

Treinamento para Governos Municipais nos Estados Unidos

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

PARA muitos, “treinamento” e “educação” do servidor (“training and employee education”) são usados indiferentemente para designar as mesmas atividades; para outros tratadistas de Administração de pessoal, porém, tais expressões têm um significativo perfeitamente distinto, em função, principalmente, de quem administra o treinamento (de um modo geral, o Governo) ou a educação (em geral os Colégios Universitários).

Tomaremos como base para êste trabalho, a classificação, geralmente aceita, que foi adotada pela *Advisory Conference on Public Service Training* (called by “Office of Education” — abril, 1939) e que, em linhas gerais, é a seguinte :

Pre-Entry Education — E’ o que poderíamos chamar de “educação ou instrução prévia” — Consiste na soma de experiência educacional que o indivíduo adquiriu antes de ser aceito como funcionário público ou empregado. E’ a massa dos conhecimentos que formam a instrução geral do indivíduo.

Pre-Entry Training — que nós traduzimos como *Treinamento Prévio*, e que consiste em uma parcela extraída dos conhecimentos gerais adquiridos através da “pre-entry education”, e que deve ser ministrada ao indivíduo, antes de seu ingresso no serviço público, em um caráter eminentemente específico, tendo em vista os conhecimentos, ou a experiência educacional, particularmente relacionados com a natureza do futuro emprêgo. E’ aqui saliente o papel desempenhado pelas Escolas e Universidades que, em colaboração estreita com o Governo, podem formar elementos de escol para o desempenho, no futuro, das funções públicas na sua diversidade. Essa fase comporta o interessante sistema de “estágios de treinamento” de universitários nas repartições públicas às quais deverão prestar futuramente os seus serviços. (1)

Post-Entry Education — Pode ser entendido como sendo a soma de conhecimentos e experiências adquiridas pelo indivíduo — já como funcionário — através dos processos usuais de ensino (processos educacionais) ensino êsse, como é óbvio, que deve estar relacionado com as diferentes especialidades.

In-Service Training, que é o *Treinamento em Serviço*. E’ o treinamento por excelência, no sentido prático. E’ a parte da experiência educacional (post-entry education) destinada à obtenção da eficiência do funcionário no desempenho das tarefas que lhe cabem em razão de ofício, ou ao preparo dêsse funcionário para uma determinada função.

Os autores dessa classificação recomendam, com ênfase especial, que não se pode adotar tais definições em termos rígidos. O que para determinadas jurisdições governamentais assume caráter de conhecimento básico para o ingresso em determinado cargo público — exigindo uma educação prévia ou um treinamento prévio adequados — já não tem a mesma importância, ou mesmo nenhuma importância, em outras, sendo relegado para plano secundário. Assim, também, é, muitas vezes, de capital importância que se desenvolva, mediante treinamento em serviço, um determinado conhecimento, para atender à exigência de certos fatores ecológicos, não comuns a tôdas as jurisdições, do que resulta que para cargos iguais um determinado conhecimento pode ser ou não indispensável, conforme o ambiente característico de cada lugar. E’ o que nos explicam, com grande agudeza de observação, os autores de “Municipal Personnel Administration”.

“These definitions will be useful only to the extent that they are not permitted to create hard-and-fast-lines. To illustrate, a course in Spanish might legitimately be considered “in service training” for a policeman in a Texas border town, or for a file clerk in a New Mexico record’s office, but it would be considered “postentry education” for these same employees in other cities where spanish has only a cultural value” (p. 138). (2)

TREINAMENTO EM SERVIÇO, PARA O GOVERNO MUNICIPAL, NOS ESTADOS UNIDOS

Existe nos Estados Unidos uma quantidade apreciável de compêndios e manuais que se ocupam do treinamento e, especificamente, do “treinamento para o Governo Municipal”. Seria impossível tentar expor aqui os diversos métodos ou conselhos a tal respeito existentes naquele grande país. Por nos parecer mais atual — ao mesmo tempo que mais acessível, dada a linguagem sim-

(1) Ver HENRY REINING Jr., “Estágio de Treinamento no Governo Nacional dos Estados Unidos” — in *Revista do Serviço Público*, Rio, 1944, Vol. III, n.º 1, págs. 22-27.

(2) “Municipal Personnel Administration” (The International City Managers Association) publicado para o “The Institute for Training in Municipal Administration”, Chicago, U.S.A., Cap. VI, págs. 135-172, 1949.

ples com que está redigida — achamos oportuna e mais prática a adoção dos processos e da técnica aconselhados pela já citada obra, "Municipal Personnel Administration" (2A), de maneira que a exposição que se segue — e que de fato retrata o que de mais moderno se tem feito nos Estados Unidos — tem como base aquêles ensinamentos.

RESPONSABILIDADE DOS SUPERVISORES

Na organização de um programa de treinamento surge desde logo a idéia do responsável por essa organização. E' o que os americanos chamam de "responsability of management and operating of officials", no treinamento.

A êste respeito é indispensável que, de uma vez por tôdas, se esclareça qualquer dúvida que possa subsistir no concernente à responsabilidade indelegável que, no tocante a êsse mister, cabe aos supervisores, seja qual fôr a posição que êles ocupem, dentro da escala hierárquica. Um dos maiores erros, que tem impedido o progresso do treinamento em serviço, consiste, precisamente, na falsa noção que alguns possuem de que o treinamento, ou a função de treinar, pode ser delegada a alguma seção ou a funcionários especializados nesse setor. Muito embora tais especialistas possam e devam ser usados, tal conselho não importa na exclusão da responsabilidade primária daqueles que ocupam os postos de gerência ou de supervisão. Como se sabe, é básico, para que um programa de treinamento seja bem executado, que a direção desempenhe um *papel ativo* nessa tarefa, sem o que não se conseguirá levar avante o que fôr planejado. E' o que se encontra, bem desenvolvido, no trecho abaixo transcrito de um número de junho, de 1942, de "Public Management".

"One of the greatest handcaps to the progress of in-service training has been the mistaken notion that training is a specialized function that can and should be delegated to an officier or unit. Although training specialists have an important role to play, the primary responsibility for training lies with the managerial and supervisory officials of the administration from the chief administrator down to the police sargent, or construction foreman, or office supervisor". (3)

O chefe administrativo, justamente por se encontrar no tôpo da pirâmide, em termos de responsabilidade e de autoridade, é, por essa razão, o chefe natural de treinamento.

ENCARREGADO DE TREINAMENTO (TRAINING OFFICER) E UNIDADE CENTRAL DE TREINAMENTO (CENTRAL TRAINING UNIT)

Em qualquer jurisdição, seja ela de pequena, de média ou de grandes proporções, é necessário que exista um organismo central com a incumbência de supervisionar o treinamento. Na cidade pequena, os problemas são de natureza mais simpli-

ficada. Nesse caso, o Chefe do Govêrno respectivo é quem assume as responsabilidades e os encargos maiores atinentes ao programa e à supervisão geral do treinamento. Nas grandes áreas há necessidade da instalação de uma "Unidade central de treinamento" — o que os norte-americanos chamam de "Central Training Unit". Êsse organismo presta serviços auxiliares, exclusivamente dedicados ao treinamento (*auxiliary training services*).

O "training officer" é o encarregado do treinamento. Nas cidades médias o "training officer" tem funções que abrangem as desenvolvidas nas grandes pela unidade central de treinamento.

O "training officer" tem funções importantíssimas, e mesmo básicas, no treinamento. Entre as inúmeras atribuições cometidas aos encarregados do treinamento podemos pôr em relêvo as que se seguem :

- a) Planejar ou auxiliar o planejamento de programas de treinamento;
- b) Aconselhar e orientar os administradores do treinamento;
- c) Imprimir energia aos principais executores do progresso de treinamento, e
- d) Coordenar as atividades do treinamento.

Em face dessas funções, o "training officer" tem por encargo avaliar quais os setores que mais necessitam de treinamento, mediante questionários ou outros processos usados. E' êle quem supervisiona os trabalhos que visam à execução das normas planejadas para o treinamento; participa, também, da avaliação dos resultados. Presta colaboração direta ao Chefe do Executivo local, valendo-se para isso de seus conhecimentos especializados nos diversos métodos de treinamento. Verificada a hipótese de não estar o treinamento produzindo os resultados esperados — esgotados os meios regulares mantidos pela unidade local — cabe ao "Training Officer" entrar em contato com outras agências, cujos métodos estejam mais atualizados ou racionalizados, para que, então, possa, por intermédio dessa colaboração interadministrativa, atingir aos fins almejados. Essa colaboração entre agências municipais, estaduais ou mesmo federais é freqüente nos Estados Unidos e é considerada de grande utilidade para todos os problemas vividos nas diferentes jurisdições.

TÉCNICA PARA UM PLANO DE TREINAMENTO — QUEM NECESSITA DE TREINAMENTO ("TRAINING NEEDS") — CLASSIFICAÇÃO DE ACÔRDO COM AS NECESSIDADES — ANÁLISE PRÉVIA PARA FINS DE TREINAMENTO ("TRAINING SURVEY")

A primeira preocupação, ao ser iniciado um plano de "treinamento em serviço", é a determinação prévia e cuidadosa de quais os treinamentos de que necessitam os servidores que integram a jurisdição, em face das deficiências observadas nas diferentes especializações. Segue-se então o "exame ou análise do treinamento" ("training survey")

(2A) Idem.

(3) *Training as a Management Function* — in "Public Management", junho de 1942, U.S.A.

que é, sem dúvida alguma, a fase mais importante do planejamento do programa de treinamento. Há, nessa ocasião, necessidade de uma análise detida e minuciosa das necessidades de treinamento em função das peculiaridades de cada cidade ou jurisdição. Essa análise — que poderemos chamar de “análise prévia” — pode basear-se nos dados que se seguem :

- a) natureza do cargo que ocupa o funcionário (“occupational classification”);
- b) número de funcionários a serem submetidos a treinamento;
- c) prévia educação dos funcionários (“pre-vius education of employees”);
- d) experiência dos funcionários;
- e) distribuição do treinamento em razão das necessidades mais evidentes.

Todos êsses pontos, mediante entrevistas ou, preferencialmente, por intermédio de questionários, devem ser esclarecidos, não só pelos supervisores mas, ainda, pelos próprios funcionários.

A análise preliminar, depois de obtidos os dados acima, deve ser seguida de uma reunião da qual deverão participar os elementos dirigentes do Governo, diretamente interessados na elaboração do programa de treinamento, e na reunião poderão ser debatidos os seguintes pontos :

1. Apreciação sobre a significação do treinamento que se vai planejar;
2. Revisão dos processos técnicos de treinamento correntes ou “em voga” na cidade, ou fora do seu âmbito, para que não se desperdice a experiência das municipalidades vizinhas;
3. Identificação dos requisitos mais importantes do problema, ou do treinamento que requer maior atenção no momento;
4. Determinação de quais são êsses requisitos, tendo em vista :

- a) desenvolvimento das oportunidades que se oferecem para a realização do programa, dentro da jurisdição, no âmbito local;
- b) uso de escolas públicas locais;
- c) uso de colégios e universidades locais ou circunvizinhas;
- d) uso dos serviços de repartições estaduais;
- e) o mesmo com relação às repartições federais; e
- f) uso de serviços e material das organizações profissionais nacionais.

Da reunião entre os membros influentes do governo local — que nos Estados Unidos constituem o “Steering Committee” — deverá ficar resolvido qual o treinamento do programa a ser cumprido com os recursos próprios — dentro da jurisdição — e qual aquêle que dependerá do auxílio ou da colaboração de outras jurisdições.

De toda essa análise surge, necessariamente, uma lista de grupos de funcionários (classificados de acôrdo com as semelhanças existentes entre os

cargos que ocupam), e que necessitam de treinamento, como, por exemplo :

1. Bombeiros e policiais.
2. Funcionários que tratam com o público.
3. Profissionais e cientistas.
4. Pessoal administrativo.
5. Supervisores.
6. Amanuenses (“clerical employees”).
7. Redatores, etc.

Êsse grupo é genérico e comporta, naturalmente, subdivisões dentro de cada espécie. Tomemos, por exemplo, o caso do policial, cuja carreira pode abranger treinamentos típicos para as necessidades de cada grupo de indivíduo, tendo em vista os progressos obtidos na referida carreira. Temos, assim, que o treinamento para o policial pode, especificamente, visar às situações que se seguem :

1. Novos recrutas.
2. Patrulheiros experientes.
3. Comandantes.
4. Especialistas em comunicações.
5. Detetives.
6. Especialistas na ação preventiva contra o crime (“crime preventius officers”).
7. Peritos em identificação, etc.

São êsses, em linhas muito resumidas — quase que esquematizados — os pontos principais que devem ser observados no planejamento de um treinamento, com base científica. Mas, existem outros, como veremos a seguir.

ANÁLISE DO TRABALHO : CONTEÚDO DO PROGRAMA DE TREINAMENTO

A importância da análise do trabalho se revela, principalmente, em função da diversidade de “aplicações que ela pode ter como instrumento de organizações”. Tais aplicações, que são inúmeras, apresentam-se sobremodo significativas: na classificação dos cargos e funções; na fixação dos níveis de remuneração; no *treinamento*; e no aperfeiçoamento dos métodos e instrumentos de trabalho”. (4)

Essa é uma das razões pela qual DALE YODER nos diz que :

“The first step in any extensive program and likewise the almost essential foundation therefore is a survey of labor needs, a carefull determination of the types of positions and workers to fil them that are required to carry on the business. A majority of all the wide range of personel function require such a preliminary analyses. If is necessary if appropriate sources of workers are to be made available; and it is equally important as a basis for selection training, rating, remuneration transfer and promo-

(4) TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — *Análise do Trabalho* — in “Revista do Serviço Público” D. A. S. P., Rio, 1943, vol. II, n.º 3, págs. 18-21.

tion, employment stabilization, and numerous other highly important personnel functions, before any of these operations can be critically evaluated, it is necessary to know what jobs are to be done, what types of workers and personnel abilities are required, and how these are related to each other" (5).

ANÁLISE DO TRABALHO E TREINAMENTO

"O indivíduo é treinado para desempenhar melhor o trabalho a seu cargo. O treinamento objetiva a aquisição, por parte do indivíduo, de conhecimentos, hábitos e técnicas de trabalho mais aperfeiçoados, aquisição esta que redundará em mais estreita integração entre os indivíduos e o trabalho, através de um mais racional aproveitamento de capacidade, métodos de execução, experiências e ensinamentos. Isso envolve, naturalmente, não apenas o conhecimento do trabalho e de suas atuais condições de execução, mas também o que é de extrema importância e de suas tendências (v.g. passagem da fase manual para a fase mecânica, tendência à especialização, etc.) e o dos reflexos que sobre ele podem ter as novas descobertas e os novos processos de trabalho surgidos em outros setores de atividade".

Antes de mais nada, queremos frisar que, para a importante tarefa da análise do trabalho, não se improvisam técnicos. É óbvio, pois, que, na análise do trabalho, já se pressupõe a idéia de que os analistas, além de serem indivíduos cultos e instruídos, devem ter recebido treino especial para o exercício dessas funções.

Devem, ainda, os analistas receber auxílio dos órgãos de estafe, na forma de instruções práticas e padronizadas.

Salienta o Professor Henry Reining Jr. que "para realizar uma análise detalhada, isto é, quando for necessário obter grande soma de informações, o analista pode mesmo aprender a profissão ou fazer parte de uma equipe ou grupo de profissionais, a fim de obter informações atualizadas e diretas durante um determinado período. Este método foi utilizado no estudo de uma profissão para que fosse determinada a possibilidade de aplicação de testes psicológicos para mensuração de tipos de habilidades e aptidões requeridas pelo trabalho.

MÉTODOS DE ANÁLISE DE TRABALHO

Existem diversos métodos utilizados para a análise do trabalho, que geralmente começam pelo processo do questionário, o qual é complementado por entrevistas e, principalmente, pela observação. A análise do trabalho para ser bem feita exige uma combinação de métodos.

Quando a natureza do trabalho deixa margem a obtenção de informações — o que quase sempre ocorre — surge a possibilidade da participação dos

funcionários e supervisores, na descrição ou na análise do trabalho. O processo usado para obtenção dessa participação é o questionário, que deverá ser preenchido, como disse, tanto pelos funcionários como pelos supervisores, para uma comparação futura por parte do analista. No questionário devem ser solicitadas as mais detalhadas informações (além do nome, profissão e repartição do funcionário), sobre os deveres (com minúcias sobre o que faz o funcionário), e discriminadas as séries de operações que executam, se for o caso: material e equipamento utilizados; conhecimentos necessários; dificuldades mais evidentes no desempenho das tarefas etc.

A entrevista, pela qual o analista obtém, à viva voz, dos supervisores e funcionários, informações mais detalhadas sobre tudo o que se relaciona com o trabalho a ser analisado, e a observação direta da execução das tarefas que o integram, são os complementos ideais do método do questionário, porque, depois de registradas e confrontadas com os informes obtidos neste último, permitem uma conclusão precisa e real sobre o quadro desse trabalho.

MÉTODOS DE TREINAMENTO EM SERVIÇO

Devemos acentuar, logo de início, que não existe, em matéria de treinamento em serviço, um método ideal, ou métodos melhores uns que os outros. Existem os métodos, considerados clássicos, que iremos enumerar e descrever concisamente. Todos eles apresentam defeitos e vantagens, sendo que o critério para a escolha e adoção desses métodos depende das circunstâncias.

Os métodos normais de treinamento em serviço são os seguintes:

- a) Instrução em grupo, fora dos serviços ("Group instruction off the job");
- b) Instrução individual, fora do serviço ("Individual instruction off the job"); e
- c) Instrução individual no trabalho ("Individual instruction in the job").

Em todos esses métodos são, ou devem ser utilizados, os chamados "instrumentos auxiliares de treinamento", como sejam: as bibliotecas, os filmes cinematográficos, os esquemas ou diagramas, enfim, aquilo que os norte-americanos denominam "visual and auditory aids". São também poderosos elementos auxiliares os manuais de treinamento e outras publicações diversas.

O primeiro dos métodos citados consiste, em resumo: em cursos de breve duração ("Institute and short courses"), leituras, conferências, inspeções ou visitas nas repartições da jurisdição, ou fora dela, demonstrações (aqui se usa do recurso das "visual and auditory aids"), situações simuladas (principalmente para o estudo da reação e da iniciativa, em caso de emergências), investigações ou pesquisas em laboratórios, discussões, seminários etc. Esse método deve ser empregado, de

(5) DALE YODER — *Personnel and Labor Relations* — N. Y. — U. S. A.

preferência, quando existem funcionários que, dada a natureza e semelhança dos cargos e o interesse comum a um determinado assunto, se dispõem a estudá-lo em conjunto.

A instrução individual, fora do serviço, compreende: os cursos por correspondência, que assumem particular importância quando se trata de funcionários que trabalham no interior, longe das sedes centrais da jurisdição; as leituras e pesquisas orientadas pelo supervisor; os clubes de leitura; as viagens de estudo etc.

A instrução individual no trabalho é o treinamento mais comumente usado; é o treinamento que consiste na prática supervisionada, vale dizer, no desempenho das diversas tarefas inerentes ao cargo ou função que o empregado ocupa, sob a supervisão do chefe. A "prática supervisionada" comporta quatro fases, que são as geralmente adotadas, a saber: preparação do empregado para receber a instrução; apresentação do trabalho; aplicação e verificação. Usa-se, com frequência, na instrução individual no trabalho, o método de rodízio dos empregados nos diversos serviços existentes na organização ("rotation in assignment"). (6)

CONCLUSÃO

O assunto comporta estudo amplo. Cada um dos recursos usados em qualquer dos métodos indicados exige preparação cuidadosa e programas bem engendrados, razão pela qual os encarregados, tanto do planejamento como da execução desses programas de instrução, necessitam de possuir conhecimentos profundos e experiência larga nessa especialidade.

Não é possível — porque iríamos estender-nos demasiadamente sobre a matéria — oferecer maiores detalhes técnicos no que respeita à elaboração dos programas dos diferentes tipos de instrução que chamamos de métodos de treinamento. Serve, entretanto, a ligeira descrição que fizemos em cada um deles para dar uma noção geral do assunto; e esse era exatamente o nosso objetivo, neste trabalho.

(6) EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Rio, Imprensa Nacional, 1949 — Cap. XI, págs. 192-201.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIATION, The INTERNATIONAL City MANAGERS — *Municipal Personnel Administration* — Publicado para o "The Institute for Training in Municipal Administration" — Chicago, Illinois, U.S.A. — Capítulo VI, págs. 135-172.
Training for Municipal Administration — "A committee... report" — Chicago — 1936 — págs. 8-15.

BARIDON, Felix e Loomis, Earl — *Personnel Problems* — U.S.A. p. 161.

Civil Service Assembly — *Employee Training in The Public Service* — Chicago, U.S.A., 1941 págs. 48/52.

GRAHAN, George G. — *Education for Public Administration* — Chicago, U.S.A. — 1941 ("Public Administration Service").

GULICK, Luther — *Treinamento para o Serviço Público* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1945, V. IV., n.º 2, págs. 135/124.

HALL, Milton e outros — *Employee Training in the Public Service* — ed. Civil Service Assembly of the United States and Canada — Chicago, U.S.A., págs. 2-23.

LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro — *A Importância do Treinamento* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, V. I, n.º 2, págs. 27/30.

LOPES, Tomás de Vilanova Monteiro — *Análise do Trabalho* — Sua utilização na Administração de Pessoal — in "Revista do Serviço Público" — 1943, V. II, n.º 3, págs. 18/21.

PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Rio, Edit. pela Imprensa Nacional, 1949, Capítulo XI, págs. 192/201.

— *Administração de Pessoal nos Estados e nos Municípios* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1943, V. II, n.º 1, págs. 51/54.

PUBLIC MANAGEMENT — *Training as a Management Function* — 1942 (junho) U.S.A.

RAMOS, Arlindo — *Psicologia Aplicada ao Trabalho*, Rio, 1948 — Comp. Brasileira de Artes Gráficas — Cap. II (Análise do Trabalho).

REINING Jr., Henry — *Estágios de Treinamento no Governo Nacional dos Estados Unidos* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, V. III, n.º 1, págs. 22/27.

RIDLEY, Clarence Eugene e Lyman S. Moore — *Treinamento para o serviço público* — in "Revista do Serviço Público", Rio, 1942, V. I, n.º 3, págs. 76/81.

VALLE, Carlos Eduardo de Oliveira — *O Treinamento nos Governos Municipais* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1952, V. III, n.º 3, págs. 83-89.

WALKER, Harvey — *O Treinamento dos funcionários públicos* — in "Revista do Serviço Público" — Rio, 1944, V. I, n.º 1, págs. 44-51.

YODER, Dale — *Personnel and Labor Relations* — N.Y., U.S.A. 1941, pag. 33, Prentice Hall, Inc.