

Treinamento para o Serviço Público

CLARENCE E. RIDLEY e LYMAN S. MOORE
in "The Annals of The American Academy of Political
and Social Science"

DA GUERRA CIVIL À GUERRA MUNDIAL

A idéia de treinamento para o serviço público está atravessando uma fase de renascimento.

Os *founding Fathers*, interessados em que o serviço público fosse o mais perfeito possível, estabeleceram as condições básicas do sistema de mérito no governo nacional. Nos vários planos de universidade nacional esboçados com carinho por Washington, Jefferson, Madison e John Quincy Adams encontram-se traços embrionários de uma filosofia e de um método de treinamento para o serviço público.

Para os adeptos da filosofia de Jackson, com seus conceitos gêmeos de rotação no serviço e apropriação dos despojos pelo vencedor, o treinamento dificilmente poderia constituir um elemento digno de consideração. Se homem de inteligência comum pôdiam bem servir ao público, com eficiência, não havia necessidade urgente de dotar os funcionários públicos de conhecimentos especiais e competência. Não é de admirar, pois, que durante o período médio da história americana as instituições educacionais se dedicassem às carreiras comerciais e às profissões liberais — com exclusão do serviço público — uma vez que, com o objetivo de preparar seus alunos para ocupações mais práticas e terrenas, tinham abandonado o ensino teológico dos tempos coloniais.

Durante 1840 e 1850, manifestaram-se sinais de um interesse crescente pelas funções sociais do Governo, interesse que naturalmente viria reforçar a idéia de um treinamento especial para o serviço público. Entretanto o irreprimível conflito que durante trinta anos consumiu a energia nacional, culminando afinal na Guerra Civil, suprimiu e cortou pela raiz toda atividade que lhe fosse estranha. Monopolizou o tempo e o pensamento dos estadistas de então, impedindo a possibilidade de se dar uma direção mais competente e eficaz aos negócios do governo. Concorrentemente formava-se um sistema de educação para o homem comum, independentemente de suas relações com o governo e, portanto, sem preocupações quanto ao preparo dos servidores públicos.

O período de reconstrução e os anos que se seguiram imediatamente caracterizam-se pela péssima qualidade do governo americano — corrupção generalizada em Washington a par de politicagem da peor espécie, nos Estados e Municípios. Devido às flagrantes violações dos padrões da ética comum, durante estes anos, o governo dos Estados Unidos adquiriu uma reputação desagradável que estigmatizou o serviço público, tornando-o "intocavel" e dele afastando os melhores elementos do nosso tão gabado sistema educacional.

Enquanto isso o comércio crescia a passos de gigante, os progressos científicos eram rápidos, a procura de profissionais era enorme — e os atrativos e possibilidades dos negócios particulares conquistaram a juventude.

A inquietação social generalizada, de 1890, resultante da depressão nos negócios, da crise agrícola, das perturbações da moeda, do fechamento da fronteira e de outros fatores, confiou ao governo, nas suas esferas federal, estadual e municipal, funções dia a dia mais complexas. Os governadores mais progressistas elaboraram programas radicais baseados nos conceitos da justiça social. E um estado — Wisconsin — chegou a por em prática o programa de seu governador. A Universidade de Wisconsin, por intermédio de *John Rogers Commons*, aproveitou a oportunidade para introduzir no serviço público do Estado e no de sua metrópole — Milwaukee — jovens formados em ciência política e economia, de maneira a garantir a competente gestão administrativa desse programa legislativo.

Em 1906, o *New York Bureau of Municipal Research* iniciou sua brilhante carreira e, em 1911, inaugurou um curso prático de treinamento, do qual saíram muitos administradores competentes.

O primeiro esforço organizado, quanto ao treinamento em bases mais amplas, apareceu em 1912 com a designação, por parte da Associação

Americana de Ciência Política, de uma Comissão de Treinamento Prático para o Serviço Público. Por inspiração da última é que se realizou no ano de 1914, em Nova York, e por convocação do prefeito John Purroy Mitchell, a Conferência Nacional de Universidades e Serviços Públicos. Daí nasceu a Associação Pró Treinamento no Serviço Público, que publicou um jornal de vida curta — o *Servidor Público* — em 1916 e 1917.

O treinamento para o serviço público monopolizou toda a atividade da Associação de Universidades Urbanas, em suas primeira e segunda reuniões de 1914 e 1915. A Universidade de Michigan reconheceu uma nova forma de administração municipal, estabelecendo um novo curso para *city managers*, em 1914. E a Universidade de Cincinnati iniciou seu programa de cooperação com aulas acompanhadas de trabalhos práticos, na indústria e na administração pública.

A Guerra Mundial interrompeu este movimento inicial, justamente quando prometia grandes progressos na administração pública.

DEPOIS DE 1920

O movimento reiniciou-se em 1920, quer quanto ao treinamento prévio, quer quanto ao treinamento em serviço. Desta vez a ação se desenvolveu num campo mais amplo e com bases mais sólidas. Universidades e escolas reconheceram a administração pública como disciplina independente, que merecia a atenção não apenas do candidato a emprego público mas também do estudante que busca uma cultura geral capaz de prepará-lo para uma vida melhor e mais inteligente. Ao passo que só duas ou três universidades tinham iniciado cursos de administração pública antes da guerra, em 1926 pelo menos dezoito instituições mantinham tais cursos, trinta e uma em 1931 e oitenta e uma em 1936.

As ligas estaduais de municipalidades cresciam em número, iniciando programas de treinamento. Esses programas a princípio destinavam-se a policiais e bombeiros, mas depois estenderam-se funcionários municipais, superintendentes de serviços de águas agentes de compras, procuradores municipais e outros. Tais cursos de treinamento desenvolveram-se a ponto de em cinco anos — de 1931 a 1935 — mais de 44.000 funcionários municipais se inscreverem nas escolas mantidas por quinze ligas estaduais.

Para uns poucos ramos especializados do serviço público instituiu-se um treinamento prévio específico. De todos esses, o mais extensivo é o sistema de preparo de professores, ministrado por universidades e escolas normais, de costa a costa do país, o qual todos os anos faz ingressar na instrução pública milhares de pessoas habilitadas. As aulas e a prática profissional constituem os métodos de ensino adotados. O trabalho social já é reconhecido como uma profissão independente, que justifica um ensino universitário especial. Assim, temos a Escola de Administração do Serviço Social, na Universidade de Chicago, e outros cursos superiores mantidos por um grande número de instituições que conferem o diploma de bacharel em serviço social.

Diversas escolas agrícolas instituíram um programa especial para os futuros agentes rurais, que servem a três governos simultaneamente : federal, estadual e municipal.

Outros exemplos de treinamento especial são os cursos de silvicultura do *Michigan State College* e das Universidades de Califórnia e Wichita; o programa específico de saúde pública oferecido pelas Universidades John Hopkins e de Virgínia, Colúmbia e Michigan; o curso superior de *city management* da Escola de Agricultura e Mecânica de Texas; os trabalhos honoríficos de administração pública da Universidade de Stanford; um curso de administração pública, de dois anos, da Universidade de Siracusa; o curso unificado de administração local da Escola Kalamazoo; e o *curriculum* sobre planejamento urbano da Universidade de Illinois. As escolas de biblioteconomia e as que preparam candidatos para o Serviço Exterior são numerosas demais para serem citadas.

Não é possível fazer um cálculo estatístico sobre as atividades de treinamento; queremos assinalar porém que, das 126 universidades e escolas que responderam ao questionário distribuído em 1936, só onze não se dedicavam ao treinamento para o serviço público.

FILOSOFIAS DO TREINAMENTO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

Há várias filosofias sobre o papel que as universidades e escolas devem representar no treinamento para o serviço público. Uma corrente é de opinião que a cultura geral adquirida num programa de humanidades constitui a melhor contri-

buição que essas instituições podem fazer para o preparo dos futuros funcionários públicos.

Outras instituições concordam com essa tese fundamental mas julgam necessário acrescentar um programa suplementar, constante de :

1) um curso de administração pública, que tanto é útil às profissões liberais como às técnicas e científicas ;

2) um serviço de orientação para os estudantes que aspiram às carreiras públicas, afim de compor o conteúdo de seus cursos e, caso necessário, para atender a suas necessidades especiais, contornar os requisitos de ingresso exigidos pelas repartições, inclusive o de possuir o candidato este ou aquele diploma.

Diversos estabelecimentos de ensino adotaram essas duas soluções. A maior parte das instituições desse segundo tipo não considera seus diplomados habilitados para um serviço público específico mas julga que lhes deu uma cultura geral sobre os aspectos públicos da vida — o que aproveita também aos estudantes que ingressarem nas empresas particulares.

No questionário a que já nos referimos, perguntava-se às instituições se consideravam seu ensino como "geral" ou "específico". Das 115 universidades e escolas que se dedicam a atividades de treinamento para o serviço público, 58 responderam — geral ; 50, — geral e específico ; e 4 — específico, apenas.

A popularidade do ensino elementar de administração pública manifesta-se pelo número de estabelecimentos que mantinham cursos dessa natureza em 1936 — oitenta e um, no mínimo. É significativo o fato de trinta e oito dessas escolas terem iniciado os cursos nos últimos cinco anos. O ensino é ministrado nas séries mais atrasadas e nas mais adiantadas, basendo-se na presunção de que a administração apresenta alguns característicos e problemas — e talvez mesmo princípios — comuns a todos os níveis e funções do governo. O estudante habitua-se, assim, a enfrentar problemas que inevitavelmente encontrará, à proporção que for progredindo na carreira de sua especialidade.

Alem disto, as escolas profissionais estão deliberadamente dedicando maior atenção aos aspectos social e governamental das disciplinas que constituem seu campo de conhecimento.

As escolas de engenharia já contam com um número maior de cursos de planejamento urbano,

em complemento aos cursos tradicionais de projeto e construção de rodovias. O Instituto de Tecnologia de Massachussets já anunciou um novo curso de cinco anos destinado a preparar cientistas e engenheiros para o serviço público, o qual, indubitavelmente, compreenderá uma boa porção de trabalho sobre ciências sociais. As Escolas de Medicina estão dando maior expansão aos aspectos públicos de seu trabalho. E as Faculdades de Direito trabalham cada vez mais no relativamente novo porem florescente ramo do Direito Administrativo.

Esta tendência de especialização — note-se — não se aplica apenas aos estudantes que visam o serviço público. Pelo contrário: com o aumento das relações entre a administração pública e a indústria, e a influência crescente do serviço público sobre os negócios particulares, um treinamento, dessa natureza visa também preparar pessoas para funções de destaque em empresas particulares. Este ponto é assinalado nos anúncios do novo curso de administração pública da Escola de Administração Comercial, da Universidade de Harvard.

A-pesar-de todos estes progressos, só em muito poucas instituições se *preparam* conscienciosamente profissionais para o serviço público.

Um serviço de orientação para os estudantes com vocação para as carreiras públicas assume grande importância com o aparecimento de novas profissões, para as quais o preparo não pode restringir-se a um campo especializado. Por exemplo: controle de erosão do solo (agricultura e engenharia), habitação (sociologia, economia e engenharia); e finanças públicas (economia e ciência política). Só rompendo as muralhas existentes entre as Faculdades pode o estudante fazer os cursos de que necessita, para essas e outras ocupações "combinadas". Citam-se entre as instituições que adotaram esta segunda filosofia de treinamento prévio as Universidades de Wisconsin, Minnesota e Chicago.

TREINAMENTO ESPECÍFICO PRÉVIO

Uma terceira categoria de instituições educacionais que se dedicam ao treinamento prévio está oferecendo um ensino específico. Já nos referimos à natureza de alguns destes tipos específicos de treinamento, os quais, quase sempre, só se fazem quando é possível determinar, com o assentimento geral, um conjunto definido de disciplinas a lecionar e quando se verifica uma procura de profis-

sionais especializados nesse conjunto de conhecimentos.

A *School of Citizenship and Public Affairs*, da Universidade de Siracusa, constitue uma exceção notável. Quando ainda não havia procura de técnicos em administração municipal e quando havia grande divergência quanto ao programa a adotar-se, esta instituição iniciou em 1923, um curso superior de um ano, para o preparo de administradores municipais. Recentemente o curso foi ampliado para dois anos, abrangendo todo o campo da administração pública. Esse programa vem sendo executado na convicção de que a administração tem, em si mesma, um conteúdo definido que pode ser ensinado. Muitos graduados em Siracusa tem ingressado em empregos públicos ou quase públicos.

Outras instituições que têm seguido esta política (sem possuir, entretanto, um programa tão definido) são as Universidades de Stanford, Califórnia e Northwestern. O ensino da nova Escola Litauer de Administração Pública, da Universidade de Harvard — que recebeu recentemente uma subvenção de vários milhões de dólares — talvez adote esta terceira filosofia em seu curso superior.

Que reserva o futuro para o treinamento prévio por parte de escolas e universidades? Antes de tudo — experimentação. Felizmente os métodos de treinamento prévio não se adaptam a um molde único. Cada universidade continuará a ministrar o ensino que for mais adequado a seus recursos, faculdades e alunos.

A primeira razão por que as universidades hesitam em se arriscar num programa mais amplo de treinamento para o serviço público é o medo de que seus alunos não sejam aceitos pelo governo e que nada mais possam fazer, por estarem preparados de maneira muito especializada. Por outro lado, o governo encontra dificuldade em aproveitar jovens dotados de "preparo geral" em matéria de serviço público mas não equiparados para um tarefa específica. E' o que sugere a conveniência de encorajar os estudantes a acrescentar à sua cultura geral — como meio de abrir a primeira porta do serviço público — um ou dois "instrumentos de trabalho" como seja contabilidade, estatística, estenografia, etc.

Devido à grande importância do fator procura no mercado do trabalho, seria conveniente analisar minuciosamente o serviço do governo, de maneira a descobrir quais e quantos cargos ade-

quados há para pessoas diplomadas em faculdades; qual o preparo exigido e quais os passos necessários para se conseguir o cargo inicial da carreira. Isto já se fez com referência a alguns setores da administração federal, numa conferência de professores de universidades e administradores públicos, realizada na Universidade de Minnesota, em 1931. Tal estudo deve ser estendido a outros níveis de governo, afim de que se possa estabelecer a indispensável correlação entre a administração pública e o sistema educacional do país.

OS PROGRAMAS DO GOVERNO PARA O TREINAMENTO EM SERVIÇO

O treinamento prévio, entretanto, é apenas uma face da questão. Resta o treinamento em serviço, não realizado por instituições de ensino pois que constitue um dever precípua do próprio governo, que dele se utiliza como meio de elevar seus padrões de execução.

O programa mais extensivo executado por uma repartição oficial talvez seja o da Escola Superior do Departamento de Agricultura. Seu ensino compreende não apenas a matérias científicas, altamente técnicas, mas também princípios de administração pública e administração de pessoal. Vários milhares de funcionários ali se matriculam anualmente, muitos dos quais pertencentes a outros departamentos que não o de Agricultura.

O *Bureau of Standards* também mantém cursos semelhantes mas em menor escala; e é possível, em cada caso individual, orientar os trabalhos dos cursos de maneira que os alunos possam colar grau em alguma instituição de ensino. O curso de seis semanas do Bureau Federal de Investigação merece menção especial porque se destina a policiais das três esferas do governo: federal, estadual e municipal. Dispõe também de um método especial destinado a treinar homens capazes de retransmitir o treinamento recebido às forças policiais de que fazem parte.

Já nos referimos ao programa cooperativo das ligas estaduais de municipalidades. De todos esses o mais amplo é o da Conferência de Prefeitos do Estado de Nova York, que atingiu a 28.000 funcionários, de 1931 a 1935. Deve-se esperar um grande desenvolvimento desses programas em todos os Estados pois a lei George-Deen, recentemente publicada, permite a concessão de subvenções federais aos departamentos estaduais de educação voca-

cional que se dedicarem ao treinamento para o serviço público.

Algumas cidades tomaram iniciativas isoladas no sentido de proporcionar treinamento a seus funcionários. A municipalidade de Nova York manda atualmente doze bombeiros para a universidade, custeando as despesas relativas a um curso de quatro anos. Memphis — em Tennessee — mantém um curso anual para os inspetores sanitários de seu departamento de saúde pública, o qual compreende estudos de epidemiologia, bacteriologia e química.

Winnetka, em Illinois, adotou um plano interessante: encoraja seus empregados a se aperfeiçoarem fora da repartição, à própria custa; mas indeniza todas as despesas, mediante prova satisfatória de conclusão dos trabalhos.

E assim muitas outras cidades poderiam ser citadas.

ATIVIDADES DE ASSOCIAÇÕES E UNIVERSIDADES PROFISSIONAIS

As organizações profissionais de funcionários públicos interessam-se cada vez mais pelo treinamento em serviço. É natural que essas associações se interessem pelo aperfeiçoamento de seus membros. Algumas vezes, porém, um programa de treinamento encontra oposição da parte de figuras representativas da profissão, que temem os futuros concorrentes. Além disto há quem julgue que o aperfeiçoamento de membros cujas habilitações não bastavam para o ingresso na profissão dificulta o levantamento do nível cultural da classe.

Essa atitude necessariamente dá lugar a uma opinião razoável: o período de treinamento nunca se completa pois a maioria dos funcionários deve ter oportunidades regulares para manter-se em dia com o conjunto de conhecimentos sem que a respectiva profissão não poderia existir.

No verão de 1936, a Associação Nacional de Recreação adotou um interessante sistema de treinamento ambulante, único no gênero. Um grupo de professores-viajantes, com o auxílio de repartições de assistência social, departamentos de recreação e escolas, conseguiu levar este ensino de "saltimbancos" a 3.800 pessoas de dezesseis grandes cidades.

O curso por correspondência do Instituto para Treinamento de Administradores Municipais oferece grandes vantagens para os empregados administrativos das municipalidades. Foi iniciado em

1923 pelo *New York Bureau of Municipal Research* e levado avante pela Universidade de Syracuse, até que o Instituto fosse fundado, em 1934, pela Associação Internacional de *City Managers*.

Outras organizações profissionais cooperam com as universidades e as ligas estaduais no desenvolvimento de programas de treinamento.

Um poucas universidades arriscaram-se a instituir programas de treinamento em serviço. A Universidade de Califórnia do Sul, através de seu centro cívico em *City Hall* e de seus pequenos cursos anuais, atinge anualmente centenas de funcionários na área de Los Angeles. A *American University* iniciou em 1935 um curso extensivo para funcionários federais, no qual se inscreveram universitários e administradores federais. A *Northwestern University* colabora com o departamento de polícia de Evanston na manutenção de pequenos cursos anuais destinados aos policiais do tráfego. A Universidade de Minnesota oferece atualmente uma "bolsa" para funcionários públicos que consigam licença para residir durante um ano na universidade. Entretanto, por ora só umas poucas instituições de ensino (cerca de 20, das 126 que responderam o questionário já citado) dedicam-se ao treinamento em serviço. É com muita razão, pois que a responsabilidade é puramente do governo.

O FUTURO DO TREINAMENTO EM SERVIÇO

O futuro do treinamento em serviço depende, em grande parte, da experimentação. Até agora os cursos pequenos (de duas a seis semanas) têm sido o processo de treinamento mais empregado. Tais cursos, porém, usualmente pouco mais fazem que abrir novas perspectivas a empregados tragados pela rotina. Uma vez libertado desta, o funcionário precisa ter oportunidade para continuar se aperfeiçoando. É o que pode fazer por meio de cursos por correspondência, de trabalhos executados em universidades e de cursos realizados nas repartições públicas. Este último tipo tende a desenvolver-se nos grandes departamentos mas os funcionários das repartições pequenas devem valer-se de um dos dois primeiros métodos de treinamento.

A principal diferença entre os programas de treinamento em serviço e de treinamento prévio consiste em que os primeiros devem abranger apenas os conhecimentos relativos ao cargo exercido pelo funcionário, ao passo que os últimos devem necessariamente concentrar-se na filosofia e na