

Amador versus profissional

ORDWAY TEAD

(Tradução de CELIA NEVES)

(IN "THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE" — JANEIRO DE 1937)

O autor do presente artigo, bastante conhecido entre os estudiosos de assuntos de administração, especialmente de administração de pessoal, é professor desta última disciplina na Columbia University e foi presidente da Sociedade para o Progresso da Administração. Lecionou anteriormente na Escola de Pesquisa Social e na Escola de Trabalho Social, ambas de Nova York. Durante a primeira guerra mundial, foi contratado por vários departamentos governamentais para trabalhos de pesquisa e de ensino no campo das relações industriais. Entre as obras de sua autoria, destacam-se: "Personnel Administration — Its Principles and Practice" (em colaboração com Metcalf); "Human Nature and Management"; "The Art of Leadership"; e outras, além de numerosos artigos publicados em revistas especializadas. Ocupa, presentemente, o cargo de diretor da secção de livros econômicos, da casa editora Harper & Brothers.

para o exame preliminar dos problemas da companhia. Desse dia até agora, nunca teve dez minutos para estudar a situação geral da empresa. Ocupa-se em tomar decisões administrativas, baseando-se no conhecimento que pode adquirir de pronto.

Esse chefe não era amador em administração. Mas seu ingresso no novo posto tinha que ser inevitavelmente dispendioso, sob todos os pontos de vista. Sua situação tem muitos pontos de identidade com a de administradores recém-nomeados para cargos públicos. E lembra um dos obstáculos com que sempre luta o amador, na administração. Este ingressa nas novas funções com as habilitações necessárias a outros ramos de atividade. Ou é político, ou advogado de alguma grande empresa, ou homem de negócios. Seu ingresso em novas tarefas constitui um processo educacional ousado, porem, dispendioso.

Seria certamente ocioso negar que, mesmo assim, o amador pode trazer para o cargo público algumas contribuições de valor. Pode muito bem trazer um ponto de vista novo, que resulte no útil abandono de praxes, de normas, de processos defeituosos. Injeta, nos quadros administrativos, o novo sangue de entusiasmo e energia que o novato competente, estranho à organização, costuma trazer para o serviço. Poderiam ser citados numerosos exemplos em que, pelo menos temporariamente, foram manifestos os benefícios decorrentes da "administração de um homem de negócios".

AS DEFICIÊNCIAS DO AMADOR

Em contraposição a esses possíveis mas nem sempre realizados benefícios, devem-se colocar os aspectos indesejáveis do amador, encarado do ponto de vista da organização. Há o fator tempo — o extenso período indispensável à aprendizagem do serviço. Em resposta a este argumento, não vale dizer que, frequentemente, o administrador-chefe

UM CHEFE de vendas, de grande capacidade administrativa, ingressou recentemente numa importante empresa cujos produtos lhe eram completamente estranhos. Logo à chegada, o presidente da companhia chamou-o ao escritório; disse-lhe que lhe dava de doze a quinze meses para familiarizar-se com a empresa, para conhecer e dominar seus problemas gerais. Mal o chefe de vendas chegou a sua própria sala, recebeu o seguinte telefonema do presidente: "Vou submeter-lhe um problema que estamos procurando resolver. Leia os papéis que vou lhe mandar e dê-me sua opinião sobre o que devemos fazer".

Esta conversa e a tarefa dela resultante encerraram o período concedido ao chefe de vendas

não precisa envolver-se com operações normais de rotina. Muitas vezes ele tem que imiscuir-se nelas e pronunciar decisões capitais, desde o início.

Em segundo lugar, vem o fator atitude, de importância sutil porém inegável. Se o administrador vem do comércio, sua atitude provável será a de trazer — para a execução de uma tarefa absolutamente pública — padrões aplicados no comércio para julgamento de eficiência. No entanto, quem quer que tenha exercido cargos públicos sabe que, de um determinado ponto para cima, os padrões de bom desempenho, nos negócios públicos, são, quantitativamente, tão diferentes dos padrões aplicados nos negócios particulares que chegam a ser virtualmente diferentes em qualidade. Refiro-me aqui menos às minúcias de execução do que a questões mais amplas, de determinação de política, quer quanto a funções, quer quanto a pessoal. Os critérios de sucesso, nas decisões comerciais, são em grande parte critérios monetários. Os critérios nos cargos públicos estão implícitos na satisfação dos requisitos sugeridos pelas duas palavras *serviço e público*.

Muitas vezes, uma situação que, do lado de fora, é julgada como relaxamento por parte do governo, é reputada, por muitos administradores familiarizados com o serviço público, como uma satisfação necessária aos interesses mais gerais do bem público, encarados de ângulo mais amplo.

De fato, é preciso não esquecer que pode haver, nos padrões de eficiência aplicados no comércio, um fator de pura sorte, que os expõe a dura prova, quando encarados de um ponto de vista social ou público, mais duradouro.

Também o fator moral boa vontade, dentro do departamento ou repartição, pode ficar comprometido, se o amador é um “protegido político”, admitido mais por razões de partidarismo do que por motivo de competência administrativa. Um chefe desta ordem não é capaz de exercer sua função administrativa de modo a impor respeito e lealdade.

Ainda relacionado com o aspecto moral, está o perigo sempre presente de que o amador se estafe e sobrecarregue a organização, afim de demonstrar sua competência e apresentar resultados satisfatórios. O esforço muito tenso que se chama “afobação”, em tennis, conduz a resultados contraproducentes no trabalho de chefia, tal como se dá nos desportos.

Finalmente, se o amador está habituado com os padrões usuais no comércio, de comandar dominando e pelo exercício autocrático do poder, há o perigo de nunca obter nem lealdade esclarecida de toda a escala descendente da hierarquia, nem boa coordenação entre os chefes de departamentos, seus subordinados.

Podemos assim resumir o que dissemos acima. O amador tem tendência para adotar os hábitos-padrão, próprios de um chefe competente, tal como considerado unanimemente nos círculos comerciais, no momento. Em vez de diminuir os perigos de uma execução burocrática, rígida e rotineira, nos órgãos governamentais, seus esforços tenderão para fixá-los ainda mais forte e profundamente, no departamento a seu cargo. Poderá perder de vista o fato de se tratar de uma nova modalidade de cargo de direção, em que são necessárias a visão e as técnicas de um líder democrático.

QUESTÕES BÁSICAS

As questões básicas que devem ser propostas, ao considerar-se o problema de uma boa administração dos órgãos governamentais, são: 1) Qual o conceito de administração pública idealmente conveniente? 2) Qual o tipo de chefe idealmente capaz de aplicar este conceito de administração?

Com as respostas a essas questões diante de nós, deve ser fácil determinar as prováveis vantagens relativas do amador e do profissional.

REVISÃO DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO

O conceito mais recente de administração dá igual importância a duas classes de elementos — os que podem ser geralmente identificados como de estrutura ou organização, e os que se referem a eficiência e ajustamento do pessoal. A administração é, em última análise, o esforço conciente que determina o que um grupo organizado se propõe a fazer, mais o esforço de estabelecer um plano geral, para a realização do propósito.

A consecução do objetivo, por sua vez, é uma questão de métodos corretos de organização, de emprego inteligente das necessárias técnicas e aptidões, e da aplicação espontânea e entusiástica do esforço humano, sob uma chefia estimulante.

Em outras palavras, a administração trata da fixação de objetivo, da definição da política, da

elaboração de planos, da fiscalização da execução e do estímulo pró realização do objetivo, no devido tempo e com os recursos disponíveis.

A administração é essencial às organizações, e estas são preeminentemente pessoais em sua essência. São grupos de seres humanos, cada um com desejos diferentes quanto a sua finalidade na vida, e todos reunidos de maneira mais ou menos arbitrária, na subordinação dos desejos individuais à realização do propósito comum. A adequada seleção e treinamento do pessoal necessário, a adoção de incentivos apropriados e o oferecimento de recompensas justas — tudo isso constitui, de certo, elementos vitais do problema. Mas, fundamentalmente, todos eles são secundários, em relação à força pessoal com que os chefes de empresas, quando são verdadeiros administradores, podem conquistar a lealdade de seus subordinados. Só assim se obtém o sentimento básico. Cada membro da organização é levado a sentir que tem papel importante num projeto útil, encontrando, pois, profunda satisfação em trabalhar da melhor maneira possível. A não ser que se tenha sempre em vista esta força unificadora, exemplificada na pessoa de um verdadeiro líder, o conceito de administração permanece em nível essencialmente baixo.

ELEMENTOS PECULIARES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração, nos órgãos do serviço público, funciona, ou pode funcionar, com grande superioridade sobre a oferecida por muitas organizações mantidas para fins lucrativos. Num mundo em que as principais recompensas são oferecidas ao sucesso material, medidas por padrões pecuniários, tendem a ser ignoradas as qualidades humanas normais e básicas, de solidariedade mútua, de cordialidade e de respeito aos direitos e ao bem do próximo. Mas é um mau estudante de natureza humana aquele que não compreender que a solidariedade e o ardente desejo de participar do que Royce chamou "a querida comunidade" são característicos fundamentais do homem, como animal social que é. E as organizações que podem realmente apelar para este anseio da natureza humana, e satisfazê-lo, restaurando o senso de unidade e bem assim o de comunidade, nas atividades profissionais de seus membros, têm potencialmente uma enorme superioridade em obter a sua cooperação.

Os órgãos do serviço público têm uma força potencial desta natureza. De fato, já possuem esta

adesão em proporções muito maiores do que imaginamos. Mas é provavelmente verdade que, sob administradores não profissionais, a tem em proporções muito menores do que deviam. E certamente a tem em quantidade muito inferior a que deviam ter, todas as vezes que o conceito animador da administração é autocrático e antiquado.

A administração do serviço público, em suas mais recentes perspectivas, abrange toda disposição legal estabelecida para a conduta dos órgãos públicos, em tais termos que as finalidades do bem público são economicamente atingidas, ao mesmo tempo que todos os membros participantes da organização são tomados em consideração, como cidadãos e sócios fundadores da empresa.

Em boa visão da administração pública exige, portanto, estruturalmente, uma nítida fixação de responsabilidades e uma explícita divisão de tarefas individuais. Mas, além disso, deve haver um esforço conciente, coletivo, no sentido de informar e entusiasmar todos os membros da organização quanto aos propósitos maiores a serem servidos, e quanto aos meios pelos quais seus interesses individuais podem ser ajustados à realização do bem público, com ele reconciliando-se.

E' óbvio que o exercício seguro da administração pública, assim concebida, não se obtém mediante esforços administrativos esporádicos, ou de amadores que não compreendem os requisitos básicos de uma chefia eficiente. Os bons resultados nascem de um esforço continuado despendido por administradores bem formados, imbuidos do propósito da organização, familiarizados com seus métodos, e desejosos de conseguir a participação de todos os seus membros, na elaboração de decisões que afetem de perto a natureza e as condições do trabalho a ser executado.

No primeiro exemplo a conclusão é clara: a administração no serviço público é, nas condições atuais, distinta, *sui generis*; para assegurar sucesso na execução, exigem-se administradores especialmente treinados.

A NECESSIDADE DE LÍDERES

A outra idéia correlata, na boa concepção do que representa a administração no serviço público, é uma perfeita compreensão da diferença que existe entre a liderança democrática, nas condições modernas, e as antigas concepções de liderança como dominação ou comando imposto. A essência da

idéia de liderança democrática reside na capacidade de levar o povo a ver, no bem público, o seu próprio bem individual. A pedra de toque do sucesso é despertar as justas aspirações populares, ajustando-as aos objetivos visados. Esta referência aplica-se menos à consecução de resultados, por parte do próprio líder, do que aos métodos de decidir quais os resultados desejados e quais os meios de obtê-los, tomando-se como critério essencial o interesse dos dirigidos.

A arte de dirigir não deve ser interpretada como o exercício de influência apenas no topo da organização. Há oportunidade de dirigir em todos os níveis administrativos em que os chefes são investidos de responsabilidade pela execução de trabalhos entregues a outrem. Em outras palavras, há, em ação, toda uma hierarquia de líderes no seio de qualquer organização que compreenda corretamente como se consegue um moral perfeito.

O exercício da arte de dirigir não é, de certo, um mero acidente. Depende de dois grandes tipos de fatores. Depende das qualidades da pessoa que dirige e das disposições estruturais de caráter coordenador, adotadas para facilitar as relações humanas e a realização dos propósitos comuns.

OPORTUNIDADES PERDIDAS

Uma de minhas máguas antigas é que, ao longo e ao largo das organizações modernas, públicas e privadas, temos até agora deixado de compreender a importância vitalizadora de uma boa chefia democrática, nos vários níveis administrativos. Mal temos percebido a agitação que ela pode provocar dentro de grupos. Podemos ter boa organização enquanto se trata de distribuição de responsabilidade, mas usualmente nos comparamos muito menos da necessidade de persuasão pessoal, no exercício da responsabilidade. A arte de dirigir pode ser uma verdadeira força criadora dentro das organizações, porque se esforça deliberadamente por capitalizar a compreensão, a iniciativa e a boa vontade dos que estão sendo dirigidos. Propriamente concebida, é um processo educacional para todos; é um processo democrático; é um processo capaz de dar um sentido nobre à vida dos dirigidos.

A idéia de que os cargos de chefia, em todas as organizações, podem adicionar, à competência na chefia executiva, a persuasão e o incitamento ao auto-aperfeiçoamento dos dirigidos, pode ser uma

força tremendamente estimulante, quando aplicada sistematicamente.

Mas a aplicação desta idéia não será tentada até que seja compreendida, até que seus valores criadores sejam apreciados, e até que certas técnicas simples, relativas à arte de dirigir, sejam estimadas; e que sejam feitos esforços no sentido de inculcá-las (1).

CHEFIA ORGANIZADA

Daríamos, todavia, uma noção errada da arte de dirigir, se não ressaltássemos os elementos de organização e estrutura, assim como o aperfeiçoamento das qualidades pessoais indispensáveis. Sem dúvida, pode-se dirigir um punhado de pessoas, com eficiência, mesmo sem uma organização administrativa regular. Mas em qualquer empresa destinada a tratar com grandes grupos humanos, o problema de coordenar esforços, obter consentimento ativo, informar e persuadir quanto a objetivos e métodos, nunca será resolvido sem que haja uma máquina administrativa regular.

Enfrentamos, agora novamente, problemas em relação aos quais o amador é singularmente despercebido. Entretanto, são problemas para os quais o administrador profissional sabe que há soluções — soluções que satisfarão tanto as exigências do controle democrático como as da chefia administrativa unificada e responsável. Eu, por exemplo, firmei alhures minha convicção sobre a possibilidade de aumentar a eficiência da chefia administrativa mediante a aplicação de dois princípios — o princípio da representação de grupos especiais e o princípio da coordenação (2).

Em resumo, uma exata concepção da chefia, somada à compreensão adequada do sentido da administração pública, leva inevitavelmente à conclusão de que o administrador não treinado trabalha, com uma terrível desvantagem, a cada passo.

E' POSSIVEL TREINAR ADMINISTRADORES?

A última questão que surge é saber se estes novos significados de conceitos familiares podem ser inculcados e postos em prática mediante uma forma qualquer de treinamento. Minha resposta à

(1) Já iniciei a elaboração desses métodos, em diversos capítulos de meu livro *The Art of Leadership*, MCGRAW-HILL, 1935.

(2) O leitor encontrará maiores esclarecimentos em meu *Creative Management*, Association Press, 1935.

questão é inequivocamente — sim. Estou convencido de que, atualmente, estamos em condições de aplicar, à prática pedagógica, os progressos verificados nos vários setores do conhecimento humano e dizer que, tecnicamente, não há razão por que grandes progressos não possam ser realizados, se se tiver o cuidado de selecionar cuidadosamente os indivíduos.

Minha observação, no que toca ao serviço público, é que a dificuldade está em outro ponto. Poderemos arranjar pessoas de boa fibra que estejam em condições de receber o treinamento? E poderemos mantê-las durante um período necessariamente bem longo de treinamento e aprendizagem, com o oferecimento de estímulos a uma recompensa final, tanto em situação material como em consideração social, de maneira a atrair o tipo ideal de indivíduos? Poderemos envolver a carreira profissional no serviço público de suficiente aplauso público e senso de auto-realização, de modo que personalidades realmente capazes aceitem a carreira com entusiasmo, considerando-a um ramo de atividade para o resto da vida?

Talvez uma das razões por que ainda existe até agora um número tão grande de amadores é que o serviço público tem sido um bálsamo suave para a consciência de muitos, devido à excessiva ganância nos empregos particulares.

O que é preciso criar, portanto, é um consenso generalizado de que a carreira no serviço público oferece distinção e prestígio. E' preciso tornar lugar comum entre a elite intelectual do país a certeza

de que as recompensas do esforço público são maiores que as do lucro privado.

CONCLUSÃO

Minha conclusão é que poderá haver, por muito tempo ainda, situações públicas eventuais, em que o amador cuidadosamente selecionado possa prestar serviços relevantes. Mas a compreensão mais amadurecida que hoje temos da natureza da ciência administrativa e dos elementos psicológicos que formam a arte de dirigir conduz inevitavelmente à afirmação de que nosso país deve criar um corpo de administradores treinados. E esses administradores não deverão ser técnicos no sentido usualmente restrito em que a palavra é atualmente empregada. Deverão ser "especialistas em generalização" e em aptidões especiais para a liderança democrática.

Há no momento uma promessa de que, à proporção que se desenvolva nosso senso da necessidade de ação governamental em maior número de setores da vida, requerendo uma prudente orientação pública, crescerá também a estima pública dispensada a este serviço necessário. Só assim homens de espírito e discernimento acharão cada vez mais atraentes as dificuldades que a tarefa impõe. Ficarão contentes de ingressar num processo de treinamento que interpreta a administração e a arte de dirigir como instrumentos de uma chefia organizada que liberta os talentos humanos e satisfaz a necessidade de aparelhar a vontade popular para realizar-se, afinal.