

O Treinamento Como Atividade Meio no Serviço Público

ARY TEIXEIRA

A "Revista do Serviço Público", com o propósito de estimular os alunos dos Cursos de Administração do D.A.S.P. que se tenham destacado nos estudos levados a efeito naquela instituição de ensino, dá prosseguimento, no presente número, à publicação dos trabalhos considerados de boa qualidade, indicados pelos professores responsáveis pela matéria e pelo Sr. Diretor dos Cursos de Administração.

O presente artigo de autoria de ARY TEIXEIRA está nas condições acima mencionadas, devendo-se ressaltar o tratamento que o autor ofereceu ao assunto, um dos mais atraentes em matéria de administração de pessoal.

* * *

O fato mais importante em todo setor de trabalho é a produção. Uma empresa, uma repartição pública ou uma unidade militar existem para produzir utilidades ou serviços. A maior responsabilidade de uma direção ou chefia de serviço repousa indiscutivelmente na produção.

A boa produção não se mede apenas pela qualidade e quantidade, mas também pelo seu custo, pelo que importou em esforço humano e em gasto de material. Assim, a melhor produção é a que resulta do trabalho eficiente, entendida eficiência como a qualidade pessoal que conduz o trabalhador a produzir mais, a produzir o melhor, no menor espaço de tempo e com o gasto mínimo possível de material.

A economia moderna tornou o trabalho extremamente dividido. O progresso industrial criou a grande empresa composta de centenas ou milhares de empregados, onde o princípio da divisão do trabalho tem a mais ampla aplicação. O trabalho foi decomposto num número infinito de operações e cada trabalhador se incumbem de pequena tarefa, surgindo, daí, a especialização. Com isso, não só se aumentou extraordinariamente o rendimento do trabalho, como se simplificou profundamente a formação profissional do trabalhador, pois a tarefa que lhe é atribuída exige d'ele um mínimo de aprendizagem para executá-la a contento.

Antes da chamada revolução industrial a coisa era diferente. O elemento produtor era o artesanato, com seus Mestres, Oficiais e Aprendizes, em tôdas as profissões. Para fazer-se artezão o indivíduo passava, na oficina, por longo período de aprendizagem, pois precisava conhecer em sua totalidade as fases de produção de determinada mercadoria ou artigo e devia aprender todos os segredos do *métier*.

* * *

Como competidor das emprêsas privadas temos hoje o Estado que é também um grande produtor de serviços e o maior empregador dentre todos, quer pela expressão numérica de seus servidores, quer pela enorme variedade de profissões que acolhe em suas repartições, oficinas, serviços e entidades militares.

A administração pública e a administração privada competem em dois terrenos: no mercado de trabalho e no conceito do público. Como empregadora, a administração pública goza, no Brasil, do maior prestígio, mas no que toca ao padrão de serviços vemos a opinião geral pender para a administração particular, tendo-a em melhor conceito.

É de notar que por ser regulamentada, como tôda atividade estatal, e assim sujeita a normas mais rígidas, a administração pública não pode responder com a mesma presteza e flexibilidade às solicitações de sua clientela, como o podem fazer as emprêsas privadas cujos órgãos de direção gozam de mais liberdade de movimentos e de arbítrio nas decisões.

O trabalho burocrático, que é o mais comum na administração pública, é também o mais ligado ao interesse geral da coletividade, por que êle movimenta as atividades específicas do Estado que são as fiscais, fazendárias, judiciárias e de segurança.

Ora, para boa execução do trabalho burocrático não podem ser adotadas as mesmas normas simplificadoras ao alcance da emprêsa privada e que, dando alto rendimento ao trabalho industrial, realizam a produção em série.

O serviço burocrático tem limitadas possibilidades de simplificação e de mecanização, dependendo a sua eficiência muito mais da capacidade e do treinamento do servidor que o executa. A formação profissional e o treinamento do servidor são, por isso, questões da maior relevância dentro dos quadros do serviço público.

Devido ao sistema de competência delegada, grande massa de servidores públicos atua diretamente nos assuntos administrativos, lidando com os interesses da vastíssima clientela das repartições do Estado. Não são meros executores de ordens superiores, mas agentes responsáveis dos atos que praticam e devem, portanto, agir com segurança, critério e discernimento, sem indecisões ou erros emanados de ignorância ou despreparo para a função.

A formação profissional dos servidores públicos precisa merecer dos governantes mais acurada atenção, porque a incapacidade do funcionalismo será sempre danosa às diretrizes traçadas, aos programas de govêrno elaborados e mesmo às tarefas rotineiras da administração.

No sistema vigente, a formação do servidor público encontra o seu primeiro teste no recrutamento e na seleção. A seleção de pessoal prova que o servidor possui a qualificação necessária ao desempenho do cargo, isto é, uma base cultural adequada e os conhecimentos especializados para a carreira ou profissão. Na fase seguinte do processo seletivo, que é o estágio probatório, o servidor faz a sua adaptação ao trabalho, demonstrando as qualidades que só no exercício do cargo poderia revelar.

Vencendo essas três etapas da seleção, o servidor completa a sua formação básica. Mas carece ainda do aperfeiçoamento e este não decorrerá apenas da ação do tempo. O aperfeiçoamento é um processo contínuo que tem como instrumento uma das mais importantes funções da administração de pessoal: o treinamento.

Segundo a definição de MILTON HALL, treinamento é o processo de auxiliar o servidor a adquirir eficiência em seu trabalho presente ou futuro, pelo desenvolvimento nêle de hábitos apropriados de pensamento e ação, habilidades, técnicas, conhecimentos e atitudes.

* * *

Malgrado a evolução por que passou nos últimos vinte anos, o nosso serviço público civil ainda apresenta aspectos negativos, sendo alvo de queixas justificáveis de sua clientela, e sofre a crítica inexorável e, às vezes, ferina da opinião pública e da imprensa. Acusa-se a administração de mal organizada e seu funcionalismo de incapaz, vadio ou desidioso.

Quem conheça, porém, a máquina administrativa por dentro e tenha analisado com espírito objetivo o conjunto de órgãos, normas e sistemas que a compõem, não partilha decerto da opinião pessimista, pois terá verificado que o defeito não reside na organização, nem o mal está na pretendida incapacidade do pessoal.

Em suas linhas gerais e afora um ou outro Departamento ou Serviço que se conservou antiquado, os Ministérios, tendo centralizadas as funções de administração geral, oferecem a organização departamental que melhor garante o rendimento dos serviços. Não faltam, por outro lado, às repartições públicas federais instalações, equipamentos e normas de trabalho tão bons, senão melhores que os à disposição da maioria das empresas privadas. Com relação a certos serviços industriais, não se confirma a pretensa superioridade da administração particular. Os oferecidos pelo Estado rivalizam com os das empresas concessionárias.

O confronto entre os dois tipos de administração só se revela desfavorável à administração pública no plano da complexidade burocrática consideravelmente maior nesta última. A burocracia não é, porém, um mal, mas uma necessidade inelutável do regime democrático. Suprimi-la seria implantar o arbítrio das decisões rápidas, tomadas sem o exame minucioso e esclarecedor dos fatos, sem a devida ponderação dos interesses em jogo. O serviço público não é balcão onde um cidadão possa ser pronta e sistematicamente servido pelo agente do poder público, com a dispensa sumária das formalidades impostas pela ordem jurídica.

A administração pública deve ser analisada e julgada segundo os processos que lhe são peculiares, sua alta finalidade, suas possibilidades e limitações.

Neste breve comentário pretendemos demonstrar que a causa principal das deficiências freqüentemente apontadas no serviço público se relaciona indubitavelmente com o elemento pessoal, não exprimindo, entretanto, um defeito intrínseco do funcionalismo. Cabe ressaltar que mais da metade da massa de servidores ora existente não foi cientificamente recrutada ou selecionada, não passou pelo crivo dos concursos e mesmo aqueles que cumpriram as exigências de seleção carecem ainda do aperfeiçoamento, de um treinamento efetivo, constante e sistemático, único meio de mantê-los no nível necessário de eficiência.

Nas Forças Armadas o treinamento, sob a forma de instrução militar, é cotidiano, permanente, além de que sargentos e oficiais são periodicamente submetidos a cursos de aperfeiçoamento. Temos ainda o exemplo do desportista que, para manter-se em forma, precisa treinar constantemente.

Se um trabalhador executa diariamente uma determinada tarefa e, para fazê-lo, depende principalmente de atividade motora, por força da repetição se tornará muito hábil no exercício desse trabalho. No caso do trabalho de natureza burocrática não se pode, porém, confiar apenas na ação do tempo. Um novato bem treinado terá meios de superar um veterano na eficiência com que dá conta de suas tarefas.

O exercício das funções burocráticas exige menos aprendizagem motora ou habilidade de lidar com coisas do que aprendizagem de informações, de conhecimentos, de atitudes de apreciação e de crítica. É trabalho cujo instrumental se constitui mais de idéias e de informações do que de atividade mecânica. A escrituração de livros ou fichas, a técnica de arquivo, as informações e os pareceres em processos, a redação de atos oficiais, que são as funções mais comuns da atividade burocrática, apresentam repetidamente problemas novos à inteligência do funcionário. Para ter respostas prontas a cada aspecto novo e diferente que o trabalho lhe oferece, o servidor precisa dominar inteiramente os assuntos relativos aos seus encargos e sabemos que só pode atingir a esse estágio por meio de treinamento contínuo e bem orientado.

Em geral, o servidor recebe o treinamento somente pela ação de seu chefe imediato. É um treinamento ministrado de forma precária, dado que o chefe de serviço tem muitas outras atribuições a executar, responsável que é pela produção, pela disciplina, pela coordenação das atividades, além de tantos outros deveres, não podendo, assim, dedicar-se a fundo ao treinamento de sua equipe de trabalho.

Ninguém contesta que o treinamento, além de atribuição da chefia, é importante função da administração de pessoal e o mais relevante fator da eficiência funcional. Essa é a opinião dos autores, de quantos entendem do assunto, dos que estudaram e planejaram a sistematização das coisas e fatos da administração. É, pois, de estranhar-se que sendo o treinamento uma necessidade comum a todos os órgãos executivos não se tenha ainda cogitado seriamente de incluí-lo como função permanente dos órgãos da administração geral.

Data de 15 anos, entre nós, a institucionalização ou centralização das atividades meios. Foi uma das primeiras etapas da reforma administrativa iniciada em 1936 com a Lei n.º 284. Os ramos principais da administração geral, tais como pessoal, material, orçamento e obras, foram centralizados num só Departamento, de que passaram a constituir Divisões, as quais especificamente tratam daqueles assuntos. De início não se descurou de duas outras funções importantes como atividades meios secundárias, ou seja, as funções de organizar e a de treinar. Foram instituídas nos ministérios as Comissões de Eficiência que articuladas com o DASP e a êste tècnicamente subordinadas deveriam atender àquelas duas funções, como se depreende da leitura dos respectivos regulamentos. Julgados mais tarde de fraca funcionalidade, foram suprimidas essas Comissões, mas persistiram no DASP os órgãos encarregados da organização (*D.O.*) e do aperfeiçoamento (*D.S.A.*), esta última completada depois com os Cursos de Administração.

O treinamento que desde então vem sendo ministrado por êsses órgãos, — Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e Cursos de Administração, — só beneficia, porém, uma parcela ínfima do funcionalismo, aquela que espontaneamente se submete ao treinamento extra-funcional.

Em serviço, no próprio ambiente de trabalho, o treinamento se tornará mais efetivo e valioso, porque se atém às tarefas específicas do servidor, se dirige às dificuldades concretas da execução do trabalho, situa melhor as deficiências individuais e pode aplicar métodos mais eficazes.

Um órgão específico de treinamento não existe ainda nos ministérios. Não ocorre o mesmo com a função técnica da organização que durante longo tempo pertenceu às Divisões de Orçamento e hoje possui órgão próprio nas Secções de Organização existentes em todos os Departamentos de administração ministeriais.

A máquina administrativa tem, assim, uma peça de menos. Ressente-se a administração geral da falta do órgão capaz de propiciar o treinamento no trabalho, a fim de que não continue como encargo exclusivo da chefia de serviço. Como acima dissemos os chefes precisam de auxílio nessa atribuição árdua e difícil.

Se a função de treinar pertence à administração de pessoal, no órgão de pessoal deveria fixar-se a equipe, turma ou secção de treinamento, composta de servidores que dominassem as técnicas de treinamento e de organização. Êsse órgão por cuja existência propugnamos deveria possuir abundante documentação sôbre os serviços do ministério, seus servidores trabalhariam em equipe e se deslocariam sempre que necessário para as repartições onde no momento lhes coubesse dar treinamento ao respectivo pessoal. Agiriam por solicitação das autoridades responsáveis pela repartição ou serviço e sempre em estreita colaboração com a chefia imediata das unidades que carecessem do treinamento. Não seria conveniente, nessa forma de treinamento, a fixação de planos ou programas muito gerais que abrangessem integralmente carreiras funcionais ou órgãos de serviço, porque os planos assim elaborados se tornam mais ou menos líricos, por dependerem em sua execução de uma problemática adesão coletiva do grupo a que se destinam.

De qualquer modo, cremos já ser tempo de se darem bases mais sólidas a essa atividade reputada de importância fundamental para a administração.