal, diplomatas — Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores, bem como "pesquisadores em ciências biomédicas, profissionais de saúde pública e pessoal sanitário de nível médio" — Instituto Presidente Castello Branco, da Fundação Oswaldo Cruz, vinculada ao Ministério da Saúde.

3.4 — Modalidades de Treinamento

Ressalta-se, no exposto, com uma clareza meridiana, a imprescindibilidade da adoção de um programa sistemático de treinamento e aperfeiçoamento do funcionalismo brasileiro. Essa programação deve constituir mesmo condição fundamental para a implantação de novos Planos de Classificação de Cargos e

7. Ordway Tead — A Arte da Administração — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro, 1957 — pág. 240.

8. Jean-Jacques Servan Schreiber — O Desafio Americano — Editôra Expressão e Cultura — 1ª edição brasileira — 1968 — pág. 77.

9. Benedicto Silva — "A era do Administrador Profissional" — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1955 — págs. 35/6.

de Pagamento ou Retribuição, que tenham, de fato, por objetivo, aparelhar o Serviço Civil Brasileiro do elemento humano realmente qualificado para a realização das complexas e múltiplas atividades estatais.

Analisadas devidamente as deficiências do pessoal a ser treinado e as necessidades do serviço, o treinamento ou o aperfeiçoamento pode revestir-se de formas diversificadas.

A mais singela dessas formas é o treinamento ministrado ao servidor logo após o seu ingresso, dando-lhe a conhecer as atividades do órgão em que tem exercício e as tarefas que passará a executar. É o que alguns autores americanos denominam de indução — “expressão usada para definir a introdução dos empregados novos em seus cargos, de início do ponto de vista da organização e do ambiente de trabalho no sentido mais amplo do termo; a seguir, quanto às atribuições pertinentes aos novos cargos, normas para futuras promoções e assuntos afins”¹⁰. Nessa fase, o treinamento pode constituir-se em instrumento eficiente à desejável adaptação do funcionário ao serviço, coadjuvando, de modo às vezes decisivo, as providências relacionadas com a seleção, o **placement** e o estágio probatório.

A técnica usada nesse tipo de treinamento, como se sabe, “é aquela comprovada e consagrada pelo tempo, de explicação, demonstração, prática e crítica. O supervisor explica porque uma atividade é levada a efeito, demonstra-a, faz com que o candidato a pratique sob sua supervisão, e depois critica o seu desempenho até que ela seja dominada”.¹¹

É indiscutível que se trata de modalidade válida de treinamento, mas que não deve ser aplicada isoladamente, porquanto a sua utilização exclusiva não atende aos reclamos do aprimoramento funcional. Além disso, o seu êxito fica sempre condicionado às possibilidades qualitativas do supervisor ou chefe imediato do funcionário que está sendo submetido ao treinamento, eis que o “supervisor pode conhecer bem o seu trabalho mas ser incapaz de ensinar, de comunicar a um subordinado o que êle sabe; ou um supervisor pode saber ensinar mas se encontrar limitado pelo que êle próprio conhece ou não poder fazê-lo por estar sempre muito ocupado. Se uma

10. William E. Mosher and J. Donald Kingsley — Public Personnel Administration — Harpers & Brothers Publishers — New York and London — Revised Edition — 1941 — pág. 284.

11. Harold Koontz e Cyril O'Donnell — “Princípios de Administração” — Livraria Pioneira Editôra — São Paulo — 4ª edição — 1969 — 2º volume — pág. 599.

organização devesse depender exclusivamente do treinamento informal, dificilmente poderia contar com o aperfeiçoamento das habilidades e do conhecimento de seus empregados além do nível de seus supervisores".¹²

Regra geral, pois, essa aprendizagem inicial não se apresenta suficiente, havendo necessidade de complementá-la com outra modalidade de treinamento, mais extensa e complexa. Esse treinamento se evidencia como uma imperiosa e inadiável necessidade quando os grupamentos funcionais tenham sido, historicamente, constituídos de elementos humanos heterogêneos, sem prévia submissão a processos seletivos que realmente apurassem a indispensável capacitação intelectual básica.

Conforme o autor vem propugnando através do tempo, diante da situação de fato existente na Administração Pública Brasileira, "impõe-se a adoção de providências imediatas e enérgicas, a fim de possibilitar ao funcionário desqualificado ou inadequadamente qualificado a aquisição dos conhecimentos indispensáveis ao satisfatório desempenho das atribuições próprias dos cargos de que são ocupantes. O único meio racional para conseguir-se semelhante objetivo seria o treinamento intensivo, através de cursos tecnicamente planejados, nos quais se ministrassem conhecimentos teórico-práticos entremeados com a aprendizagem das técnicas de trabalho normalmente utilizáveis na execução das tarefas típicas dos cargos".¹³

3.5 — Aplicação generalizada do treinamento

O treinamento do funcionalismo federal deve abranger todas as suas categorias, desde as de atribuições rudimentares, tais como as de servente, auxiliar de portaria, etc., alcançando as administrativas, à semelhança das de datilógrafo, escriturário, almoxarife, arquivista, oficial de administração, etc., até atingir as técnicas ou altamente especializadas (médicos, engenheiros, pesquisadores, técnicos de administração, técnicos de educação, agentes fiscais, inspetores de trabalho, etc.) A modalidade de treinamento é que deve diferir, amoldando-se às características de trabalho de cada categoria funcional.

12. Milton M. Mandell — Ensaio "Padrões de Pessoal", incluído nos "Elementos de Administração Pública", organizados por Fritz Morstein Marx — Editora Atlas — 1ª edição brasileira — 1968 — pág. 538.

13. José Medeiros — "A Dinâmica da Reforma Administrativa" — *Revista do Serviço Público* — DASP — Vol. 105 — nº 1 — janeiro/abril 1970 — pág. 47.

Assim, os servidores que executam tarefas de natureza subalterna ou braçal serão submetidos a um tipo de treinamento simples, prático e objetivo, com a finalidade de capacitá-los a exercer, com eficiência e produtividade, as suas atribuições: aos auxiliares de portaria, por exemplo, seriam ministrados conhecimentos dos serviços a eles afetos, mesclados com noções elementares de relações públicas, de moral cívica e de normas básicas de comportamento.

Já os funcionários que desempenham atividades profissionais de nível médio deverão ser treinados nas respectivas técnicas de trabalho, inclusive mediante convênios com as escolas técnicas oficiais ou estabelecimentos particulares de ensino profissional, aproveitando, dessa forma, a estrutura educacional existente, com rendimento mais sensível do treinamento e menor custo operacional. Aos mecânicos de motores a explosão, por exemplo, seriam ministrados conhecimentos práticos de mecânica automobilística, capacitando-os a executar os diversos tipos de conserto, troca de peças e outros serviços inerentes à sua especialização.

Os servidores administrativos seriam objeto de treinamento próprio, com o propósito de aprimorar os seus conhecimentos das técnicas de escritório e das atividades burocráticas em geral, ensinando-lhes os modernos, racionais e econômicos métodos de trabalho, simultaneamente com os conhecimentos teóricos indispensáveis ao seu aprimoramento funcional.

Treinamento peculiar teria de ser adotado em relação aos funcionários técnicos ou especializados. Ao invés do ensino tradicional através de cursos, adotar-se-iam critérios menos convencionais e mais sofisticados: série de conferências, seminários, mesas-redonda, etc. Do mesmo modo que é comum profissionais em geral (médicos, dentistas, engenheiros, contadores, economistas, etc.) se reunirem em congressos, para exposição recíproca de novas idéias ou teorias e conseqüentes debates, os técnicos do Serviço Público deveriam ser estimulados sob programática orientação, a congregarem-se para troca de conhecimentos, experiências e métodos de trabalho, com vistas a maior eficiência de suas atividades funcionais e a dos órgãos em que tenham exercício.

Outro tipo de treinamento destinado a técnicos ou especialistas que o autor preconiza — mesmo sem reivindicar patente — é o que ele denomina de leitura comunitária, integrada das seguintes fases: 1ª) levantamento bibliográfico da literatura especializada, notadamente as obras de edição recente; 2ª) constituição de grupos reduzidos — 10 a 15 componentes;

3ª) distribuição dos livros pelos integrantes dos grupos; 4ª) leitura dos livros distribuídos, em determinado prazo, cabendo aos leitores a elaboração de resumo das idéias essenciais nêles expostas e de análise crítica; 5ª) distribuição entre os integrantes dos grupos dos resumos e das críticas dos livros; 6ª) reuniões periódicas, para debates das obras, coordenadas pelos respectivos integrantes-leitores, sob a supervisão do Presidente de cada grupo; 7ª) confecção de síntese dos debates de cada livro, para incorporação ao patrimônio cultural de cada um deles.

Essa modalidade especial de treinamento seria renovada com a transposição dos componentes dos grupos — para o aproveitamento integral da leitura dos livros e da experiência pessoal de cada um — e se justifica pela necessidade de estarem os técnicos ou especialistas atualizados com a literatura relativa às suas atividades profissionais, bem como pela impossibilidade de cada um, individualmente, ler tôdas as obras editadas. Essa técnica pode ser denominada, em termos psicológicos, transferência de aprendizagem e constitui uma etapa do treinamento de dinâmica de grupo.

3.6 — Treinamento por correspondência

Não há como desprezar-se, outrossim, no aprimoramento funcional, o treinamento através de cursos por correspondência, com a utilização das técnicas adequadas a êsse tipo de ensino, inclusive, e pelo menos parcialmente, as inerentes à instrução programada e ao método dos casos. O ensino por correspondência — todos o sabem — exige metodologia didático-pedagógica específica, visto se destinar a transmitir conhecimentos à distância, sem a presença física do instrutor ou professor, bem como sem a possibilidade de aplicação das técnicas mais sofisticadas de aprendizagem, a exemplo do audiovisual e/ou da televisão em circuito fechado.

A. FONSECA PIMENTEL nos fala, em profundo estudo sobre o assunto, da relevância do ensino por correspondência, que representa, “na luta pela disseminação da instrução, bem como na promoção do treinamento profissional, importantíssimo e eficaz instrumento, que não pode ser abandonado e que cumpre, muito pelo contrário, estimular e desenvolver”.¹⁴

No caso do Serviço Civil Brasileiro, muitos fatores recomendam a adoção desse tipo de treinamento, dentre os quais

14. A. Fonseca Pimentel — “A Educação e o Treinamento por Correspondência” — Serviço de Documentação — DASP — Rio de Janeiro — 1955 — pág. 9.

se destacam: 1) a programática de treinamento, que deve abranger a totalidade dos servidores, a fim de uniformizar o tratamento e ensinar a todos auferir as vantagens decorrentes do aprimoramento funcional; e 2) a existência de servidores com exercício nas mais distantes e isoladas localidades, em que as possibilidades da própria educação tradicional são mínimas, devido a carência de estabelecimentos de ensino e de bibliotecas com obras especializadas, despontando daí a necessidade de levar, até êles, conhecimentos atualizados e novas metodologias de trabalho.

3.7 — Valorização funcional do treinamento

Na administração brasileira, o treinamento não vem tendo repercussões funcionais de ordem prática, isto é, não se atribui ao servidor treinado nenhuma vantagem financeira, nem imediata e nem sequer mediata. Esse aspecto é de real importância do ponto de vista psicológico, pois o servidor precisa adquirir sentido exato e objetivo de estímulo para o seu aprimoramento, tanto mais em se sabendo das precárias condições de vida do funcionalismo em geral, que normalmente é contingenciado a exercer outra atividade para complementar o seu sempre deficitário orçamento doméstico.

Impõe-se, inelutavelmente, que o aprimoramento intelecto-profissional do servidor tenha influência marcante em sua vida funcional, quer proporcionando-lhe ascensão a cargos superiores ao que ocupa, quer possibilitando-lhe auferir vantagens pecuniárias imediatas.

Em pesquisa de grande significação, idealizada por ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, ficou amplamente demonstrado o elevado conceito que o treinamento goza entre o funcionalismo, através de chefes de repartição, sendo de observar-se que os dirigentes consultados opinaram no sentido de que o atual sistema de apuração de merecimento, para efeito de promoção, deve ser substituído por outro "em que o treinamento desempenhe papel exclusivo, ou pelo menos predominante", bem como o acesso deve obedecer ao critério de aproveitamento revelado em treinamento para a função superior.¹⁵

Dêsse modo, ao treinamento cabe decisivo e atuante papel na implantação de uma autêntica e positiva profissionalização no Serviço Civil Brasileiro, capaz de ensinar que o indivíduo ingresse no serviço público, progrida e se desenvolva na

15. Astério Dardeau Vieira — "A Administração de Pessoal Vista pelos Chefes de Serviço" — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 1967.

atividade escolhida, ascendendo gradativamente a postos superiores até alcançar ao ápice de sua carreira.

A par dessa característica, o treinamento deve constituir fator preponderante para a concessão de vantagens pecuniárias, a serem integradas na parte variável da retribuição do funcionário, com o objetivo de valorizar o aprimoramento profissional e de estimular o que a êle se submeter, quase sempre com sacrifício de seus momentos de lazer e de suas disponibilidades de tempo, que poderiam ser utilizados em atividades suplementares de rendimento imediato.

3.8 — Aspectos econômicos do programa de Treinamento

Admite-se a alegação, apenas para argumentar, de que seria um contra-senso injustificável procurar-se enfatizar os problemas de formação, treinamento e aperfeiçoamento do funcionalismo federal numa época, como a que atravessa o País, que se vem caracterizando pela mais rigorosa contenção nas despesas de custeio administrativo. É preciso alertar, todavia — embora possa parecer, à primeira vista, um paradoxo — que exatamente essa característica é que impõe a imediata adoção de um intenso e eficaz programa de treinamento funcional.

Oportuno invocar-se o depoimento de BECKMANN, segundo o qual “treinar empregados custa dinheiro, mas não treinar custa muito mais”¹⁶. Ora, o Governo brasileiro está gastando demais com o seu pessoal. E o único recurso para evitar que êsse dispêndio não se amplie, exagerada e infrutiferamente, será um investimento planejado objetivando a qualificação do elemento humano que materializa as atividades estatais.

Já constitui truísmo afirmar-se que a educação é a modalidade mais positiva e rendosa de investimento financeiro, na busca do desenvolvimento sócio-econômico em que se encontram empenhados os Estados modernos. E o treinamento funcional — nas formas preconizadas neste trabalho — é a própria educação dinamizada, erguida para o propósito mais patriótico que possa existir, qual seja, o de capacitar a Administração Pública a realizar plenamente as suas relevantes atividades em benefício da coletividade brasileira.

16. R. O. Beckmann — “How to Train Supervisors” — Apud A. Fonseca Pimentel — “Alguns Aspectos do Treinamento” — Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro — 2ª edição — 1966 — pág. 18.