

Estágios no Serviço Público

ROBERT J. M. MATTESON

(Tradução de Dulcy Melgaço Filgueiras)

Matteson é Diretor de Treinamento no Instituto de Administração Pública, na cidade de Nova York. Anteriormente, exerceu o cargo de Supervisor Assistente em Administração da Distribuição de Alimentos do Ministério da Agricultura, na Pensilvânia, e serviu como oficial da reserva, na Marinha.

Este artigo se baseia nas notas do autor sobre o temário apresentado nos Programas de Estágio para o serviço público, na reunião anual da Sociedade Americana de Administração Pública, realizada em março de 1948.

A IMPORTÂNCIA dos estágios no serviço público se revela, de certa maneira, pelo considerável esforço despendido correntemente na elaboração de programa para êsse fim.

Uma estimativa grosseira mostra que neste país (U.S.A.) estão em funcionamento entre 20 a 25 programas isolados de estágios dos quais participam cerca de 200 treinandos.

Êsses totais espelham o estado atual dum movimento que teve seus primórdios, há 40 anos, no trabalho de treinamento do qual resultou o Instituto de Administração Pública. Estimou-se entre 2.000 e 2.500 o número de pessoas que nesses 40 anos obtiveram, de uma maneira ou de outra, treinamento por meio de estágio e em cerca de 2/3 a percentagem das que estão agora empenhadas em atividades governamentais ou em outras correlatas, tais como educação, jornalismo e pesquisas governamentais.

Sem dúvida, o esforço que se deve exigir dos chefes dos programas de estágio depende da delimitação desses programas; êsse aspecto é também importante para uma discussão das características qualitativas dos mesmos. Infelizmente, quando se considera a variedade de empreendimentos rotulados de estágios, vê-se logo que um programa de estágio não é tarefa fácil de executar.

Após algumas reflexões, porém, conclui-se que assim pode ser definido :

Um programa de estágio é um processo educacional pelo qual se preparam, para os cargos públicos e administrativos, "treinandos" especialmente selecionados e supervisionados. Tal preparo se obtém estimulando-se êsses "treinandos" a aplicar sua experiência funcional a novas

situações concretas, fazendo-os participar diretamente de atividades de organizações apropriadas a seus interesses particulares e ao de seus patrocinadores.

O leitor notará que êste conceito é suficientemente amplo para abranger certos treinamentos, realizados tanto em órgãos não governamentais como governamentais, que representam preparação direta para uma carreira no serviço público. Os "Bureaus" de pesquisa governamental e as entidades de classe estão incluídos entre as agências governamentais nas quais o estágio como meio de preparação, para as carreiras do serviço público, pode ser conveniente.

Além disso, ao interpretar "carreiras do serviço público" incluo nestas não somente os empregos das agências governamentais, mas, também, o trabalho executado em organizações, tais como associações civis, serviços da natureza do Serviço de Administração Pública e em instituições educacionais.

Ao se tratar dos estágios no serviço público, torna-se conveniente dividir o assunto em 10 elementos básicos que, brevemente esboçados, são os seguintes :

1. Objetivo dos programas de estágio;
2. Natureza das organizações patrocinadoras;
3. Características pessoais dos estagiários;
4. Processo de seleção dos estagiários;
5. Método de financiamento dos estagiários;
6. Distribuição dos locais de estágio;
7. Regime de trabalho no estágio;
8. Relações com outros tipos de treinamento;
9. Sistemas de admissão de pessoas estranhas;
10. Execução dos programas de estágio.

Mencionarei brevemente vários assuntos que dizem respeito a cada um desses dez elementos.

São êsses os assuntos sobre os quais se fixa a atenção geral, que constituem o programa do *National Institute of Public Affairs* (NIPA), refletindo êles também as minhas próprias reações a êsses problemas.

O *National Institute of Public Affairs* (NIPA), onde estagiei no período 1938-39 e o qual utilizo para exemplo específico nesta demonstração, é uma organização educacional, de fins não

lucrativos, que tem trabalhado, desde 1936, em recrutar um grupo de 30 a 40 universitários recém-formados, a fim de que, sob sua supervisão, realizem estágios em repartições federais administrativas e legislativas e em órgãos do serviço público localizados na sede, em Washington.

OBJETIVOS

As organizações que patrocinam os estágios parecem, geralmente, conceber os objetivos de seus programas, como sendo os de ampliar e tornar mais práticos os níveis educacionais das pessoas que se estão preparando para as carreiras do serviço público.

Acredito que a concepção que tem o NIPA de suas finalidades harmoniza com este conceito, embora a idéia de desenvolver um senso de orientação para as carreiras nos treinandos pudesse ser considerada como um objetivo adicional básico, neste caso.

Se pensarmos em finalidade, em termos mais específicos, veremos que há variedade nos tipos de carreira, tanto em níveis como em funções, para as quais os diferentes programas se destinam. Meu pensamento sobre o assunto é que a diversidade aqui é desejável.

É particularmente importante, creio, que a atenção dada ao treinamento para as carreiras do órgão federal central não sobrepuje a dada à preparação para admissão às repartições federais, estaduais e municipais e para as instituições civis, não governamentais.

ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS

As organizações que patrocinam os estágios no serviço público são: as Universidades, os governos Federal, Estadual e Municipal e os órgãos especiais, de fins não lucrativos, tais como o "National Institute of Public Affairs" e a "Coro Foundation of San Francisco" (CFSF).

A tendência nos últimos anos tem sido no sentido de o governo tomar a si a parcela maior de responsabilidade, conquanto as Universidades e os órgãos especiais tenham realizado a maior parte do trabalho de pioneiros.

Essa tendência é ilustrada pela transição que ocorre presentemente na natureza do programa do NIPA, que, mantido desde 1936, pela Fundação Rockefeller parece ter agora sua execução orientada pela "United States Civil Service Commission".

Surpreende-me que este movimento no sentido de u'a maior responsabilidade governamental seja, no momento, bom, muito embora com esta tendência seja possível ir-se muito mais longe.

Digo, "possível ir-se muito mais longe", porque acredito que a Universidade e os órgãos especiais que têm a seu cargo essa tarefa permitem uma flexibilidade na distribuição dos estagiários

e nas operações, flexibilidade esta que atende muito bem às necessidades do treinamento para uma liderança social, num sistema econômico tão heterogêneo quanto o nosso (U.S.A.).

CARACTERÍSTICAS DOS ESTAGIÁRIOS

Quanto às características pessoais dos estagiários, são estes geralmente recém-formados que se especializaram em ciências sociais, obtiveram graus acima da média e participaram de atividades extracurriculares.

Estas realizações estão geralmente intimamente relacionadas com o interesse pela carreira no serviço público e facilitam a manutenção de contatos com outras pessoas.

As qualidades de liderança extracurricular e a adaptação à atividade do grupo têm sido consideradas pelo NIPA, como sendo de particular importância.

Alguns dos programas governamentais, como o que foi realizado pela "United States Civil Service Commission" para estagiários administrativos só têm significação para as pessoas já pertencentes ao serviço público.

Embora muitos programas estejam abertos a ambos os sexos, as mulheres perfazem provavelmente pouco mais do que um quinto dos que, na realidade, são admitidos aos estágios.

Em conexão com este fato e considerando-se o desenvolvimento do papel das mulheres na liderança voluntária civil bem como nos empregos do serviço público, discuto a noção largamente espalhada de que os estágios para mulheres, em termos do ganho social que deles resulta, geralmente não se justifica.

Sobre outro debatido ponto, o que diz respeito à melhor espécie de matérias a serem objeto da preparação para estágio, voto por uma combinação de administração, economia e história.

SELEÇÃO

Os processos pelos quais os estagiários são selecionados dão em geral particular ponderação às entrevistas pessoais.

Um dos interessantes aspectos do processo do NIPA tem sido a utilização de entrevistas coletivas, que facilitam a comparação entre candidatos e possibilita ao entrevistador ver como os candidatos reagem em grupo.

No caso de alguns programas, inclusive o que o NIPA irá desenvolver em 1948-49, passar num exame do serviço público civil constitui uma parte do processo de seleção.

Parece-me que esta última exigência é de uma desejabilidade discutível, pelo menos no que diz respeito aos exames correntes para profissionais novatos, pois pode-se deixar de admitir aos estágios um número de pessoas altamente qualificadas

cujo interesse pelo serviço público não se restringe unicamente à obtenção de um emprego na administração como um meio de realização dêsse interesse.

Outro problema básico está ligado aos melhores métodos de se chegar às corretas avaliações das características pessoais, como a adaptação social e a coragem moral, que são de vital importância para o sucesso no serviço público.

FINANCIAMENTO

Os métodos pelos quais os estagiários são financiados oscilam desde o financiamento por conta própria, até o financiamento pelas próprias organizações em que são feitos os estágios.

Entre êsses extremos se inclui o financiamento por meio de bolsas e, no momento, em parte, por meio de subvenções feitas pela "Veterans Administration" (V. A.)

Até agora os estagiários do NIPA têm-se mantido na sede por conta própria; no próximo ano, porém, serão êles servidores federais, no nível de assistentes profissionais novatos (Juniors) e daí em diante financiados pelo órgão.

A fraqueza do sistema de financiamento por conta própria consiste na dragagem dos recursos pessoais dos estudantes, cujas finanças estão prontas para serem já canalizadas para os colégios e escolas.

A fraqueza do processo de financiamento pelo órgão reside na tentação, por parte dêsses órgãos, de utilizar os treinandos antes para seus trabalhos que para as atividades de aprendizagem.

O financiamento por meio de bolsas e as subvenções da V. A. representam uma solução ideal mas que, infelizmente, no que diz respeito a bolsas, tem sido muito pouco empregada.

DISTRIBUIÇÃO DOS LOCAIS DE ESTÁGIO

Os lugares nos quais os treinandos fazem estágio são tão diversos quanto ao assunto de que tratam, nível de governo, localização geográfica e tipo de organização como o é o próprio campo das atividades públicas. Contudo, pode-se dizer que as divisões auxiliares de "staff" dos órgãos federais situados em Washington representam uma espécie de concentração importante e que as atividades de linha dos órgãos federais no interior representam uma área relativamente esquecida.

As distribuições feitas pelo NIPA têm sido predominantemente para os órgãos do Executivo, em Washington, tanto para as atividades auxiliares de "staff" como para as específicas, embora tenha havido também algumas indicações para altos postos e para organizações de serviço público, de natureza não governamental.

Como era de esperar, o programa estabelecido para fora de Washington tem tendido a con-

centrar as indicações dos estágios nos governos municipais e estadual.

Observando-se a diversidade e a expansão geográfica de nossas máquinas governamentais e quase governamental, parece-me importante, não somente continuar nossos esforços crescentes para que sejam feitos estágios nos órgãos federais, de Washington, e nos estaduais e municipais, mas também iniciar um programa bem mais amplo de estágios nos órgãos federais regionais.

REGIME DE TRABALHO NOS ESTÁGIOS

As disposições sob as quais os estágios são levados a efeito geralmente incluem: observação das horas regulares de trabalho, designação para as tarefas de real importância e oportunidades de relações sociais dentro do próprio grupo de estagiários.

Os estágios em geral são supervisionados segundo um sistema duplo no qual a direção imediata das atividades fica com os órgãos cooperantes e a supervisão educacional geral com as organizações patrocinadoras.

De acordo com um sistema adotado em muitos programas, cada estagiário é indicado para diversos lugares relacionados, porém diferentes, durante o curso de seu estágio.

Parece-me que todos os métodos descritos — e, incidentalmente, todos êstes fazem parte do programa do NIPA — têm a sua importância para o sucesso dos estágios.

Por exemplo, a eficiência de um estágio, como verdadeiro elemento integrador de conhecimentos diversos, diminuirá, provavelmente, de maneira substancial, se não abranger o tempo integral de funcionamento do órgão e se o trabalho executado no mesmo consistir de tarefas inventadas unicamente com o propósito de ser feito o estágio.

Por outro lado, um estágio pode-se tornar uma experiência bastante reduzida se não se tomar nenhuma providência para um rodízio nas posições ou por uma participação especial em atividades culturais ou educacionais.

RELAÇÕES COM OUTROS TIPOS DE TREINAMENTO

São poucos, ou nenhum, os programas de estágios que não são suplementados por um outro tipo de atividade educacional ou que de uma desta não façam parte.

As Universidades dão geralmente aos estágios, nos programas que patrocinam, um papel muito importante, colocando-os no início, meio e fim de uma lista geral de requisitos para graduação em administração pública.

Os programas governamentais — o programa do NIPA a êstes estágios ligado no que diz respeito a êste assunto — suplementam os estágios com expedientes tais como, cursos depois das horas normais e reuniões regulares com os líderes em assuntos públicos.

Uma parte importante do conteúdo educacional dos estágios do NIPA, bem como do de outros programas, é constituída de conferências individuais regulares com um conselheiro geral que auxilia os estagiários a avaliar o significado de sua própria experiência no trabalho.

Dois problemas para os quais os diversos programas apresentam solução diversa envolvem a época melhor para se enquadrar um estágio dentro de um esquema geral de preparação pós-universitária para os empregos públicos e o número de cursos (horas de aula) que serão atendidos, simultaneamente, com o estágio.

Minhas próprias impressões a respeito destes pontos são que o estágio se apresenta melhor quando feito entre dois períodos de estudos acadêmicos graduados inteiramente antes ou depois de tais estudos e que os cursos simultâneos deveriam constituir uma parte menor da totalidade das atividades dos treinandos, durante seu período de estágio.

PESSOAS ESTRANHAS

Conquanto os órgãos patrocinadores não se comprometam a empregar os estagiários, após o estágio, muitos deles fazem esforços substanciais a fim de obter colocações para os mais bem sucedidos.

Sem dúvida, os próprios estágios servem muitas vezes de degrau para a obtenção de cargos permanentes, ou nos órgãos do estágio ou em posições descobertas, através dos contatos mantidos nos programas de estágio.

No programa do NIPA para 1948-49, o problema da colocação terá sido resolvido para muitos dos estagiários que nele já terão realizado tarefas que continuarão a executar, após o período de treinamento (*).

Na realidade, a procura de homens e mulheres treinados mediante um sistema de estágios parece, geralmente, ser maior que a oferta.

Existe, porém, um setor de grande e séria dificuldade: encontrar-se cargos iniciais adequados para as pessoas cujo treinamento antes as credencia para os cargos administrativos gerais que para as especialidades auxiliares de "staff".

(*) Este artigo foi publicado no número de setembro de 1948 da revista "Personnel Administration". (N. do T.)

Uma das soluções, creio, repousa no maior emprêgo inicial de tais pessoas nas repartições federais e estaduais, nos postos iniciais, se em tais lugares uma multidão de funções se canalizam para as mãos de pequeno número de funcionários administrativos e executivos com níveis de salário algumas vezes ao alcance de pessoas novas, estranhas ao serviço público.

EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

O que constitui uma indicação concreta se os programas de estágio estão ou não cumprindo seu objetivo é o número de pessoas, submetidas a treinamento por este sistema, que tenham conseguido, por este meio, posições no serviço público. Para confirmar minha estimativa geral de que 2/3 das pessoas que possuem treinamento através de estágio estão ativamente ocupadas em funções públicas, forneceu o NIPA dados a respeito do emprêgo desse seu pessoal, estranho ao serviço público.

Tais dados mostram que 66% destas pessoas, entre homens e mulheres ou se acham agora empregadas em serviço governamental e em serviço público paraestatal, ou se dedicam a estudos graduados que provavelmente as conduzirão aos empregos públicos.

Isolando-se homens e mulheres, a percentagem é de 77% daqueles e de 55% destas.

Uma medida subjetiva para o sucesso dos programas de estágio repousa na opinião dos próprios estagiários, acêrca do valor do tempo que lhe é devotado.

A maioria dos externos com que discuti este assunto sentem que nenhum ano de escola e de graduação acadêmica foi mais proveitoso do que o dedicado ao estágio.

A conclusão é que a dificuldade de generalização em torno dos programas de estágio salienta os diversos aspectos da diversidade destes programas; esta diversidade é uma excelente coisa, alguma coisa que não se deveria perder nos anos vindouros através do desenvolvimento de qualquer modelo padrão para treinamento.

A diversidade combina admiravelmente com as múltiplas necessidades inerentes ao serviço público que vai desde, por exemplo, o conselheiro político mais elevado até o presidente da administração do Departamento de Higiene de uma cidade, desde a administração financeira estadual até a servir como membro "staff" de um "bureau" de pesquisa governamental.