

A necessidade de administradores de carreira

W. W. STOCKBERGER (*)

(Tradução de ANIBAL MAYA)

(Traduzido de "THE ANNALS of The American Academy of Political and Social Science", Janeiro de 1937)

A DEMOCRACIA americana somente sobreviverá enquanto corresponder aos anseios do povo e fôr previdente na gestão dos negócios públicos. A enorme e complexa máquina administrativa deve continuar operando com economia e eficiência seja qual fôr a espécie de política determinada pelos representantes dos cidadãos.

DISTINÇÃO ENTRE AS FUNÇÕES DO GOVÊRNO

Sempre que se considerar a maquinaria governamental, será útil conservar no espírito uma distinção clara e precisa entre as funções determinadoras de política e as funções administrativas ou gerenciais. A determinação da política cabe principalmente aos funcionários políticos ou eleitos. A administração é, ou deveria ser, uma atividade não política que visa à direção eficiente e ao consciencioso aperfeiçoamento das operações contínuas efetuadas nos negócios do govêrno.

Assim, se as máquinas do *Bureau* de Impressão e de Gravação devem ou não imprimir uma certa quantidade de papel-moeda é uma questão política, a ser resolvida pelos funcionários determinadores de política; mas a tarefa de imprimir o dinheiro é inteiramente apolítica: é trabalho de administração.

Da mesma forma, a decisão para que o Govêrno abra o Canal de Panamá é política, pois envolve graves questões de política nacional; mas o tra-

balho de abrir o canal é apolítico: é a tarefa de um engenheiro especializado, capaz de dirigir tôdas as fases do empreendimento.

Uma apreciação mais completa, por parte do público em geral, sôbre as responsabilidades do funcionário político, isto é, determinador de política, de um lado, e sôbre as de um funcionário administrativo, do outro, conduziria a um entendimento mais claro da espécie de serviço que cada um dêles presta à coletividade. Periódicamente, as convicções momentâneas do eleitorado sôbre os caminhos a seguir se manifestam pela eleição de políticos para representá-lo nos diversos ramos do govêrno. Uma mudança de funcionários dessa categoria pode ser seguida, e via de regra o é, por alterações políticas substanciais; mas o mecanismo do Estado não se modifica na mesma proporção, continuando a funcionar após os ajustamentos julgados necessários para a sua adaptação a quaisquer mudanças determinadas pelos funcionários que vêm de ser eleitos.

Devido à sua incapacidade para reconhecer êste princípio, o público geralmente considera a administração como uma atividade política. Conseqüentemente, os cargos administrativos no govêrno têm sido preenchidos por indivíduos que pertencem a certos grupos influentes, sem ser levada em conta a sua capacidade para o exercício dessas funções.

Não se tem, também, compreendido até que ponto os negócios públicos se tornaram complicados e especializados em comparação com o que há cem anos se considerava uma administração eficiente. Desde então, as operações do govêrno se têm estendido gradualmente para campos novos e mais amplos, a ponto de, nos dias de hoje, a administração da coisa pública se ter tornado a atividade mais vasta e mais complicada em todo o

(*) A época em que escreveu êste artigo, o Sr. Stockberger exercia o cargo de Diretor de Pessoal do Departamento da Agricultura dos Estados Unidos. Anteriormente, servira como professor de Botânica na Universidade de Denison; como fisiologista encarregado de drogas e de plantas correlatas, do *Bureau* de Indústrias Vegetais do Departamento da Agricultura; e como membro do corpo de classificadores da Comissão Mista de Reclassificação de Salários ("Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries"). E' também autor de inúmeros trabalhos sôbre plantas medicinais e assuntos congêneres.

país. Não é apenas o maior negócio, mas também o mais variado em número e tipos de atividades com que se acha às voltas. De fato, seria difícil apontar uma atividade legítima que não constituísse parte normal das operações de algum ramo do governo. Além disso, há certos empreendimentos nos quais ninguém, afora o Governo, se acha empenhado.

A NECESSIDADE DE TREINAMENTO ESPECIALIZADO

Para atingir às suas finalidades, a administração requer os serviços de muitas pessoas inteiramente treinadas em campos especializados, tais como: direito, medicina, administração bancária, economia, engenharia, jornalismo, sociologia, ciências físicas e biológicas; e necessita, igualmente, de um apreciável número de indivíduos que tenham a largura de vistas e a experiência necessárias à boa supervisão dessas atividades. Para atrair e para conservar no serviço público uma parcela razoável de pessoas dotadas das aptidões e do treinamento especializado indispensáveis para atender às necessidades da administração, é mister tomar providências adequadas que lhes dêem estabilidade, remuneração justa e possibilidade de serem promovidas a cargos de maior responsabilidade administrativa — em resumo, oportunidade para uma carreira.

Não é provável que sob a nossa forma de governo, com os seus processos estabelecidos desde priscas eras e com suas fórmulas tradicionais de organização administrativa, o povo venha a tolerar que se forme um *serviço administrativo de carreira*, comparável ao existente no serviço civil britânico. A opinião dos entendidos se inclina de preferência para uma especialidade em administração, do tipo da que se encontra em artes e ciências. Dentro do complexo de atividades desempenhadas pelo governo, a administração se pode incluir em diversas categorias. Há uma administração de atos legislativos, uma administração de pesquisa científica, uma administração de assuntos fiscais, uma administração de assistência social, além de muitas outras, cada uma das quais oferece uma oportunidade para o administrador de carreira.

Todavia, se tomarmos para exemplo o treinamento especializado em leis ou em ciências, verificaremos que ele, por si só, não basta como base sobre a qual se possa construir uma carreira administrativa nesses setores. A administração, embora não se separe da atividade administrada, envolve uma série de relações não inerentes à coisa gerida,

mas que lhe são impostas. A compreensão da natureza dessas relações e a arte de utilizá-las efetivamente serão facilitadas por um conhecimento aprofundado dos princípios da administração pública e por uma exploração do campo das ciências sociais. Se o governo pretende chamar para o serviço público recrutas com capacidade para se tornarem administradores satisfatórios, as nossas instituições de ensino devem ser induzidas a proporcionar a estudantes escolhidos uma oportunidade para adquirirem uma perspectiva das relações entre as atividades do governo e o interesse público, perspectiva essa muito mais ampla do que a que via de regra se obtém nos cursos técnicos comuns.

A NECESSIDADE DE EXPERIÊNCIA

Entretanto, o realce dado ao estudo da administração pública teórica pode criar no espírito do estudante a impressão de que ele está preparado para ingressar de uma vez no serviço público nos níveis mais altos de autoridade, sem antes se submeter àquela aprendizagem em prática administrativa, indispensável à aquisição do amadurecimento e da disciplina que resultam, exclusivamente, de uma experiência demorada. Não se pode ter domínio sobre os processos da administração, quer nas empresas privadas, quer em algum sector do serviço público, a menos que haja uma compreensão total das inter-relações das diversas unidades que compõem a organização e dos objetivos principais de cada uma.

Nenhuma organização atinge ao seu *maximum* de eficiência, a não ser através de longos anos de desenvolvimento, durante os quais as funções foram perfeitamente coordenadas e as fases menos importantes da administração de tal modo padronizadas que se tornaram quase que exclusivamente trabalhos de rotina. Os moldes administrativos variam com o tipo de organização e o caráter de suas atividades. Com efeito, superficialmente pode parecer que duas organizações seguem os mesmos moldes administrativos; não obstante, diferem fundamentalmente quanto à natureza das suas atividades e aos fatores de limitação que governam em cada caso. Todavia, diferentes moldes administrativos podem ser adotados em uma mesma organização. Por exemplo: em um dos grandes departamentos do executivo há administração de pesquisas, de trabalhos de extensão, de trabalhos de

regulamentação, de trabalhos jurídicos, de pessoal e de assuntos fiscais.

A não ser como concepção abstrata, dissemos acima, a administração não existe à parte daquilo que deve ser administrado. Enquanto permanecer como abstração, ela não poderá produzir resultados tangíveis; mas, quando traduzida em atividade humana dirigida sãbiamente e governada com eficiência, se tornará o fator determinante na realização dos propósitos de uma organização. Parece que não se pode fugir à conclusão de que as maiores oportunidades de sucesso residem com o administrador que logrou atingir a um elevado grau de proficiência na arte de administrar e que pode com esta proficiência suplementar o seu conhecimento especializado do material e das técnicas do sector a ser administrado.

O RECRUTAMENTO DE ADMINISTRADORES

Freqüentemente ocorre que os indivíduos mais capazes em alguns campos especializados do conhecimento não são os mais aptos para administrar; conseqüentemente, uma organização incumbida de atividades especializadas pode não possuir um suprimento adequado de material humano de que se tirem hábeis administradores de carreira. Neste particular, a situação do serviço público tem sido bastante grave durante os últimos anos, merecendo consideração especial as formas pelas quais os serviços de administradores capazes poderiam ser obtidos e conservados.

Uma fórmula que tem sido proposta inúmeras vezes consiste em atrair administradores experimentados em atividades não governamentais. Algumas das vantagens alegadas em favor desse método são: 1) que êle evita o atraso decorrente do longo período de aprendizagem, necessário à formação de administradores dentro do serviço; 2) que elimina a incerteza quanto ao resultado que se obtém quando um cargo de maiores responsabilidades é preenchido pelo ocupante de um de responsabilidade menor; 3) que constitui um real estímulo para a organização introduzindo desejável *sangue novo*; 4) que serve para neutralizar a tendência — via de regra acentuada nas organizações mais antigas — para operar de acôrdo com as rotinas estabelecidas, apesar de antiquadas; e 5) que traz para uma organização os resultados da experiência adquirida em outros sectores de admi-

nistração, diferentes e possivelmente mais adiantados.

Mas não se pode esquecer que a complexidade da maquinaria governamental, particularmente nos níveis mais altos de autoridade, exige um grau igualmente alto de competência, um passado de experiência e zêlo pelo bem estar público. Em virtude dessa complexidade, o desconhecimento da maneira pela qual o mecanismo governamental se move importa em prejuízo para os resultados que se têm em vista. Não poucas vezes um indivíduo nomeado recentemente para um elevado pôsto administrativo se sente embaraçado pela necessidade de se socorrer de subordinados mais experimentados, conhecedores dos processos de execução, para que lhe ensinem como superar algumas dificuldades. Em conseqüência, êle perde em prestígio e decai no conceito dos seus subordinados, que percebem as deficiências do seu novo chefe. Isso, como é de esperar, muito prejudica a eficiência do serviço.

Da mesma forma, quando cargos elevados são preenchidos por ocupantes vindos de fora, ao invés de o serem por promoção interna, todo o grupo de empregados, cuja carreira poderia levar aos ditos cargos, perde um dos incentivos mais fortes para um esforço produtivo. Essas ocorrências são altamente nocivas à idéia de um sistema de carreiras e sòmente se justificam quando não há na organização indivíduos habilitados a ocupar os cargos mais importantes.

Como é possível aduzir argumentos de pêso tanto em favor como contra a infiltração no serviço público de administradores estranhos, parece que não se pode deixar de concluir que qualquer decisão que não reconheça essas contingências é um perigo em potencial para o bem estar da organização.

Apesar das vantagens em estabelecer um sistema de carreiras em uma repartição, e em protegê-lo contra os intrusos, não se deve deixar de aproveitar o melhor material disponível para atingir aos fins para os quais aquêle órgão existe.

O PONTO DE VISTA DOS ADMINISTRADORES PARTICULARES

A esta altura, convém examinar com mais detalhe as razões pelas quais falham alguns novos ocupantes de cargos dos níveis mais altos de auto-

ridade. Os indivíduos que atingiram a postos elevados no mundo comercial ou industrial não diferem essencialmente — como pessoas — daqueles que ocupam cargos do mesmo nível no serviço público. Em geral, êles agem movidos por motivos e ambições semelhantes, exibem as mesmas peculiaridades de caráter, e respondem de maneira muito idêntica tanto à direção como à falta dela. Todavia, o administrador que passa de um sector não governamental para o serviço público pode ter seriamente retardada a sua adaptação devido tanto à impressão que colhe sobre a eficiência dos processos seguidos, como ao fato de não estar familiarizado com os objetivos da organização e as exigências da lei sobre a qual muitos daqueles processos se baseiam necessariamente.

O geral desconhecimento da estrutura e do funcionamento do governo, acrescido do sarcasmo, do menoscabo e do ridículo freqüentemente dirigidos contra o pessoal do serviço público — com o intuito de ganhar o favor de certos grupos de cidadãos, ou de impedir alguma providência destinada a proteger o público contra fraude ou má interpretação, providência essa que interfira com interesses privados contrários aos da coletividade — leva muitas vezes à afirmativa de que a realização dos negócios do Estado seria grandemente facilitada pela substituição do que se considera *burocracia* inútil, por métodos considerados superiores e mais prontos de outras grandes organizações. Um crítico agudo, mas não hostil, expressou este ponto de vista com a afirmativa de que nas empresas privadas há sempre processos de trabalho, ao passo que no governo só há burocracia.

O administrador recrutado de fora, que, sem uma explicação completa dos métodos em uso, tenta acelerar o ritmo por meio de curtos circuitos, ou que não quer ou não pode subordinar a sua liberdade de ação ao propósito comum que dirige a interação das relações humanas dentro de uma organização — pode ser responsabilizado por muita coisa.

Embora se torne necessário, por vezes, preencher um cargo administrativo que se acha vago, valendo-se de uma fonte estranha ao serviço, a falibilidade desse método de seleção se contrapõe firmemente a quaisquer vantagens que êle tenha a oferecer. Ao contrário, um sistema de carreira possibilitaria que se desenvolvesse dentro da organização um grupo de servidores treinados nas fases

sucessivas da administração e ofereceria uma grande margem para escolha quando se quisesse prover um determinado posto.

O TREINAMENTO DE ADMINISTRADORES

O problema de treinar administradores no próprio serviço público é de grande importância, pois para êle ainda não há uma solução aceita por todos. A aprendizagem em serviço constitui, talvez, a maneira mais comum de preparar um funcionário para avançar na linha administrativa. Êle deve adquirir experiência e compreensão pelo contacto permanente com um funcionário de categoria mais alta e pela execução de tarefas que lhe possam ser confiadas.

A eficiência desse método de treinamento pode ser discutida. Falta-lhe um planejamento cuidadoso, indispensável a qualquer curso de instrução sistemática. Há também o perigo de que a aprendizagem em serviço não permita ao servidor distinguir o joio do trigo ao aplicar os métodos administrativos adotados pelo superior, o que acarreta defeitos nos seus próprios padrões de execução. Além disso, a aprendizagem em serviço oferece poucas oportunidades — especialmente nos níveis inferiores — para que o indivíduo adquira uma visão de conjunto do campo existente fora da unidade de trabalho a que êle pertence.

Um programa cuidadosamente planejado para o desenvolvimento de administradores mediante a aceitação de *internos* oferece algumas vantagens sobre o método que vimos acima. Dentre os possíveis candidatos ao *internamento*, devem ser escolhidos somente aqueles que tiverem habilitações especiais e cujos interesses indicarem uma tendência para a administração. Através de uma série de tarefas específicas, os internos se familiarizam com todas as fases do trabalho administrativo em uma unidade da organização e passam a ser transferidos, sucessivamente, de uma unidade para outra até que, no final, dominem os processos de todas e tenham adquirido uma perspectiva geral das relações de qualquer uma delas com cada uma das outras e com a organização como um todo. A esta altura são escolhidos os mais promissores dos internos para servir nos escritórios de administração geral da organização, nos quais êles

podem ser eventualmente colocados, com caráter permanente, em postos de grande responsabilidade.

Outra possibilidade de melhoramento que não deve ser descurada, especialmente nos sectores mais antiquados, reside no treinamento de administradores que, por terem permanecido durante longo tempo em determinados níveis de autoridade, passaram a adotar hábitos de trabalho inadequados, ou que, devido à falta de oportunidade ou de incentivo, deixaram de se manter a par dos recentes progressos havidos no campo da administração.

O método apropriado ao treinamento desses administradores deve ser determinado em cada caso após o exame das circunstâncias que nêle se deparam. Um método que ofereça resultados satisfatórios em um dos níveis mais baixos de responsabilidade pode não ser proveitoso em um nível mais alto. Em um plano que evidenciou ser bastante adequado, gruparam-se vários métodos em série ascendente que correspondia aos diversos níveis de responsabilidade, começando com cursos breves, intensivos, passando depois, através de cursos formais, conferências e grupos de debate, até palestras não formais por eminentes autoridades

sobre assuntos amplos de gerência e de política geral.

RESULTADOS DE TREINAMENTO EM CARREIRA

São óbvios os resultados que poderão ser obtidos colocando-se o treinamento de administradores em uma base de carreira. A perspectiva de uma carreira permanente aumentar-lhe-ia o prestígio e atrairia para êle um número maior de indivíduos capazes. O treinamento em carreira conduz diretamente às linhas de promoção, e a promoção determina melhoramento e progresso; é a seiva da árvore da organização.

Ter-se-ia, assim, um soerguimento do padrão administrativo ao plano das responsabilidades do serviço; formar-se-ia um grupo de administradores em potencial, com largueza de vistas e capacidade para assumir responsabilidades novas e mais difíceis; os servidores teriam o espírito mais voltado para as coisas da administração; a qualidade e a eficiência da supervisão *de linha* seria melhorada; e a gerência dos negócios do Estado se estabeleceria firmemente num plano correspondente ao do interesse público.