

# O aperfeiçoamento e a arte de dirigir

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

Técnico de Administração

## PLANO DO TRABALHO

### CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

#### I — INTRODUÇÃO (Itens 1, 2 e 3)

#### II — O PAPEL DO ADMINISTRADOR NAS ATIVIDADES DE APERFEIÇOAMENTO (Item 4)

- a) Casos em que o aperfeiçoamento deve ser diretamente conduzido pelo próprio Administrador (Item 5);
- b) Princípios que devem reger a administração e direção geral do programa de aperfeiçoamento (Item 6).

#### III — PROCESSOS USUAIS DE TREINAMENTO (Item 7)

- a) Treinamento no trabalho (Item 8);
- b) Treinamento extrafuncional (Item 9).

#### IV — POLÍTICA DE APERFEIÇOAMENTO (Item 10).

- a) O aperfeiçoamento deve ser compulsório ou optativo? (Itens 10, 11 e 12);
- b) A utilização de incentivos e vantagens (Item 13);
- c) Quem deve arcar com a despesa de treinamento? (Itens 14 e 15);
- d) A concessão de licenças e horários especiais (Itens 16 e 17);
- e) O problema da escolha de servidores para atender a cursos de treinamento (Item 18).

#### V — CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (Item 19).

\*  
\* \*

O que se vai ler é, apenas, um rápido e sintético comentário sobre alguns aspectos do pro-

blema do treinamento. O autor, de um lado, desejou apresentar certos princípios, guias ou pontos de referência que seriam aconselháveis a um bem construído programa de aperfeiçoamento e, de outro, procurou fixar a responsabilidade e a importância do papel do "leader" como figura central das atividades de treinamento.

O "leader" digno dêse nome, sendo indutivamente um profundo conhecedor das técnicas da arte de dirigir, até inconscientemente é impelido a utilizar o treinamento como seu capital instrumento de ação. Não é sem motivo que já se disse que a capacidade de direção de um chefe pode ser avaliada pelo acerto ou desacerto com que ele escolhe os seus auxiliares. Essa escolha, todavia, não se reflete apenas na seleção inicial. Seus resultados são, sobretudo, percebidos no treinamento que tais auxiliares se mostram capazes de absorver, o que, em última análise, constitui responsabilidade do chefe que nêle terá a oportunidade de exibir suas qualidades de verdadeiro "leader".

Mas, afinal, que meios estão à disposição do Administrador para realização de sua importante tarefa de treinamento?

O exemplo norte-americano, quer na teoria de seus mais ilustres escritores, quer na prática das suas mais reputadas instituições, já de há muito abandonou, por impréstável, improficua e contraproducente, a prática de fazer depender o sucesso de seus empreendimentos em matéria de administração de pessoal, da expedição de leis, decretos, regulamentos, regimentos ou ordens de serviço, bem como do emprêgo de qualquer outro meio coercitivo. Mesmo porque nem sempre a obediência ao texto legal é a solução mais rápida, conveniente ou adequada. Ou porque as medidas em vigor foram estabelecidas sem uma rigorosa, objetiva e esclarecida análise dos elementos que influenciam o problema, ou porque os recursos e meios de ação de que dispõe para pôr em execução tais medidas são insuficientes ou inadequados, ou ainda, e finalmente, porque o volume

de trabalho, a natureza das providências exigidas, as formas e os modelos preconizados são de molde a impedir um funcionamento harmonioso, ordenado e flexível.

Por outro lado, o princípio de que um trabalho realmente eficaz e fecundo retira sua vitalidade e sua excelência de um pensamento livre para raciocinar — e por isso mesmo consciente de sua responsabilidade em face dessa autonomia — constitui, já agora, a pedra de toque das organizações que se têm distinguido por seus êxitos e pela significância de seus resultados.

Ora, em uma empresa qualquer, por força dessa circunstância e mesmo em face da mutabilidade e da diversidade das situações onde impera o fator humano, parece imprescindível um trabalho constante de educação, de doutrinação, de catequese, de clarificação, de treinamento, enfim, do pessoal encarregado da execução de seus objetivos e atribuições.

Isto significa que o problema de criar, conservar e estimular um ardente, vivo e entusiasta "esprit de corps", dentro de uma instituição qualquer, constitui um empreendimento permanente e ao qual a mais devotada atenção deve ser dedicada.

E' em obediência a êsse imperativo que o treinamento ou aperfeiçoamento tem sido modernamente erigido em pedra angular da administração de pessoal e como tal merece o mais cuidadoso interesse por parte dos responsáveis pela direção e orientação geral dos trabalhos de qualquer organização, seja ela particular ou pública. Assim, já se define Administração naquilo que ela tem de mais refinado, de supremo, ou seja, a arte de dirigir, não mais como "a direção de coisas", mas como "o aperfeiçoamento de pessoas" (*Management is not the direction of things; it is the development of people*). O serviço público, portanto, é um meio para desenvolvimento e educação.

O aperfeiçoamento torna-se, por conseguinte, o instrumento fundamental do administrador, que o deve utilizar no sentido de permitir que o funcionário não apenas se adestre na técnica de execução inerente ao seu setor específico de trabalho, mas também para que êle se aperceba da contribuição que sua tarefa proporciona ao conjunto da administração, consubstanciada, em última instância, no resultado final que êle, em seu limitado campo de atividade, ajudou a construir.

Essa atitude de aperfeiçoamento apresenta ainda um imenso poder construtivo, no fortalecimento dos vínculos de solidariedade que devem ligar todos os funcionários numa perfeita identidade de vistas, em direção ao objetivo comum a atingir.

Em razão dessa evidência do aperfeiçoamento como um dos mais significantes problemas da moderna administração pública, constituiu êle, embora escapasse à nossa imediata alçada, um dos assuntos que mais se impuseram ao nosso interesse durante o estágio feito nos EE.UU. Como não poderia deixar de ser em um país que tanto escrúpulo, cuidado, atenção, seriedade e inteligência dispensa e devota à sua administração pública, fomos encontrar na grande nação irmã uma viva e alta preocupação em torno desse fundamental problema.

Dentre as instituições que constituíram o aperfeiçoamento ou treinamento em província de seu mais decidido interesse destaca-se, incontestavelmente, a chamada "1313", de Chicago, e nela, a Associação Internacional de Administradores de Cidades (1).

Por seu turno, não tem estado o Brasil felizmente alheio à importância dessa questão. Ela, ao contrário, tem despertado em nosso serviço público uma justa e ativa curiosidade, cujos reflexos se sentem bem nítidos em múltiplas iniciativas já concretizadas na criação da D.A., no D.A.S.P., e no empreendimento de várias atividades como cursos, conferências, reuniões internas, viagens de aperfeiçoamento aos EE.UU., intercâmbio cultural, etc.

Parece-nos, pois, que seria de alguma utilidade a divulgação, através da *Revista do Serviço Público*, de um excelente trabalho sobre o assunto, de autoria do Sr. ORIN F. NOLTING, diretor assistente da Associação supra mencionada.

Não se trata de obra de grandes proporções, nem sequer é um livro ou o comunicado de alguma técnica nova e revolucionária de aperfeiçoar funcionários públicos... Trata-se, apenas, de simples e breves idéias reunidas em meia dúzia de páginas e que constituem um capítulo de folheto publicado em 1942 (2).

Contudo, essas idéias, pela projeção de seu autor, a autoridade da instituição donde provém

(1) *International City Managers Association*.

(2) *Management Methods in City Government*, Chicago.

e, sobretudo, pelo caráter prático e realista de suas observações e conclusões, assumem um sentido de excelência e oportunidade que, esperamos, será apreciado por quantos se interessam pelo assunto. Releva, ainda, acentuar que essas considerações decorrem não de uma subjetiva abstração, teoria ou ponto de vista pessoal, mas, ao contrário, são frutos de uma análise objetiva de fatos e de uma rigorosa avaliação de elementos e sistemas atualmente em vigor nas mais progressistas, eficientes e bem administradas cidades norte-americanas.

Parece também conveniente lembrar, a esta altura, que o intento foi imprimir um cunho prático e uma feição objetiva à apresentação das idéias de um dos mais acatados técnicos de administração dos EE.UU. Por isso mesmo evitaram-se comentários supérfluos e a intervenção pessoal do tradutor, procurando-se apresentar o pensamento do Sr. Nolting naquilo que ele oferecia de essencial — de maneira condensada e em forma de sumário, a fim de que aparecesse nítido e facilmente apreensível.

Parodiando Will Durant, concluiremos esta breve explicação prévia: — “O tradutor retira-se para que o autor entre”.

\*  
\* \* \*

1. A função primordial do Administrador é treinar os seus subordinados, a fim de que eles melhorem o resultado de seus trabalhos pelo aperfeiçoamento de seus conhecimentos, de suas atitudes e de suas habilidades.

2. Que o treinamento é um processo sempre existente em qualquer organização, quer ele seja formalmente reconhecido como tal ou não, é truismo cuja proclamação vale a pena repetir. Conscientemente, ou por acaso, os funcionários de uma dada instituição, no desempenho diário de seus deveres e responsabilidades :

- a) adquirem certas atitudes e hábitos;
- b) desenvolvem ou aprendem certas habilidades e técnicas de execução;
- c) formam um corpo de informações e opiniões a respeito de seus cargos e funções e da instituição à qual servem.

3. Todavia, treinamento adquirido dessa maneira, isto é, ao acaso, raramente produz funcio-

nários competentes. Por conseguinte, se a direção deseja obter resultados significativos em produtividade e em eficiência, deve preocupar-se com o treinamento sistemático e adequado daqueles que são responsáveis pela execução dos trabalhos.

4. A responsabilidade final, no que concerne ao aperfeiçoamento dos servidores, é atribuição da mais alta autoridade administrativa. Isto não quer dizer, é óbvio, que essa autoridade deva executar pessoalmente todo o programa de treinamento que se tornar necessário. Grande parte do treinamento pode e deve ser delegado a outras pessoas ou serviços. O Administrador, contudo, desempenha relevante papel na execução desse treinamento. Esse papel apresenta 2 aspectos :

- a) a ele cabe treinar ou instruir aqueles funcionários que lhe são diretamente subordinados;
- b) a ele compete guiar e dirigir as atividades de treinamento executado por outras pessoas ou serviços.

5. O treinamento dos funcionários que lhe são diretamente subordinados é de sua responsabilidade direta, de vez que ele é o supervisor imediato desses servidores. Com efeito, apesar de suas habilitações e experiências anteriores, eles não apenas têm de aprender a lidar com os problemas de suas novas jurisdições, mas também devem ser instruídos a trabalhar em regime de mútua colaboração, como um “team”, a fim de que haja unidade de orientação e coordenação de esforços dentro da administração considerada como um todo.

6. O Administrador pode e deve delegar a maior parte das atividades de treinamento, mas há pelo menos quatro atribuições cuja responsabilidade final recai sobre ele :

a) “vender” o programa de treinamento, isto é, atrair a simpatia e a curiosidade dos funcionários. O maior obstáculo encontrado pelo treinamento no trabalho tem sido a apatia, e, às vezes, a franca hostilidade ou a descrença dos funcionários, diretores, órgãos legislativos, imprensa e do público em geral.

b) organizar o programa de treinamento. A palavra “organizar” é usada aqui na acepção de distribuir os trabalhos de treinamento pelas pessoas ou serviços que os irão executar. Em alguns

casos, essa distribuição pode ocasionar a criação de um ou mais serviços, ou centros especializados em treinamento; em outros, pode consistir simplesmente em tornar claro, a cada diretor ou supervisor, que ele será responsável pelo treinamento sistemático e aperfeiçoamento geral de seus subordinados.

c) formular, ou pelo menos rever e aprovar, a política administrativa a respeito do aperfeiçoamento.

d) rever e avaliar as atividades de treinamento desempenhadas pelas várias repartições públicas.

7. Os programas de treinamento que vêm sendo executados podem classificar-se em duas categorias gerais que serão a seguir examinadas. Convém, entretanto, notar que as considerações expendidas neste e nos dois itens subseqüentes constituem apenas um rápido bosquejo, não aspirando a oferecer análise rigorosa ou descrição completa; o intuito, aliás, foi outro: primeiro, desejou-se destacar a responsabilidade do Administrador em investigar as possibilidades de constituir escolas e universidades em centros de treinamento para servidores públicos; e, segundo, procurou-se transformar os breves comentários feitos nestes três itens em uma introdução ao capítulo seguinte, em que se tratará dos princípios ou guias que devem orientar o estabelecimento de um bem elaborado programa de aperfeiçoamento.

8. Na primeira categoria, classifica-se o processo mais comum de treinamento, que é ainda o de colocar o novo servidor sob a supervisão de funcionário experimentado que atua como uma espécie de instrutor. Esta técnica elementar pode ser muito efetiva ou pode tornar-se quase um completo fracasso. Ela possui as virtudes da sua própria simplicidade e da sua adaptabilidade às necessidades individuais do novo servidor. Por outro lado, suas principais falhas residem no fato de que o "treinador", por sua vez, freqüentemente não foi convenientemente treinado, não possui habilitações para professor, e ainda porque apenas muito raramente há algum planejamento cuidadoso daquilo que deve ser ensinado e do acompanhamento ou supervisão da efetividade do ensino.

9. A segunda categoria engloba o aperfeiçoamento, cuja conduta se baseia no princípio de que nenhuma repartição está em condições de aceitar

a responsabilidade de executar todo o programa de treinamento necessário. Ao contrário, política mais aconselhável é a de lançar mão das escolas, cursos, institutos, etc. existentes e contratar com eles o estabelecimento dos programas de ensino convenientes e adequados.

Quando se trata de uma Universidade, ou ela estabelece cursos especiais sobre treinamento, ou, como tem sido a regra, os servidores matriculam-se em seus cursos regulares, obtendo, assim, a educação extrafuncional necessária ao seu aprimoramento intelectual. Neste caso, é necessário conceder-se horário ou licença especial aos funcionários beneficiados em tais cursos. Releva, ainda, notar o sistema de cursos por correspondência, outra modalidade desta categoria de treinamento que tem angariado grande sucesso.

10. Uma das primeiras considerações a fazer antes de se estabelecer qualquer programa de treinamento, e sobre o qual não há resposta ou princípio definitivo que possa ser aplicado em todos os casos, é se o treinamento deve ser compulsório ou optativo,

11. Há geral concordância que deve ser compulsório o treinamento formal, no trabalho, sem o qual o novo servidor não pode executar sua tarefa, eficiente ou seguramente. No treinamento geral, indispensável para melhoria de salário, transferência ou promoção, seria provavelmente não apenas inútil mas também injusto exigí-lo dos funcionários, por isso que se eles não desejam aproveitar-se de nenhuma dessas concessões é porque não merecem progredir ou melhorar de situação.

12. Embora não haja nenhum princípio absoluto sobre o assunto, pode-se sugerir estes três pontos de referência:

1.º) é provavelmente desaconselhável tornar compulsório o treinamento que exige do funcionário sacrifício de seu próprio tempo ou dinheiro. Se o treinamento é considerado tão essencial a ponto de tornar-se obrigatório, nada mais razoável que a administração efetue a despesa e execute o treinamento durante as horas de expediente;

2.º) coação normalmente provoca um ambiente pouco propício à execução eficiente de qualquer programa de treinamento. Um

funcionário coagido não é receptivo e, como é sabido, nenhum resultado pode ser alcançado sem a participação e a cooperação do funcionário;

- 3.º) melhores resultados poderão ser conseguidos pela utilização de incentivos e pela concessão de vantagens que tornarão o funcionário desejoso de se submeter ao treinamento.

13. O problema fundamental do "incentivo" é demonstrar ao funcionário que o treinamento lhe proporcionará qualquer vantagem, sendo a mais comum a promoção ou o aumento de salário, ou ambas as coisas. Outro método é o de efetuar solenemente a concessão de certificados ou diplomas de conclusão de cursos.

14. Íntimamente relacionado com o problema de incentivos e recompensa figura o de estabelecer quem deve ser responsável pela despesa efetuada com o treinamento. Aqui, também, não há um princípio único a obedecer. Dois são os pontos de vista principais sobre o assunto. De um lado, desde que os servidores esperam auferir alguma vantagem com o treinamento, eles próprios devem arcar com a despesa respectiva. De outro, embora o servidor nem sempre possa ser beneficiado com tais vantagens, a administração quase inevitavelmente lucra com o treinamento que dispensa aos seus servidores. Ela deve, por conseguinte, responsabilizar-se pelo pagamento das despesas efetuadas.

15. Há, incontestavelmente, um certo número de fatores que devem ser considerados quando se deseja encontrar um ponto de equilíbrio entre esses dois aspectos divergentes. Entre eles contam-se o nível de salários em relação ao custo de vida, a relação entre o treinamento e os deveres presentes ou futuros do servidor, o custo do treinamento, e o tempo e esforço requeridos do servidor. Em regra, entretanto, pode sugerir-se que se a administração não mostra desejos de contribuir voluntariamente para o treinamento de seus servidores, é-lhe também defeso esperar que eles desenvolvam ou mantenham muito entusiasmo pela idéia do aperfeiçoamento.

16. Outro problema é o da concessão de licenças ou horários especiais aos servidores submetidos a atividades de treinamento. Na maioria dos casos, as licenças têm sido concedidas pelo prazo de 2 a 3 semanas, continuando o servidor

a receber seu salário integral. Outras licenças por prazo maior — de um ano — têm sido também dadas.

17. Em quase todos os casos de treinamento compulsório ou urgentemente recomendado, as aulas ou reuniões foram efetuadas durante as horas de expediente. O treinamento de diretores e outras altas autoridades administrativas, todavia, tem sido conduzido em horas fora do expediente normal da repartição.

18. Um outro difícil problema é o da escolha de servidores a serem beneficiados com certos cursos de treinamento que só podem ser oferecidos a um pequeno número. A regra tem sido escolher os servidores mais bem qualificados ou os que apresentam maiores possibilidades de sucesso. Convém notar, entretanto, que é preferível errar no sentido da liberalidade do que aderir a um ponto de vista demasiado estrito.

19. Várias são as conclusões e recomendações que parecem surgir do exame desses princípios e métodos de treinamento acima mencionados. Tentaremos passá-las em revista:

A) Há necessidade de conceder-se maior atenção ao treinamento de diretores e altas autoridades administrativas. Há uma tendência natural, mas errônea, de concentrar o treinamento nos servidores de categoria inferior, neófitos na função pública, ou desempenhando funções cuja técnica é facilmente reconhecível e passível de ensinamento. Não que o treinamento dessa natureza seja demasiado, mas é que pouquíssima atenção tem sido prestada ao treinamento de pessoas que ocupam postos de alta importância administrativa. O treinamento neste nível pode ser classificado em duas partes principais:

a) treinamento em funções de administração geral, tais como orçamento, planejamento e organização;

b) treinamento nas técnicas e na filosofia da supervisão, isto é, na arte de dirigir.

B) Uma das maiores fraquezas encontradas nos programas de treinamento postos em execução é a carência de instrutores competentes e especialmente de chefes e supervisores que saibam como ensinar (entendidos na metodologia do ensino). A repartição que possui supervisores que sabem ensinar constitui-se não apenas em

núcleo para um instrutivo programa do treinamento, mas também em um centro de aperfeiçoamento contínuo e permanente conduzido por esses supervisores em suas relações diárias de serviço com seus subordinados.

C) Pouquíssima atenção tem sido prestada ao problema da participação dos servidores na organização e administração de programas de treinamento. Funcionários experimentados, chefes e supervisores dificilmente poderão apreciar ou entusiasmar-se com programas de treinamento que lhes são impostos ou nos quais eles desempenham apenas um papel passivo. Essa participação pode ser feita de duas maneiras:

a) através da nomeação de uma ou mais comissões de treinamento, compostas de representantes dos servidores, com a finalidade de colaborar na organização de programas de aperfeiçoamento, participar na determinação da forma e do conteúdo das ati-

vidades que se tornarem necessárias, e "vender" o programa aos seus companheiros de trabalho.

b) pela utilização mais freqüente do treinamento em forma de conferências e seminários em que os servidores funcionam concomitantemente como alunos e professores.

D) Torna-se imprescindível definir mais claramente quem deve ser responsável pela organização, execução e coordenação dos programas de aperfeiçoamento que se fizerem necessários. Essa deve ser função de um coordenador geral das atividades de aperfeiçoamento. Releva notar, entretanto, que esse diretor ou coordenador geral não deve ser responsável pela execução de todo o programa de treinamento; suas atribuições residirão principalmente em facilitar e orientar as atividades a serem executadas alhures, a fim de prevenir duplicidades e promover a máxima utilização dos recursos disponíveis de aperfeiçoamento.