

CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

A Análise do Trabalho como Processo Básico na Organização de um Curso de Treinamento de Escriturários

FELIPPE CARNEIRO

Os Cursos de Administração passaram a adotar uma prática muito salutar, que é a de exigir dos alunos, de alguns dos Cursos Especializados, em vez de uma prova de testes no final de cada curso, a apresentação de monografias de livre escolha, dentro da disciplina ensinada.

Detidamente examinados os trabalhos, selecionam-se os melhores e dá-se publicação na "Revista do Serviço Público", com a preocupação de estimular aqueles que se dedicam aos estudos dos problemas da administração pública.

Dentre os trabalhos apresentados no final do último curso de Metodologia da Organização, destacou-se sobremaneira a monografia do aluno FELIPPE CARNEIRO, que ora se divulga.

O autor preocupou-se com a organização de um curso de treinamento de escriturários, em serviço, procedendo à análise do trabalho como processo básico nesta organização. Depois de definir treinamento no seu sentido específico, conceituou o que seja análise do trabalho, planejou o roteiro para o recolhimento de dados, explanou os métodos usuais de investigação, para concluir com a discriminação de atividades atribuídas a escriturários num setor de assuntos do pessoal, no Ministério da Agricultura.

Trata-se de trabalho que obedece a um ordenamento de idéias e apresenta o caráter de verdadeira monografia, com parte introdutória seguida de desenvolvimento e conclusões objetivas.

RESPONDENDO a uma das mais imperiosas necessidades da Administração Pública Brasileira, os Cursos de Administração do D. A. S. P. acham-se, presentemente, empenhados em iniciar, em nossos meios, o treinamento no trabalho. Tentando sacudir de seus ombros os vícios do academismo, que tanto têm divorciado seus trabalhos das suas reais finalidades, lançam-se os Cursos à tarefa de estudar, planejar e organizar um "Curso de Treinamento, em serviço, de Escriturários lotados nos órgãos de Pessoal do Serviço Público Federal".

A razão principal da iniciativa consiste na dificuldade, quase sempre impossibilidade, de disporem os chefes de tempo e, muitas vezes, de qualificações suficientes para orientar devidamente seus subordinados. Dessa forma, a falta de uma política sistemática de treinamento tem motivado os mais desastrosos resultados, sendo generalizados e enfáticos os clamores contra a falta de pessoal qualificado nos serviços gerais de administração.

Dado, pois, o enorme alcance da iniciativa e a notável repercussão que a idéia mereceu de todos os órgãos de pessoal dos diferentes Ministérios, justo e necessário é que, apesar dos poucos recursos técnicos postos à sua disposição, a Direção dos Cursos de Administração faça todo o possível para que a obra atinja o mais plenamente possível os seus objetivos.

TREINAMENTO E ANÁLISE DO TRABALHO

Das múltiplas definições de treinamento, avulta-se, pela sua precisão e clareza, a de MILTON HALL: "Treinamento é todo e qualquer processo de auxiliar servidores a adquirirem eficiência em seus trabalhos presentes ou futuros, através do desenvolvimento de hábitos apropriados de pensamento e ação, habilidades, conhecimentos e atitudes".

O treinamento sistemático, racional e eficiente, aquele que atinge mais plenamente seus objetivos com o mínimo de gastos em tempo, dinheiro e energias, será sempre um processo eminente-

mente didático, envolvendo formas de aprendizagem e devendo ser cientificamente planejado. Por isto torna-se indispensável, para organização de um curso de treinamento de escriturários, o conhecimento pleno dos tipos de trabalho a eles atribuídos nos diversos órgãos de pessoal; das operações que essas diferentes tarefas compreendem; dos métodos de emprêgo mais vantajoso; dos conhecimentos, habilidades, hábitos e atitudes necessários ao bom desenvolvimento do trabalho.

E' evidente, pois, que o treinamento de escriturários, para ser cientificamente dirigido, deve iniciar-se pela análise do trabalho. As bases concretas da elaboração de um eficiente programa de treinamento de escriturários, bem como os objetivos específicos desse treinamento, só podem ser fornecidos pela pesquisa sistemática e detalhada do próprio trabalho e dos requisitos indispensáveis ao seu eficiente executor.

No treinamento em aprêço, a necessidade da análise de trabalho acha-se fortalecida pela falta de padronização dos métodos e rotinas de trabalhos nos órgãos de pessoal, dos diversos ministérios. E' que as técnicas de trabalho, a prática de serviços, diferem profundamente nos diversos órgãos de pessoal. Respondem por esta diferenciação, de um lado, a falta de regulamentação de profissões no serviço público civil brasileiro e, de outro, a falta de um plano geral de implantação de técnicas racionais em todos os órgãos de administração de pessoal.

Destinando-se o treinamento a servidores de diferentes órgãos de pessoal, avultam pois, para sua realização, sérias dificuldades, que só a análise do trabalho e um plano de sistematização de rotinas de trabalho podem vencer a contento.

O ensino daquelas técnicas e métodos de trabalho constitui objetivo específico do treinamento a ser realizado. São, portanto, da máxima importância, o levantamento das rotinas de trabalho nos diferentes órgãos e o estudo comparativo das múltiplas fases e operações dos trabalhos de rotina para conseqüente fixação das bases do treinamento a ser realizado.

Achamo-nos, pois, em presença de um caso em que a análise do trabalho figura de modo altamente significativo na organização de um curso de treinamento no trabalho.

ANÁLISE DO TRABALHO

Define-se a análise do trabalho como a investigação destinada "a revelar as obrigações, condições de serviço e qualificações que o trabalhador deve ter, para eficiente execução do trabalho e bom ajustamento ao mesmo" (VITELES).

Para o objetivo acima delimitado — treinamento de escriturários em técnicas e métodos de trabalhos de rotina — a análise de trabalho não exigiria investigação completa e demorada, se já contássemos com padronização de métodos racionais de serviços nos diferentes órgãos de pessoal do serviço público federal. Se tal se desse, basta-

ria deter-nos essencialmente na observação e descrição sistemática e detalhada das fases e operações de trabalho e na diagnose dos conhecimentos, habilidades, atitudes mentais e formas de conduta necessárias ou desejáveis para o eficiente exercício das funções de escriturário. Acontece, porém, que o treinamento eficiente só poderá ser realizado após a implantação, em todos os órgãos de pessoal, de métodos racionais de processamento dos trabalhos de rotina. Portanto, a análise em questão visará, também, à racionalização administrativa.

Ademais, não serão de desprezar-se, para fins de treinamento, as informações acessórias pertinentes à organização e objetivos da seção analisada e dos principais contatos de trabalho com outras unidades. Tais elementos constituirão valioso documentário objetivo para a orientação da aprendizagem dos escriturários em treinamento.

PLANO DE TRABALHO DE RECOLHIMENTO DE DADOS

O nosso plano de recolhimento de dados para estudo pode, em sua essência, ser condensado em dois itens apenas:

1. Informações técnicas — abrangendo o estudo dos tipos de trabalho dos escriturários; suas operações distintas; suas características, métodos, dificuldades e rendimento.

2. Informações pessoais — consistindo na indicação dos conhecimentos, habilidades, capacidades específicas, enfim, em todos os requisitos de eficiência suscetíveis de aquisição ou desenvolvimento pelo treinamento.

O esquema geral, porém, envolvendo também aquelas pesquisas acessórias de importância para o treinamento e indispensáveis aos trabalhos de racionalização, está elaborado da seguinte forma, inspirada em catalogação de DOVEY, mencionada pelo Prof. HARVEY WALKER:

a) Definição dos objetivos de cada setor de atividade;

b) Levantamento de tôdas as tarefas e responsabilidades atribuíveis a escriturários da unidade visitada;

c) Organograma mostrando a divisão de trabalho;

d) Análise detalhada das operações de cada rotina, de suas características, seus métodos, suas dificuldades e avaliação do rendimento correspondente na prática do serviço;

e) Indicação dos requisitos indispensáveis para o eficiente desempenho dessas tarefas;

f) Identificação dos principais contatos de trabalho da unidade visitada com outras relacionadas aos trabalhos dos escriturários;

g) Informações sumárias dos instrumentos de trabalho que constituem o equipamento básico de certos tipos de atividade (tipos de ficha, modelo e disposição de fichários, modelos de pastas etc.).

A elaboração deste plano foi precedida de uma tomada de posição, de reconhecimento prévio dos trabalhos de análise a serem executados. Por motivos que não cabe mencionar aqui, tal fase do trabalho foi realizada na Divisão de Pessoal, do Ministério da Agricultura, onde nos foi possível entrar em contato mais objetivo com a natureza e extensão das investigações integrantes do plano acima elaborado. Dessa forma, não se atribui, a este, caráter rígido. Modificações mais ou menos acentuadas poderão ser introduzidas, de conformidade com a conveniência do desenvolvimento da análise.

FONTES SUBSIDIÁRIAS DE INFORMAÇÃO

Constituem valiosa fonte de informações para nossos objetivos as instruções a que se refere a Portaria n.º 460, de 26-7-51, do D.A.S.P., que regulam o concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de escriturário. Além deste, outros documentos subsidiários podem ser citados, como os regimentos dos Departamentos de Administração, nos quais se especifica a competência das Divisões de Pessoal, relatórios, manuais de serviço porventura existentes, rotinas de fases de processamento legal de trabalhos, publicadas pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. etc.

MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

Como métodos de estudo e investigação elegemos, preliminarmente, os seguintes:

1. Entrevista com os chefes e os escriturários ou executores das tarefas a estes atribuíveis;
2. Observação dos trabalhos;
3. Prática do trabalho.

Acreditamos que tais métodos, convenientemente aplicados de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, nos levem, pelo domínio do objetivo, a resultados plenamente satisfatórios.

O contato inicial com o chefe afigura-se-nos da máxima conveniência. Da sua cooperação espontânea é da conquista de sua boa vontade em torno do nosso trabalho dependem, fundamentalmente, o sucesso de nosso empreendimento. Ademais, pelas suas atribuições próprias, é o chefe o elemento mais indicado para as informações que dizem respeito ao processamento geral dos trabalhos de rotina e de certas peculiaridades que condicionam o rendimento dos serviços.

As informações colhidas entre os executores, apresentando, de um lado, vantagens que nenhum outro método apresenta, estão sujeitas, de outro lado, a uma série de interferências que precisam ser devidamente interpretadas pelo analista. É sabido que, em consequência de um dos fundamentos de nossa iniciativa (falta de pessoal qualificado), os executores raramente estão em condições de interpretar convenientemente as fases e operações de seus serviços, deixando-se influenciar mais profundamente pelas dificuldades do que pelo fluxo da própria rotina. Aliás, pelo próprio fato

de tratar-se de rotina, os executores, não raro, perdem o senso de proporções e importância das diferentes operações. Outro fato que nos aconselha reserva em relação ao depoimento dos executores é a tendência, muito humana, em superestimar suas próprias atribuições.

A observação e prática do trabalho fornecerão elementos mais concretos e positivos, que atuarão como ponto central dos trabalhos de crítica e interpretação. Constituem, por isto, a pedra de toque, o método mais válido para os objetivos visados.

ATIVIDADES ATRIBUÍDAS A ESCRITURÁRIOS NA SEÇÃO DE CADASTRO, DA DIVISÃO DE PESSOAL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Como amostras da fase inicial dos trabalhos de análise que constituem o tema do presente trabalho, apresentamos aqui alguns levantamentos realizados na S.C. da D.P. do M.A.

O primeiro diz respeito aos tipos de trabalho atribuídos aos escriturários daquela Seção de Cadastro e pode ser assim resumido:

1. Tarefas relativas ao pessoal efetivo e extranumerário mensalista:

- 1.1 — Anotações gerais.
- 1.2 — Frequência.
- 1.3 — Licenças.
- 1.4 — Claros e vagas.
- 1.5 — Promoções ou melhorias.

2. Tarefas relativas ao pessoal diarista:

- 2.1 — Anotações gerais.
- 2.2 — Frequência.
- 2.3 — Licenças.

3. Serviços gerais:

- 3.1 — Art. 23 — A.D.C.T.
- 3.2 — Salário-família.
- 3.3 — Certidões.
- 3.4 — Licença especial.
- 3.5 — Cancelamento de faltas.
- 3.6 — Publicações no *Diário Oficial*.
- 3.7 — Serviços de protocolo.
- 3.8 — Datilografia.
- 3.9 — Controle de fichário.

PROCESSOS TÍPICOS

As atividades atribuídas a escriturários na Seção de Cadastro, da Divisão de Pessoal, do Ministério da Agricultura, a que nos referimos, acham-se relacionadas aos seguintes processos típicos que tramitam por aquela seção:

1. Nomeação ou admissão.
2. Transferência.
3. Remoção.
4. Exoneração ou dispensa.
5. Abandono de emprego ou demissão.
6. Frequência.
7. Designações.
8. Certidões:
 - a) Pedidos;
 - b) Apresentação.
9. Promoções ou melhoria.
10. Requisições.

11. Aposentadoria.
12. Ajuda de custo.
13. Salário-família.
14. Licença especial.
15. Licença para tratamento de doença comum.
16. Licença para tratamento de pessoas da família.
17. Licença para o trato de interesses particulares.
18. Licença a gestante.
19. Licença para acompanhar marido.

ROTINA

Ainda a título de amostra, damos abaixo as operações que a análise revelou no curso de um processo de aposentadoria de extranumerário não estável, em trânsito na já citada repartição.

1.^a operação — Examina o processo e anota a portaria de aposentadoria, verificando:

- número e data da Portaria
- autoridade
- dispositivo legal sob o qual foi aposentado
- função
- salário
- tabela numérica
- número e data do Boletim do Pessoal.

2.^a operação — Lança no verso do original e nas cópias da Portaria o carimbo de anotação em ficha.

3.^a operação — Passa telegrama:

- no Distrito Federal, à repartição
- nos Estados, à repartição e ao Delegado Fiscal do Tesouro Nacional.

4.^a operação — Dará a seguinte informação, no processo: "Anotado. Apresento projeto de expediente". Após a assinatura o processo deverá ir à Seção Financeira, para as providências a seu cargo.

Data.
Assinatura.
Função.

FLUXOGRAMA DAS ROTINAS

Os fluxogramas apresentam-se como utilíssimo instrumento da análise do trabalho. Por meio deles é possível ao analista visualizar, com clareza e facilidade, as diferentes unidades do órgão analisado, desde as mais elementares às de maior complexidade, representar graficamente o curso do trabalho através dessas unidades, evidenciar as relações funcionais existentes entre elas e especificar as tarefas e operações às mesmas pertinentes.

Os fluxogramas relativos às rotinas de trabalho dos escriturários constituirão, destarte, indispensável recurso de análise, prestando-se ex-

celentemente à racionalização e padronização dos métodos de trabalho, tarefa que, a par de constituir uma das maiores necessidades da eficiência do serviço público civil brasileiro, representa inevitável preliminar do treinamento que se projeta realizar.

RACIONALIZAÇÃO E PADRONIZAÇÃO DE ROTINAS

Para reorganizar os trabalhos total ou parcialmente executados pelos escriturários e dar-lhes bases de maior rendimento funcional, deverá o analista emprestar especial cuidado à identificação, no fluxo do trabalho, das fases de execução e dos movimentos ou operações que possam ser eliminados ou devem ser deslocados de uma para outra unidade de trabalho. A reorganização dos métodos de trabalho dos órgãos analisados deverá tornar o seu curso o mais fluente possível, liberto ao máximo de delongas e contramarchas desnecessárias.

Os trabalhos de análise, crítica e síntese deverão ser realizados paralelamente aos de levantamento de dados, até à conclusão destes em todos os ministérios. Para padronização das rotinas, serão convocados os diretores e chefes de serviço dos órgãos analisados, a fim de discutirem amplamente as conclusões apresentadas, participando ativamente dos trabalhos de racionalização. Desta forma, não só se enriquecerá o trabalho com o caldeamento de pareceres e sugestões, como se garantirá franca aceitação para a implantação dos métodos racionais de trabalho nos diferentes órgãos de pessoal.

CONCLUSÃO

Conhecidos, pela análise do trabalho, os deveres e responsabilidades do cargo; estudado não só como o trabalho é feito, mas também como bem acentua David T. Stanley, o modo pelo qual êle deve ser feito; estabelecidos os conhecimentos, habilidades, hábitos e atitudes necessárias ao eficiente desempenho da função, torna-se possível o subsequente estabelecimento dos objetivos e do conteúdo específico do treinamento a ser realizado para integração do servidor às suas funções.

De todos os substanciais elementos que a análise fornece ao planejamento, há de surgir, evidentemente, uma organização pragmática e eficaz para o projetado curso de treinamento-em-serviço, destinado a escriturários lotados nos órgãos de pessoal do S.P.F. Simultaneamente, os dados colhidos e elaborados constituirão rico material didático, que maior objetividade e rendimento emprestará às aulas do curso, e representarão estimável contribuição à racionalização de métodos de trabalho nos órgãos analisados.