

FUNÇÕES DE CHEFIA

DIREÇÃO

EN-00003777-7

Liderança Administrativa

ROSCOE MARTIN

Chefe do Departamento de Ciências Política, Universidade de Syracuse
(tradução de BENEDITO SILVA)

NOTA DO TRADUTOR — O presente ensaio aparece com oportunidade no Brasil. Poderá contribuir para que se retifiquem os pontos de vista circulantes sobre o problema da Chefia Administrativa.

Ver-se-á, desde logo, que o Professor ROSCOE MARTIN não teoriza sobre o assunto, nem procura enquadrar abstratamente a chamada chefia administrativa em esquemas simétricos e fórmulas rígidas. Focaliza-o à luz de uma exegese penetrante da realidade. A chefia é um fato social cru, não uma categoria de juízo que se preste dôcilmente a teorizações dogmáticas. O autor trata do tema com os instrumentos adequados de um dissecador, realista direto, implacável. Começa por desmoralizar, com uma pitada de ironia, o hábito de descrever a chefia em termos de atributos identificáveis e mensuráveis. Para ele, a chefia não é uma lista de qualidades livrescas, mas uma vivência complexa, variada, por vezes incoerente, rica de conteúdo humano, não suscetível de generalizações. Seu ensaio é uma advertência, aliás, contra as generalizações doutrinárias sobre esse tipo de relação humana. Mostra como o comportamento dos chefes é governado muito mais pelo nível de sua hierarquia, sobretudo pela lei da situação, do que pelas regras de compêndio. Esperemos, pois, que este trabalho de ROSCOE MARTIN seja particularmente bem recebido pelos estudantes e pelos estudiosos dos problemas de chefia na administração pública.

UMA pesquisa da literatura conduz fatalmente à conclusão de que, quem aspira a ser chefe na administração pública, deve possuir inteligência de primeira classe, imaginação criadora, fé, entusiasmo, vigor físico, capacidade de resistência, destemor, decisão, discreção, maleabilidade, e amor do próximo. Além disso, pode conjecturar-se que ajudará também ao aspi-

rante a cargos administrativos elevados ser alto, moreno e bonitão (*tall, dark, and handsome*).

Um dos membros da comissão designada para escolher candidatos à presidência da Universidade de Yale fêz, há alguns anos, sagazes comentários sobre os deveres correspondentes ao cargo. Resumindo suas considerações acerca dos atributos que um presidente daquela Universidade devia possuir, concluia: «É... ninguém duvida de que únicamente um Ser possui a maioria das habilitações requeridas. Mas mesmo a respeito d'Ele, ainda paira uma dúvida: será Deus formado pela Universidade de Yale?»

O problema da liderança administrativa pode ser considerado, *a priori*, como tem acontecido freqüentes vêzes, focalizando-se os atributos que se supõem, ou se devem supor, úteis aos administradores responsáveis. Dá-se realce, assim, ao líder e às qualidades de caráter, personalidade e temperamento, que contribuem ou devem contribuir para o bom êxito no exercício de funções de direção.

Esse tipo de análise poderá levar sómente à caracterização abstracionista do Administrador Ideal, acima sintetizada. Óbviamente, o líder deve ser destemido, forte, inteligente e patriota. Não se segue daí que todo dirigente corresponda a esse retrato, mas pouca gente negará que devia corresponder.

Na vida real, como é fácil de ver, os dirigentes executivos diferem acentuadamente entre si: uns são altos e dominantes, outros são baixos e inexpressivos; uns possuem grande inteligência, ao passo que outros evidentemente não possuem nenhuma; uns são ágeis em tomar decisões, enquanto outros titubeiam constantemente; uns são plácidos e de gênio calmo, outros são explosivos e obstinados; uns são corajosos, enquanto outros fogem à responsabilidade sob qualquer pretexto que encontrem; uns seguram, firme, as rédeas da administração, ao passo que outros delegam poderes à larga; uns parecem marcados para grandes realizações, outros são bem sucedidos, por assim dizer, a despeito dêles próprios. À mente do leitor atento ocorrerá grande número de exemplos de diferentes tipos de dirigentes. Dois dêles, extraídos das páginas da história, mostram-se sugestivos. O primeiro é TALLEYRAND, cujo biógrafo escreveu (1):

«O método de trabalho de TALLEYRAND dava, efetivamente, alguma aparência de verdade aos rumores sobre a sua indolência. Ele nunca se ocupava de tarefas árduas e deixava a cargo dos subordinados atribuições como as de proceder a investigações, dirigir as opiniões alheias e coletar exemplos ilustrativos. Relativamente pouco tempo dispendia no gabinete de trabalho, não revelando de modo algum ser pessoa industriosa. No que concerne à leitura de relatórios de subordinados, mostrava-se disciplinante...»

(1) Brinton, Crave, *The Lives of Talleyrand*, New York, 1936, p. 129.

O biógrafo de COLBERT traçou um quadro igualmente revelador:

«A paixão de COLBERT — de coração e de espírito — era o trabalho, do qual se aproximava com alegria e o qual deixava com pesar. Trabalhava, sem hesitação, 10, 12, e 16 horas por dia, semana após semana. Assistia a reuniões de conselho, conferenciava com autoridades, debatia assuntos com o rei, redigia memórias, elaborava planos, estudava relatórios, estimulava os subordinados com uma animação que pessoas menos simples difficilmente compreendiam». (2)

Eis aí dois administradores comparáveis, de categoria elevada, que se desincumbiam de suas tarefas de maneira inteiramente diversa. Um era brilhante, espirituoso e, aparentemente, superficial e indolente. O outro, diligente, meticoloso, metódico e laborioso. Qual o mais bem dotado para a função de administrar? Qual o melhor administrador? Qual obteve maior êxito como chefe administrativo?

E' claro que, além daquelas de caráter puramente pessoal, outras qualidades concorrem para o bom êxito ou o fracasso do administrador. Em outro ensaio de nossa autoria (*O Ambiente na Administração Pública*), (3) tivemos oportunidade de examinar a ecologia da administração, o significado da estrutura constitucional do governo, e o papel da chamada organização informal. Tudo isso e outros elementos (as contingências de guerra ou paz, para darmos apenas um exemplo frisante) desencadeiam forças poderosas, que influem na atuação e, muitas vezes, no próprio destino dos administradores. O que não significa que as qualidades pessoais de liderança sejam destituídas de importância, mas apenas que devem ser consideradas em função do ambiente, em geral e do ambiente administrativo, em particular. Predominantes entre os fatores convergentes que influem, direta e imediatamente, na liderança administrativa, são as funções que o administrador é chamado a desempenhar. Isso leva-nos ao estudo de todo o campo em que se desenvolve a ação administrativa.

O CAMPO DE AÇÃO ADMINISTRATIVA

O diagrama nº 1 apresenta, em síntese, as diferentes modalidades de ação ocorrentes na arena administrativa e relaciona os agentes administrativos com cada nível de atuação. Como indica o diagrama, à terminologia usada é a da administração federal norte-americana. E' de se admitir, contudo, que diagramas semelhantes, interrelacionando o campo de atuação administrativa e a linha hierárquica, possam ser traçados para representar qualquer administração ou, pelo menos, qualquer administração em que as

(2) Cole, Charles Woolsey Cole, *Colbert and a Century of French Mercantilism*, New York, 1939, vol. I, p. 229. V. Coleção Cadernos de Administração Pública, nº 31 Fundação Getúlio Vargas, Rio.

atividades públicas sejam múltiplas e variadas e numeroso o pessoal, além de diferenciado pela natureza das respectivas atribuições.

O diagrama enumera cinco espécies de ação administrativa. Começa pela formulação de diretrizes (*policy determination*), que é, por definição, de natureza eminentemente política, e desce sucessivamente à alta direção (*executive action*), à chefia intermediária (*middle management*), à supervisão (*supervision*), até chegar à execução (*performance*), nível em que a ação administrativa entra, imediata e diretamente, em contato com as pessoas ou coisas afetadas pelo programa em andamento. Esses cinco planos de ação representam uma progressão que vai do ápice à base, partindo da fixação da política do órgão, pelos respectivos responsáveis, e indo, em escala decrescente, até a execução final pelos servidores, individualmente, da multiplicidade de atos que, no conjunto, perfazem a administração.

No governo federal dos Estados Unidos, o Congresso é o supremo agente de atuação. Exerce naturalmente funções consideradas mais legislativas do que administrativas, e, é responsável, em última instância, por aquela parte da política que se traduz em lei. Apesar de subordinado ao seu interesse pela legislação, o interesse do Congresso pela alta administração nem por isso deixa de ser real. A Constituição é bastante clara nas disposições concernentes às relações do Legislativo com o Executivo em algumas esferas de atuação. Em outras, será tudo, menos clara. Muitos dos conflitos surgidos entre o Presidente e o Congresso, na administração Eisenhower, resultaram da interferência da autoridade do Congresso em domínios reservados ao Presidente por antiga prática.

A pirâmide hierárquica da administração norte-americana tem o seu ápice no Presidente, cuja participação é básica e direta, tanto na formulação da política, quanto na alta direção. O Presidente partilha com os Ministros de Estado, as responsabilidades ligadas à alta direção e tanto aquêle como estes têm interesse secundário na chefia intermediária, pela qual o diretor de departamento assume a responsabilidade principal, juntamente com o diretor de divisão. Quanto à chefia simples e supervisão, constitui encargo do diretor de divisão ou chefe de seção e, mais particularmente, do supervisor, cuja responsabilidade dominante é velar por que os servidores, individualmente, desempenham de forma satisfatória as funções que lhe forem cometidas.

Conforme o diagrama indica, existe órgãos de sete níveis atuando em cinco planos hierárquicos. Há dois níveis de organização que partilham as responsabilidades primaciais em cada campo principal de ação e, em cada caso, há, paralelamente, um ou dois níveis hierárquicos.

Se porventura o diagrama sugere uma complexa e talvez difícil *congérie* de relações entre órgãos e atividades, isso resulta do fato de ser complexo o próprio governo. No século XX, a administração não pode deixar de ser uma coisa imensa e complicada.

Mas, que dizer sobre o nosso anunciado interesse pela chefia administrativa? É evidente que, ao voltarmos ao assunto, nos cabe considerar

ainda um fator novo, embora secundário: que nível de chefia se acha em estudo?

Há dirigentes ou, em qualquer caso, administradores postados em todos os degraus da escala administrativa e ao longo da pirâmide hierárquica. Projeta-se a análise sobre o principal chefe executivo (no caso, o Presidente), responsável pelas diretrizes supremas e pela ação administrativa do mais alto grau? Ou sobre o diretor de departamento, cujo principal interesse gira em torno da *chefia intermediária*? Ou sobre o supervisor, que tem por missão fazer trabalhar eficientemente os seis, oito ou dez servidores sob suas ordens? Devem todos êsses chefes e dirigentes ser igualmente inteligentes, criadores e destemidos? Será possível, na realidade, generalizar sobre os requisitos da chefia administrativa? Ou, numa análise das qualidades esperadas ou exigidas de um chefe, não haverá o perigo de o avalista simplificar demasiadamente as coisas?

Essas indagações realçam a necessidades de estudo mais aprofundado das relações entre as funções desempenhadas e a chefia exercida na administração pública.

GENERALISTAS VERSUS ESPECIALISTAS

O diagrama n.º 2 representa uma ampliação dos conceitos oferecidos à consideração no diagrama n.º 1. Nêle, as modalidades de atribuições conferidas aos administradores são relacionadas sob as três categorias principais: alta direção (*top level*), chefia intermediária (*middle management*) e nível de execução (*performance level*). As qualidades de chefia requeridas dos administradores acham-se relacionadas paralelamente sob as três categorias, a fim de indicar claramente quais as que são exigidas em cada nível particular de administração. Obviamente, as categorias indicadas nas duas colunas do diagrama não são compartimentos estanques, visto como, de um lado, algumas atribuições da *alta direção* desbordam para o campo da *chefia intermediária*, ao mesmo tempo que algumas funções da *chefia intermediária* se ratificam igualmente no *nível de execução*. E, por outro lado, determinados atributos de chefia podem não estar limitados a um só nível administrativo. Certas qualidades, como fidelidade ao dever e integridade, por exemplo, são tão geralmente dadas de barato que não chegam a ter maior importância para a chefia como tal, ao passo que uma qualidade como a imaginação criadora é considerada relevante mesmo para um trabalhador braçal. Este executa suas tarefas com redobrado zélo, se puder projetar a sua visão além da pá com que trabalha e ver o que o seu trabalho significa dentro do programa geral. Mesmo assim, e feitas essas reservas, pode-se concluir que alguns atributos são mais importantes em um nível do que em outro, admitindo-se a existência de certa lógica, ainda que rudimentar, no esquema proposto.

E' evidente que, à semelhança do que ocorre no caso do diagrama n.º 1, a lista de atribuições constantes do diagrama n.º 2 encerra uma progressão que parte da execução mais ou menos rotineira, na base, e sobe até à

fixação das diretrizes supremas, no ápice. Assim, numa extremidade, a administração pública é representada, por exemplo, pela operação da máquina de escrever, pelo lançamento do impôsto de renda e pelo conserto de avarias no calçamento; na extremidade oposta, ela se ocupa quase inteiramente com diretrizes e normas de ação, tornando-se, no ponto supremo, indistingüível da política. Desta arte, o processo de governo transforma-se, conforme as palavras de Paul Appleby, num *continuum*, ainda que, segundo ARTHUR MAC MAHON, num *continuum* «diferençado». (4)

O diagrama nº 2 descreve, igualmente, uma progressão das qualidades de chefia, que vai de simples proficiência técnica (acrescida de lealdade e integridade), na base, ao espírito público, compreensão da política do órgão e devoção a ela, nos níveis altos da administração. Permita-se-nos repetir que isso não significa ser a imaginação criadora dispensável no empregado subordinado, ou o conhecimento técnico uma contraindicação necessária nos altos dirigentes. Significa, apenas, que o conhecimento especializado do cargo é particularmente importante para o empregado subordinado, ao passo que a imaginação criadora, assim como outras qualidades a ela associadas, são mais importantes para o alto dirigente.

A esta altura, terá ficado claro que a discussão gira em torno do papel do generalista e do especialista na administração pública. Os diagramas ns. 1 e 2 estribam-se essencialmente no conhecido conceito da pirâmide administrativa, com uma legião de subordinados formando a base, e uns poucos chefes ou dirigentes constituindo o ápice. No governo federal dos Estados Unidos, por exemplo, a pirâmide abrange cerca de 2.400.000 servidores civis de todos os níveis e categorias, e tem por vértice o próprio Presidente da República. Com exceção de uns poucos, todos êsses servidores são especialistas, isto é, profissionalmente competentes nos respectivos campos de ação. Desempenham suas atribuições específicas de acordo com padrões profissionais pré-estabelecidos, e abrigam-se sob as normas do sistema do mérito, destinadas a assegurar, entre outras coisas, a continuidade das funções. Alguns milhares são menos competentes em campos de atividades especializadas de que a grande massa dos servidores em geral. Trata-se de pessoas que são ou, ou tendem a ser, generalistas por inclinação, treinamento e experiência, e ainda pela natureza das respectivas funções. Quanto mais subirmos na escala hierárquica com a nossa investigação, menos encontramos capacidades especializadas e mais competências gerais. Quando nos aproximamos do ápice da pirâmide, surgem administradores de pequena capacidade para atividades especializadas, mas, em compensação, de vasta experiência em problemas humanos. O Presidente, obviamente, é o generalista máximo. Quando eleito pela primeira vez, não terá tido experiência anterior como Presidente, mas quase sempre haverá acumulado vasta experiência de lidar com pessoas e programas. O mesmo ocorre com

(4) Macmahon, Arthur W., "Policy and Administration" (crítica de Paul H. Appleby sobre o livro do mesmo título) in Public Administration Review, vol. IX, 1949, pp. 278-282.

os Ministros (*department heads*), os quais, normalmente, terão variada experiência como homens de negócios, porém pequena ou nenhuma experiência como técnicos ou especialistas.

Uma palavra de advertência impõe-se aqui, para evitar a conclusão errônea de que o administrador ou dirigente é de tal modo generalista que nada conhece dos problemas concretos de qualquer campo particular de atividade. Já se disse que «o generalista é o homem que conhece cada vez mais sobre cada vez menos, até que chega a conhecer tudo sobre nada». Desnecessário observar que tal afirmativa reduz o conceito de administrador ou dirigente geral a verdadeiro absurdo. Todos ou quase todos os dirigentes foram especialistas algum dia. Antes de galgar a Presidência da República, o Presidente Eisenhower era soldado e o Presidente Wilson, um professor universitário. Na prática da administração federal norte-americana, muitos Diretores de Departamento e alguns Ministros de Estado já pertenceram aos quadros do funcionalismo de carreira, sendo de notar, ainda, o caso dos administradores que são chamados a ocupar cargos de responsabilidades gerais em virtude de seus êxitos como especialistas.

Não importa, porém, ressaltar, que homens da capacidade e experiência técnicas se hajam transformado ocasionalmente em administradores, nem que a administrador seja usual e necessariamente desprovido de competência técnica. Importa enfatizar isto é, pela capacidade de generalizar que o administrador bem sucedido atinge a notabilidade, não por qualquer capacidade técnica que porventura possua. Pode-se, na verdade, discutir se há ou não inccompatibilidade fundamental entre os requisitos de bom êxito numa atividade especializada, e os requisitos de bom êxito na administração geral. O cirurgião que se torna diretor de um hospital passa, imediata e necessariamente, a interessar-se menos pelos aspectos científicos da profissão e mais pelos múltiplos problemas condicionadores do funcionamento eficiente do hospital. Ele perde, gradualmente, as aptidões de profissional. É que já não dispõe de tempo para realizar complicadas operações ou para se manter em dia com a literatura da especialidade. Ao contrário, enreda-se nas teias da administração e perde os dias, bem como as noites, enfrentando problemas concernentes a orçamento, pessoal, relações públicas, arquivos e documentação. Sua viva nova é completamente diferente da antiga: o meio em que atua, as responsabilidades que lhe recaem sobre os ombros, a gente com que lida, tudo representa um mundo a que ele, como um cientista especializado em cirurgia, era totalmente estranho.

Sómente na medida em que o novo diretor de hospital puder divorciar-se das preocupações de sua especialidade, terá ele probabilidade de ser bem sucedido como administrador. O que a administração de um hospital exige não é familiaridade com os tecidos cerebrais ou com os últimos progressos das pesquisas sobre o câncer, mas imaginação para planejar um programa de trabalho sadio e aptidão para congregar todos os recursos disponíveis na sua execução. O que a administração, genéricamente falando, requer não é competência profissional científica ou especializada, e, sim, capacidade para conceber planos gerais, para perceber relações, para lidar

com pessoas. O traço característico do dirigente bem sucedido não é, pois, a competência especializada, mas a capacidade executiva.

A propósito, deve notar-se que a ponte que liga a competência especializada à capacidade administrativa é extremamente difícil de transpor. A competência em determinado campo funcional não assegura, *per se*, êxito na administração geral. O fato é evidenciado pelos numerosos químicos, médicos e engenheiros capazes, que encalham nos bancos de areia da administração. Em verdade, é preciso muita maleabilidade de inteligência e elevado espírito criador para que um especialista subordine o conhecimento e habilidade, que lhe trouxeram sucesso num campo profissional, às exigências mais gerais, por isso menos concretas, da administração. Quando se lhe oferecem uma opção, a maioria dos especialistas prefere permanecer como tais, justificando a preferência com a *natureza superior* de sua vocação. A administração goza genéricamente de reduzido crédito nos meios profissionais especializados, cujos líderes se inclinam a identificá-la com a política, encarando-a como espécie inferior de atividades humana e, provavelmente, como coisa má ou desnecessária.

Uma das consequências freqüentes desse modo de pensar é a escassez de candidatos habilitados para ocupar os postos de administração geral. Outra reside no fato de existirem talvez cem vêzes mais especialistas competentes do que administradores capazes, se bem que isso seja devido, em parte, à marcada preferência dos candidatos potenciais pelas carreiras especializadas. O fato deve-se, igualmente, e em boa medida, à circunstância de que a administração, genericamente falando, se revela infinitamente mais exigente em relação aos requisitos de formação de seus praticantes do que as profissões especializadas. Daí decorre o fato de a longa permanência num campo especializado não constituir *back-ground* promissor para os postos de administração. Daí decorre, igualmente, que algumas profissões desenvolvem melhores administradores do que outras, sendo de ressaltar, entre elas, a advocacia (*legal profession*), da qual são retirados mais administradores do que de qualquer outro campo de atividades. Isso ocorre precisamente porque o direito é um domínio de natureza menos técnica, ou seja, menos especializada, do que a maioria das demais carreiras profissionais, do que qualquer das ciências naturais, por exemplo. Há, assim, maior probabilidade de um advogado se tornar bom administrador do que um químico ou um físico, por isso que a sua atuação se processa em relação a pessoas e coisas, ele está acostumado a pensar em termos abstratos, em suma, as exigências de sua profissão tendem a fazer dele antes um generalista do que um especialista.

A título sintético, valerá a pena ressaltar a importância tanto do especialista quanto do generalista para a administração pública. Para ambos há um lugar, e um lugar muito importante. Deve, todavia, evitar-se confundir o papel dos dois. As funções desempenhadas pelo especialista são ou podem ser o resultado final da administração, mas, em si mesmas, não constituem administração. A administração só entra em cena quando surgem relações entre indivíduos ou grupos, quando medidas especiais sejam requeridas, sob a forma de organização e obtenção de apoio financeiro, para

assegurar a prosperidades de determinada emprêsa. Tais providências situam-se no campo de ação do administrador, cujo êxito será determinado não pela competência técnica, mas pela capacidade de generalizar. Repita-se: em virtude da própria natureza de sua missão, o administrador há de ser mais um generalista do que um especialista.

OS REQUISITOS DA CHEFIA ADMINISTRATIVA

Após a nossa excursão pelo campo da ação administrativa, façamos agora uma análise mais sistemática dos requisitos da chefia. A este respeito, o diagrama nº 1 ser-nos-á muito útil: é aconselhável examinarmos mais detidamente os atributos da chefia administrativa, na medida em que êles se relacionam com as atribuições inerentes aos vários níveis principais de administração. As qualidades de caráter sem jaça — honestidade, lealdade, escrupulosidade e tôdas as demais — devem ser universais, ou universalmente desejáveis, nos administradores. Mas os requisitos de personalidades e temperamento, exigidos da liderança, considerados como dissociados das qualidades de caráter ou complementares a elas, variam amplamente, de acordo com as atribuições a serem desempenhadas, o cargo a ser exercido.

A primeira das preocupações do chefe executivo supremo e seus auxiliares imediatos (no governo federal norte-americano, o Presidente e os Ministros) reside na política, na sua interpretação e execução, na direção-geral da máquina administrativa e nas relações daí decorrentes. O principal requisito exigido da chefia administrativa de mais alto nível é, pois, a capacidade de generalizar, de raciocinar por analogia, de deduzir, de fatos ou circunstâncias particulares, princípios de aplicação ampla. O administrador de alto nível deve possuir um espírito voltado para conceitos universais, imperturbável em face de situações novas, capaz de inferir novas hipóteses ou novas verdades de experiências correlatas. Isso requer, juntamente com inclinação filosófica, elevada inteligência, imaginação de amplos horizontes, disposição e capacidades de desenvolver novas idéias e certo gôsto da aventura. São poucas, evidentemente, as pessoas que possuem essa organização mental, poucas e disputadíssimas, porque representam o pequeno e seletivo grupo do qual ocasionalmente surgem os dirigentes excepcionais.

Disso decorre, *cova sans dire*, que o alto dirigente não se deve preoclar com minúcias. Ser-lhe-á extremamente difícil, se não impossível, atuar proficientemente, por exemplo, ao mesmo tempo, como cientista e como administrador. Cumpre-lhe, desde logo, resignar-se a deixar uma carreira pela outra. Segundo já se tem dito, o administrador geral deve «atuar no plano adequado», deixando para outrem a execução efetiva das tarefas, inclusive o desempenho de funções executivas importantes, satisfazendo-se com as decisões que adota e com a atuação que desenvolve no plano administrativo. O que significa que a capacidade de delegar é um dos requisitos mais importantes da chefia administrativa.

Como alto dirigente, o chefe executivo tem a responsabilidade da organização geral e, particularmente, da direção da máquina administrativa.

Compete-lhe, pois, saber lidar com os homens, ser capaz e estar disposto a aceitar responsabilidade de decisões importantes. Cumpre-lhe, ademais, ser um hábil negociador e possuir grande facilidade para se comunicar com os outros.

Por fim, ainda que não em último lugar em ordem de importância, o líder administrativo deve ter o espírito voltado para a ação pública, não para a ação particular. Em outros ensaios (*Natureza da Administração Pública*), tivemos oportunidade de observar que, se, por um lado, há muitos pontos de contato entre a administração pública e as empresas privadas, por outro, há muitas diferenças relevantes. Os homens de negócios recrutados para servir no governo são os primeiros a notar e apontar essas diferenças. Há copiosos depoimentos em apoio da tese de que a orientação no sentido da coisa pública, o que inclui especificamente compreensão e consciência dos processos políticos, constitui pré-requisito para que um administrador público alcance atuação excepcional. O interesse do público é de suprema importância e só pode ser efetivamente souvido por um grupo executivo devotado ao bem da coletividade.

Se a missão última do alto administrador é a elaboração e implementação das diretrizes gerais da organização que dirige, a tarefa do administrador de nível médio é canalizar tais diretrizes para a ação e dar conteúdo, prático em termos de programas de trabalho, a princípios gerais. A administração intermediária atua como engrenagem que impele as diretrizes para a prática. Suas atribuições abrangem, em termos específicos, o planejamento, a direção, a coordenação e o controle.

Provavelmente, a qualidade mais preciosa exigível de um administrador de nível médio é o dom de perceber a relação entre o programa total da organização e a tarefa particular a ele confiada. Em outras palavras, a capacidade de associar o todo e suas partes de tal maneira que se preserve e realce o sentido do programa geral, sem o sacrifício de atividades particulares. É que ao administrador de nível médio cabe a responsabilidade genérica da ação executiva, no momento em que o programa geral começa a decompor-se em operações especializadas. A tentação de resvalar para o campo da especulação e da ação especializada será maior no caso do diretor de divisão (*bureau chief*), que se pode considerar a personificação da administração de nível médio, do que no caso do Ministro de Estado (*department head*). Cumpre-lhe, entretanto, resistir à tentação, ou pelo menos, aprender a manter os impulsos de especialista subordinados à fidelidade que deve ao superior hierárquico e ao programa global da organização. Demanda-se, assim, do diretor de divisão, que abra um estreito e tortuoso canal entre Scylla e Charybdie, isto é, entre as exigências do generalista e as tendências do especialista. Isso requer habilidade de primeira classe, rara combinação de flexibilidade e energia, eis que o administrador de nível médio deve, de um lado, ser receptivo à orientação superior e, de outro, manter-se disposto a aceitar responsabilidade pelo segmento a ele confiado do programa global. À luz do programa de trabalho, o papel do administrador de nível médio é indisfarçavelmente difícil.

No que concerne à ação, o administrador de nível médio assume responsabilidade fundamental pela organização. Sua maior atribuição consiste em definir, em termos adequados à organização, o programa de trabalho e, reciprocamente, adaptar a organização ao plano a ser executado. Trata-se das duas faces da mesma moeda, as quais, juntas, significam que o diretor de divisão (*bureau chief*) deve compreender as virtudes e as limitações da organização, possuir habilidade no trato dos homens e dom para inspirar lealdade ao grupo ou equipe de subordinados. Finalmente, à semelhança do dirigente máximo, o administrador de nível médio deve saber delegar, o que requer, ao mesmo tempo, senso de organização e capacidade de desprendimento. O diretor de divisão não poderá empenhar-se em atividades especializadas, sendo necessário abster-se delas em favor de atividades administrativas de caráter geral. Isso significa que para realizar planos e cumprir programas, estará sempre dependendo de terceiros e, de modo mais especial, de organização a seu cargo. A frustração experimentada por alguns especialistas transformados em administradores não é fenômeno raro no processo da administração.

É no nível a que chamamos execução que as diretrizes e programas administrativos se traduzem em ação final: aqui o trabalho é planejado em termos concretos, aqui são elaborados os calendários, aqui os empregados investem as forças em tarefas específicas, aqui o servidor entra em contacto direto com o público, em suma, aqui, por assim dizer, se surpreende a administração com a mão na massa (*at the cutting edge*).

O chefe menor (*first line supervisor*) é, na linha hierárquica, a última autoridade com responsabilidade administrativa ou sobre grupos. Neste nível, o especialista se encontra, afinal, em seu meio próprio, pois aqui a competência técnica é de importância primordial entre as qualidades exigidas para a chefia. Neste plano, cabe ao chefe estar perfeitamente familiarizado com o trabalho a ser executado e possuir completo conhecimento da máquina administrativa. Além disso, uma vez que lida com indivíduos e pequenos grupos de empregados, deve expressar-se com proficiência, sobretudo oralmente, possuir o dom de ensinar, e conhecer algo da arte das relações humanas. Em especial, deve ser perito em contatos pessoais com os empregados. Sua missão consiste em obter, mediante uma combinação de capacidade técnica, bom senso e persuasão, que a tarefa seja executada. E, para isso, suas duas armas principais são o conhecimento especializado e a habilidade para lidar com pessoas.

As atribuições do servidor subordinado são explícitas e relativamente simples, requerendo principalmente que ele seja proficiente, honesto e conscientioso. A não ser em potencial, o servidor subordinado não se envolve na liderança administrativa. Podemos pois deixá-lo de lado, depois desta breve referência.

Conclui-se claramente desta análise que as generalizações fáceis sobre a liderança administrativa são vulneráveis, sujeitas a sérias dúvidas. A liderança administrativa não é coisa simples, palpável, de pronta identificação e definição, que se descobre em determinado lugar e tempo. Constitui ela, ao contrário, fenômeno complexo e, por assim dizer, ubíquo, prenhe

de significação para a organização administrativa inteira. Disso resulta que não há grupos homogêneos de administradores, tampouco um administrador padrão, isolável, com base no qual se possa generalizar seguramente. O que há são categorias de administradores, cujas qualidades de liderança podem ser discutidas genéricamente, em face da natureza das respectivas funções.

Neste ensaio, dividimos as atribuições da chefia administrativa e, consequentemente, os próprios chefes, em três categorias, indicadas pelas expressões alta direção (*top management*) chefia intermediária (*middle management*) e nível execução (*performance level*). Assim procedendo, simplificamos demasiadamente o problema, não obstante o fato de que certo grau de simplificação parece necessário para tornar o assunto acessível. Podemos, deste modo, falar com alguma segurança sobre os atributos requeridos do dirigente máximo e seus auxiliares imediatos, do diretor de divisão (como ilustração da chefia intermediária) e daqueles em cujos ombros recaí a responsabilidade final da execução do trabalho, pois certas qualidades gerais de chefia parecem comuns aos administradores pertencentes a todos os grupos apontados. Qualquer outra síntese de qualidades encontradas ou consideradas pertinentes ao *chefe administrativo* abstratamente concebido, afigura-se-nos de valor duvidoso.

A CHEFIA ADMINISTRATIVA E A DEMOCRACIA

Do ponto de vista da administração pública, o grau em que a democracia prevalece em determinado regime de governo depende de dois fatores principais.

Externamente, revelam-se da máxima importância os dispositivos constitucionais conjugados com as práticas e tradições governamentais. As condições de participação popular, o sistema de responsabilidade do legislativo perante o povo, o sistema de responsabilidade do executivo perante o povo e o legislativo, os direitos e garantias individuais, a liberdade de pensamento, estes conceitos sugerem os critérios através dos quais as relações do governo com o povo são adequadamente avaliadas. Pode afirmar-se que a democracia não terá boa acolhida dentro da administração se não estiver profundamente enraizada nas tradições populares e na prática do governo.

Internamente, o exercício da democracia depende não sómente da forma, mas, de modo mais particular, do espírito da administração. Este, por sua vez, depende do próprio administrador geral e, mais especialmente, do dirigente ou dirigentes máximos. Um chefe executivo recentemente nomeado ou eleito desfrutará de certas vantagens de liderança que fluem da própria investidura. Assim, os poderes constitucionais e legais inerentes ao cargo serão seus, bem como a presunção de autoridade que emana do prestígio da repartição e da reputação de seu dirigente. Há a considerar, além disso, o espírito de cooperação, o hábito de obediência mesmo, que é de desejar se encontre na grande massa dos servidores públicos.

Todos êsses fatores, assim como outros semelhantes, se conjugam para conferir ao administrador principal uma vantagem inicial muito grande e

Diagrama n.º 1

UM ESTUDO DE RELAÇÕES NO CAMPO DA AÇÃO ADMINISTRATIVA
(Exemplo: Governo Federal dos Estados Unidos)

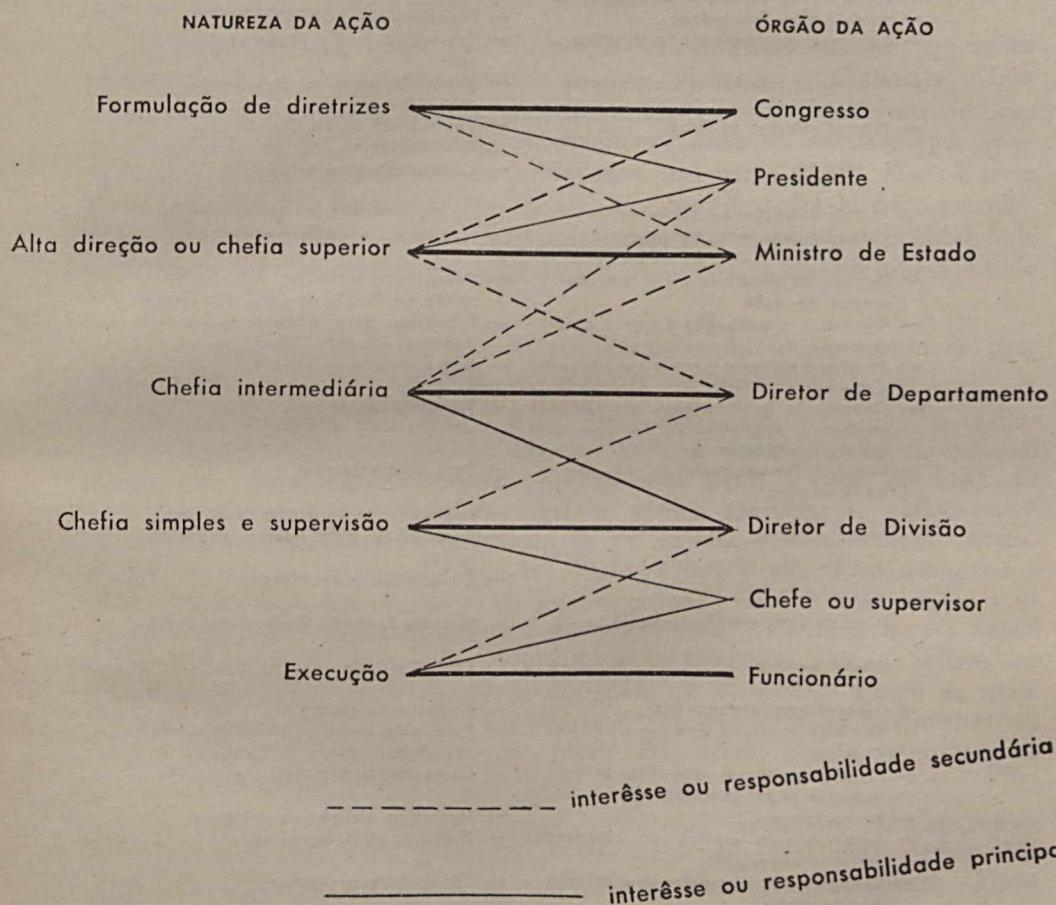


Diagrama n.º 2

O GENERALISTA E O ESPECIALISTA NA ADMINISTRAÇÃO

NATUREZA DAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS	QUALIDADES DE CHEFIA EXIGIDAS
Alta Administração (Top Level)	Alta Administração (Top Level)
<ul style="list-style-type: none"> — Conciliar pontos de vista antagônicos e interesses concorrentes — Participar da formulação das diretrizes — Interpretar as diretrizes em termos gerais — Simbolizar o programa administrativo — Dirigir a implementação do programa — Assumir responsabilidade pela organização e reorganização administrativa — Nomear altos funcionários — Coordenar a máquina administrativa — Facilitar as relações com o legislativo — Manter relações públicas 	<ul style="list-style-type: none"> — Capacidade de abstração, de generalização. — Inteligência e imaginação — Orientação no sentido do interesse público — Senso de objetivo e direção — Senso ou tato político — Habilidade para negociar — Facilidade de expressão — Capacidade para julgar os homens — Disposição para aceitar responsabilidade — Capacidade de decisão aliada a flexibilidade — Capacidade para delegar
Administração ou chefia intermediária (Middle Management)	Administração ou chefia intermediária (Middle Management)
<ul style="list-style-type: none"> — Traduzir as diretrizes gerais em programas de ação — Adaptar a organização à tarefa a ser realizada — Adaptar o elemento humano à organização e vice-versa — Controlar o funcionamento, programando atividades, estabelecendo padrões, analisando a produção — Dirigir o funcionamento da máquina administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> — Capacidade para ver determinada tarefa em função de todo o programa — Facilidade para adaptar e traduzir diretrizes em ação — Maleabilidade de espírito — Receptividade à administração superior — Faro para organizar — Facilidade de lidar com os homens — Capacidade para liderar grupos ou turmas — Capacidade para delegar
Nível de Execução (Performance Level)	Nível de Execução (Performance Level)
Chefe imediato	Chefe imediato
<ul style="list-style-type: none"> — Supervisionar empregados — Distribuir tarefas e delegar atribuições — Planejar em termos específicos os trabalhos a serem executados — Treinar pessoal — Desenvolver o espírito de cooperação entre os empregados — Cooperar com os superiores e os colegas de chefia — Manter registros e fazer relatórios 	<ul style="list-style-type: none"> — Competência técnica — Familiaridade com os trabalhos a serem executados — Conhecimento íntimo da organização — Meticulosa atuação no detalhe — Eficiência para expressar-se — Capacidade de ensinar — Habilidade em relações humanas, em situações frontais com os empregados
Funcionário	Funcionário
<ul style="list-style-type: none"> — Desempenhar tarefas específicas — Assumir responsabilidade individual — Representar a administração perante o público 	<ul style="list-style-type: none"> — Proficiência profissional — Dedicação à função — Integridade

progressiva na sua busca de liderança administrativa. Contudo, por si sós, elas não são suficientes para assegurar ao administrador uma posição permanentemente favorável. Como já se tem dito muitas vezes de várias maneiras, «uma posição de liderança administrativa deve ser sempre conquistada». O administrador não pode basear sua ação sómente na autoridade do cargo, nos poderes legais, no prestígio pessoal ou na conjuntura. Deve ao contrário capitalizar suas vantagens naturais por meio da expansão de sua influência através de toda a organização. Isso é conseguido mais por meio de liderança do que por meio de comando. Provavelmente, o mais eficaz instrumento a seu dispor, para transformar uma autoridade de comando numa autoridade de liderança, se encontra na aplicação dos princípios democráticos à prática administrativa.

A aplicação dos princípios democráticos à administração apresenta muitos aspectos, e repercute ativamente nos processos tradicionais. Uma delas é a aceitação, tanto em tese quanto em hipótese, das modernas práticas de administração de pessoal, que compreendem, além da admissão por concurso e o direito de estabilidade, conquistas tais como férias, licença para fins educacionais, treinamento em serviço, uma política estável de promoção, direito de defesa nos processos disciplinares, direito de recurso, possibilidade de queixas e reclamações, um sistema de consultas e um programa sólido de aposentadoria.

A aceitação e apoio de práticas progressistas de administração de pessoal, apesar de básicas, revelam-se, todavia, insignificantes.

O alto dirigente que deseja demonstrar extremada fidelidade à democracia deverá ir muito além da adoção de uma administração de pessoal esclarecida. Demonstrará respeito fundamental pelos pontos de vista de seus colaboradores e descobrirá meios de pô-los em prática. Colocar-se-á na posição de colaborador antes que na de senhor, e não perderá oportunidade de trocar idéias amplamente. Compreenderá que deve grangear o apoio entusiástico dos membros de sua organização, de desejar tornar tangíveis todas as virtudes potenciais existentes nela. Visualizará, em suma, a administração, o programa e a própria organização sob o prisma do subordinado, assim como do ponto de vista, do dirigente. Como se sabe, há pelo menos, duas maneiras de encarar uma organização administrativa: de baixo para cima, e de cima para baixo, não sendo aquela menos importante do que esta.

Finalmente, como atributo quase indefinível da chefia administrativa, pode-se acrescentar uma profundo e constante interesse pela democracia. Esse interesse deve ser genuíno e basear-se em convicção sincera. Deve, além do mais, manifestar-se por atos positivos, sob pena de carecer de substância. Básicamente, porém, resulta de um estado de espírito, de uma profunda convicção pessoal do valor da espécie humana e da dignidade do homem. Sem essa convicção, o dirigente terá de contentar-se com o hábito de mandar. Com ela, pode aspirar a uma posição de liderança administrativa no mais lato sentido de expressão.