

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O DASP E A POLÍTICA DE
APERFEIÇOAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO

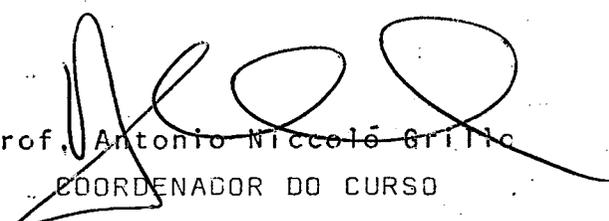
João Aderson Flores

Florianópolis - 1982

O DASP E A POLITICA DE APERFEIÇOAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

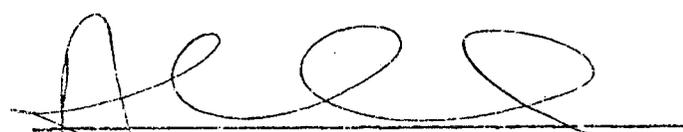
JOÃO ADERSON FLORES

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO (Área de Concentração: Administração Pública), E APROVADA EM SUA FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO.

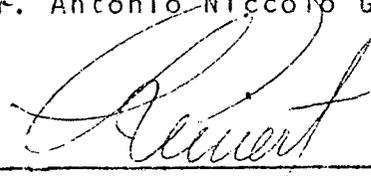


Prof. Antonio Niccolò Grillo
COORDENADOR DO CURSO

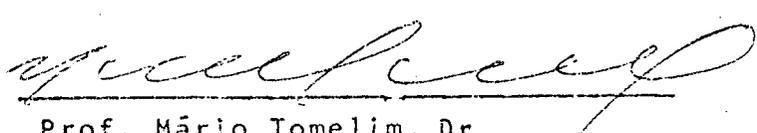
Apresentado à Comissão Examinadora integrada pelos professores:



Prof. Antonio Niccolò Grillo, Dr



Prof. José Nilson Reinert, Mestre



Prof. Mário Tomelim, Dr

À meus pais - João e Iracema - in memoriam -
pessoas simples e humildes, mas que me mos-
traram o caminho do saber.

À minha esposa e meus filhos - Clara, Ader-
son e Clarete Carla - o melhor de minha con-
vivência.

S U M Á R I O

	Pág.
APRESENTAÇÃO.....	vi
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	xi
1. INTRODUÇÃO.....	01
2. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO TREINAMENTO.....	06
2.1. Origens e evolução da atividade de treinamento	07
2.2. Educação, formação e treinamento.....	09
2.3. Sistema educacional e treinamento.....	14
2.4. Formação, treinamento e aperfeiçoamento.....	21
2.5. Treinamento, para que?.....	25
2.6. Quem treinar.....	31
2.7. Tipos de treinamento.....	34
2.8. Planejamento do treinamento.....	36
2.9. Relação custo/benefício em programas de treina- mento.....	44
2.10. Metodologia de treinamento.....	46
3. APERFEIÇOAMENTO DE RECURSOS HUMANOS NO SERVIÇO PÚ- BLICO FEDERAL.....	52
3.1. Causas que demandam o estudo do tema.....	54
3.2. O problema como atribuição do DASP.....	73
3.3. Principais iniciativas no campo do aperfeiçoamento de recursos humanos.....	82
3.3.1. Escola do Serviço Público do DASP.....	83

3.3.2. Centro de aperfeiçoamento do DASP-CENDAP.	85
3.3.3. Coordenadoria de atividades de aperfeiçoamento do DASP-CODAPER.....	96
3.3.4. Fundação Centro de Formação Pública-FUN CEP.....	114
4. CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	117
4.1. Conclusões.....	118
4.2. Sugestões.....	123
5. BIBLIOGRAFIA.....	126

A P R E S E N T A Ç Ã O

Este trabalho, que nada mais pretende senão o cumprimento da última fase de um programa acadêmico desenvolvido para a obtenção do grau de mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, foi redigido por um educador que acredita que a aprendizagem cognitiva e a emocional são desejáveis e necessárias para mudança de atitudes e suas consequências no comportamento de pessoas, em termos de atuação e eficiência profissional.

Assim, este trabalho não tem, nem poderia ter, pretensões de originalidade. Não constitui trabalho de erudição.

A escolha pelo tema representa o resultado de uma preocupação adquirida em experiências profissionais desenvolvidas nos Departamentos Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC - de Santa Catarina e Minas Gerais, onde o autor aplicou seus primeiros trabalhos de treinamento.

Esta opção é reforçada pela convicção que a administração se destina a fazer coisas, a realizar objetivos de finidos e que, partindo dessa premissa, homens treinados podem desenvolver relações, predizer efeitos e influir sobre os resultados, em qualquer situação em que haja pessoas trabalhando de forma organizada, para um fim comum.

Para um trabalho tão modesto, a lista de a-

gradecimentos é longa, mas sua extensão é a verdadeira medida do meu reconhecimento. Confesso-me particularmente grato, no que tange à elaboração deste trabalho, à pessoa e à inteligência do professor Antonio Nicolló Grillo. Sua ajuda e seus conselhos foram muito além da sua condição de orientador da dissertação. Apoiei-me, com toda franqueza, em seus conhecimentos e sugestões; por vezes me estimularam a reconsiderar, e rever várias questões.

Num campo em que muito se escreveu, em todo o mundo, mas sobre o qual pouco se fez na prática, tive de confiar bastante na colaboração, na crítica e nos conselhos de amigos e colegas. Entre eles, se incluem Adalmir Flores, Alaise dos Santos Oliveira, Ana Maria dos Santos, Antonio Cesar Becker, Ari Rogério Casagrande, Iná Bauer Moritz, Janete Milis Vieira, João Paulo de Souza, Osmar Pisani, Paulo José de Freitas, Renato Wendhausen, Rosalir Demboski de Souza e Terezinha Salette Pa_usim.

Todas essas pessoas colaboraram na seleção de bibliografia, apresentaram sugestões e leram parte do manuscrito. Portanto, sou-lhes grato por me corrigirem alguns erros de fato e julgamento; elas não são de forma alguma, responsáveis pelos que ficaram. Devo também, de maneira toda especial, a colaboração do Dr. RUBENIR TORRENTS, SECRETÁRIO GERAL ADJUNTO DO DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DO SERVIÇO PÚBLICO - DASP.

No decorrer de nosso período acadêmico no Curso de Pós-Graduação em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (1980-1981), beneficiamo-nos enormemente do convívio com os professores do curso e de discussões infor-

mais com os nossos colegas e, da participação num "Seminário de Dissertação", promovido pela coordenação do Curso.

As minutas dos manuscritos foram datilografadas e redatilografadas várias vezes pelo Sr. Erico do Prado Rosa Filho e a datilografia final por Ivone Wiggers de Andrade. Em todos os estágios, minha esposa e filhos me proporcionaram doses incomensuráveis de confiança, paciência e equilíbrio, esencial a um homem que vacila entre o entusiasmo e o ceticismo em relação ao seu projeto.

R E S U M O

O presente trabalho tem como finalidade oferecer subsídios para o debate de um problema que aflige a administração pública brasileira.

Trata-se do treinamento no serviço público ou, mais precisamente, de que forma e com que caráter científico ele vem sendo utilizado para o aperfeiçoamento do pessoal civil da União, em especial o vinculado à administração direta e às autarquias, cuja atribuição está afeta ao DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. O público alvo - beneficiário - desta política é o servidor público - elemento fundamental no contexto do desenvolvimento nacional - devendo, portanto, ser enfatizada a sua preparação permanente e contínua, para que se possa alcançar não somente índices maiores de eficiência e eficácia organizacional, como também valorizar e dignificar a função pública, promovendo sua profissionalização e aperfeiçoamento.

Treinamento de pessoal é investimento com retorno assegurado: enobrece o ser humano, valoriza o trabalho, eleva a produtividade e, no caso do serviço público, enseja a melhoria dos serviços. Embora cada dia menos questionado na sua validade e amplamente considerado como um instrumento de administração de pessoal, a situação do treinamento no Brasil ainda é bastante incipiente.

Na área do treinamento empresarial, por e-

xemplo, onde a Receita Federal gratifica com incentivo fiscal os gastos de empresa com treinamento de pessoal; em 1981, de um total de mais de 900 mil empresas apenas 3.120 fizeram uso do abatimento fiscal, ou seja, prepararam pessoas, reciclaram mão-de-obra, treinaram funcionários, investindo no capital homem.

No que concerne às empresas públicas o desenvolvimento tem sido significativo não só em termos de recursos destinados a essa atividade, mas também quanto a diversificação e a qualidade de programas.

Para conhecer a situação do assunto na área da Administração Federal, analisamos as diversas tentativas de criação de órgãos responsáveis pela execução da Política de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos no Serviço Público Federal.

Simultaneamente, por ser o órgão central do Sistema de Pessoal Civil e o principal interveniente no processo decisório relativo à formulação e execução da Política de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos no Serviço Público Federal, são referidas as principais diretrizes exaradas pelo DASP nesta área, em especial às sub-políticas relacionadas com o assunto em questão.

Ao final, com base nessa abordagem contextual, procuramos apresentar um panorama sobre a atual situação da matéria, bem como sugere-se algumas medidas corretivas para a operacionalização da política de aperfeiçoamento de pessoal.

A B S T R A C T

The objective of this work is to provide subsidies for the argument about a problem which affects the Brazilian public administration.

The subject deals with the training courses in the civil service, or more precisely in what way and with what scientific characteristics have been used to improve the state civil servants, especially those connected with the direct administration and the autarchy whose attributions affect DASP - Public Service Administration Department. The civil servants is a fundamental element in the nation's development, therefore I must emphasize their constant and continuous preparations enabling them to reach higher levels of efficiency and efficacy, and also to evaluate and dignify public functions, promoting their professionalization and improvement.

Personnel training is a guaranteed investment, it dignifies the human being and values their services. The value of the training standards in Brazil is now being questioned less and widely considered an administrative instrument, even though it is still quite new. Training in business areas for example where federal income compensates company's training costs, with fiscal incentive. In 1981 of a total of 900 thousand firms only 3.120 made use of the fiscal reductions or rather, prepared people, retrained manual workers, trained employees thus investing in the human work force.

As far as the public companies are concerned the development has been significant not only in terms of resources destined to this activity, but also in the variety and quality of programs.

To become familiar with the situation of the subjects in the federal administration we can analyse various attempts to create responsible bodies to execute the policy then improve the resources in the Federal public services.

The principal directives registered by DASP in the area are preferred especially by the sub-politics related with the subjects in question.

Finally using the contextual approach as a base, we have tried to compile a panorama about the actual methods suggested for the operationalization of the personnel improving policy.

"AS FUTURAS GERAÇÕES NÃO NOS PERDOARÃO SE CONTINUARMOS A TRATAR O NOSSO MAIOR PATRIMÔNIO, O POTENCIAL HUMANO, COM OS MESMOS SINAIS DE INCÚRIA E NOS MESMOS TERMOS PROLETÁRIOS ATÉ AQUI OBSERVADOS".

Roberto Marinho

1.

INTRODUÇÃO

É dos dias atuais a consciência de que os inúmeros problemas que as organizações apresentam ocorrem nos seus três grandes sistemas:

- Sistema tecnológico, em geral, com sua área de atividades-fim, abrangendo setores diversificados, tais como produção, pesquisa e desenvolvimento.
- Sistema estrutural, com ingerência nos subsistemas de Administração de Material, Financeira, Patrimonial, Organização & Métodos, Vendas e Auditoria.
- Sistema humano, essencialmente integrado por subsistemas de pessoal com seus aspectos informais, particularmente de relações humanas, desenvolvimento de recursos humanos, etc.

Em síntese, o processo de desenvolvimento das organizações envolve, tanto alterações estruturais e tecnológicas, quanto comportamentais.

Posta a questão nestes termos, fica claro que o êxito em qualquer empreendimento depende, basicamente, dos padrões de desempenho individual, grupal e organizacional pois, mais que entes abstratos, juridicamente constituídos, são as empresas e os órgãos públicos grupos de pessoas, congregados por objetivos e interesses comuns.

Esta equação também nos leva a convicção de que o desenvolvimento econômico e social requer a formação

e aperfeiçoamento de recursos humanos; trata-se da formação e do aperfeiçoamento de quadros em todos os níveis: auxiliares, operativos, tecnológicos, gerenciais e de alta direção.

Vivemos em um país em desenvolvimento acelerado, onde muito há que se fazer, não somente visando o futuro que se avizinha, mas o presente, no sentido de se trazer a administração pública aos dias atuais para que participe e incentive o desenvolvimento que se processa.

É lugar comum entre os especialistas e estudiosos de administração pública que, na medida em que o Governo Federal contasse com funcionários mais bem preparados, a eficiência de seus servidores poderia aumentar, reduzindo-se, em consequência, os gastos com a máquina administrativa. Embora não seja esta a única função da administração de pessoal capaz de libertar e desenvolver o potencial do servidor público federal, estamos entre os que entendem que o treinamento funcional, adotado de forma científica, poderá contribuir para a modernização da máquina administrativa. Assim, a partir da premissa segundo a qual para que a administração pública federal possa cumprir suas finalidades de promover e orientar o desenvolvimento integrado do país, precisa contar, não, apenas, com a colaboração das pessoas que estão a seu serviço, como também com a participação ativa dessas pessoas, através de trabalho eficiente e eficaz, abordamos o tema Aperfeiçoamento de Recursos Humanos no Serviço Público Federal. A proposta deste trabalho é, através de pesquisa bibliográfica, textos legais e relatórios institucionais, verificar se o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP - ao longo de sua existência

vem adotando uma política de aperfeiçoamento de recursos humanos adequada às necessidades da administração federal.

Não se trata, como seria lícito esperar, de um estudo sobre a história do DASP como instituição. Nosso espaço não comportaria trabalho dessa natureza e nem é este o nosso propósito, considerando a literatura disponível sobre o assunto.

Respaldados na concepção que considera o processo de desenvolvimento de recursos humanos numa visão sistêmica, abrangendo todo o processo de interação organizacional, organizamos o desenvolvimento do tema em duas partes.

Na primeira parte, sem qualquer pretensão de repetir, em menor ou maior escala, os manuais existentes, apresentamos um enfoque teórico: o treinamento do ponto de vista educacional; razões para adoção do treinamento na empresa; quadros a serem treinados; tipos de treinamento; planejamento; relação custo-benefício e aspectos metodológicos.

Na segunda parte, quando ocorre o estudo do assunto propriamente dito, abordamos o tema a partir da criação do DASP, tomando como referência cronológica os principais órgãos instituídos com essa finalidade e, simultaneamente, a edição de atos regulamentando a matéria. A título de introdução, poder-se-ia, também, dizer que outro objetivo a que nos propomos é verificar o que vem sendo feito, e de que forma, na área de desenvolvimento de recursos humanos, procurando dotar o Serviço Público Federal de pessoal melhor qualificado para o exercício das atividades administrativas, em seus diversos estágios.

Como corolário desse estudo sobre a experiência brasileira de Aperfeiçoamento de Recursos Humanos para o Serviço Público Federal, são apresentadas algumas constatações e sugestões.

2.

PRINCÍPIOS APLICÁVEIS
AO TREINAMENTO

Neste capítulo pretendemos apresentar um embasamento teórico, indispensável à análise do treinamento no Serviço Público, que será objeto de nossa atenção na segunda parte deste trabalho.

Embora nossa proposta verse sobre o treinamento administrativo, e não sobre o treinamento manual ou técnico, muitas vezes nesta parte de fundamentação aparecerão referências sem que se faça distinção entre uma e outra forma.

2.1 - ORIGENS E EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE DE TREINAMENTO

Os problemas de treinamento, provavelmente incorporados aos procedimentos relacionados com sua sobrevivência, preocuparam o homem desde as mais remotas épocas.

Entretanto, só em 2.100 a.c., no código de Hamurabi, aparece uma referência explícita a alguma forma de aprendizado:

"Se o membro de uma corporação operária toma para criar um menino e lhe ensina o seu ofício, este não pode mais ser reclamado, se não lhe ensinou, o adotado pode voltar à sua casa paterna".(*)

A partir dos meados do século XIII, quando começam a aparecer, na Europa, associação de artesãos, das quais participavam tanto empregadores como empregados, em função de cada ofício, passando pelo século XVIII com a revolução

(*) ALTAVILA, Jayme De. Origem dos Direitos dos Povos. São Paulo, Edições Melhoramentos, 1964. p. 38/39.

industrial que deu origem à máquina a vapor, ao tear automático e a outras invenções, inicia-se um processo de disseminação do treinamento, ainda que de sentido rápido e pouco técnico, que culmina com a chegada aos nossos dias considerado como um recurso administrativo dos mais necessários à elevação de rendimento da mão-de-obra.

No Brasil, o período mais significativo do incremento do treinamento é o que vai de 1955 a 1969 que, segundo a Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento - A.B.T.D. (*), se caracteriza como a segunda fase do desenvolvimento de recursos humanos no Brasil.

A primeira fase corresponderia ao período 1940-1960, com enfoque principal dado ao treinamento de operários qualificados e semi-qualificados, em virtude de completa falta de mão-de-obra para dar início ao processo de industrialização do país, que apresentava uma população com níveis de escolaridade muito baixos e alto índice de analfabetismo.

Na segunda fase, quando o treinamento se intensifica, é em virtude do crescimento industrial mais acentuado e, principalmente, pela necessidade de adestramento dos trabalhadores que passaram à posição de supervisores.

Nesse período, corroborando a idéia de que o treinamento primeiro se expande fora da área do serviço público, há o fortalecimento do ensino técnico, com a ampliação da rede de escolas do Serviço Nacional De Aprendizagem Indus-

(*) Desenvolvimento de Executivos no Brasil. Condições Atuais e Perspectivas Futuras. Rio de Janeiro - ABTD, 1973. p. 5.

trial - SENAI(*) e de cursos técnicos de nível médio, com as Escolas Técnicas mantidas pelo Ministério da Educação e Cultura.

É ainda desse período, o apoio das entidades governamentais aos programas para supervisores: incremento de acordos entre SENAI e empresas para retenção e aplicação de impostos na formação e treinamento de supervisores. Surgem o Curso Técnico Franco Brasileiro e o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra.

2.2 - EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E TREINAMENTO

Um dos equívocos frequentemente encontrados na área que é objeto de nosso estudo é equiparar-se educação, formação e treinamento como se não houvesse diferenças sensíveis entre estas modalidades de capacitação.

Originalmente, "treinamento" se referia à comunicação e à aprendizagem de habilidades manuais necessárias à execução de uma atividade econômica. Gradativamente, o termo veio a incluir um aspecto mais amplo de atividades, variando desde o treinamento de habilidades até o desenvolvimento do indivíduo para mudanças organizacionais.

Sendo uma forma de educação, o treinamento dela difere em grande parte.

(*) O SENAI, uma das poucas instituições educacionais genuinamente brasileiras, foi criado em 22 de janeiro de 1942, através do Decreto-Lei nº 4.048, com a denominação de Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários.

A palavra educação, como qualquer outra, tem significado amplo e restrito.

Para Redden, o grande filósofo da educação, em sentido lato:

"educação abrange todas aquelas experiências do indivíduo, através das quais o conhecimento é adquirido; o intelecto, iluminado, e a vontade, fortalecida".

É, ainda, o ilustre professor da Universidade de Fordhan, em Nova Iorque, que nos ensina:

"em sentido restrito, educação limita-se à educação formal, conscientemente planejada e sistematicamente aplicada, realizada por várias instituições sociais de educação e, principalmente, pela escola".(*)

Para nós, a educação é algo mais que um conjunto de habilidades, hábitos e conhecimentos que o homem deve adquirir uma vez para repetir ao longo de toda a sua vida. A educação é um processo e não um bem de consumo; como processo é mudança: informando-se o homem se transforma e transforma a realidade onde vive.

Com apoio na concepção de Redden, podemos chegar a outra concepção que nos parece fundamental: a do sistema escolar.

(*) REDDEN, John D. & RYAN, Francis. A Filosofia da Educação. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1961. p. 29.

A rigor, o sistema escolar(*) cuida apenas de um aspecto especial da educação, a que se poderia chamar de escolarização. Modernamente, a educação proporcionada pela escola que, repetindo, tem sempre um caráter sistemático e intencional, vem dando especial relevo ao desenvolvimento intelectual, físico, imocional, moral e social.

Quanto ao treinamento, vamos nos reportar, ainda, a dois autores:

Segundo Milton Hall(**),

"é o processo de ajudar os empregados a adquirirem eficiência no seu trabalho presente ou futuro através do desenvolvimento de apropriados hábitos de pensamentos e ação, habilidades, conhecimentos e atitudes".

Este conceito de Hall, explicitado em 1941, já posicionava uma concepção bastante evoluída para a época, ou seja, para o autor não se tratava apenas de acumular conhecimen

(*) Para FERRAZ, Esther de Figueiredo, Conferência pronunciada na IX Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação. São Paulo, Secretaria de Estado dos Negócios da Educação 1972. p. 6. Sistema de ensino seria a síntese de idéias sobre como se organiza e se administra e se entrosa o ensino. Compreenderia toda a estrutura, a organização administrativa, as várias categorias de instituições públicas e privadas dos diferentes graus; a articulação entre os diferentes níveis, o processo de acesso, os cursos terminais e as opções de continuação a graus superiores, desde a escola maternal até os estudos pós-doutorais; o grau de participação do poder público na ministração do ensino; na fiscalização do ensino de iniciativa privada; o financiamento da educação, os incentivos dados a cursos de maior interesse para a comunidade; a obrigatoriedade da escola até certa idade ou certo nível; enfim a organização, o controle e o financiamento de toda a rede; dentro de uma política educacional, isso constitui, parece-me o sistema de ensino de um Estado.

(**) Citado por LOPES, Tomaz de Vilanova Monteiro. Op. cit. p. 186.

tos, mas sobretudo uma perspectiva de mudança da conduta.

Para Beatriz Wahrlich(*), da Fundação Getúlio Vargas,

"treinamento é um processo ou conjunto de processos pelo qual conhecimentos, técnicas, hábitos e atitudes são cultivados no funcionário, a fim de que apresente ele uma boa produção na sua função e na sua carreira e derive satisfação de seu trabalho".

Pode-se inferir das definições acima que a educação geral tem como escopo desenvolver integralmente a personalidade do educando, enquanto o treinamento por ser específico, visa primordialmente adaptar o homem ao seu trabalho, objetivando aumentar sua capacidade de desempenho para atender as necessidades de produção e, conseqüentemente, também lhe trazer auto-satisfação.

Estribados em nossa experiência profissional, quando inclusive atuamos em instituições que trabalham na área de treinamento, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SENAC, apresentamos algumas considerações, distinguindo o ensino desenvolvido em escolas com os objetivos perseguidos na área do treinamento:

A - Nas escolas o primeiro objetivo é aprender, no treinamento a meta inicial é voltada para a produção.

B - No sistema escolar o ensino é previsto para educação pura e, em geral, com pe-

(*) JAMESON, Samuel Haig (organizador). Administração de Pessoal. Vol. VI, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1963, p.p. 237-47.

quenas considerações de casos específicos. Em serviço, quer na empresa privada ou pública, o ensino (leia-se treinamento) deve trazer resultados mensuráveis em termos de quantidade.

C - No serviço, em função da dinâmica da sociedade nos dias atuais, há necessidade de maior número de variedade de cursos que nas escolas.

D - Na empresa e, em consequência no serviço público, raramente tem-se a aceitação tácita do exposto, como acontece na escola.

E - Nas escolas, apesar da consciência que se forma sobre a necessidade de sua evolução, os esquemas são fixos, enquanto no serviço os esquemas obedecem às circunstâncias.

Aqui, é bom que se observe que um sistema de ensino não pode nem deve, mesmo a pretexto de que precisa ser produtivo, assumir a responsabilidade de treinar a mão-de-obra de que necessita a sociedade. Quem quer que trabalhe na área educação sabe e proclama que um sistema de ensino deve se inserir na realidade social, deve refleti-la para bem poder realizar os fins que a sociedade se propõe ao organizá-lo, mas, no caso, sua finalidade, de forma genérica, seria melhorar o nível cultural da população; propiciar aperfeiçoamento individual pela oferta de escolaridade ao maior número possível de inte-

grantes dessa sociedade, formação de recursos humanos através do ensino de 2º e 3º graus e, finalmente, o resultado de pesquisas decorrentes das investigações nos mais variados campos de conhecimento.

A propósito, vale destacar a opinião de Paulo Novaes para quem

"o Treinamento não se faz na escola. O Treinamento é uma parte da educação, da educação ocupacional. Essa educação depende da empresa e não da escola. A educação ocupacional pode utilizar a escola e até com muito proveito, em certos casos, mas a iniciativa está do lado da empresa".(*)

2.3 - SISTEMA EDUCACIONAL E TREINAMENTO

O sistema educacional brasileiro tem sido muito criticado por não se constituir num instrumento de mudança social e está longe de atender às necessidades de formação profissional do país.

Embora 1.500.000 de estudantes universitários, distribuídos em 3.555 cursos superiores espalhados por 55 universidades e 808 fáculdades independentes; 2.000.000 de jovens frequentando as escolas de 2º grau e 22.000.000 a de 1º grau não signifiquem imediata contribuição ao processo de desenvolvimento, não nos alinhamos ao lado dos que fazem essas críticas. Achamos, isto sim, que ela é parte de uma cantilena

(*) NOVAES, Paulo. Educação e Trabalho, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1970. p. 55.

para desinstalar a escola, da qual Ivan Illich(*) é o principal precursor, sob a alegação principal de que é uma das instituições modernas que tem por finalidade primordial bitolar a visão humana da realidade.

Admitindo a tese de que alguns segmentos do sistema educacional (escolas técnicas, cursos de 3º grau específicos) devem ter a missão de formar mão-de-obra, somos partidários da posição de que o sistema, como um todo, deva oferecer um bom nível de educação geral(**). Se isso ocorrer, os egressos das escolas integrantes do sistema, de qualquer grau ou nível, chegariam ao mercado de trabalho e/ou agências de treinamento com possibilidade de absorver os programas de treinamento. Da mesma forma que não se consegue vender um produto se não houver uma clientela de compradores, não se consegue recrutar empregados se não houver uma massa de candidatos.

O ex-diretor do Centro Nacional de Pesquisa Científica da França vem ao encontro dessa posição. Em trabalho apresentado à Organização das Nações Unidas - ONU - em 1970, afirma em palavras esclarecedoras:

"cumpre estabelecer um sistema de formação de pessoal com ciclos de aperfeiçoamento adaptado aos níveis requeridos, garantindo aos funcionários um complemento à educação preliminar (o grifo é nosso). Essa forma-

(*) ILLICH, Ivan. Sociedade sem Escolas. Rio de Janeiro, Editora Vozes Ltda., 1973.

(**) Significa um aspecto de formação integral do educando. Tem por escopo transmitir uma base comum de conhecimentos indispensáveis, integrando o estudante na sociedade de que participa e na cultura de seu tempo. Representa, em síntese, a possibilidade de prosseguimento em estudos de aperfeiçoamento ou formação profissional.

ção deve ter o caráter de orientação profissional - VOCACIONAL GUIDANCE -, corretamente planejada e utilização racional ulterior no interesse do serviço, - antes de mais nada no plano da admissão decorrente de sua especialização; trata-se de um instrumento capital de política".(*)

Com o intuito de enfatizar a necessidade de o sistema escolar oferecer um mínimo de qualidade no que concerne à educação geral, invocamos o pensamento de um "expert" em educação:

"Os indivíduos tem necessidade de um conhecimento amplo, das principais novidades científicas, sociais e de outros assuntos para que possam relacionar devidamente as suas especializações ao todo mais amplo da experiência humana".(**)

Nessa excelente obra, em que o autor coloca a educação como instrumento de transformação e reconstrução, não apenas de transmissão cultural, ele define

"que a verdadeira cultura geral não significa uma porção de doses concentradas de aprendizagem que guardam pouca, ou uma quase invisível relação entre si. Significa ao contrário, uma compreensão integrada e organizada das grandes áreas da vida e da realidade que se tornam indispensáveis para nós...".

Ainda quanto à reflexão crítica sobre o sistema educacional, fundamento essencial para se estudar qualquer programa de aperfeiçoamento de recursos humanos, enriquecemos o assunto com as posições de Edgar Faure, ex-Primeiro Ministro

(*) LANGROD, Georges. Para uma abordagem global dos problemas de pessoal na Administração Pública. Trad. de Araújo Cavalcanti. Revista Serviço Público, 108(3) set/dez. 1973. p. 143-165.

(**) BRAMELD, Theodore. O Poder da Educação. 3a. ed. Trad. Denny Felix Fonseca. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977. p. 82.

e ex-Ministro da Educação da França:

"porque o sistema educacional é frequentemente obsoleto e limitado, propõe aboli-lo em vez de reformá-lo. Porque é preciso aproximar a escola do dia-a-dia da vida, pensam simplesmente em suprimi-lo. Estes pontos de vista são comumente apresentados como progressistas e até mesmo revolucionários, mas de fato adotados em caráter geral seus efeitos seriam bem mais retrogradados...".(*)

Outra crítica bastante acentuada é a defasagem entre conhecimento ofertado pelos sistemas educacionais, como também dos programas de treinamento, e as transformações existentes na sociedade, que ocorrem numa velocidade muito maior que a adaptação dos sistemas escolares a essas mudanças, inclusive no mundo do trabalho.

Em função dessa dinâmica do mundo do trabalho; onde o conhecimento envelhece quase tão rapidamente quanto os modismos, o treinamento assume o caráter de educação permanente, contínua ou continuada.(**)

Nessa linha de raciocínio, endossamos as posições de Claudio Moura Castro, quando, no IV Simpósio Interamericano de Treinamento e Desenvolvimento e I Congresso Bra-

(*) FAURE, Edgar. A Educação e o Destino do Homem. O Correio nº 1. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1973..

(**) De acordo com a antropologia moderna, o indivíduo está sempre em mutação. A história está se fazendo a cada dia, a cada instante; a obsolescência é crescente e o currículo da escola é estático. Assim sendo, educação permanente, contínua ou continuada é uma meta, não podendo ter um conceito estruturado.

Para Pierre Furter, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - nº 13 - Janeiro/Março - 1969 - MEC/INEP. Rio, "fundamenta-se numa interpretação da educação como um processo que deve continuar durante a vida adulta".

sileiro de Treinamento e Desenvolvimento - realizados em Novembro de 1976, no Brasil - colocava o assunto dessa forma:

"... ademais, existe toda a questão de levar o horizonte do indivíduo para o futuro. O imediatismo é totalmente incompatível com as atividades de uma indústria que opera com um horizonte amplo, ou com uma organização grande. Furtar, quebrar e não trabalhar, são atividades que podem ser gratificantes a curto prazo, mas a longo prazo são incompatíveis com o sucesso e com o bem estar da organização. Há portanto toda uma socialização, um treinamento e uma doutrinação necessários para levar o indivíduo a raciocinar em termos de longo prazo e a funcionar eficientemente dentro de uma empresa. (*)

Ainda, com apoio nessa premissa, e, embora devamos encarar o treinamento como um fato econômico, porque essa é a premissa primeira, advogamos para o treinamento em serviço público a concepção pedagógica de educação de adultos, continuada ou permanente. De acordo com essa concepção, seria uma programação voltada para uma terminalidade, ou seja, ela não seria indefinida. Seria ministrada levando-se em conta as condições da entrada do treinando; suas necessidades atuais e futuras, as metodologias empregadas levariam a um comportamento terminal de auto-suficiência. O que queremos dizer é que ele teria por finalidade criar condições de auto-suficiência. Dai por diante o treinando se auto-treinará. Embora imaginemos que isso é tanto difícil quanto desejável, achamos que é possível. Programado e ministrado de forma eficiente, conseguiremos

(*) CASTRO, Claudio Moura. Como fazer um bom funcionário. Anais IV Simpósio Interamericano de Treinamento e Desenvolvimento, I Congresso Brasileiro de Treinamento e Desenvolvimento, Editora Gráfica Ramos de Freitas Ltda. São Paulo, 1976. pp. 159-166.

riamos, no mínimo, reduzir de forma significativa a demanda periódica de treinamento.

Quanto à outra visão, a social, se refere à necessidade de adequação do treinando nos campos afetivo (comportamento), cognitivo e motor, sendo a base para a primeira.

Enquanto esses princípios não são incorporados aos processos de treinamento, principalmente por se constituírem, alguns em idéias muito recentes, a situação da educação se apresenta em nível mundial de forma paradoxal. Para Brock:

"Nunca houve tanta demanda de educação - (entre 1960 e 1968 o número de crianças em idade escolar no mundo aumentou 20%) nunca houve tanta insatisfação com a escala - e mesmo rejeição - entre jovens. Nunca se proporcionou tanta educação, mas nunca a sociedade rejeitou tanto o produto de educação institucionalizada, como mostra a crescente taxa de desempregados educados no mundo". (*)

Toda essa complexidade da educação nos dias atuais, onde o seu produto é questionado ou rejeitado e surgem novas demandas, induziu a UNESCO a constituir uma comissão internacional, composta de sete membros, que compreende especialistas da França, da Síria, da República Popular do Congo, da União Soviética, do Chile, do Irã e dos Estados Unidos com a finalidade de sugerir alternativas para os sistemas educacionais dos diversos países.

(*) BROCK, Antony. Modelo de uma cidade educativa. O Correio, Rio de Janeiro, nº 1. Janeiro, 1973. p. 5.

Considerando que o sistema educacional brasileiro, via de regra, é a principal fonte de recursos humanos para o Serviço Público Federal e, ainda, que muitos programas de treinamento existentes no país estão calcados em postulados da escola convencional, destacamos algumas das 21 conclusões a que chegou o inquérito mundial realizado em nome da UNESCO pela Comissão Internacional para o Progresso da Educação, presidida por M. Edgar Faure:

1. Propomos que a educação permanente seja a pedra angular da política educativa nos próximos anos, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento.
2. Prolongar a educação ao longo de toda a vida, sem limitá-la aos muros da escola, supõe uma reestruturação global do ensino. A educação deve adquirir as dimensões de um verdadeiro movimento popular.
3. A educação há de poder ser repartida e adquirida por uma multiplicidade de meios. O importante não é saber que caminho o indivíduo seguiu, mas sim o que aprendeu e adquiriu.
-
7. Devem ser suprimidas as distinções rígidas entre os diferentes tipos de ensino - geral, científico, técnico e profissional - conferindo-se à educação, desde o ensino primário, um caráter simultaneamente teórico, tecnológico, prático e manual.
8. A finalidade da educação é formar os jovens não só com vista a um ofício determinado, mas sobretudo capacitá-los à adaptação a tarefas diferentes e ao aperfeiçoamento contínuo, à medida que evoluem as formas de produção e as condições de trabalhos. A Educação deve tender a facilitar a reconversão profissional.
9. As tarefas da formação técnica não devem ficar a mercê do sistema escolar a penas, mas sim distribuir-se entre es-

colas, empresas e educação extra-escolar.

.....
 12. O rápido desenvolvimento da educação de adultos, escolar e extra-escolar, deve constituir um dos objetivos primordiais da estratégia educacional nos próximos dez anos.

.....
 14. A nova ética da educação tende a fazer do indivíduo mestre e agente do seu próprio desenvolvimento cultural.

.....
 20. Contrariamente às práticas tradicionais, é o ensino que deve se adaptar ao educando e não este submeter-se às regras pré-estabelecidas do ensino.

.....
 21. Os educandos, jovens e adultos, devem poder exercer responsabilidades como sujeitos não só da própria educação mas também da empresa educativa no seu conjunto".(*)

2.4 - FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

Além da confusão frequente entre educação e treinamento, há outra mais frequente: a falta de distinção entre formação, treinamento e aperfeiçoamento.

Na formação, que, inclusive, pode ser obtida em uma escola de 2º grau ou de nível superior, procura-se fazer com que a pessoa adquira uma atitude diante do que deve ser feito, bem como o domínio de técnicas: "o como fazer".

Com o intuito de bem delinear essa diferença

(*) FAURE, Edgar et. alii. Aprender a Ser. Trad. de Maria Helena Cavaco e Natércia Paiva Somba. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974. p. 271/328.

ça, salientamos que no treinamento procura-se transmitir métodos conhecidos para que a sua execução melhore, bem como procura-se introduzir métodos novos, partindo porém, da experiência já existente; fato que não ocorre na "formação" por não existir experiência anterior alguma.

No que concerne ao aperfeiçoamento, geralmente se refere à oportunidade de melhoria de desempenho do indivíduo nas suas funções, ou à atualização dos conhecimentos e habilidades obtidos através da formação.

Como se percebe do exposto, há realmente, muita semelhança entre as atividades desenvolvidas em "treinamento" e "aperfeiçoamento", devendo ser registrado que temos no aperfeiçoamento ainda a definição de objetivos novos por parte do treinando.

Neste caso, as oportunidades de "aperfeiçoamento" devem ser constantes, complementando a formação.

Finalmente, por ser a proposta mais recente, muitas instituições têm alterado sua denominação, incluindo o termo "desenvolvimento" em acréscimo a treinamento. Aquele pode ser focalizado como um sinônimo de desenvolvimento feito na empresa. Nessa linha de raciocínio, o treinamento deve ser visto como uma função da empresa, ou organização, e não apenas como função exclusiva do órgão de treinamento. Isso ocorre quando a mentalidade de treinamento se dissemina pela organização.

Feitas essas distinções para fins didáticos, diríamos que para os fins deste trabalho não distinguire-

remos entre treinamento, aperfeiçoamento e desenvolvimento pois, como registra Pinto Ferreira(*)

"não há, pois; no nosso entender, diferenças justificáveis entre treinar para aperfeiçoar ou aprimorar e treinar para desenvolver. Quem é treinado, aprimora-se, aperfeiçoa-se ou desenvolve-se no uso de tais ou quais faculdades, tais ou quais ou habilidades para... capacitar-se".

Esse nosso procedimento justifica-se, além do embasamento oferecido por Pinto Ferreira, pelo fato de na literatura sobre treinamento em serviço público usar-se muito o termo aperfeiçoamento como correspondente a treinamento e desenvolvimento.

Apesar de doravante adotarmos a expressão "Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos" conforme o faz a Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento - ABTD - concluímos que o treinamento, sob qualquer título deve ter como fim: "o atendimento das necessidades dos indivíduos no exercício de suas funções de um lado e o atendimento das necessidades globais da organização de outro".(**)

Para enriquecer essa posição, recorreremos a Krause que, em curso ministrado em Florianópolis em 1968, cujo temário central era o "treinamento e aperfeiçoamento", colocou de forma precisa o assunto: "a formação orientada para o homem deverá levar à promoção total deste, ao passo que a formação

(*) FERREIRA, Paulo Pinto. Treinamento de Pessoal: A Técnica Pedagógica do Treinamento. São Paulo, Atlas. 1975.p.33.

(**) BOOG, Gustavo Gruneberg (Coordenador). Manual de Treinamento e Desenvolvimento. São Paulo. Editora McGraw-Hill do Brasil. 1980.

orientada para a empresa deverá influir no clima social".(*)

É ainda o engenheiro Krause, à época desenvolvendo esse trabalho em nome do Instituto de Organização Racional do Trabalho - IDORT - que nos ensina

"... quanto ao aspecto técnico devemos nos preocupar com a aquisição de conhecimentos bastante concretos e também com a aquisição de conhecimentos bastante atuais. Quanto ao aspecto humano há de se considerar o desenvolvimento de capacidades psíquicas e o desenvolvimento de habilidades do trabalho".

Hoje, em função da modernização, há a concepção de que, no que concerne a empresa, o treinamento e o desenvolvimento de recursos humanos devem focalizar, essencialmente, a solução de problemas de ordem econômica e, em consequência, com especial atenção, problemas de qualidade de produção e rendimento.

Além disso, decorrente de uma visão humanizada do assunto, deve-se enfatizar de forma muito especial os problemas de ordem psico-social, como sejam aqueles de atitude em relação ao trabalho e atitudes em relação à empresa, sobremaneira unidade de ponto de vista e de objetivos, bem como coesão interna.

(*) KRAUSE, Werther Maynard. Curso de Supervisão. São Paulo . IOORT. 1968. (mat. mimeogra.) p. 55/56.

2.5 - TREINAMENTO, PARA QUE?

Ainda com o intuito de oferecer um referencial para cotejar com as práticas de T&D adotadas pelo DASP e/ou seus agentes, poder-se-á aprofundar a matéria, discorrendo mais sobre as suas finalidades. Embora o treinamento tenha cada dia menos questionada a sua validade, ainda existem divergências quanto aos seus benefícios.

É lugar comum, mesmo entre aqueles que não são especialistas em treinamento, que, entre outras expectativas, pode-se esperar como benefícios dele decorrentes: aumento de satisfação pessoal; queda do índice de faltas e perdas; melhoria dos métodos e aumento de produção; menor carga de trabalho para as chefias; menos horas-extras e menor despesa com manutenção de equipamentos; quase ausência de conflitos e baixos índices de acidentes; melhor padrão de comunicação e cooperação bem como, em consequência, moral elevada e queda nos índices de turn-over.

Embora perfeitamente familiar ao moderno dirigente, não sabemos se tão familiar às chefias do serviço público, podemos dizer que além dos resultados acima, o treinamento tem outras facetas. Nessa linha deve ser visto e encarado sob dois aspectos: como macrofenômeno social da organização social e como microfenômeno dentro da empresa.

O treinamento é um dos fatores de desenvolvimento sócio-econômico do país, é parte integrante da política de planejamento de recursos humanos o que, por si só, justi

fica sua inserção na administração da empresa. O atual momento histórico traz implícito o processo de desenvolvimento.

Por outro lado, este momento histórico apresenta graves estrangulamentos, desafiando as nações mais pobres que pretendem desenvolver o seu povo e construir a sua história.

Destarte, os países subdesenvolvidos procuram desesperadamente atingir o estágio de desenvolvimento já alcançado por muitos, e estes por sua vez disputam entre si a era interplanetária de automação, enfim, da sociedade pós industrial apregoada por Herman Kahn.

O momento histórico com suas características peculiares, determina às nações sua opção desenvolvimentista: ora a industrialização, independência política-econômica, ora oportunidade de educação, compra de equipamento, treinamento de mão-de-obra de alto nível, ou ainda investimento em pesquisa científico-tecnológica, conquista do espaço sideral, etc.

Nessa corrida para o desenvolvimento, teriam os países menos desenvolvidos necessidade de seguir as mesmas etapas dos mais avançados ou poderiam prosseguir em saltos, ao invés de marcarem passo?

Nessa era tecnológica, onde a comunicação de massas e a cibernética são as duas maiores inovações, ao lado de soluções mediatas que deverão resolver o problema de preparação efetiva do pessoal necessário aos diversos e diferentes setores da vida profissional, o treinamento é extremamente importante.

Ainda, num país como o nosso em que todas as soluções, em qualquer campo, particularmente no educacional, tem um caráter emergencial, desde a educação regular à formação de alto nível, o treinamento, como já vem ocorrendo em muitas áreas do setor privado, deve encontrar um vasto espaço para atuação.

O treinamento, como forma de educação extra-escolar, apresenta características próprias: é pragmático, objetivo, imediatista e sem historicidade - permite e deve ter sua inserção no programa de soluções das necessidades do país.

Assumindo essa aspiração de desenvolvimento, aspectos políticos, econômicos ou sociais, ele se fundamenta no esforço do trabalho humano.

A mobilização de capital, a exploração de recursos naturais, a criação de mercados, o impulso ao comércio só são possíveis com a participação do agente humano (políticos, administradores, engenheiros, advogados, economistas, em fim técnicos de um modo geral).

Não só o capital, mas a mão-de-obra é essencial para o desenvolvimento de um país. Por outro lado a mão-de-obra em si, sem a necessária qualificação está longe de acelerar o processo de desenvolvimento.

Em suma, isto implica em valorização e formação dos recursos humanos, ou seja, o processo de aquisição intencional de conhecimentos, desenvolvimento de habilidades e capacidade de todas as pessoas numa sociedade. Trata-se de ob-

ter um capital humano capaz e qualificado e isto só se consegue mediante um planejamento adequado, coerente, integrado e factível.

Assim nos expressando, chegamos à preocupação de produtividade do indivíduo e produção do sistema, na medida em que o capital humano aplica e multiplica o investimento.

Observamos, entretanto, que a formação do capital humano pode ter início com a educação formal mas não termina aí. Mais uma vez é forçoso recorrer ao caso específico do Brasil onde a formação do capital humano pode ter início com a educação regular, mas não termina com ela. A maior parte das habilidades, técnicas e de ofícios, desenvolve-se no emprego de uma maneira mais efetiva, através do treinamento organizado ou assistemático.

Assim, o treinamento é responsável, em parte, pela composição da mão-de-obra, sendo um ensino sistemático e metódico, realizado em escolas tradicionais ou em sistema paralelo de ensino instituído pelas próprias empresas, em "serviço" ou em todos, simultaneamente.

Há ainda outra forma de capacitação profissional em que nenhum ensino formal é ministrado ao empregado. Na prática, consiste em trabalho puro e simples, ou seja, os indivíduos procuram adquirir maior experiência, habilitação ou capacidade através da própria iniciativa.

Como corolário deste item, concluímos que o treinamento:

A - É investimento.

Os recursos financeiros investidos em trei
namento devem retornar em benefício da ins
tituição. Esse retorno se dá:

- Pelo aumento de eficiência no trabalho a
tual ou futuro, adquirindo o treinando a
qualificação desejada que demanda a com-
plexidade tecnológica e a presente com-
posição social.

O treinamento deve oferecer ao indivíduo
condições para acumular conhecimentos ou
técnicas novas, e a prática e a conduta
necessária requerida pela empresa, fazen
do com que ele atinja seus objetivos in-
seridos em uma estrutura de mudança e ino
vação. Em outras palavras, ele pod
erá produzir mais e melhor em menor tempo.

- Pela redução de custos unitários. Evita
excessivo número de acidentes, desperdício
exagerado de material, absenteísmo e
tardanças.

B - Promove o indivíduo.

- Permitindo o seu ajustamento contínuo à
função, a aquisição de novas técnicas, há
bitos e atitudes, equipando-o para a bus
ca de novas soluções, ou seja, proporcio
nando interesse pelo trabalho que execu-
ta.

- Oferecendo maiores possibilidades de promoção e remuneração, maior segurança e sentimento de satisfação e importância.
- Propiciando ajustamento ao ambiente de trabalho, uma vez que, primordialmente, usa tecnicamente a comunicação como ferramenta e a insere no complexo orgânico de matérias componentes do próprio treinamento como um todo.

De tudo o que se disse, poder-se-ia concluir com HAMBLIN, que, supondo a existência de uma corrente de causa e efeito, preconiza quatro níveis de efeitos do treinamento demonstrados como segue:

"TREINAMENTO

PROVOCA	REAÇÕES
QUE PROVOCAM	APRENDIZADO
QUE PROVOCA.	MUDANÇAS DE COMPORTAMENTO NO CARGO
QUE PROVOCAM	MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO
QUE PROVOCAM	MUDANÇAS NA CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS FINAIS". (*)

(*) HAMBLIN, Anthony Crandell. Avaliação e Controle de Treinamento. Trad. de Gert Meyr. São Paulo: McGraw-Hill. 1978. p. 31.

Citamos, ainda, HAMBLIN, para respaldo da posição que vamos assumir a seguir, que nos ensina que

"esta corrente poderá partir-se em qualquer de seus elos. Um treinando pode reagir corretamente, mas sem aprender nada; ou poderá aprender, sem aplicar o que aprendeu no emprego; ou poderá mudar seu comportamento no emprego, mas sem que isto afete as variáveis da organização; ou a organização poderá mudar, mas sem que isto afete os lucros ou outros critérios finais".(*)

2.6 - QUEM TREINAR?

Como se viu no item anterior, para se obter um capital humano qualificado e capaz há que se dispor de um planejamento adequado, integrado e alcançável.

De outra parte, mesmo admitindo a hipótese do treinamento sistemático, os resultados são imprevisíveis.

Para se chegar à "composição" do treinamento, a sua adequabilidade, devemos ver quem treinar.

É claro que sendo o próprio pessoal do serviço público o objeto do treinamento, será este pessoal, com suas peculiaridades e exigências implícitas, que determinará as várias espécies e níveis de treinamento.

Encontraremos no serviço público as seguintes categorias de pessoas a serem treinadas:

1. O funcionário recém-admitido.

(*) Op. cit. p. 288.

Deve ser preparado para o exercício de suas funções, através do conhecimento:

- a) da repartição e
- b) das atividades que vai desempenhar.

O treinamento será de maior ou menor profundidade dependendo da qualificação do servidor selecionado, ou seja, se ela for geral ou específica, de acordo com o cargo a exercer.

THOMASON & CLEMENT escrevem sobre a iniciação do novo empregado:

"neste ponto começa o treino formal do cargo. Não faz muitos anos, aceitava-se a constatação de que geralmente o êxito do novo empregado dependia aproximadamente 25% da seleção apropriada, 25% do cargo escolhido, e 50% do treino e instrução adequados. Hoje, muitos chefes de pessoal que costumam pensar sobre o caso, só aceitarão esta análise sob a condição de que o supervisor imediato do empregado possa e deseje facilitar-lhe instrução e treino adequados, e leve em linha de conta todo o necessário recondicionamento de atitudes relativas ao trabalho que as recentes condições econômicas desenvolveram no empregado". (*)

2. O servidor antigo.

Pode ser treinado para:

- a) as novas fases de desenvolvimento da organização, uma vez que a repartição é um conjunto dinâmico que deve evoluir no tempo e no espaço;

(*) THOMASON, Calvin C & CLEMENT, Frank A. Relações Humanas : Problemas e Casos no Trato das Pessoas. 6a. edição. Tradução de Maslowa Venturi. São Paulo, Instituição Brasileira de Difusão Cultural S.A. 1975, p. 157.

- b) para resolver problemas de comportamento seu e/ou dos outros;
- c) desenvolver alguma habilidade com relação a determinado trabalho, tendo em vista a possibilidade de receber novos encargos;

3. O servidor altamente motivado.

Aquele que se mostre desejoso de aprender tendo em conta suas possibilidades. Não se pode pedir a um indivíduo que efetue indefinidamente o mesmo trabalho, nas mesmas condições. Conforme assinala MASLOW:

"o interesse pelo trabalho requer um certo número de satisfações, entre as quais a possibilidade de desenvolvimento pessoal e de progresso".(*)

4. O ocupante de Chefia.

Deve merecer atenção especial, uma vez que na organização é ele o treinador por excelência. Cabe-lhe o treinamento de seus funcionários na organização; é ele quem determina as lacunas e as necessidades daqueles que estão sob sua responsabilidade. De outro modo, o treinamento nesta área deve propiciar uma linguagem comum na linha de chefia, criar condições de reação à rotina e de trabalho em grupo.

(*) MASLOW, Abraham H. In Murray, EDWARD J. Motivação e Emoção. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1967. p. 172.

5. A alta administração.

O treinamento nesta área de hierarquia da organização é muito importante.

A essa categoria cabe a orientação da política da empresa, quanto a seus objetivos e a administração de um modo geral. Começando o treinamento nessa área, conseguir-se-á a valorização do mesmo nas outras escalas da organização, e assim o trabalho se tornará mais rentável. Aliás, é princípio consagrado em treinamento que este deve começar de cima para baixo. O treinamento só tem sentido se for difundido da mais alta direção aos escalões inferiores, e não deve ter o aspecto de rápida informação.

A título de conclusão deste item, podemos considerar o treinamento sob duas formas : Treinamento Introdutório e Treinamento Funcional.

2.7 - TIPOS DE TREINAMENTO

TREINAMENTO INTRODUTÓRIO

É o que visa a integração do indivíduo no seu novo ambiente de trabalho, dando-lhe uma visão da organização. Através desse treinamento, o treinando passa a conhecer a

organização e suas áreas; o funcionamento e entrosamento dos setores, o seu regulamento, direitos e deveres dos funcionários; as atividades das diversas áreas. Finalmente, mas não em último lugar, o T.I. visa também o relacionamento dos funcionários em linha horizontal e vertical.

TREINAMENTO FUNCIONAL

É o que procura preparar o indivíduo para a função a exercer. É o treinamento atinente à atividade profissional, que propicia a habilitação para uma atividade conhecida ou desconhecida, através de métodos e técnicas do trabalho; o treinamento que ajusta o indivíduo à função atual ou futura.

Para Langrod, em trabalho apresentado à ONU em 1970,

"ao que parece, nos países em desenvolvimento ocorrem os seguintes tipos de aperfeiçoamento de funcionários:

1. Aperfeiçoamento de adaptação - visando adaptar o funcionário à sua formação, ou à que resulta de uma nova designação, e familiarizá-lo com o equipamento levando em consideração as modificações deste último.
2. Aperfeiçoamento de manutenção ou conservação - visando a atualização dos conhecimentos e aptidões anteriormente adquiridos.
3. Aperfeiçoamento de conversão - relacionado com as mudanças profissionais exigindo a aquisição de novas aptidões.
4. Aperfeiçoamento de evolução - tendendo a favorecer a mobilidade na função pública para garantir mudanças previsíveis de designações.

5. Aperfeiçoamento de "rattrapage" - visando a recuperação e ampliação de conhecimentos gerais dos funcionários cuja educação prévia parece insuficiente para o nível de emprego que exerce".(*)

Em nossos dias, especialmente no campo da iniciativa privada, assume importância relevante o treinamento de conversão em virtude da adoção do "operário eletrônico", ou seja da utilização de robô na linha de montagem.

O robô é parte essencial da revolução industrial, a chamada "reindustrialização", obrigando a que os operários liberados por esses avanços tecnológicos sejam treinados para outras tarefas.(**) De igual modo, embora sem presença de robôs, o serviço público ao adotar processos tecnológicos modernos também libera considerável volume de mão-de-obra, dando ao aperfeiçoamento de conversão lugar de destaque.

2.8 - PLANEJAMENTO DO TREINAMENTO

Ao optar pelo "treinamento de seu pessoal" a organização precisa encontrar resposta para questões básicas: Como treinar? Que caminho seguir para efetuar o treinamento?

O treinamento, conforme assinalam diversos autores, não constitui um fim em si mesmo, não "se faz treinamento por fazer treinamento". Ele só se justifica enquanto co-

(*) Op. cit. p. 158/159.

(**) De acordo com O Globo, edição de 25/01/82 - p. 12 - No Japão há cerca de 75.000 robôs trabalhando, e nos E.U.A. menos de 6.000.

opera para a consecução dos objetivos da organização. Esse planejamento do treinamento só tem sentido também quando o esforço realizado com uma categoria de pessoal não é mais do que uma etapa do conjunto.

Isto implica um diagnóstico preciso da organização, para que se conheçam as necessidades e dificuldades nas diversas áreas, determinando-se, a seguir, as necessidades de treinamento.

Este inventário não pode ser fortuito, se não contínuo e abrangendo todos os níveis e setores.

Consiste em determinar na organização, os setores que devem constituir o objeto de treinamento. Certas dificuldades são permanentes em sua natureza e objetivos, entretanto outras são ocasionais.

Na primeira fase do levantamento das necessidades devemos proceder à:

1. Análise da organização.

- Estudo da organização (seus objetivos) em suas grandes áreas de atividades;
- Administração geral - projetos a curto, médio e longo prazo;
- Administração de pessoal;
- Administração financeira e
- Administração comercial.

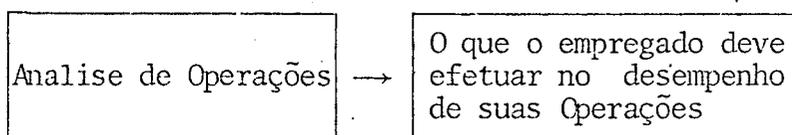
2. Análise das operações.

Esta segunda fase consiste em determinar o conteúdo necessário para que um indivíduo desempenhe de uma maneira efetiva as funções do seu cargo.

Procede-se o inventário das necessidades partindo do trabalho a ser executado e não do homem que o executa.

Trata-se do estudo analítico das operações da função por uma equipe responsável. Este estudo determina os critérios que devem constituir o "perfil da função" e, conseqüentemente, a formação que demanda.

A análise das operações pode ser assim representada graficamente:



3. Análise ocupacional.

O terceiro passo do levantamento de necessidades é a análise ocupacional, que consiste na determinação de habilidades, conhecimentos e atitudes que deve desenvolver um servidor para desempenhar as tarefas que lhe foram atribuídas.

A análise ocupacional visa:

Especificamente determinar o modo pelo qual o servidor está realizando sua tarefa. Este aspecto de análise, chamamos de análise sumária.

Consiste em verificar que habilidades devem ser desenvolvidas, que conhecimentos a adquirir e que atitude adotar para melhorar seus rendimentos na tarefa.

Esta é uma tarefa difícil, dada a complexidade de que se reveste a análise comportamental sobremaneira nos dias atuais, em que os apelos e motivações são muitos diferentes de dez ou vinte anos atrás.

É a fase da análise do diagnóstico. Quer-se saber não o resultado do rendimento do empregado em si mas por que ocorre tal resultado.

É difícil observar a natureza do rendimento atribuível à pessoa, sem que sejam observados os caracteres que estão além de seu controle.

Por outro lado, a avaliação desse rendimento se faz através de outra pessoa que pode não ter habilidade para tal, ou não foi preparada para isso. Finalmente, as técnicas de medida não são precisas, o que não impede a sua utilização, uma vez que, se entre

que a vagas feneralidades sobre o comportamento dos funcionários, significaria risco maior.

A análise sumária, como o diagnóstico, tem que ser contínua durante o período em que o empregado está aprendendo uma nova tarefa ou novos métodos para desempenhar as atividades que constituem o seu trabalho.

O conhecimento imediato dos resultados facilita a aprendizagem, pois a ineficácia no comportamento pode surgir do atraso na correção de erros ou elogio ao comportamento correto.

A análise sumária periódica permite a verificação do rendimento dos funcionários. Esta indicará se é necessária a análise do diagnóstico.

Quais os métodos da análise ocupacional?

A - Fichas objetivas de rendimento no trabalho.

B - Medidas de situação.

C - Medidas de observação.

A tarefa em uma organização existe para cumprir determinadas funções de acordo com os fins da organização.

A análise cuidadosa das operações sobre uma tarefa, pode concretizar-se em normas de rendimento, expressas em quantidade, qualidade, custo, interesse e permanência no tra

balho.

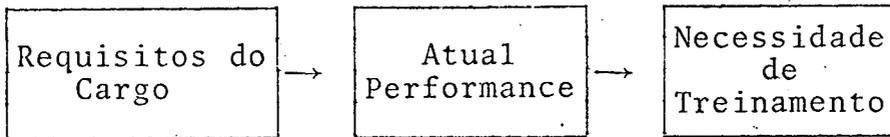
Para observação dessas normas que, podem variar de acordo com a dinâmica da organização, contamos com índices objetivos:

- A - Unidades produzidas em um período de tempo dado.
- B - Qualidades das unidades produzidas.
- C - Custo de materiais para produzir uma unidade.
- D - Custo de conservação maquinaria/equipamentos utilizados por um empregado.
- E - Faltas e atrasos.
- F - Queixas.
- G - Frequência e gravidade de acidentes.
- H - Medidas disciplinares.

A determinação do rendimento geral do indivíduo depende do peso que se dá a cada um desses índices.

Esta análise vai demonstrar se é preciso um treinamento do empregado, o tipo de treinamento ou algum outro tipo de ação administrativa.

Podemos acrescentar uma fórmula que nos dá a idéia concreta de uma determinada função e as áreas a serem cobertas pelo treinamento.



Como a adoção das práticas de treinamento e desenvolvimento é um assunto relativamente novo no Brasil, esse processo de levantamento de necessidades nem sempre é observado. Para enriquecer este tópico, endossamos a oportuna afirmação de Fontes:

"todo o programa de treinamento de pessoal na empresa visa, fundamentalmente, a consecução de objetivos baseados em levantamento de necessidades reais. Portanto, um programa só será considerado bom se os resultados satisfizerem, qualitativa e quantitativamente, às necessidades pré-estabelecidas". (*)

Uma vez feito o diagnóstico do treinamento, segue-se a terapêutica, ou seja a escolha ou prescrição dos meios de tratamento para sanar as necessidades indicadas ou percebidas, como vimos anteriormente, levantamento das necessidades de treinamento, e passa-se então à sua programação. A elaboração de programas de treinamento exige certos cuidados a saber:

1. Definição dos objetivos do treinamento.
2. Estabelecimento de critérios de medidas para avaliar o treinamento.
3. Desenvolvimento do conteúdo do treinamento.
4. Definição de métodos, técnicas e materiais

(*) FONTES, Lauro Barreto. Avaliação de Resultados de Treinamento. Rio de Janeiro. Boletim de Desenvolvimento de Pessoal - PETROBRÁS - 1973. p. 19.

de treinamento (tecnologia).

A seguir, enunciamos os passos a serem observados na elaboração de um programa de treinamento:

1. Local onde será efetuado o treinamento.
2. Época ou periodicidade de treinamento, considerando-se também o horário mais oportuno ou ocasião mais propícia.
3. Abordagem de uma necessidade específica de cada vez.
4. Definição clara do objetivo do treinamento.
5. Divisão do programa a ser desenvolvido em módulos, pacotes ou ciclos.
6. Definição da população alvo, ou seja, da clientela a ser treinada, levando em conta:
 - 6.1. Número de pessoas.
 - 6.2. Disponibilidade de tempo.
 - 6.3. Grau de habilidade, conhecimentos ou tipos de atitudes.
 - 6.4. Características pessoais de comportamento.
7. Determinação do conteúdo do treinamento, considerando-se os aspectos de quantidade e qualidade de informação.
8. Definição dos métodos de treinamento, considerando-se a tecnologia disponível.

9. Definição dos recursos necessários para a implantação do treinamento, com o tipo de treinamento ou instrutor, recursos áudio-visuais, máquinas, equipamentos ou ferramentas necessárias, materiais manuais, etc.
10. Determinação da relação custo-benefício do programa.
11. Controle e avaliação dos resultados, considerando-se a verificação de pontos críticos que demandem o ajustamento ou modificações do programa para a sua eficiência e eficácia.

Estamos convencidos de que não será totalmente sem préstimo que nos detenhamos por um momento na análise, rapidíssima embora, de dois aspectos de maior relevância em programas de treinamento: a relação custo-benefício e a metodologia a ser utilizada.

2.9 - RELAÇÃO CUSTO/BENEFÍCIO EM PROGRAMAS DE TREINAMENTO

As idéias acima, quase sempre do domínio dos responsáveis pelo treinamento, poderiam nos levar a um grau de convencimento de relação custo-benefício em programas de treinamento.

Entretanto, sabemos que a quantificação do retorno dos investimentos realizados com o treinamento é uma

tarefa que mesmo empresas de estruturas complexas têm dificuldade de realizar, o que dizer dessa expectativa em entidades públicas.

Tecnicamente, isso seria possível através de uma investigação sobre os setores que mais se beneficiam com diversos tipos de programas aplicados.

Uma idéia razoável dessa avaliação está contida na Pesquisa Nacional de Produtividade, em fase de execução pela Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento - A.B.T.D..

A pesquisa da A.B.T.D. foi iniciada em 1981, com a remessa de questionários a 200 empresas de diversos Estados. Apenas 42 responderam, mas nesse universo de respostas estão representados alguns dos principais setores industriais do país, como o metalúrgico, elétrico-eletrônico e químico - farmacêutico, com empresas cujo porte oscila entre mais de 100 a cerca de 10 mil empregados. Entre as que responderam os questionários, 56,1% são empresas de capital nacional privado, 39% são multinacionais e 4,9% de economia mista.

Para Paulo Pizarro(*), presidente da A.B.T.D. o que conta mesmo na pesquisa é a identificação dos programas que resultaram em visíveis melhorias de produtividade.

"Quatro deles mereceram essa qualificação: os programas de treinamento técnico-operacional (os currículos, em geral, abrangem técnicas de produção, cálculos de custos, manutenção, programação de produção, planejamento, etc.), os de desenvolvimento ge-

(*) PIZARRO, Paulo. Treinamento: Os programas que dão certo. Revista exame nº 229. Julho/81. p. 23.

rencial (organização, planejamento, controle, tomadas de decisões, liderança), o treinamento administrativo (noções de administração, vendas, definição de objetivos, administração financeira) e os de integração (objetivos da empresa, integração funcional, R.H., processo de comunicação).

Também foram citados como programas que dão bons resultados os de detecção analítica de folhas, os de análise de valor, controle de qualidade e métodos e medidas de tempo.

Embora sem quantificação, os responsáveis informaram que os programas de natureza técnico-operacional, por exemplo, resultaram, em ordem decrescente de importância, em melhoria da qualidade do produto, em aumento de produção, em melhor motivação do pessoal e em melhoria do ambiente de trabalho.

Outros fatores, que normalmente integram o conjunto de metas dos programas, mas não como prioritários - a redução do número de acidentes de trabalho e a redução da rotatividade dos empregados, por exemplo, também foram mencionados".

2.10 - METODOLOGIA DE TREINAMENTO

Como percebemos em linhas atrás o treinamento deve ser objetivo, ou seja, deve ser estruturado em módulos de conhecimentos necessários à execução das tarefas específicas de cada servidor no seu local de trabalho. Considerando que, em alguns casos, a organização do treinamento vai bem até o momento que antecede a sua ministração, levantamos algumas considerações sobre aspectos metodológicos.

Esta questão aflora porque, via de regra, os treinadores são recrutados do sistema formal de ensino. Por causa da origem, recorrem à metodologia da educação convencional, e um dos problemas que afligem a educação convencional é

o de utilizar uma única metodologia para alcançar diferentes objetivos.

No caso do treinamento, que se destina primordialmente a adultos(*), não se pode incorrer no mesmo erro.

As vezes, apesar da argumentação de que se está adotando um meio moderno, o que ocorre, na verdade é a utilização de metodologia obsoleta(**). A partir dos objetivos que se deseja alcançar, devem ser definidos os meios mais adequados, compreendendo tanto a parte relativa ao conteúdo didático, como aos materiais, equipamentos, recursos, etc.

É claro que existem "treinadores" extraordinários, mas estes são minoria. Na maior parte os treinadores são menos competentes nos métodos de ensino do que a maioria dos professores de ensino primário.

Como também já dissemos na introdução, não é nossa idéia com este trabalho competir com os bons manuais existentes na área. Entretanto, considerando que boa parte dos treinadores têm sido recrutados dos meios educacionais formais, gostaríamos de chamar a atenção para os recursos de ensino, também conhecidos como multi-meios. Lamentavelmente, grande contingente de educadores e escolas não soube aproveitar a farta

(*) Sobre o assunto vide SARGENT, John E., Técnicas Modernas de Treinamento e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos. Documento do Seminário sobre Programa do Treinamento para o setor público. Série Informe de Seminários - ONU - São José da Costa Rica. Março, 1968. p. 127/167.

(**) Vide ainda projeto de Sistematização de Treinamento Modular Referência ao Projeto elaborado pelo Centro de seleção e Treinamento do Ministério das Comunicações - CENTRECOM - in Informativo CODAPER nº 2 - Brasília, 1981. p. 7/8.

oferta de meios auxiliares tornando suas mensagens inadequadas e de baixo teor didático. O problema é repassado à área de treinamento onde é comum encontrar os mesmos vícios da escola, ou seja, ensino convencional apoiado na palavra e no quadro de giz.

Para se ter uma idéia concreta do quanto isso limita a mensagem, recorreremos a uma interessante pesquisa da SOCONDY-VACUUN OIL CO. STUDIES, que apresenta os seguintes dados relativos à retenção de aprendizagem.

De acordo com esse estudo, analisado por Turra(*),

aprendemos:

"01,0% através do GOSTO;
01,5% através do TATO;
03,5% através do OLFATO;
11,0% através do OUVIDO;
83,0% através da VISTA,

retemos:

10,0% do que LEMOS;
20,0% do que ESCUTAMOS;
30,0% do que VEMOS;
50,0% do que VEMOS e ESCUTAMOS;
70,0% do que OUVIMOS e logo DISCUTIMOS;
90,0% do que OUVIMOS e logo REALIZAMOS".

Talvez, com base nessas premissas formou-se o enunciado: "escuto, esqueço, leio, lembro e faço, aprendo".

Quanto a dados retidos, de acordo com o método, num determinado tempo a mesma pesquisa nos mostra:

(*) TURRA, Glória Maria Godoy. Planejamento de Ensino e Avaliação. 4a. Edição. Porto Alegre, co-Edição PUC-E.M.M.A., 1975. p. 158.

MÉTODO DE ENSINO	DADOS RETIDOS DEPOIS DE 3 HORAS	DADOS RETIDOS DEPOIS DE 3 DIAS
Somente Oral	70%	10%
Somente Visual	72%	20%
Visual e Oral Simultaneamente	85%	65%

Sem querermos invocar a difusão da tecnologia educacional(*), achamos premente o uso combinado de vários recursos, tais como livros, gráficos, gravações, diapositivos, filmes, textos, vídeo tape, máquinas de ensinar, excursões, dramatizações, etc.

Ao enfatizarmos o uso da teoria da comunicação nos programas de treinamento, chegamos ao que se poderia equacionar, como um tripé: a própria adoção dos multimeios, dos quais o treinador, com a voz, os gestos, é parte; uma base nas áreas psicológicas (motivação para o treinamento, estímulo à

(*) A discussão e adoção de tecnologia educacional no Brasil é recente. Para alguns especialistas a tecnologia educacional é a aplicação de máquinas no ensino. Para outros, é a aplicação de princípios científicos na educação. Com intuito de abrir o assunto, colocamos a posição de DIB, Claudio Zeki, externada durante a realização do XI Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional, realizado em Salvador, novembro de 1979:

"É necessário ressaltar, entretanto, que apesar de não responder a máquinas e equipamentos, a Tecnologia da Educação poderá prever a sua utilização como auxiliar dos meios a serem empregados no processo. A preocupação principal de uma abordagem tecnológica da educação é desenvolver, em bases científicas e tecnológicas, estratégias, procedimentos e materiais que possibilitem o planejamento e a elaboração de sistema de aprendizagem eficazes e eficientes".

participação no programa), e na teoria de sistemas. Com esse tripé, o sistema de treinamento seria precedido de especificação do comportamento final esperado (levantado com a identificação das necessidades), em termos mensuráveis, relativo aos domínios - cognitivo, afetivo e motor. Como é de praxe em se tratando de sistema, o comportamento inicial do treinando deve ser, também, estabelecido em termos mensuráveis e sua existência verificada através da aplicação de testes de pré-requisito. O desenvolvimento da sequência do treinamento, com a participação ativa do treinando, vai ensejar a realimentação durante o processo, o emprego do reforço, a necessidade de o sistema ser flexível, auto-suficiente e homeostático.

"O HOMEM É O MAIS IMPORTANTE ATIVO DAS EMPRESAS. CONTUDO AGIRÁ NEGATIVAMENTE, E PROPORCIONARÁ DESPERDÍCIOS EM VEZ DE RIQUEZAS AO PAÍS, SE NÃO POSSUIR QUALIFICAÇÕES PARA O SEU TRABALHO, SE NÃO FOR PRODUTIVO E, COMO TAL, REALIZADO EM SUA FUNÇÃO."

PAULO ROBERTO PIZARRO

Presidente da Federação IBERO-LATINO-AMERICANA
DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO

3.

A P E R F E I Ç O A M E N T O
D E R E C U R S O S H U M A N O S
N O S E R V I Ç O P Ú B L I C O
F E D E R A L

O propósito deste capítulo é oferecer subsídios para o debate de um problema que aflige a administração pública brasileira. Trata-se do treinamento, quer sob essa denominação ou sob a de aperfeiçoamento, no serviço público ou, mais precisamente, de que forma e com que caráter científico ele vem sendo utilizado para o aperfeiçoamento do pessoal civil da União, em especial o vinculado à Administração Direta e às Autarquias(*), cuja atribuição está afeta ao DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.(**)

O assunto nos parece pertinente, entre outras razões pelo fato de o treinamento ser assunto de imediato interesse para a eficiência e a eficácia da administração pública.

Além disso, no serviço público já há bastante preocupação com o treinamento periódico, mas a sua organização deixa muito a desejar.

Recenseando parte da literatura disponível sobre aperfeiçoamento de recursos humanos no serviço público, onde afloram estudos que justificam a inserção desses recursos como instrumento para o desenvolvimento, alguns atribuindo-lhe o caráter de panacéia maravilhosa, constatamos que muitos pro-

(*) A Administração Federal, nos termos do Decreto Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967, que lhe renovou a estrutura básica e estabeleceu diretrizes de reforma, compreende a Administração Direta, constituída dos órgãos integrantes da Presidência da República e dos Ministérios, e a Administração Indireta, composta pelas Autarquias, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista.

(**) Nos termos do Artigo 1º da Lei nº 6.228, de 15/07/1975, o Departamento Administrativo de Pessoal Civil passou a denominar-se Departamento Administrativo do Serviço Público.

jetos foram desenvolvidos nessa área.

Desses projetos, alguns foram muito ambiciosos, envolvendo dezenas de instituições, centenas de "treinadores" e, como seria lícito esperar, modificando a vida de milhares de funcionários. Entretanto, de acordo com uma mentalidade científica, a nossa meta é ir um pouco além: estudar essa literatura, verificar os processos desenvolvidos e os produtos obtidos.

Em síntese, o estudo deste capítulo visa constatar se as atividades de aperfeiçoamento, na esfera do DASP, chegam a constituir uma política concebida de forma orgânica.

3.1 - CAUSAS QUE JUSTIFICAM O ESTUDO DO TEMA

Assim, nos parece pertinente este estudo porque decorridos quarenta e três anos de existência do DASP cinco problemas se mostram presentes:

A - Mentalidade do servidor público.

O primeiro, o estigma que pesa sobre es ser

vidores públicos(*) que, segundo a tradição oral, formam o grande contingente de classe, unidos não apenas pelo estatuto de classe, mas também por certas características comuns: a falta de pressa; o gosto por novelas (principalmente entre as mulheres), a esperança numa reclassificação ou numa promoção que melhorem um pouco os vencimentos baixos.

Essa mentalidade, embora em fase acentuada de transformação, gera uma imagem distorcida do servidor público. Sobre o assunto é interessante registrar as indagações de Imaculada Machado:

"... Haverá quem inicie carreira no serviço público por vocação?"

Quase sempre, o princípio de vida profissional de um brasileiro pode regular-se pela profissão de parentes ou amigos que tenham algum poder de auxiliá-lo a encontrar um meio de subsistência.

O jovem que ingressa no serviço público, valendo-se de concurso ou de proteção prestígio de uma autoridade disposta a ajudá-

(*) De acordo com os primeiros dados liberados pelo censo do servidor público, determinado pelo DASP, para o melhor conhecimento do material humano à disposição do Governo Federal, o I.B.G.E. fez o levantamento de 446.125 servidores públicos federais, da administração direta e autarquias, o que, somado a um possível desvio de 10% (de fichas a serem apuradas ou desviadas), totaliza uma soma geral para toda a administração pública de 490.000 servidores, número bastante inferior aos das primeiras estimativas, que chegaram a prever em até um milhão, o número de servidores diretamente ligados ao Governo Federal.
(Dados colhidos pelo autor, em 11/06/1981, junto à Unidade de Pesquisa e Planejamento da Coordenação de Cadastro e Lotação - DASP).

lo, precisa cuidar da própria manutenção, ou mesmo aliviar o déficit econômico da família. Na melhor hipótese, busca uma relativa independência, para continuar seus estudos.

Para os estudantes, o atrativo do serviço público limita-se ao horário reduzido, em comparação com o do comércio e da indústria e ao rendimento que, embora escasso, permite-lhe pagar as despesas decorrentes do curso em que se matriculou. Em certo sentido, esses jovens estudantes levam vantagem sobre os outros funcionários, no que se refere à motivação: esperam dias melhores, quando se formarem, e isto lhes dá força para suportar um serviço monótono e as incompetências de chefia, caso não tenham a sorte de encontrar ambiente livre dessas escolhas".(*)

As revoltas maiores, a resignação mais corrosiva, atingem aqueles que se veem condenados a ser funcionários perpétuos; no correr dos anos, todos os dias a mesma rotina, em companhia de colegas esclerosados pela monotonia sem horizontes, quebrada apenas pelas novidades ou boatos de políticos mais próximos, capaz de atingí-los, ou pelas reclamações de algum usuário impaciente.

Aprofundando o assunto, a autora citada apresenta mais um importante argumento para a adoção de programas de treinamento.

"O aforismo de Miguel Reale, o ser do homem é o seu dever ser", pode-se exemplificar por contraste, com esses numerosos fun

(*) MACHADO, Imaculada. Um Programa para Desenvolvimento de Pessoal. Revista Serviço Público, 108(2), Maio / Agosto 1973. p. 215.

cionários "robotizados" e desiludidos de encontrar no trabalho alguma esperança de evolução interior. Quando conseguem subir de posto, suas mentes já se amoldaram à passividade, e será necessário um árduo trabalho de reeducação, para que se resolvam a imprimir dinamismo às suas atividades. (*)

Ainda de acordo com Imaculada Machado, na obra já referida,

"Os Programas de Treinamento procedem - ou procuram proceder - conforme os preceitos básicos que regulam a matéria, iniciando suas atividades pelos escalões mais altos. Mas encontram embaraços prejudiciais aos resultados que se esperam, para o complemento da reforma administrativa:

- a resistência dos chefes, que se sentem humilhados com um convite ou intimação para "aprender" coisas que, no íntimo, eles julgam ser de sua obrigação saber e praticar. Ante o sentimento de culpa que se abriga sob essa atitude, encontra pouco eco a alegação de que a velocidade do ritmo de vida atual torna difícil, uma "reciclagem" por conta própria. E que o que se tem feito, até aqui, com finalidades corretivas, muito breve deverá rotinizar-se com objetivos de atualização;
- o nível mental insuficiente para acompanhar um curso paralelo à posição que ocupam;
- a deficiência em cultura geral, incompatível com as exigências do cargo que ocupam;
- a recusa em alterar padrões de conduta cuidadosamente edificadas, configurando mecanismos de defesa indispensáveis à sua integridade interior".

(*) Op. cit. p. 216.

Ainda com o intuito de enfatizar a necessidade de aperfeiçoamento em todos os escalões da administração direta e das autarquias, registramos a impressão de Imaculada Machado quanto à repercussão de chefia:

"O estado de animação ou desânimo do funcionário, como se sabe, reflete as qualidades ou defeitos da chefia a que está subordinado. Há circunstâncias que atingem de modo quase irreparável a motivação de um servidor:

- a incompetência do seu chefe;
- o desinteresse deste pelo trabalho ou pelos subordinados;
- o favoritismo de que desfruta injustamente ou o que exerce em suas relações com os subordinados". (*)

Por revelar bastante consciência sobre esse assunto, não atribuindo apenas ao servidor público o problema, recorremos ao pronunciamento do Diretor do DASP quando da abertura do I Encontro de Dirigentes de Treinamento:

"Dizia ainda, naquela oportunidade (referia-se ao discurso de sua posse), da necessidade de se cuidar da imagem do servidor público, da imagem do serviço público e, por conseguinte, da imagem do próprio DASP, que se deveria tornar uma organização-padrão, sem o que não teria autoridade para fixar normas.

Se queremos que o setor público se ombreie, em nível de eficiência, ao setor privado, se pretendemos que o serviço público se capacite para otimizar o seu desempenho de modo a conseguir esse objetivo, teremos de adotar uma política dinâmica de desenvolvi

(*) Op. cit., p. 216.

mento de recursos humanos para a Administração Pública".(*)

B - Evasão dos servidores mais capazes

O fenômeno de evasão, decorrente do desenvolvimento do país, que trouxe para o Governo um problema sério: já não consegue, como antes, recrutar os melhores profissionais, quase sempre atraídos pela iniciativa privada, porque a carreira de funcionário público não oferece mais o status e as facilidades do passado, enquanto as próprias empresas, órgãos da administração indireta, dão vantagens cada vez maiores.

A título de exemplo; antigamente, o Itamarati selecionava candidatos com um rigor até excessivo, tão grande era a procura; agora, mesmo motivando os estudantes, mal consegue preencher seus quadros.(**)

Os órgãos de administração indireta (nela compreendidas as Empresas Públicas e as

(*) Relatório do I Encontro de Dirigentes de Treinamento. Convênio SEPLAN/SEMOR - DASP/SEPEC. Brasília, Setembro de 1980. p. 20/21.

(**) O vestibular de 1981, para o Curso de Preparação a Carreira Diplomática, iniciado em 26/05/81, surpreendentemente, concorreram 1.220 candidatos às 40 vagas oferecidas - um recorde em toda a existência do Instituto Rio Branco - desde a sua fundação, em 1946.

Fonte: O Globo, edição 23/05/1981, p. 12.

Sociedades de Economia Mista(*) têm conseguido oferecer melhores atrativos aos seus servidores do que a Administração direta. O fenômeno da evasão de servidores - técnicos e dirigentes altamente qualificados -, conforme demonstrará o mais elementar levantamento de dados, merece profunda análise e tomada de posição por parte do DASP. Caso contrário, essa política de pessoal estandarizada para a Administração Direta continuará a ensejar o aumento do número de órgãos que buscam reestruturar-se sem outra motivação maior que não a de conseguir maior flexibilidade e autonomia no quadro de pessoal.

Embora com dados preliminares, é interessante registrar a situação salarial do servidor público.

De acordo com os primeiros dados liberados pelo censo do servidor público(**), deter-

(*) De acordo com a Revista Veja, edição de 22/07/1981, p. 72:

"Hoje, segundo levantamento do governo, existem 554 diferentes Empresas Estatais o Estado responde atualmente por mais de 70% da formação bruta de capital da nação. E, em outubro de 1979, viu-se obrigado a criar um Órgão para fiscalizar seu intenso universo de Empresas, a Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais(SEST), um Órgão Estatal para controlar as Estatais".

(**) Dados fornecidos ao autor pela Unidade de Pesquisa e Planejamento da Coordenadoria de Cadastro e Lotação - DASP - 11/06/1981.

minado pelo DASP, para melhor conhecimento do material humano à disposição do Governo Federal, 59% dos que trabalham para a União percebem, mensalmente, vencimentos inferiores a três salários mínimos, ou seja, Cr\$ 17.336,40. Até esse valor, os percentuais estão assim subdivididos: 15% percebem vencimento equivalente ao salário mínimo, ou seja, Cr\$ 5.788,80; 25% estão situados na faixa entre um e dois salários mínimos, ou seja, de Cr\$ 5.788,80 a Cr\$.. 11.577,60; e 19% percebem de dois a três salários mínimos, ou seja, de Cr\$ 11.577,00 a Cr\$ 17.366,40.

Acresce registrar que esses percentuais não representam, com exatidão, a mão-de-obra utilizada pelo Poder Público pois, atendendo ao disposto no Decreto Lei nº 200/67, numerosas atividades de menor valoração, como conservação, limpeza, vigilância e outros, estão sendo executados através da contratação com Empresas especializadas, o que representa acentuado aumento na primeira categoria, isto é, dos que percebem salário equivalente ao mínimo.

Infelizmente, essa situação de má remuneração ao servidor público tende a perdurar. Em recente pronunciamento, onde delinea a

política de pessoal do DASP para o corrente exercício, o Ministro José Carlos Freire afirma:

"Acho que nós temos que fazer um esforço, para num prazo médio, reduzir o número de funcionários e melhorar a qualidade. Com um grande quadro não há como pagar bem. Com a carga tributária alta ninguém está disposto a pagar mais imposto para remunerar o funcionário público..."(*)

Embora não existam pesquisas confiáveis a respeito, podemos dizer que não é apenas a condição salarial a grande causa da evasão do serviço público. Essa, no nosso entendimento, é estimulada por outros apelos tais como melhores condições de trabalho e, obviamente, oportunidades de constante aperfeiçoamento.

Além da empresa privada, é a empresa pública o grande eldorado para o servidor público, onde os programas de treinamento já são uma realidade.

Para MOTTA(**)

"As atividades de treinamento têm, nos últimos anos, recebido uma atenção crescente no Brasil. No meio das empresas públicas o desenvolvimento tem sido acentuado não só em termos de recursos destinados a essas atividades, mas também quanto à variedade e

(*) FREIRE, José Carlos. O Globo, edição de 17/01/1982. p. 11.

(**) MOTTA, Paulo Roberto. Treinamento e Desenvolvimento Gerencial: Interferências sobre a Experiência das Empresas Estatais no Brasil. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 15, nº 1, Janeiro/Março, p. 124/133.

ã qualidade de programas.

Nas grandes empresas nacionais, a preocupação com treinamento já é uma constante. Em alguns casos, os esforços são significativos, nos estímulos à formação contínua, na institucionalização do treinamento e na sua ligação com a carreira do funcionário".

Em reforço a nossa assertiva de que, além de melhores condições de trabalho, o servidor público se evade para a empresa pública em virtude de oportunidade de atualização, citamos MOTTA que afirma que os indivíduos, ao contrário da empresa,

"definem seus interesses de treinamento também em função de fatores pessoais tais como: a) perseguição de um objetivo pessoal específico; b) correção de uma deficiência de conhecimento; c) percepção de uma desvantagem perante o peer group - outros já participam de programa similar; d) insegurança pessoal no sistema - reforçar o status interno melhorando o back-ground educacional; e) conveniência pessoal - abandono momentâneo do trabalho".(*)

No curso de nossa experiência em serviço público, quase uma década em serviço público municipal e estadual, onde nos defrontamos com o problema do "turn-over" as causas mais frequentes para a evasão são: ausência ou poucas possibilidades de progresso funcional - política do mérito -; posição do salário em relação ao mercado de trabalho; condições ambientais de trabalho;

(*) Op. cit. p. 129.

atitudes desagradáveis de supervisão; assistência médica e odontológica; casamento; residência distante; inexistência de restaurante; baixo índice de informação; outras vantagens oferecidas; problemas disciplinares e momento econômico.

O certo é que a evasão, nos níveis verificados na administração direta e nas autarquias, obriga as áreas especializadas (áreas de treinamento) a manter programas de aperfeiçoamento visando a corrigir hábitos estratificados, em pessoas e organizações.

C - Aumentar a eficiência do servidor.

Embora estes fatores não possam ser analisados de forma independente, é a produtividade e o rendimento do trabalho no serviço público uma das razões fundamentais para a adoção de um sistema de treinamento.

Em função do estágio do desenvolvimento ocorrido no país, é lugar comum uma preocupação excessiva com a produtividade e o rendimento do capital.

Como já assinalava HARBISON(*) são os recursos humanos, e não os recursos econômicos financeiros, que constituem o grande a cervo e o maior potencial produtivo de um país. No caso de país pobre ou sociedade e

(*) Op. cit.

mergente, como é a situação do Brasil, é na qualificação de recursos humanos que está a chave do seu desenvolvimento e de sua afirmação nacional em todos os campos.

Observando o assunto com visão ampla ou genérica, verificamos que há entre os especialistas de treinamento consciência de que se quisermos, de fato, resolver o ponto de estrangulamento do desenvolvimento temos, Governo e sociedade civil, de dar prioridade à política de recursos humanos que tenha como ponto de partida a identificação das manifestações de ineficiência na administração pública e nas empresas estatais e privadas, imputáveis a falhas de formação e treinamento profissional.

A propósito vale destacar o recente pronunciamento do Diretor Geral do DASP(*) em que defende a adesão de:

"uma política de pessoal pragmática, realista, racional e entrosada com a índole do povo brasileiro e com as reais necessidades nacionais".

Na mesma oportunidade, quando proferiu palestra no simpósio promovido pela Comissão

(*) FREIRE, José Carlos Soares, in O Globo, edição de 04/06/1980.

de Serviço Público da Câmara dos Deputados, complementou o Diretor Geral do DASP:

"Não se pode recrutar e manter na administração pública profissionais de primeira linha se não se adotar política de moderna administração de pessoal que, em síntese, é um conjunto de procedimentos, normas e atividades objetivando atrair, recrutar, fixar e aperfeiçoar servidores, com vistas a alcançar níveis ótimos de produção e máximos de satisfação profissional, compatibilizando-os às disponibilidades orçamentárias".

Ainda quanto a essa necessidade, convém invocar o pensamento de Monteiro LOPES(*), para quem

"deve existir em todos os Ministérios ou Órgão Central de Pessoal, amplo programa de treinamento em serviço destinado a ambientar os novos empregados e prepará-los para o exercício das funções peculiares à respectiva carreira, ensinar os servidores em geral a bem desempenhar as suas atribuições, e dar-lhes oportunidade de se auto-realizarem".

D - Eficácia da burocracia.

Como quarto fator nessa fundamentação, destacamos a necessidade, quase óbvia, de o Estado ser eficiente em suas atividades administrativas. É lugar comum entre os especialistas que para administrar, além de recursos materiais e financeiros, o Estado necessita do elemento humano, do agente da

(*) LOPES, Tomás de Vila Nova Monteiro. Problemas de Pessoal de Empresa Moderna. Rio de Janeiro - Fundação Getúlio Vargas. 1975. p. 14.

ação administrativa que, em suma, é o agente público, o funcionário público.

Vivemos tempos em que a administração precisa ser eficiente e eficaz.

Essa eficácia administrativa só ocorre com a qualificação dos quadros de recursos humanos.

A propósito, Garcia ZAMOR(*) ao focalizar todos os fatores ecológicos, internos e externos, do sistema político, que exercem papel relevante no sucesso ou fracasso de uma reforma administrativa, assim se expressa:

"As diferenças básicas entre aplicar uma reforma administrativa num país desenvolvido ou num país como o Brasil, que está em processo de desenvolvimento, repousam em várias áreas, mas a mais importante delas está no nível de educação e mentalidade dos servidores públicos. Enquanto nos países mais desenvolvidos um servidor público é, no mínimo, formado no curso secundário, no Brasil, 50% dos funcionários federais não concluíram o curso secundário. Numa pesquisa conduzida por uma revista brasileira, os resultados foram os seguintes: 2% recusaram-se a declarar seu grau de instrução, 12% nunca foram à escola, 21% não terminaram o curso primário, 13% frequentaram o ginásio, mas não concluíram o curso, 15% haviam concluído o ginásio, 13% frequentaram a universidade, mas apenas 2% obtiveram um diploma universitário".

(*) ZAMOR, Jean Claude Garcia. Uma Abordagem Ecológica a Reforma Administrativa: O Caso Brasileiro. Brasília, Revista do Serviço Público, Maio/Agosto 1970. p. 202.

Objetivando atualizar esses dados referentes à escolaridade do servidor público, o autor recorreu mais uma vez a dados preliminares do CENSO DO SERVIDOR PÚBLICO(*) e constatou o seguinte panorama:

"Sem escolaridade 1,1%; sô alfabetizados 2,2%; 1º Grau (mesmo incompleto) 39,2%; 2º Grau (mesmo incompleto) 20,2%, e Superior (mesmo incompleto) 37,3%".

Quanto ao nível superior, desdobrar-se-ia em completo 31,2% e incompleto 6,1%, com a agravante que apenas 10% exercem cargos correspondentes aos seus níveis.

O percentual de 37,3 com nível de escolaridade superior pode parecer exagerado, mas os dados do "Cadastro Nacional dos Servidores" já situavam proporção de 32,5%, em amostra de mais da metade dos servidores.

Como reforço à essa necessidade premente de uma nova abordagem no campo do treinamento, vale a pena citar a conclusão apresentada por um estudioso do quilate de Argyris, em estudo muito atual feito por Nelson Mello e SOUZA abordando o tema-treinamento de executivos e a importância do debate de valores:

(*) Dados fornecidos ao autor pela Unidade de Pesquisa e Planejamento de Coordenadoria de Cadastro e Lotação - DASP - 11/06/1981.

"Ao mesmo tempo em que a sofisticação da tecnologia gerencial e os sistemas de informação aumentam e se aprimoram, pesquisas de opiniões nos informam que:

- a) a confiança pública na habilidade das organizações, públicas ou privadas, para o exercício de um desempenho efetivo está em decréscimo, e
- b) a confiança pública nos profissionais encarregados de prover serviços e gerenciar instituições está igualmente em acelerado declínio".(*)

E - Adaptação à Mudança.

A quinta motivação que deve ensejar a existência de programas de treinamento no serviço público é a velocidade com que ocorrem as mudanças nos tempos atuais e que, de formas variadas e intensas, nos atingem.

Em seu livro "O Choque do Futuro", TOFFLER(**) enfatiza essa necessidade:

"... a não ser que o homem rapidamente aprenda a controlar a velocidade de mudanças dos seus assuntos particulares e dos da sociedade em geral, estamos todos condenados a uma desintegração adaptacional em massa".

O autor, que, em acalentado estudo, aborda as consequências pessoais e psicológicas, assim como sociológicas, da rapidez com que se verificam as mudanças e alterações sociais, chama de "Choque do Futuro", o

(*) SOUZA, Nelson Mello. Treinamento de Executivos e a Importância do Debate sobre Valores. Rio de Janeiro, Revista IBM, Março 1981. p. 19.

(**) TOFFLER, Alvim. O Choque do Futuro. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro, Editora Artenova S.A. 1973, p. 269.

"stress" desintegrador e a desorientação a que os indivíduos se vêm induzidos quando submetidos a muitas mudanças num período muito curto.

Em seguida TOFFLER avança com duas conclusões bastante interessantes:

- a) a de que o "Choque do Futuro" não é mais um perigo potencial distante, mas uma doença real da qual já sofre um crescente número de pessoas e organizações;
- b) da necessidade premente de se operacionalizar o que já se conhece sobre "Adaptação", seja para gerar mudanças, seja para preparar indivíduos e organizações para mudanças.

Em síntese, a tese de TOFFLER é que nesse mundo de transformações a única coisa permanente são as mudanças.

Esse estado dinâmico de explosão de conhecimento humano e de avanço tecnológico, nesta época de informações em massa, de mudança de valores, motivações e necessidades novas, gera uma série de demandas sobre o administrador público de hoje, que há dez

anos não existia. (*)

Em nossa opinião, duas seriam as necessidades prementes no campo da modernização da administração pública:

- a) a própria necessidade de viabilizar a burocracia estatal, embasada no princípio de máxima utilização da energia dos recursos humanos do serviço público;
- b) a necessidade de organizar o trabalho de maneira tal que atenda ao mesmo tempo a eficiência da burocracia e as necessidades individuais de cada um de seus servidores, de sentir-se integrado, de participar/colaborando e, acima de tudo, de receber recompensas satisfatórias.

O "Treinamento", além de outros objetivos a serem especificados, teria a "força" de colimar os resultados acima.

Configurado, mesmo que de forma sintética, a evidência do treinamento em nossos dias é lícito inferir:

(*) Em Treinamento para o Futuro, SOUZA, Edela Lanzer Pereira, Revista Administração de Empresas, Rio de Janeiro, Abril/Junho 1979, p. 91/97, apresenta

"uma sugestão de conteúdos e metodologias de treinamento para enfrentar esse futuro e tornar possível a indivíduos, grupos e organizações sua viabilidade, sua adaptação a novas condições, a aprender com a experiência, a mover-se no sentido de maior maturidade e, mais importante, a resolver problemas".

As organizações modernas tendem a evoluir e adaptarem-se às necessidades do meio ambiente, absorvendo e trabalhando os insumos de conhecimento e experiência que lhe são fornecidos. Isto ocorre em todas as áreas de uma organização, sejam as que se voltam para os objetivos-fins ou as que tratam dos objetivos-meios ou de apoio.

O êxito de uma organização depende do grau de qualificação, das habilidades e, no nosso entender, das atitudes de seu pessoal em todos os níveis.

Daí a importância que se dá ao indivíduo nas organizações, buscando-se um ponto de equilíbrio entre os interesses destas e os das pessoas, pois é sabido que a participação produtiva no processo organizacional ocorre na razão direta do estado de motivação e interesse pessoal. (*)

Para se conseguir essa equação há que se recorrer ao "aperfeiçoamento", quando surgem oportunidades de serem explicitados e compatibilizados os interesses individuais e os da organização.

A propósito, Auxiliadora Teixeira sintetiza esse conflito potencial da seguinte forma:

"... as metas organizacionais, em grande parte, se contrapõem as metas individuais. Entretanto, a grande contradição vivenciada pela organização e pelos indivíduos é que tanto as realizações individuais quanto às de organização são intrinsecamente inter-dependentes: o homem necessita de

(*) Sobre o assunto vide interessante estudo de BRANDIÃO, Hugo Júnior. Interação Indivíduo-Organização (Possíveis Implicações Psicanalíticas). Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1980. 102 p.

organização para sua realização pessoal; a organização precisa do homem para obter a realização de suas metas".(*)

Disso tudo resulta que, nos processos administrativos de pessoal, em especial nos órgãos públicos da administração direta, além das funções tradicionais de recrutamento e seleção, acompanhamento e avaliação, administração de salários e classificação de cargos, o aperfeiçoamento assume um lugar de destaque, porque não dizer proeminente.

3.2 - O PROBLEMA COMO ATRIBUIÇÃO DO DASP

Como está se evidenciando ao longo deste capítulo, trata-se de campo de atuação específica do DASP como Órgão Central do Sistema de Pessoal, integrado à Presidência da República com a missão prioritária de dar assessoramento especializado ao Chefe do Poder Executivo da União, no desempenho de suas atribuições legais, o estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração do pessoal civil.

Por ocasião da passagem do 32º aniversário do DASP, na mensagem alusiva à data e dirigida aos servidores da Instituição, acentuou o seu Diretor Geral, ABREU E SILVA:

(*) MACHADO; Maria Auxiliadora Teixeira. Recursos Humanos - Ação Compartilhadora Dinâmica e Irradiação no Subsistema MEC. Palestra apresentada no Seminário de Administração de Pessoal do Serviço Público Federal, Brasília - Maio, 1981, mim. p. 9.

"Não basta procederem-se as modificações estruturais para que tudo fique bem e esteja salvo...", "... A implantação de novos padrões éticos e técnicos - que são atributos inconfundíveis das nações desenvolvidas - na organização dos serviços públicos é uma pré-condição daquele engajamento, devendo começar, obviamente, nas áreas da administração de pessoal, em virtude do primado incontestável do elemento humano: L'Administration, ce sont les hommes..."(*)

E continua o autor, em Editorial na Revista do Serviço Público:

"No elenco dos empreendimentos prioritários da estratégia do desenvolvimento nacional, destacam-se com relevo peculiar, entre muitos outros, os programas e projetos de modernização do complexo administrativo da União dentro da finalidade precípua de proporcionar ao Governo indispensáveis instrumentos de ação, Meios eficientes, rápidos e práticos para consecução dos objetivos governamentais, o que pressupõem, na órbita da administração de pessoal, o equacionamento e solução preliminar do trinômio:

- valorização da função pública;
- bem estar da massa dos servidores;
- incremento da produtividade.

Cabe ao DASP, juntamente com os órgãos e serviços componentes do Sistema de Pessoal, a grande responsabilidade de traduzir, em atos concretos, as metas colimadas, transfigurando os planejamentos e textos legais na realidade dinâmica de coeficientes ou fatos positivos passíveis de apreciação crítica e mensuração estatísticas".(**)

Ainda que, sem a preocupação de aprofundar uma abordagem histórica, quer do tema quer do DASP, o que nos possibilitará espaço para abordar outros assuntos, inclusive e

(*) ABREU E SILVA, Glauco Lessa. Revista do Serviço Público . Vol. 105, Maio/Agosto 1970. p. 7/11.

(**) Op. cit. p. 12.

primordialmente as políticas de aperfeiçoamento(*) adotadas pela Instituição, torna-se necessário verificar a origem do órgão.

Considerando que o presente de uma organização muitas vezes reflete as causas e a forma que lhe deram origem, bem como caracterizaram sua evolução, é interessante e necessário nos reportarmos ao que existia no Brasil, em relação a administração pública, antes de 1936:

- criação de cargos em "cauda orçamentária";
- livre provimento, salvo raras exceções ;
- regras esparsas sobre o funcionalismo, constantes de regulamentos de certas repartições;
- nomenclatura de cargos ao sabor das conveniências políticas;
- elevações isoladas de vencimentos de uns em detrimento de outros, e
- total falta de unidade de ação.

Só em 1936, conforme assinala BRIGGS(**) , surgiu a Lei nº 284 disciplinando e lançando as bases de uma estrutura orgânica, ao mesmo tempo que estabelecia diretrizes para uma verdadeira profissionalização do servidor público.

(*) Aqui utilizadas como as linhas gerais de ação de Treinamento selecionadas para alcançar determinados objetivos e o conjunto de critérios básicos que permitam as tomadas de decisões necessárias à condução disciplinada dessa ação.

(**) BRIGGS, Moacir Ribeiro et alii. Depoimentos sobre o DASP. Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1966. p. 56.

A centralização da seleção do pessoal garantiu a implantação do sistema de mérito, única forma de conseguir elemento humano capaz.

A legislação em referência cuidou também de estabelecer um órgão de deliberação coletiva capaz de velar pelo novo sistema. Nasceu, assim, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, peça principal da organização implantada, indispensável para dirimir as dúvidas na aplicação dos dispositivos legais e, ainda, para julgar os recursos dos que se consideravam prejudicados ou menos favorecidos com a classificação de seus cargos dentro das novas carreiras profissionais.

Seu trabalho, ainda de acordo com estudos de BRIGGS, foi árduo no intuito de regularizar a situação dos funcionários, numa fase transitória para a instituição de um organismo incumbido de assegurar uniformidade no desempenho das atividades comuns, auxiliares, ou meios, de todos os setores da administração.

O tempo confirmou a necessidade e a experiência adquirida justificou a transformação do Conselho em um órgão amplo e composto de setores definidos.

Foi quando a Constituição Federal de 1937 determinou a existência junto à Presidência da República de um Departamento Administrativo destinado ao estudo das repartições públicas com o fim de permitir as modificações a serem feitas na organização dos serviços, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições de trabalho, relação de uns com os outros e com o público, bem como organizar a propos

ta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento da União.

A lei, em seguida, deu forma a essa determinação e o DASP, a contar de 30 de Julho de 1938 passou a exercer suas atividades em substituição ao Conselho Federal do Serviço Público. (*)

De acordo com FREITAS (**), além de surgir sob o signo de um regime discricionário, coincidentemente surgiu num momento de transição da administração pública brasileira, ou seja, ele foi criado numa época em que a administração pública se tornava dia a dia mais complexa, tendo que enfrentar problemas novos da vida brasileira, tanto no campo econômico como no social.

Os serviços públicos consideravelmente ampliados exigiam quadros de pessoal mais especializados e melhor adestrados.

Os orçamentos públicos reclamavam o emprego de técnicas novas de previsão e programação, uma vez que deviam refletir programas de governo de muito maior alcance e diversificação. Logicamente, a estruturação dos serviços de administração, os métodos de trabalho, os equipamentos materiais, etc., todos estes instrumentos deviam ser adaptados às responsabilidades de uma administração caminhando ao ritmo de uma sociedade em desenvolvimento.

(*) O DASP foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30/07/1938. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei nº 284, de 28/10/1936, que também aprovou o primeiro Plano Geral de Classificação de Cargos.

(**) FREITAS, Ismard Garcia, Op. cit. p. 62.

Enquanto os estudos de Fayol e Taylor, e de outros precursores de racionalização ainda não passavam de discussões acadêmicas, o DASP representava a primeira grande tentativa de racionalização dos serviços públicos, em nosso país.

Entretanto, embora a obra do DASP, no conjunto, nos pareça bem concebida nos seus fundamentos, honestamente realizada através de seus quarenta e três anos, é lícito indagar sobre o que foi feito especificamente na área de pessoal.

Apesar de ter sido o pioneiro dos grandes movimentos empreendidos com o objetivo de melhor aparelhar a administração federal, no que toca ao elemento humano, ao elemento material, a organização e a método, além de ter contribuído de forma expressiva, para levar às próprias administrações estaduais e a muitas administrações locais uma assistência técnica das mais valiosas para a solução de problemas administrativos naquelas esferas, é de questionar-se qual o saldo líquido da política de recursos humanos, especialmente no que concerne ao treinamento e desenvolvimento de pessoal, da administração direta.

Compulsando a literatura existente a respeito de programas de aperfeiçoamento em serviço público, em especial a editada pela Revista do Serviço Público, verificamos que, a rigor, até 1958 não houve nenhuma tentativa concreta de se formular uma política de aperfeiçoamento de recursos humanos.

Estelita CAMPOS(*), por exemplo, em artigo inserido na Revista do Serviço Público admite, com base em sua experiência de magistério universitário, que a matéria era objeto de limitado interesse:

"Os cursos de administração do DASP criaram naquela época - 1943 - o curso "Supervisão e gerências de serviços" depois denominado "Problemas de Chefias" entregues aos meus cuidados durante dez anos".

Outra contribuição auspiciosa para o crescimento do treinamento no serviço público ocorre em 1945. O DASP cria o curso especial sobre seleção, orientação e readaptação profissional.

Nesse mesmo ano ocorre a contratação do famoso psicólogo Emílio Mira Y Lopes, considerado nos centros científicos da Europa e da América como um dos criadores da psicologia aplicada e dos autorizados renovadores da psicologia geral.

Além de ministrar cursos no Departamento Administrativo do Serviço Público, onde introduziu os conhecimentos de sua especialização, Mira y Lopes organizou e dirigiu o Instituto de Orientação e Seleção Profissional - I.S.O.P. - da Fundação Getúlio Vargas, com sede no Rio de Janeiro.

Sabemos também que, como assinala Teixeira de Salles,

(*) CAMPOS, Wagner Estelita. Algumas Considerações sobre Chefia Qualificada. Revista do Serviço Público. Vol. 105, Maio/Agosto, 1970, p. 44.

"Além dessas iniciativas oficiais, contribuiu muito para a conscientização e a formulação científica da problemática administrativa no Brasil, a Fundação Getúlio Vargas e sua Escola Brasileira de Administração Pública, em 1952".(*)

A partir da existência da EBAP da Fundação Getúlio Vargas tem início um ciclo de cursos de "Chefia Administrativa", mais tarde denominado "Chefia e Liderança".

A atuação da escola no campo de treinamento e aperfeiçoamento de funcionários tem sido, no dizer de Maria do Socorro Carvalho, das mais expressivas. Desde o início de suas atividades, os cursos intensivos de administração, destinados a funcionários públicos desejosos de aperfeiçoamento, atenderam a uma ampla clientela nacional e também latino-americana, em grande parte composta de ocupantes de altos cargos de direção nas diversas esferas da administração pública.(**)

A despeito do intenso programa de pessoal, iniciado em 1940, com a finalidade de aperfeiçoar recursos humanos, destarte, terem participado desse programa milhares de funcionários, lotados nos diversos órgãos e setores governamentais; apesar de até poder-se afirmar que, nesse período, a ação do DASP, no campo da capacitação de recursos humanos, tenha sido bastante importante, a iniciativa carecia de respaldo científico, no que concerne ao planejamento e desenvolvimento

(*) SALLES, Fritz Teixeira de. Problemática Administrativa e Teoria da Comunicação. Revista do Serviço Público. Volume 106, Setembro/Dezembro 1971 - Brasília. p. 170.

(**) CARVALHO, Maria do Socorro M.V. de. Treinamento de Administradores Públicos na América Latina, com Especial Referência ao Caso Brasileiro. Rio de Janeiro, Revista da Administração Pública, Edição Extra, 1981. p. 145.

do programa.

De forma geral, o treinamento era desenvolvido com as seguintes características:

- A - Ênfase a treinamento - cursos - para servidores de atividades-meio;
- B - Ausência, pelo menos do ponto de vista científico, de levantamento ou outra forma de identificação de necessidades de treinamento nos órgãos da Administração Federal;
- C - Oferta de treinamento "em massa" em função de "modismo" ou disponibilidade de agência ou especialista em determinada área;
- D - Ausência de Avaliação de Desempenho, o que conduziria à necessidade de treinamento;
- E - Ausência de Avaliação de Treinamento, quer dos ministrantes quer dos treinados: Isso levava ao desconhecimento da eficácia e efetividade do programa, ou seja, se estava fazendo o que era necessário, de forma correta.

Em outras palavras, ao invés de uma visão global da questão, havia uma visão fragmentária que levava à suposição simplista de que o problema em sua grandeza poderia ser equacionado com a ministração de cursos de chefia, liderança e outros.

Embora tenha havido evolução em alguns aspectos dessa área no Serviço Público Federal, algumas das vicissitudes encontradas até 1958 perduraram durante muito tempo, como examinaremos a seguir.

A partir de 1958, já com várias tentativas de reforma administrativa, o problema se torna diferente: surge a concepção da necessidade do serviço público apresentar uma visão dinâmica e racional. Para tanto ter-se-ia que dar um alto nível de preparação técnica e cultura geral ampla ao servidor público. Essa tomada de consciência nos leva a aprofundar o assunto, pesquisando o que ocorreu em consequência dessa concepção.

3.3 - PRINCIPAIS INICIATIVAS NO CAMPO DO APERFEIÇOAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Com o intuito de registrar as principais tentativas da criação de órgãos responsáveis pela execução de políticas de aperfeiçoamento de recursos humanos no serviço público federal, bem como da fixação de diretrizes nesse sentido, passamos a abordar as ocorrências mais relevantes desse período. Essa análise, naturalmente, envolve outros componentes da política governamental integrados nessas tentativas.

3.3.1 - Escola do Serviço Público do DASP

Em 04/02/1958 foi criada a Escola do Serviço Público do DASP, primeiro empreendimento governamental no sentido de sistematização das atividades de desenvolvimento de recursos humanos. Essa é uma iniciativa importante, pois, só após 20 anos de existência do DASP, é que se veio a considerar com maior ênfase e de modo sistemático os problemas de desenvolvimento de pessoal no serviço público federal.

Com a institucionalização da Escola do Serviço Público, percebeu-se que novos rumos se impunham, que metas mais ambiciosas deveriam ser alcançadas.

Um estudo interessante a respeito é de Rita GUEDES(*) que, ao analisar os diversos órgãos instituídos pelo Poder Público para a formulação e execução da política de desenvolvimento de Recursos Humanos do serviço público federal, assim se expressa:

"Sem dúvida, esta iniciativa serviu não só para acelerar a formação de profissionais destinados à Administração Pública, como também para promover a elevação do nível educacional do país.

À Escola foi atribuída a competência de aplicar processos de treinamento em todas as suas formas e com suas várias finalidades, tais como: treinamento em cursos, treinamento em serviço e treinamento por correspondência".

(*) GUEDES, Rita Elizabeth. Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. Monografia apresentada ao Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública. Brasília, Maio 1981, p. 2/10.

É interessante mencionar que o surgimento da Escola coincide com a época de adoção definitiva do sistema de planificação nas atividades ordinárias do Estado Brasileiro. Dois anos antes, era formulado o Programa de Metas. Essa quase coincidência de datas revela uma preocupação de formar quadros dirigentes para adaptar a máquina administrativa ao processo de transformação do país, de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial.

Apesar dos relevantes serviços prestados à administração pública, em especial no que concerne ao aperfeiçoamento de dirigentes das escolas superiores, esta iniciativa foi sustada no ano de 1970, através do Decreto(*) que reorganizava o DASP. Com essa reorganização era institucionalizada a Coordenadoria de Atividades de Aperfeiçoamento daquele Ministério, objeto de nossas referências a seguir.

Deste modo, a execução das atividades de aperfeiçoamento, treinamento e desenvolvimento de pessoal passava a ser exercida diretamente sob a responsabilidade dos órgãos de pessoal dos Ministérios e das Autarquias, com orientação e supervisão da Coordenadoria das Atividades de Aperfeiçoamento, uma das cinco que compunham a nova estrutura do DASP.

Aliás, essa reorganização é um marco importante para viabilizar iniciativas na área de pessoal. Além do DASP ter definido sua subordinação direta à Presidência da República, o que revelava pelo menos prestígio à matéria e uma

(*) Decreto nº 66.222, de 17/02/1970. Revista do Serviço Público. Brasília, Janeiro/Fevereiro. 1970. p. 130.

posição hierárquica desejável, foram-lhe cometidas as seguintes atribuições: estudo, proposição de diretrizes, orientação, coordenação, supervisão e controle dos assuntos concernentes à administração de pessoal civil.

3.3.2 - Centro de Aperfeiçoamento do DASP - CENDAP

Em 25/02/1967, conforme o prescrito pelo Decreto-Lei nº 200, artigo 121(*), foi institucionalizado o Centro de Aperfeiçoamento do DASP - CENDAP - que teve como responsabilidade o recrutamento, a seleção, o aperfeiçoamento, a administração e o Assessoramento superior da administração civil, bem como o aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho dos cargos em comissão e funções gratificadas.

O CENDAP foi criado como órgão autônomo, vinculado ao DASP e, posteriormente, subordinado hierarquicamente à Coordenadoria de Atividades de Aperfeiçoamento - CODAPER - para promover direta ou indiretamente a execução de medidas de sua atribuição.

Ao CENDAP, foi atribuída a competência de diagnosticar através de projetos, as áreas de atividade administrativa que se ressentiam da ação do treinamento, exigindo o aperfeiçoamento, a modernização de métodos, bem como a necessária mudança de mentalidade para aceitação de possíveis inova

(*) Decreto Lei nº 200, de 25/02/1967. Reforma Administrativa Federal - Edição Saraiva, São Paulo. p. 1/295.

ções e racionalização do trabalho.

Além disso, ficou incumbido de identificar os níveis e espécies de chefias que deveriam ser treinados prioritariamente e os programas de treinamento ideais, em face do nível intelectual do pessoal em exercício.

A referência a esse empreendimento é necessária, pois mostra a segunda tentativa governamental de aprimorar o processo de desenvolvimento de recursos humanos.

Sobre o CENDAP se depositaram muitas expectativas quanto à formação profissional de uma elite no serviço público e o assessoramento superior de que trata o Decreto-Lei nº 200.

Como exemplo dessa expectativa e apreço que se demonstrava pela idéia de criação do CENDAP, transcrevemos uma das referências feita por Vieira JATOBÁ(*) em trabalho apresentado à "THE VICTORIA UNIVERSITY OF MANCHESTER", Inglaterra, em 1969:

"... mas o passo mais significativo em direção à mudança que pretendemos empreender na mentalidade do servidor público é, em nossa opinião, o estabelecimento de condições tendentes a desenvolver as qualidades funcionais dos altos servidores.

A Reforma Administrativa prevê a criação de um corpo de alto assessoramento no Serviço Público. E um Centro de Aperfeiçoamento já foi criado com o propósito de preparar um "STAFF" qualificado. Até que ponto pode esse Centro de Aperfeiçoamento desempenhar o seu papel? De início, necessitamos deter

(*) JATOBÁ, Wilmar Vieira. A Influência do Comportamento na Administração. Revista do Serviço Público. Vol. 106, Brasília. Setembro/Dezembro 1971. p. 211.

minar os níveis nos quais a equipe qualificada deverá atuar".

De acordo com Beatriz WAHRLICH(*) chegou a ser iniciada a construção, em Brasília, para esse fim, da sede do CENDAP, que funcionaria em regime de internato.

Depois de alguns anos de existência, sem ter sido implantado totalmente, através da Lei nº 6.228, de 15/07/1975, o CENDAP foi extinto e revertidas ao DASP as suas atribuições.

Pode-se inferir que, com essa decisão, resolveu a Administração Federal não executar tão importante tarefa mediante sistema de execução direta - tarefa originariamente atribuída ao CENDAP - mas mediante convênios com instituições especializadas.

Não tendo ficado explícitas as razões da extinção do CENDAP, seria lícito supor que se estaria corroborando o espírito do Decreto Lei nº 200/67, no tocante ao assunto, concebido o Centro não como instituição fisicamente definida mas como uma função - uma Escola-Função.

Teoricamente exequível, tal escola poderia utilizar-se de todo o potencial, já de expressivas proporções, existentes no país, em especial nas regiões metropolitanas, nas áreas de desenvolvimento de recursos humanos, educação e cultura.

(*) WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, Abril/Maio 1974. p. 65.

Entretanto, essa não teria sido a idéia na prática, pois recentemente a idéia do Centro foi reencetada, é bem verdade, com nova roupagem e características inovadoras ; trata-se da instituição da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP(*), com a finalidade precípua de promover atividades que visem à valorização e a dignificação do servidor público.

Repetindo, embora nos faltem elementos, inclusive resultados de atuação e registros bibliográficos, quer nos parecer que a extinção do CENDAP tenha sido resultante de um processo de decisão mal conduzido.

Acompanhamos outros autores que acentuam que uma política de desenvolvimento de recursos humanos não se efetiva sem a existência de outras linhas de ação. Não pode ser isolada, mas estar estreitamente ligada ao planejamento organizacional; além de guardar consistência interna com outras áreas de recursos humanos, deve ser consistente externamente e integrada ao planejamento estratégico e ao planejamento operacional. Além desse grau de funcionamento de forma sistêmica, há necessidade de existir pressão de modificação estrutural dos órgãos responsáveis pelo próprio desenvolvimento e aperfeiçoamento de recursos humanos.

Essa dissociação entre o CENDAP e o quadro conceitual da reforma administrativa é outra das causas da sua extinção.

(*) Decreto nº 85.524, de 16 de Dezembro de 1981, Diário Oficial da União de 17/12/1980.

Enquanto o CENDAP teve praticamente existência apenas em documentos formais, a legislação que o criou deixou os marcos iniciais para a institucionalização formal de uma política de desenvolvimento de recursos humanos.

Efetivamente, o Decreto-Lei nº 200/67, ao dispor sobre a organização da administração federal e estabelecer diretrizes para a reforma administrativa, preconizava a revisão da legislação e das normas regulamentares relativas ao pessoal do serviço público civil, com o objetivo de ajustá-las a uma série de princípios.

Para não recorrer ao texto legal, diríamos que o Presidente Castelo Branco, ao exarar esse diploma legal, no qual se encontra toda uma filosofia exposta em regras minuciosas para a reforma administrativa, que começaria a ser implantada em 1968, consignava, com esses princípios, o propósito de profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público, associado aos de valorização e dignificação da função pública e do servidor federal. Sem ordem seletiva, mas por demais importante, enfatizava a necessidade de constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, a produtividade e a continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos.

Aliás, os estudos e a justificativa do projeto de Reforma se fundamentavam nesse postulado

"A missão confiada aos órgãos centrais terá de ser cumprida com a colaboração de "staff" plenamente capacitado, que assessorará os ministros de Estado e os auxiliares na

direção dos Ministérios. Sem essas equipes, de nada valeria a idéia, realmente nova, de instituir órgãos centrais ... seria o mesmo que contar com um barco sem se dispôr de tripulação adequada para movimentá-lo".(*)

Partindo do princípio que em matéria de reformas é mais fácil mudar estruturas e programas do que mudar mentalidades, uma das finalidades precípua da Reforma, entre outras e além da reorganização das estruturas básicas da administração, era o desenvolvimento de recursos humanos.

Para o próprio Diretor Geral do E.R.A. - Escritório da Reforma Administrativa - essa finalidade teria a seguinte equação:

"Conhecer as necessidades específicas de desenvolvimento dos recursos humanos da administração pública, em função das demandas qualitativa e quantitativa geradas pelos objetivos e programas prioritários de desenvolvimento sócio-econômico do País, formular e executar programas de elevação do nível educacional e técnico-profissional dos servidores para atender aquelas necessidades, em articulação com o sistema educacional e com o de incentivos ao pessoal".(**)

Dessa preocupação do Poder Público decorreu a revisão de alguns dispositivos legais e regulamentares aplicáveis ao pessoal civil da União, alguns, com algum atraso em relação à edição do Decreto Lei nº 200, como a promulgação do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC - (1970).(***) Igualmente, no mesmo ano, foi promulgada a Lei

(*) DIAS, J. Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968, p.11.

(**) E.R.A. "Avaliação dos Resultados da Reforma Administrativa", Convênio M.P.C.G. - E.R.A. - F.G.V. nº 1, 14/09/71.

(***) Decreto nº 67.326, de 05/10/1970.

que fixava Diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Federal. (*) Só em 1974, talvez evidenciando menor preocupação com as atividades objeto deste estudo, é outorgado o Decreto dispondo sobre o Subsistema de Aperfeiçoamento do Pessoal da Administração Federal. (**)

Em decorrência, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP - em 1975 é objeto de mais uma reorganização.

Embora não seja propósito deste trabalho analisar os dispositivos que instituíram o SIPEC e o Plano de Classificação de Cargos, nos vemos compelidos a fazer algumas referências sobre a matéria pela identidade que guardam com o nosso estudo.

Quanto ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC -, o fato marcante e inovador e, conforme preconizara o Decreto Lei nº 200, é o estabelecimento da organização das atividades da administração do Pessoal sob a forma de sistema. Para a consecução desse propósito o SIPEC é estruturado com um órgão central - DASP - e com órgãos setoriais e seccionais. Fazem parte também do sistema o Conselho Federal de Administração de Pessoal e a Comissão de Coordenação do Sistema de Pessoal. Os órgãos setoriais do sistema, conforme o parágrafo único do art. 1º, são todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas especificamente das atividades da administração de pessoal da administração direta

(*) Lei nº 5.615, de 10/12/1970.

(**) Decreto nº 73.421, de 04/01/1974.

e das autarquias. Embora vinculados ao DASP, os órgãos setoriais - departamentos, divisões ou unidades específicas de pessoal dos Ministérios ou dos organismos da Presidência da República e seccionais - órgão respectivo nas autarquias - são subordinados, administrativamente aos seus respectivos titulares, Ministro de Estado, dirigente de órgão da Presidência da República, titular de autarquia.

Outro ponto importante, a considerarmos neste trabalho pela relação com nossa análise, foi a definição das funções básicas da administração de pessoal:

- a - classificação e retribuição de cargos e empregos;
- b - recrutamento e seleção;
- c - cadastro e lotação;
- d - aperfeiçoamento;
- e - legislação de pessoal.

Essas funções se identificam plenamente com as cinco coordenações que compõem a nova estrutura do DASP.

Tão importante quanto a estrutura e as funções do SIPEC são as diretrizes que fundamentavam essa tentativa de modernização da administração de pessoal.

Para GRILLO(*), que vê na iniciativa uma arrancada para o tratamento científico dos problemas, cujas so

(*) GRILLO, Antonio Niccoló. O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal: Uma Abordagem Crítica. Universidade Federal de Santa Catarina - Cadernos do Curso de Pós Graduação em Administração - Florianópolis, 1979. p. 22.

luções, na maioria das vezes, vinham obtendo um enfoque reconhecidamente empírico essas diretrizes podem ser assim caracterizadas:

- "- valorização e dignificação da função pública e do servidor público;
- aumento da produtividade;
- profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;
- fortalecimento do sistema de mérito;
- retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidades do cargo;
- organização dos quadros funcionais, tendo em vista os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções;
- concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diversos graus".

No que concerne ao dispositivo legal que fixa diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da união e das autarquias federais, a sua maior inovação, no entender de estudiosos do assunto, é o reconhecimento da competência ao Poder Executivo para expedir, por decreto, o novo plano.

As experiências anteriores demonstravam a necessidade de desvincular um procedimento técnico, de caráter estritamente especializado, dos riscos de uma discussão processada na área legislativa.

Outra conquista, esperada de acordo com a filosofia da descentralização da reforma administrativa, era a de que a execução desse plano pudesse ser efetivada de forma independente em cada Ministério ou Autarquia, ainda que sob a

orientação e coordenação do DASP.

Para fins deste estudo, repetimos, a maior inovação foi a possibilidade dos servidores integrarem o novo plano, desde que atendidos os requisitos de qualificação e os critérios seletivos estabelecidos, entre os quais o treinamento intensivo e obrigatório.

No nosso entender, esse dispositivo vinha fortalecer o sistema do mérito, através da exigência de verificação da aferição objetiva das qualificações profissionais dos servidores que se habilitassem à transformação ou transposição aos novos cargos criados em virtude da Lei nº 5.615.

De acordo com Grillo

"a passagem do atual para o novo plano não se dá automaticamente, mas apenas no momento em que o servidor completa as condições para tal, e nesta ocasião o plano pode absorvê-lo sem maiores entraves. Criou-se, para tanto, as figuras da transposição e da transformação dos cargos. Na transposição não há alteração substancial das atribuições do cargo, e o servidor continua a executar as mesmas funções. Enquanto que na transformação se dá a alteração das atribuições. Em ambos os casos se exige a habilitação em prova eliminatória que deverá ser precedida de treinamento se se tratar de transformação. Mais tarde, houve um abrandamento dessas medidas, eliminando-se exigências de prova para o funcionário que tivesse sido nomeado para o cargo transposto através de concurso, mesmo que este fato datasse de vinte anos atrás. O servidor que não conseguir ingressar no novo plano, tem a sua situação atual resguardada, cabendo a ele a alternativa de procurar alcançar os requisitos exigidos, pois o plano sempre estará "aberto" para o seu ingresso". (*)

(*) Op. cit. p. 32/33.

Na mesma linha de raciocínio já se pronunciava o Diretor Geral do DASP em exposição feita perante a Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 14 de outubro de 1971:

"As vantagens que se originam da instituição de um "plano em aberto" são múltiplas e ostensivamente claras. Ninguém tem direito, em princípio, de passar simplesmente de uma situação atual para outra situação futura. A transposição ou Transformação de cargos ocorrerá, apenas, em consideração às necessidades e conveniências da Administração. Quando esses cargos estiverem ocupados, isso dependerá de critérios seletivos que irão ser estabelecidos de forma linear e muito objetiva. E, quando isso for aconselhável, incluirão, obrigatoriamente, o cumprimento de cursos de reciclagem. Esses critérios seletivos, bem como o treinamento e retreinamento intensivos, estão sendo cautelosamente estudados, para que não fiquemos em terreno opinático - sempre perigoso e estéril".

Caracterizada a importância do treinamento e do retreinamento para os fins da inclusão do servidor no novo plano, continuava o Diretor Geral do DASP:

"Concordamos totalmente com o ilustre Ministro Delfim Neto, quando diz ficar irritado diante da impostura da projeção e diante do falso tecnicismo que pretende vender mundos bem arrumadinhos, como se fossem cigarros dentro do pacote. Portanto, não temos critérios preestabelecidos; estamos estudando-os bem para os definirmos finalmente, aplicá-los com propriedade.

A recusa à satisfação desses pré-requisitos importará, para o servidor, em opção pela situação funcional existente e em estágio de extinção, sem prejuízo das promoções e acessos que couberem. A possibilidade de passagem para cargo do novo plano é criada pela administração. Os servidores terão que conquistar pelo seu esforço e pela sua capacidade, o direito a essa transposição. O próprio servidor, sem ficar devendo favores a ninguém, é que deverá demonstrar, objetivamente, o quanto vale e para que car-

go valem os seus conhecimentos e a sua experiência. Poder-se-ia quase dizer que esse princípio do "plano em aberto", pelo substrato de judiciosidade que encerra, é o verdadeiro princípio de imparcialidade".(*)

Infelizmente, a descentralização da execução do plano de forma independente em cada Ministério ou Autarquia dificulta a disponibilidade de dados que permitam aferir com exatidão o número de servidores contemplados com a adoção do novo plano.

Só a partir de 1974, como veremos páginas adiante, essa análise é possível com a obrigatoriedade dos programas de treinamento serem aprovados e homologados pelo CODAPER.

3.3.3 - Coordenadoria de Atividades de Aperfeiçoamento do DASP - CODAPER -

Em 17 de Fevereiro de 1970, com a edição do Decreto nº 66.222(**) que procedia a primeira reorganização do DASP nessa década, é institucionalizada a Coordenadoria de Atividades de Aperfeiçoamento daquele Departamento.

De acordo com o artigo 14º daquele diploma legal, a execução das atividades de aperfeiçoamento, treinamento e desenvolvimento de pessoal passa a ser exercida diretamente

(*) ABREU E SILVA, Glauco Lessa de. A ação do Governo na Administração de Pessoal. Revista do Serviço Público, Brasília. Vol. 106, Setembro/Dezembro, 1971. p. 263.

(**) Decreto nº 66.222, de 17 de Fevereiro de 1970. Revista do Serviço Público. Vol. 105. Brasília, Janeiro/Abril. 1970. p. 130.

te sob a responsabilidade dos órgãos de pessoal dos ministérios e das Autarquias, observada a orientação e supervisão da Coordenação das Atividades de Aperfeiçoamento.

Embora tenha sido objeto de estudo em tópico anterior, de acordo com esse dispositivo o CENDAP, órgão vinculado a essa Coordenação, com os encargos especificados no Decreto Lei nº 200/67, tinha mantido a sua existência.

Quando de sua institucionalização, no ano de 1970, tinha o CENDAP como principais atribuições:

- propor a política de aperfeiçoamento dos servidores civis, com o objetivo de capacitá-los ao melhor desempenho de suas atribuições e desenvolver o seu potencial de aprendizagem, com vistas à melhoria do recrutamento interno, elaborando normas necessárias a sua aplicação;
- orientar, coordenar e controlar a execução de política de aperfeiçoamento geral, com o objetivo de obter maior homogeneidade na aplicação dos respectivos critérios, em toda a área da Administração Federal Direta e das Autarquias.

O estudo dessa Coordenação é importante para a compreensão do tema analisado pois tem como responsabilidade fundamental a expedição de normas disciplinadoras relativas ao desenvolvimento de recursos humanos do serviço público federal.

A priori, não se pode atribuir à CODAPER responsabilidade pelas mazelas existentes na área de aperfeiçoamento pois, em tese, a execução de programas de treinamento tinha caráter descentralizado.

Embora o número de servidores não seja o único, ou pelo menos o melhor parâmetro, para medir a efetividade de uma política de treinamento de recursos humanos, fazemos referência à uma síntese descritiva e/ou numérica dos programas de treinamento coordenados pelo DASP. (*)

No período de 1941 a 1950 a Escola de Administração realizou vários cursos, em diversas áreas, denominados de "Cursos de Administração" com um total de 43.546 treinandos.

De 1952 a 1953 foram realizados vários cursos, em especial para funcionários de atividades-meio, com ... 16.584 servidores.

No período 1967 a 1974, sem que existam registros específicos quanto ao número de treinados, foram realizados vários cursos. A análise desse período nos leva à convicção da inexistência de uma política de treinamento e, consequentemente, da ausência de um programa para suprir às necessidades mínimas de Administração Direta e das Autarquias.

A propósito, com intuito de destacar essa descontinuidade com relação a formação de recursos humanos para o Serviço Público Federal, é válido registrar que a partir

(*) Dados fornecidos ao autor pela Coordenadoria de Atividades de Aperfeiçoamento - CODAPER/DASP - 12/06/1981.

de 1970 a CODAPER esteve com as suas atividades semi-paralisadas, praticamente, durante seis anos.

Essa constatação é gravíssima, posto que essa data é o marco de dinamização da Reforma Administrativa. E essa situação vem consignar outra constatação, a de duplicidade de órgãos para o mesmo fim.

Beatriz Wahrlich em palavras sempre muito oportunas, chama a atenção

"Descentralizado o treinamento de pessoal entre os diversos Ministérios pelo Decreto Lei nº 200/67, cabe destacar duas iniciativas setoriais extremamente importantes: uma, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (M.P.C.G.); outra do Ministério da Fazenda (M.F.).

O M.P.C.G. organizou e executou um programa de treinamento de nível superior para atender à demanda de técnicos para o Sistema de Planejamento e Orçamento, programa esse que até fins de 1973 deverá ter incorporado 170 novos técnicos à Secretaria Geral do M.P.C.G., às Secretarias Gerais dos demais Ministérios e ao DASP..." "O Centro de Treinamento de Desenvolvimento de Pessoal do Ministério da Fazenda (CETREMFA) assumiu posição de liderança na área de seleção e do treinamento setorial... No que se refere a recrutamento e seleção, tem promovido e executado concursos públicos, provas de habilitação, bem como processos seletivos para estagiários. Na área de formação e aperfeiçoamento, além de ministrar diversos cursos e realizar seminários - inclusive para chefes e dirigentes - está tendo intensa atuação na realização de programas específicos de treinamento para fim de transformação de cargos, nos termos do novo Plano de Classificação de cargos". (*)

(*) Op. cit. p. 65/66.

Ainda, de acordo com Beatriz Wahrlich, nesse espaço de tempo em que a CODAPER esteve com as atribuições paralisadas ou restringidas, sem que os motivos tenham sido explicitados

"Foram treinados 25.528 agentes de Reforma Administrativa em 22 Estados da Federação, nos Territórios e no Distrito Federal. Foram ainda realizados simpósios sobre Reforma Administrativa e Descentralização Regional em 13 capitais de Estado, congregando 5.233 participantes até o nível de chefe de secção". (*)

Embora essas iniciativas representem fatos auspiciosos para a administração pública, enriquecidos em 1974 com o funcionamento, em Brasília, da Escola Superior de Administração Fazendária, do ponto de vista do nosso estudo representam uma grave disfunção. Apesar de vinculado ao DASP, por exemplo, o CETREMFA(**) é órgão dotado de autonomia administrativa e financeira.

Essa duplicação, caracterizada pela disfunção referida, nos leva a invocar mais uma vez o testemunho do titular do DASP

"Em várias oportunidades já enfatizei que a existência de órgãos desenvolvendo atividades paralelas, nesse campo, foi e ainda é fator responsável por boa parte dos embaraços causados ao DASP e à atividade de treinamento, uma vez que a duplicidade de atuação reduziu sensivelmente a possibilidade de se equacionar, de modo uniforme, a política de formação e de aprimoramento do funcionalismo político". (***)

(*) Op. cit. p. 50/51.

(**) Criado pelo Decreto nº 60.602, de 24/04/1967.

(***) Op. cit. p. 19.

Conquanto se reconheça a ação meritória de tais instituições, não se deve esquecer que a escassez de recursos com que nos defrontamos exige que as disponibilidades existentes sejam utilizadas da forma mais racional possível, em investimentos que proporcionem retorno mais substancial, quantitativa e qualitativamente. (*)

A presente situação, pelo menos do ponto de vista legal, só viria a ser solucionada em 1974, com a instituição do Subsistema de Aperfeiçoamento do Pessoal Civil da Administração Federal (**), passando a CODAPER a se constituir como órgão central do subsistema, tendo inclusive sua denominação alterada para Coordenadoria de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento - CODAPER.

O subsistema, além da CODAPER como órgão central, é integrado pelas unidades de treinamento dos órgãos setoriais e seccionais do SIPEC, que a ele passam a ser subordinados técnica e normativamente.

Por representar uma caracterização de órgão efetivamente responsável pela fixação de diretrizes a serem observadas no planejamento e na execução do treinamento do pessoal civil visando a compatibilizá-lo com a implantação do plano de classificação de cargos e com as normas relativas a recrutamento, seleção, lotação, progressão e ascensão funcionais, registramos as competências da CODAPER (***):

(*) Op. cit. 20/21.

(**) Decreto nº 73.421.

(***) Decreto nº 73.421, art. 3º.

- A - a expedição de normas disciplinadoras do treinamento do pessoal civil;
- B - o planejamento e a programação das atividades de treinamento na Administração Federal direta e autárquica e a indicação da metodologia a ser empregada;
- C - a aprovação prévia dos programas de treinamento dos órgãos integrantes do SIPEC, bem como a avaliação dos resultados de sua execução;
- D - o acompanhamento sistemático das atividades dos órgãos do Subsistema visando à perfeita observância das diretrizes, normas e programas pertinentes;
- E - a promoção de inspeções envolvendo análise dos procedimentos adotados no treinamento, visando à orientação didática e administrativa;
- F - o acompanhamento dos custos operacionais das atividades de treinamento dos órgãos do SIPEC;
- G - a execução, excepcionalmente de treinamento para funções de interesse básico para a Administração Federal, visando a assegurar necessária homogeneidade.
- H - propor à Direção-Geral do DASP a celebração de contratos e convênios relativos a

treinamento de pessoal do Departamento.

É claro, para que o subsistema não se torne mais uma "ficção legal", há necessidade da CODAPER ser estruturada e, de forma correspondente, os órgãos integrantes esgotem sua faixa de competência, inclusive remetendo ao DASP, para apreciação, os programas plurianuais de treinamento e a previsão de custos correspondentes, nas respectivas áreas, conforme prescrição do dispositivo que o instituiu.

No período correspondente a atual administração do DASP, já se notam ações objetivando encarar o treinamento como instrumento de desenvolvimento organizacional e funcional.

Para a integração, num programa único de aperfeiçoamento de recursos humanos, de todas as atividades de treinamento em curso nas diversas repartições integrantes do SIPEC, devem ser destacados dois momentos.

O primeiro, a divulgação do Plano Geral de Ação do Subsistema de Aperfeiçoamento do Pessoal Civil. (*)

Essa Instrução Normativa, além de conter o plano já aludido, disciplinava a política de treinamento destinada a progressão funcional.

De acordo em essa instrução, somente teria validade, para efeito do cumprimento do requisito inerente à progressão funcional, conforme estabelece o item II do artigo 36 do Decreto nº 80.602, de 1977, o treinamento previsto no Plano Geral de Ação e devidamente aprovado e homologado pelo CODAPER

(*) Instrução Normativa do DASP nº 84, 28/04/1978.

Necessariamente, os projetos correspondentes ao treinamento referido acima deveriam ser aprovados, preliminarmente, pelos dirigentes de pessoal dos órgãos setoriais e seccionais do SIPEC.

Essa ação, como seria de esperar, gerou a realização de treinamento voltados para esse fim.

Em 1979, foram aprovados e homologados pela CODAPER(*) 850 processos, englobando 8.250 treinados que adquiriram condição para a progressão funcional.

Em 1980, com idêntica finalidade, foram homologados 419 processos e treinados 13.327 servidores, perfazendo um total de 28.237 treinandos.

Os números, embora baixos, em relação ao universo de servidores, quase meio milhão como já referimos, revela a motivação do servidor para aprimorar o seu próprio desempenho no trabalho, quando associado à oportunidade de progressão funcional.

Registrado este êxito, há que se fazer menção à demora de elaboração do Plano Geral de Ação, precisamente quatro anos, três meses e vinte e sete dias após a instituição do subsistema de aperfeiçoamento do pessoal civil da administração federal.

Essa omissão e a conseqüente falta de planejamento das atividades da área produzidos pelo órgão cabeça do subsistema gerou empirismo que teve como reflexos a ausên-

(*) Dados fornecidos ao Autor pela CODAPER-DASP, em 12/06/1981.

cia ou improvisação de programas.

Infelizmente, muito cedo o subsistema viria a sofrer uma defecção. Revelando a fragilidade e a inconsistência dos dispositivos legais que respaldam a matéria, com o Decreto nº 84.669, de 29/04/1980 desaparecia a obrigatoriedade do treinamento formal para efeito de progressão funcional.

Com o treinamento voltado até então para esse fim, que caracterizava as atividades da maioria dos órgãos, a CODAPER/DASP estabeleceu uma nova linha, a do treinamento dirigido para as reais necessidades das organizações, de modo a dotá-las de recursos humanos capazes de implementar programas e projetos do governo.

Corroborando essa diretriz o Coordenador da CODAPER, na abertura do II Encontro de Dirigentes, ressaltava:

"A determinação que julgo mais importante destacar é que o treinamento passa a ser encarado como instrumento do desenvolvimento organizacional e funcional, objetivando melhorar o desempenho, de modo a conseguir a maior eficácia possível".(*)

Para concluir este tópico, diríamos ser saudável a posição do CODAPER, ou seja, a dispensa do treinamento formal como pré-requisito para a progressão funcional não deve nem pode desestimular as ações nessa área.

Um traço de contemporaneidade é a ânsia de saber, conhecer, estudar, debater.

Qualquer curso, hoje em dia, desde que bem

(*) SANTOS, Waldir José. Palestra de abertura do II Encontro de Dirigentes de Treinamento. Brasília. 1980. p. 3.

concebido, mobiliza muita gente. No mundo moderno há o que se poderia chamar uma "agorização" da vida por causa dos meios de comunicação.

A partir dessas premissas, associadas a uma política salarial específica para o servidor público, a CODAPER/DASP poderia pensar em novos "apelos" à clientela a ser treinada.

O segundo, como resposta imediata ao problema gerado pela extinção dessa obrigatoriedade, foi a elaboração do projeto "Fortalecimento do Subsistema de aperfeiçoamento do SIPEC".

O projeto tem o respaldo de um convênio celebrado em junho do mesmo ano entre a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, através da sua Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR - e o DASP, com vistas à realização do trabalho de modernização administrativa.

Para que se tenha uma idéia do desenvolvimento do projeto, fazemos referência a três etapas já executadas. (*)

"Inicialmente, foram realizadas entrevistas junto a 40 órgãos do Subsistema, procurando-se coletar dados sobre aspectos organizacionais referentes à infra-estrutura técnico-administrativa, recursos humanos, materiais, financeiros, relações entre os órgãos do Subsistema, etc.

Foram evidenciados, após análise dos dados desse pré-diagnóstico, os principais problemas restritos à operacionalização das atividades de DRH.

(*) 1º Relatório do Grupo de Trabalho DASP/SEMOR, Sub Sistema encaminhado ao Secretário da SEMOR. Brasília, 24/02/1981.

Embora sendo uma análise parcial, a amostragem foi considerada significativa, por envolver os órgãos de maior representatividade.

A seguir, foi realizado o 1º Encontro de Dirigentes de Treinamento, sendo convocados os responsáveis por 41 órgãos do Sistema.

O objetivo deste encontro era analisar os problemas listados com base no diagnóstico inicial, eleger os prioritários a apresentar sugestões para sua superação.

Em prosseguimento, realizou-se o 2º Encontro de Dirigentes de Treinamento, envolvendo outros 23 órgãos.

Procurou-se, neste Encontro, aprofundar a análise das recomendações surgidas do 1º Encontro, além de se promover debates sobre propostas de treinamento apresentadas por integrantes do Subsistema".

Dessas etapas, embora interdependentes, para os fins do nosso estudo, a mais significativa é a realização, em Brasília, no período de 24 a 26 de setembro de 1980, do 1º Encontro de Dirigentes de Treinamento.

Uma exegese do "Relatório do Encontro" (*) vem evidenciar, agora de forma sistematizada, conclusões já conhecidas:

- A existência, ao longo da história do DASP, de programas de treinamento dissociados totalmente da política de pessoal.
 - Deficiência estrutural forte da CODAPER para liderar e coordenar o Subsistema.
- Essa deficiência, histórica por sinal, inibe o órgão central na sua capacidade opera

(*) I Encontro de Dirigentes de Treinamento. Convênio SEPLAN/SEMOR/DASP/SEPEC. Brasília 1980. p. 1/74.

cional. Em consequência, se explica a lentidão na expedição de diretrizes, bem como na irradiação de inovações, coordenação e apoio técnico para os outros órgãos.

- Idêntica deficiência dos órgãos setoriais para formulação de suas próprias diretrizes, metas e projetos de treinamento.

Como forma de aprofundamento do tema e, objetivando um entendimento mais amplo do assunto no seu aspecto conjuntural, apresentamos um elenco de problemas, elaborado pelos participantes, ao final do 1 Encontro: (*)

- "- falta de definição de uma política do DRH para a administração pública federal;
- falta de autonomia dos órgãos de desenvolvimento de RH da administração pública, pela posição hierárquica dos órgãos;
- falta de uma rubrica específica para DRH no orçamento-programa;
- falta de bases científicas para o planejamento das atividades de DRH;
- ausência de diretrizes, coordenação e apoio técnico por parte da CODAPER;
- falta de integração entre as diversas Unidades do Subsistema de Aperfeiçoamento do SIPEC;
- falta de ação integrada entre as Unidades de Treinamento e os órgãos de planejamento, modernização administrativa e de atividades-fim;
- deficiência quantitativa e qualitativa dos recursos humanos nas Unidades de Treinamento".

(*) Op. cit. p. 58/60.

De tudo o que se disse durante o Encontro, que pode ser considerado um diagnóstico da situação, dos equívocos, das tentativas de acerto e dos erros acumulados ao longo de décadas, as questões podem ser reunidas em quatro grupos:

A - POLÍTICO

Falta de definição ou implementação de políticas e diretrizes de desenvolvimento de Recursos Humanos para a Administração Pública.

Da mesma forma, ao longo da história do DASP, foi uma tônica a ausência de coordenação e assistência técnica aos órgãos setoriais. O relatório reconhece, e nós endossamos, mediante a análise de farta documentação e bibliografia, que nos últimos anos, a partir de diversos pronunciamentos do Diretor do DASP e de normas exaradas pela CODAPER, já existem documentos suprimindo essa lacuna.

B - ESTRUTURAL

Há deficiência estrutural na CODAPER, bem como posição hierárquica inadequada para quem, de direito e de fato, se propõe a coordenar o Subsistema.

A mesma situação - posição hierárquica e deficiência estrutural - ocorre com os 126 integrantes do Subsistema em questão.

Com relação à CODAPER, acreditamos que suas limitações serão supridas com a instituição da FUNCEP, objeto do próximo tópico deste trabalho.

Com relação aos órgãos integrantes do Sub-sistema, o próprio DASP vem liderando um movimento procurando a redefinição do papel dos departamentos de pessoal, de modo a que passem a atuar, também, numa linha de desenvolvimento de recursos humanos. Essa tentativa é resultante (poder-se-ia dizer consequência) das políticas referidas, ou seja, desse novo enfoque de Administração de recursos humanos na administração pública.

C - FINANCEIRO

Comprovada a deficiência de recursos e inexistência de dotação orçamentária própria para as atividades de Desenvolvimento de Recursos Humanos, durante o "I Encontro de Dirigentes de Treinamento" foi considerada a hipótese de solucionar o problema através da consignação dos recursos numa rubrica específica, condicionada a sua aplicação à existência de um programa de desenvolvimento de recursos humanos, específico para cada instituição, integrando todas as atividades, mesmo se desenvolvida por ór-

gãos distintos.

Ainda de acordo com os participantes do I Encontro, o DASP e a SEMOR deveriam expedir recomendação nesse sentido.

D - METODOLÓGICO

Talvez o mais antigo dos problemas. Este se caracteriza pela falta de planejamento das atividades de aperfeiçoamento; projetos e programas conduzidos de forma empírica.

De acordo com a teoria de sistemas, o sistema não é formado pela soma das partes mas pela sua integração de forma interdependente e harmoniosa. Aqui, a causa está numa independência constante, ou seja, os órgãos setoriais não se relacionavam entre si e, muito menos, com os órgãos responsáveis pelo planejamento, pela modernização administrativa e pela execução das atividades-fim, algo inconcebível num período de implantação de reforma administrativa.

Quanto a esse assunto, algumas providências encetadas pela CODAPER são dignas de nota:

a) Edição, a partir de fevereiro de 1981, "Informativo CODAPER". De acordo com o editorial do nº 1

"dela deverão constar, mensalmente, definições de políticas na área do DRH. orientações normativas sobre assuntos específicos e divulgação de experiências levadas a efeito pelas Unidades do Sub-sistema, além dos eventos programados pa

ra o mês subsequente, inclusive alguns promovidos por entidades especializadas".

- b) A observância da Instrução Normativa nº 84, de 28/04/1978, a despeito de desnecessidade de treinamento formal para fins de progressão funcional, é um bom referencial para suprir a descoordenação e a falta de planejamento das atividades.
- c) Criação, inicialmente nas principais capitais, de comissões técnicas regionais, constituídas por dirigentes e técnicos do DRH pertencentes aos quadros das instituições federais sediadas ou com projeção nas localidades.

De acordo com a CODAPER, as CTRs têm como objetivos principais:

- promover a integração entre as diversas unidades existentes na região.
- efetuar o levantamento dos recursos humanos, físicos e materiais, com vistas à possibilidade de utilização comum de recursos;
- verificar a conveniência de integração de programas a nível regional, com utilização comum de recursos;
- permitir experiências e apoio técnico e material.

- d) Implantação de cursos de especialização em desenvolvimento de recursos humanos para dirigentes de órgãos setoriais.

Finalmente, por representar um delineamento para os programas de desenvolvimento de recursos humanos a serem desenvolvidos pelos órgãos setoriais, apresentamos as diretrizes propostas pela CODAPER para a elaboração desses programas:

- "- as atividades de DRH devem estar voltadas para a melhoria do desempenho organizacional e funcional, de modo a que as Instituições Públicas possam cumprir mais eficazmente suas missões específicas junto às comunidades;
- as atividades de DRH terão ainda como objetivo criar condições para a efetiva profissionalização do servidor público, atuando igualmente em sua formação, em conexão estreita com o sistema formal de ensino;
- as atividades devem ser planejadas, mediante a elaboração de programas que reflitam as necessidades organizacionais, detectadas por instrumentos adequados, não empíricos;
- os programas devem abranger prioritariamente as atividades-fim, e quando dirigidos às atividades-meio, o objetivo será desenvolvê-las de forma a possibilitar a realização das atividades-fim;
- os programas devem conter atividades que abranjam todos os níveis de desempenho: operacional, técnico, gerencial ou estratégico;
- a priorização das atividades de DRH levará em conta o planejamento estratégico das Instituições, daí a necessidade de envolvimento dos setores responsáveis pelo planejamento, pela modernização administrativa e pela execução das atividades-fim;
- haverá acompanhamento e avaliação dos programas de DRH, por meio de instrumentos não empíricos. (*)

(*) Informativo CODAPER nº 2. Brasília, Março/81. p. 1/2.

3.3.4 - Fundação Centro de Formação Pública - FUNCEP.

Em 03/13/1980, é instituída a Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP - (*) com a finalidade primordial de promover atividades que visem a valorização e a dignificação da função pública e do servidor público.

De acordo com o Ministro José Carlos Freire(**), na justificativa constante de mensagem encaminhado ao Congresso Nacional

"são referidas as deficiências de nossos processos de seleção, a falta de um sistema formador específico de mão-de-obra para a Administração Pública. A experiência com os concursos públicos, de maneira como são elaborados, não se revela boa, como sabem os senhores, em razão de estar a atividade formação a cargo do sistema formal de ensino, que já conta com suas próprias dificuldades e não tem podido arcar, a contento, com o profissional requerido pelo serviço público".

No mesmo pronunciamento, quando procedia à abertura do I Encontro Nacional dos Dirigentes do Subsistema de Aperfeiçoamento do Sistema de Pessoal Civil, o Ministro José Carlos Freire enfatizava

"não se pretende, entretanto, centralizar num órgão a formação e o desenvolvimento de nossa mão-de-obra. Caberá, basicamente, à Fundação definir perfis profissionais e currículos de cursos adequados, que poderão ser executados por instituições especializadas".

(*) A FUNCEP foi instituída através da Lei nº 6.871, de 3/12/80 e seus Estatutos aprovados pelo Decreto nº 85.524, de 16 de Dezembro de 1980.

(**) FREIRE, José Carlos Soares. Op. cit. p. 21.

Ao contrário do CENDAP, a FUNCEP teve sua implantação e implementação desenvolvidas de forma bastante ágil. Em junho de 1981 encontrava-se em fase de instalação e no final do mesmo ano já operando parcialmente.

No nosso entender, sua origem está amparada num antigo artifício administrativo: Na impossibilidade de se alcançar os objetivos com a estrutura administrativa existente, cria-se uma estrutura paralela.

No caso presente, esse artifício estaria sendo utilizado de forma altamente positiva. O mecanismo institucionalizado viria enriquecer o subsistema de aperfeiçoamento em diversos níveis.

A nossa suposição ganha respaldo ao examinar-se os objetivos consignados a esta Fundação, alguns guardando bastante identidade com as atribuições do DASP.

Para que se tenha uma idéia da gama de serviços e pesquisas a serem desenvolvidas pela FUNCEP fazemos incluir aqui os seus objetivos:

- "a) promover atividades que visem à valorização e à dignificação da função pública e do servidor público;
- b) promover o fortalecimento do instituto do mérito na função pública e no acesso a funções superiores;
- c) realizar atividades que visem à capacitação e à formação de técnicos aptos a garantir a qualidade, a produtividade e a continuidade da ação governamental;
- d) promover a realização de atividades que objetivem a uniformização dos métodos e técnicas de ensino utilizados nos programas de capacitação e de formação e nos projetos de aperfeiçoamento sistemático do servidor;

- e) promover, quando lhe for delegada, a execução de atividades relacionadas com o recrutamento e a seleção de pessoal civil para a Administração Pública;
- f) promover atividades que visem à definição de perfis profissionais exigíveis para determinadas funções e de currículos necessários para os eventos a serem realizados;
- g) promover estudos e pesquisas de interesse para a formulação da política de pessoal civil;
- h) promover atividades que estimulem o associativismo dos servidores para fins sociais e culturais e recreativos".(*)

Com a flexibilidade de poderem suas atribuições ser executadas diretamente ou por intermédio de órgãos ou entidades públicas ou particulares, trata-se de uma nova instituição que poderá alcançar velhos objetivos. Para tanto, há que se institucionalizar as políticas adotadas recentemente. De igual forma, há que se esperar que seus dirigentes, partindo das políticas existentes, persevere na consecução dessas metas, contando com o respaldo da cúpula da administração federal.

(*) Decreto nº 8554 de 16 de Dezembro de 1980, art. 3º.

4.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

4.1 - CONCLUSÕES

No presente estudo pretendemos identificar de que forma e com que caráter científico a administração pública vem tratando e desenvolvendo o aperfeiçoamento dos recursos humanos, especialmente os vinculados à administração direta e às autarquias.

Pretendemos, igualmente, constatar se as atividades de treinamento de recursos humanos, na esfera do DASP, chegam a constituir uma política de caráter sistêmico e organizado.

As indagações consignadas em nosso projeto de pesquisa e a análise dos dados detectados em levantamento bibliográfico e em relatórios publicados pelo DASP, conduzem às seguintes conclusões:

1. Uma apreciação geral sobre aperfeiçoamento de recursos humanos no serviço público federal não é simples. Poder-se-ia enumerar para fundamentar essa dificuldade uma série de razões. Sem ordem seletiva, destacamos: a) a inexistência de dados sobre o assunto, numa proporção que seria desejável, num único órgão. b) a falta de tradição e prestígio da matéria junto à cúpula da administração federal; e, finalmente, c) a inexistência de um plano ou política de aperfeiçoamento de recursos humanos para o pessoal civil da União.

2. Vivemos numa sociedade dinâmica que se transforma dia a dia, por ação direta ou indireta. Para colimar seus objetivos dentro da sociedade, a organização - pública ou privada - tem que preparar, aperfeiçoar ou adaptar os seus recursos humanos.

Além dos argumentos e razões de ordem técnica que justificam ou determinam o treinamento funcional, esse, quase sempre, volta do para objetivos da organização, tais como, - êxito, produtividade, competição no mercado, lucro - devem ser considerados os de ordem pessoal, ou seja, as aspirações do ser humano - o servidor - figura central de qualquer empreendimento, pelo menos do ponto de vista ético.

3. O servidor, a cada dia que passa, busca melhores condições de vida, não exclusivamen te nos aspectos materiais, mas, muito mais, de satisfação interior. Os fatores de desmotivação pelo trabalho, o que leva, no nosso entender, a uma imagem distorcida do servidor, estão altamente correlacionadas com o grau de escolaridade e as exigências de maior realização pessoal.

4. A cada dia que passa, o homem se torna mais exigente quanto as possibilidades de desenvolvimento e crescimento pessoal, permanen

temente se questiona sobre o seu futuro e anseia alcançar um grau de satisfação a um nível que, nas últimas décadas, dificilmente os psicólogos poderiam prever.

5. A exemplo das organizações, em geral, o DASP não trabalhou de forma eficiente o campo das necessidades humanas. As preocupações têm se restringido às necessidades básicas.
6. Até recentemente, não existia um programa de treinamento de recursos humanos concebido cientificamente, ou seja, que levasse em conta e utilizasse conhecimentos de análise organizacional, teorias de ensino-aprendizagem, planejamento e execução de treinamento, avaliação de treinamento e elementos informativos sobre o trabalho e sua organização. Conforme se depreende ao longo do trabalho, pode-se atribuir essa omissão à preferência, consignada historicamente pela administração pública, a outras funções de administração de pessoal, tais como "Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos", "Recrutamento & Seleção" e "Cadastro e Lotação". De outro lado, embora se registrem alguns esforços, as tentativas de vinculação do treinamento como pré-requisito à progressão funcional do servidor são pra

ticamente inexistentes.

7. A par dessas dificuldades, verifica-se a inexistência de um diagnóstico sobre recursos humanos no serviço público e órgãos responsáveis pelo aperfeiçoamento. Basta que se diga, como nos referimos na parte anterior, que foi só no ano de 1980 que surgiu um levantamento de dados sobre as 126 unidades integrantes do Subsistema de Aperfeiçoamento do SIPEC.

O levantamento, inserido no "Relatório do I Encontro de Dirigentes de Órgãos de Aperfeiçoamento" evidencia que, entre outros fatores restritivos, a função não possui tradição e prestígio junto à cúpula da administração federal. Do contingente de recursos humanos responsáveis pelas atividades de aperfeiçoamento, de uma amostra de 34 órgãos, 6 contam apenas com a chefia e nenhum técnico, enquanto 13 unidades possuem de 1 a 3 técnicos. Na faixa de 4 a 6 técnicos enquadram-se 10 unidades e, apenas 4, possuem uma equipe razoável - 7 a 14 técnicos -".(*)

8. É possível que, isoladamente, uma ou mais unidades possuam um desempenho eficiente e

(*) Op. cit. p. 59.

eficaz - o que os levaria a fazer as atividades certas e de forma certa -, consequência da circunstância de ter um diretor de pessoal - de unidade de administração de pessoal - sensível ao problema. Isso é, muito pouco se pensarmos em subsistema, isto é, uma performance próxima do desejável dos 126 órgãos como um todo, o que daria uma média razoável de desempenho às atividades de aperfeiçoamento.

9. De acordo com os postulados da Teoria Geral de Sistemas, que preconiza um funcionamento ordenado e harmonioso das partes que o integram, o subsistema de aperfeiçoamento de pessoal não se enquadra nos princípios dessa teoria. Ou melhor, a partir de 1974 com a instituição do subsistema de Aperfeiçoamento do SIPEC - que exarava normas instrutivas -, ele passa a ter existência a nível teórico.
10. Desde 1938, quando se criou em cada ministério um serviço de pessoal e se pretendia, de maneira coordenada, desenvolver as atividades relativas à administração de pessoal; é este o melhor momento no que concerne a aperfeiçoamento de recursos humanos. A rigor, pode-se dizer que se chegou, depois de percorrer-se um longo caminho, à

elaboração teórica necessária para a passagem à prática, de forma segura e sem riscos de dispersão de recursos. O subsistema vive um momento oportuno, e oportunidade, no dizer dos sábios, é uma das coisas que não voltam. Há uma política delineada, o órgão central do subsistema está sendo solicitado a liderar o processo de aperfeiçoamento de recursos humanos, o que equivale a dizer que existe a sua aceitação por parte dos integrantes.

4.2 - SUGESTÕES

A partir do referencial teórico e dos resultados e constatações abstraídos do estudo apresentam-se as seguintes sugestões:

1. Que a política formal de desenvolvimento de recursos humanos, integrada a uma política de pessoal, para a administração pública brasileira; seja difundida entre os órgãos integrantes do SIPEC.
2. Que se persevere na institucionalização das políticas e diretrizes estabelecidas com vistas à valorização do servidor público, tais como as contidas no Decreto Lei nº .. 200/67; na Lei nº 5615/70 - Diretrizes Pa-

ra A Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais - , e no Decreto nº 73421/74 - Dispõe sobre o Sistema de Aperfeiçoamento do Pessoal da Administração Federal.

3. Que a CODAPER seja institucionalizada definitivamente como órgão central do sistema de Aperfeiçoamento, assumindo uma posição de coordenação, papel de liderança, orientação, difusão de inovações e suporte técnico.
4. Que, para a conceção dos objetivos contidos na sugestão anterior, se considere a necessidade de criar condições estruturais na CODAPER, ou seja, para se transformar efetivamente em "cabeça do sistema" seja reforçada em recursos humanos e dinamizada.
5. Que os órgãos setoriais do subsistema de Aperfeiçoamento, encarregados de elaborar as programações e de executar o treinamento, fundamentem suas propostas de treinamento em dados da realidade em que atuam e/ou futuramente deverão atuar seus egressos.
6. Que se promova a valorização do pessoal treinado através de incentivos, até recentemente previstos em legislação, como o de progressão funcional.

7. Que, em se tratando de aperfeiçoar o desempenho administrativo, o trabalho dos órgãos setoriais seja apoiado e reforçado através dos diretores dos Departamentos de Pessoal.
8. Que os órgãos setoriais, especialmente os que apresentem insuficiência de especialistas na área, recebam total apoio para o desempenho de suas funções.
9. Que sejam definidos, de forma operacional, os objetivos dos projetos e programas de treinamento, indo ao encontro das necessidades de uma administração inovadora, que deve atentar para o inter-relacionamento entre as necessidades técnico-administrativas e humanas, no conjunto da organização e entre esse conjunto e contexto das necessidades do homem e da sociedade.
10. Que se promova, sistematicamente, a avaliação formal do desempenho do Subsistema de Aperfeiçoamento.

5. BIBLIOGRAFIA

- A.B.T.D. Desenvolvimento de Executivos no Brasil. Condições A tuais e Perspectivas Futuras. Rio de Janeiro, 1973.
- ALTAVILA, Jaime de. Origem dos Direitos dos Povos. São Paulo, Edições Melhoramentos, 1964.
- BOOG, Gustavo Gruneberg (Coordenador). Manual de Treinamento e Desenvolvimento. São Paulo, Editora McGraw Hill do Brasil, 1980.
- BRIGGS, Moacir Ribeiro et alii, Depoimentos sobre o DASP. Rio de Janeiro, I.B.G.E., 1966.
- BRANDIÃO, Hugo Júnior. Interação Indivíduo-Organização (Possíveis Implicações Psicanalíticas). Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, 1980.
- BRAMELD, Theodore. O Poder da Educação, 3^a ed. Trad. de Deny Felix Fonseca. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
- BROCK, Antony. Modelo de uma cidade educativa. O Correio, Rio de Janeiro, nº 1, Janeiro, 1973.
- CASTRO, Claudio Moura. Como fazer um bom funcionário. Anais IV Simpósio Interamericano de Treinamento e Desenvolvimento I Congresso Brasileiro de Treinamento e Desenvolvimento, Editora Gráfica Ramos de Freitas Ltda. São Paulo, 1976.

CODAPER - DASP - INFORMATIVO nº 1. Brasília, Fevereiro, 1981.

CODAPER - DASP - INFORMATIVO nº 2. Brasília. Março, 1981.

CAMPOS, Wagner Estelita. Algumas Considerações sobre Chefia Qualificada. Revista do Serviço Público. Vol.105. Brasília Mai/Ago, 1970.

DASP - SEMOR, 1º Relatório do Grupo de Trabalho, Sub Sistema encaminhado ao Secretário da SEMOR. Brasília, 24/02/1981.

DIAS, J. Nazaré Teixeira. A Reforma Administrativa de 1967 . Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

E.R.A. - CONVÊNIO M.P.C.G./E.R.A./F.G.V. - Brasília, nº 1, 14/09/1971.

FAURE, Edgar. A Educação e o Destino do Homem. O Correio nº 1. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1973.

FAURE, Edgar et. alii. Aprender a Ser. Trad. de Maria Helena Cavaco e Natércia Paiva Somba. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. Conferência pronunciada na IX Reunião Conjunta dos Conselhos de Educação. São Paulo, Secretaria de Estado dos Negócios da Educação, 1972.

FERREIRA, Paulo Pinto. Treinamento de Pessoal: A Técnica Pedagógica do Treinamento. São Paulo, Atlas, 1975.

FONTES, Lauro Barreto. Avaliação de Resultados de Treinamento. Rio de Janeiro. Boletim de Desenvolvimento de Pessoal-PETROBRÁS, 1973.

- FURTER, Pierre, in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - nº 13 - Janeiro/Março, 1969, MEC/INEP. Rio de Janeiro.
- GRILLO, Antonio Niccolò. O Sistema de Pessoal Civil na Administração Federal: Uma Abordagem Crítica. Universidade Federal de Santa Catarina - Cadernos do Curso de Pós-Graduação em Administração - Florianópolis, 1979.
- GUEDES, Rita Elizabeth. Formulação e Avaliação de Políticas Públicas - Monografia apresentada ao Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública. F.G.V. Brasília, Maio, 1981.
- HAMBLIN, Anthony Crandell. Avaliação e Controle de Treinamento. Trad. de Gert Meyr. São Paulo: McGraw-Hill, 1978.
- HARBISON, Frederick & MYERS, Charles A. Educação Mão-de-Obra e Crescimento Econômico. Rio de Janeiro, Editora Fundo da Cultura S/A, 1965.
- ILLICH, Ivan. Sociedade sem Escolas. Rio de Janeiro, Editora Vózes Ltda., 1973.
- JAMESON, Samuel Haig (organizador). Administração de Pessoal. Vol. VI, Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1963.
- JATOBÁ, Wilmar Vieira. A Influência do Comportamento na Administração. Revista do Serviço Público. Vol. 106, Brasília, Setembro/Dezembro, 1971.
- KRAUSE, Werther Maynard. Curso de Supervisão. São Paulo. IDORT. 1968. (mat. mimeogra.)

- LANGROD, Georges. Para uma abordagem global dos problemas de pessoal na Administração Pública. Trad. de Araújo Cavalcanti. Revista Serviço Público, 108(3) set/dez., 1973.
- LOPES, Tomás de Vila Nova Monteiro. Problemas de Pessoal da Empresa Moderna. Rio de Janeiro - Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- MACHADO, Imaculada. Um Programa para Desenvolvimento de Pessoal. Revista Serviço Público, 108(2), Maio/Agosto, 1973.
- MACHADO, Maria Auxiliadora Teixeira. Recursos Humanos - Ação Compartilhada Dinâmica e Irradiação no Subsistema MEC. Palestra apresentada no Seminário de Administração de Pessoal do Serviço Público Federal, Brasília, Maio, 1981.
- MASLOW, Abraham H. In MURRAY, Edward J. Motivação e Emoção. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.
- MOTTA, Paulo Roberto. Treinamento e Desenvolvimento Gerencial: Inferências sobre a Experiência das Empresas Estatais no Brasil. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 15, nº 1, Janeiro/Março, 1981.
- NOVAES, Paulo. Educação e Trabalho. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1970.
- PIZARRO, Paulo. Treinamento: Os programas que dão certo. Revista exame nº 229, Julho/81.
- REDDEN, John D. & RYAN, Francis. A Filosofia da Educação. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1961.

SALLES, Fritz Teixeira de. Problemática Administrativa e Teoria da Comunicação. Revista do Serviço Público. Volume 106, Setembro/Dezembro - Brasília, 1971.

SANTOS, Waldir José. Palestra de abertura do II Encontro de Dirigentes de Treinamento. Brasília, 1980.

SARGENT, John E. Técnicas Modernas de Treinamento e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos. Documento do Seminário sobre Programa do Treinamento para o setor público. Série informe de Seminários - ONU - São José da Costa Rica. Março, 1968.

SEPLAN/SEMOR/DASP/SEPEC - 1º Encontro de Dirigentes de Treinamento. Brasília, Setembro, 1980. (SEPLAM).

SOUZA, Edela Lanzer Pereira, TREINAMENTO PARA O FUTURO. Revista Administração de Empresas, Rio de Janeiro, Abril/Junho, 1979.

SOUZA, Nelson Mello. Treinamento de Executivos e a Importância do Debate sobre Valores. Rio de Janeiro, Revista IBM, Março, 1981.

THOMASON, Calvin C. & CLEMENT, Frank A. Relações Humanas: Problemas e Casos no Trato das Pessoas. 6ª Edição. Tradução de Maslowa Venturi. São Paulo, Instituição Brasileira de Difusão Cultural S.A., 1975.

TOFFLER, Alvim. O Choque do Futuro. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro, Editora Artenova S.A., 1973.

TURRA, Glória Maria Godoy. Planejamento de Ensino e Avaliação. 4ª Edição. Porto Alegre, co-Edição PUC - E.M.M.A. , 1975.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa Federal Brasileira: passado e presente. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro, Abril/Maio, 1974.

ZAMOR, Jean Claude Garcia. Uma Abordagem Ecológica da Reforma Administrativa: O Caso Brasileiro. Brasília, Revista do Serviço Público, Maio/Agosto, 1970.