

# O PROBLEMA DA DIREÇÃO

PAULO LOPES CORRÊA

(Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. — 1940 — Secção "Organização")

## INTRODUÇÃO

### PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

O assunto que escolhemos para tema deste trabalho — "O problema da direção" — será desenvolvido em seis capítulos:

- I. Da necessidade de chefes
- II. A arte de dirigir
- III. O exercício da autoridade
- IV. Qualidades necessárias ao chefe
- V. O problema da direção na atual fase da administração nacional.
- VI. O treinamento de chefes.

Esse o plano que adotamos.

Justificâmo-lo da maneira que passamos a expor.

A questão do provimento dos postos de direção é de importância fundamental para qualquer organização, mormente quando esta se apresenta com a complexidade da administração pública.

Até hoje, ainda não se descobriu um meio para solucioná-la definitivamente. Ainda não existe um processo único que permita selecionar indivíduos para cargos de chefia. O que se tem feito é adotar várias medidas parciais que, reunidas, tendem a afastar o mais possível os fatores nega-

tivos capazes de concorrer para o insucesso final de obras confiadas a grupos de homens que são hoje em dia, quasi todas aquelas em que se aplica o esforço individual.

Tratando-se, pois, de um problema, o que se deve ter em vista é achar-lhe a solução.

Ora, ninguém pode pretender resolver um problema sem conhecer primeiro todos os dados que o constituem. Isto posto, estão justificados os quatro primeiros capítulos de nosso trabalho, todos eles tratando de diferentes aspectos que concorrem para a formação do problema da direção.

Assim, no primeiro capítulo, estabeleceremos, em termos tão precisos quanto o permitam nossos conhecimentos sobre o assunto, qual o motivo de haver uma absoluta necessidade de chefes em toda coletividade humana e porque esta necessidade se torna cada vez mais premente.

No segundo capítulo, focalizaremos o fundamento psicológico da arte de dirigir, que, por sua subtilidade, não é, sem dúvida, dos menos importantes fatores do problema da direção.

Reunimos, no terceiro capítulo, algumas normas práticas cujo conhecimento a experiência de outros e a nossa própria têm demonstrado serem de grande valia para o eficiente exercício da autoridade. Esse capítulo poderá ser considerado como um complemento do anterior.



No quarto capítulo, trataremos das qualidades necessárias aos chefes, com especialidade aos chefes de serviços públicos, oferecendo uma pequena contribuição pessoal à matéria. O raro conjunto de qualidades julgadas necessárias aos indivíduos responsáveis pela ação de um conjunto, traduz mais um importante fator da constituição do problema da direção.

Com os quatro capítulos referidos julgamos estabelecer, com maior ou menor exatidão, os termos do problema, que nos permitirão, no capítulo seguinte, examinar rapidamente algumas providências adotadas pela atual administração federal e que, na nossa opinião, são capazes de trazer alguma luz na penumbra em que se debate o problema.

No capítulo final, ofereceremos algumas sugestões a respeito do treinamento de chefes, medida ainda não experimentada em nosso meio e que, entretanto, julgamos capaz de trazer excelente contribuição no sentido de resolver praticamente o difícil problema. Esse capítulo se justifica por si próprio, como decorrência lógica do método que adotamos. Uma vez que tratamos de estabelecer os termos do problema, para verificar, em seguida, o que já se fez parcialmente para resolvê-lo, não seria cabível que aí permanecêssemos em atitude contemplativa.

Daí, pois, concluirmos o presente trabalho com o capítulo referente ao treinamento para postos de direção, medida que pode bem ser considerada como um artifício de cálculo destinado a simplificar grandemente a resolução de problema tão difícil como o que escolhemos para assunto de nosso trabalho.

## I. DA NECESSIDADE DE CHEFES

Si há afirmação que se possa fazer desasombradamente, sem receio de contestação, essa é a de que, em qualquer empresa coletiva, por menor que seja, se impõe necessariamente a existência de um chefe, que coordene os esforços individuais e dirija o trabalho de todos tendo em vista a consecução do objetivo final da empresa.

Qualquer indivíduo que passar em revista, ainda que sumariamente, os fastos da acidentada história da humanidade, se convencerá desde logo de que os homens, todas as vezes que se congregaram para a realização de uma tarefa comum, fosse qual fosse sua natureza, nunca dispensaram a autoridade de um dentre eles, sempre escolhido por apresentar qualidades especiais que o distinguiam dos outros e que, por serem indispensáveis à realização do interesse coletivo, lhe conferiam a liderança do grupo.

Diz André Maurois (1).

"Les hommes ne peuvent entreprendre utilement et mener à bien une action commune que si l'un d'eux dirige, à chaque moment, les activités de tous vers un même but".

E realmente assim é.

As obras humanas são, na maioria dos casos — e hoje mais do que no passado — fruto do trabalho coletivo. Ora, um trabalho coletivo nunca poderá ser efetuado a contento si os seus executores não forem orientados na ação por um chefe que dirija as energias individuais e as faça convergir em benefício do objetivo comum. Sem direção, sem comando, os elementos constitutivos de uma *equipe* agem desordenadamente, seus esforços tendem à dispersão e, não raro, sentindo os maus resultados do trabalho, são eles próprios que acabam por manifestar a necessidade de um chefe que conduza a tarefa individual no sentido de atingir, da maneira mais eficiente, a finalidade almejada.

Tanto é a força dessa necessidade que consegue impor aos homens um sistema de autoridade. É próprio da natureza humana repelir *ab initio*, qualquer submissão à autoridade de outrem. A liberdade individual e a independência no agir constituem aspirações inatas no homem. Tais aspirações são recalcadas em face das desigualdades de força existentes entre indivíduos ou grupos sociais, pois o temor de que os mais fracos venham a ser presa dos mais fortes é argumento

(1) MAUROIS, André — "Un art vive" — Librairie Plon — Paris — 1939 — Pág. 145.



bastante convincente para que os seres humanos abram mão do seu desejo de liberdade integral e se façam mútuas concessões, estabelecendo um *modus vivendi* que lhes permita condições de existência menos sobressaltadas...

A esse propósito, cabe transcrever aqui as palavras de Luiz XIV, que servem de epígrafe ao interessante estudo de MAUROIS, "L'art de commander" (2):

"L'homme, naturellement ambitieux et orgueilleux, ne trouve jamais en lui-même pourquoi un autrui doit commander, jusqu'à ce que son besoin propre le lui fasse sentir. Ce sont les accidents extraordinaires qui lui font considérer que sans le commandement, il serait lui-même la proie du plus fort et c'est par là qu'il en vient à aimer l'obéissance autant qu'il aime sa propre vie et sa propre tranquillité".

O sentimento de liberdade é contudo, tão forte nos homens que, não tendo dúvidas a respeito da necessidade de se submeterem à autoridade de um chefe, procuram suavizar a insatisfação daquele sentimento pela ilusão de que esse chefe é livremente escolhido por eles. Daí as várias formas por que os povos têm pretendido, através dos tempos, designar aqueles a quem conferem autoridade para dirigir seus destinos. Ilusão falaz, pois — desde as sociedades primitivas, em que o chefe era escolhido pela força física ou por hereditariedade patriarcal, até as modernas democracias do sufrágio universal — o que se verifica na realidade é a imposição, à massa, da autoridade de indivíduos dotados de certas qualidades especiais que os tornam aptos a conduzir os outros.

Dessa ou daquela forma, porém, o fato de achar-se um indivíduo legalmente investido de autoridade e, como tal, reconhecido pela sociedade, é suficiente para aplacar os impulsos naturais de rebeldia existentes em todo ser humano, tornando suportável uma situação que, de outra maneira, dificilmente se poderia manter.

Si já nos primitivos núcleos de sociedade, de civilização primária e de atividades rudimenta-

res, se fazia sentir nitidamente a necessidade de chefes, na vida multiforme de nossos dias, em que os progressos trazidos por uma civilização complexa deram em resultado a multiplicidade das tarefas humanas, ela se impõe categoricamente como condição indispensável ao êxito de qualquer empresa.

À medida que a civilização progride, à medida que novos conhecimentos são incorporados ao patrimônio da humanidade, mais se desenvolvem as organizações de todo gênero e mais cresce, paralelamente, a necessidade de chefes de toda sorte, seja na esfera política, na esfera administrativa, na esfera científica, na esfera industrial, na esfera comercial, em qualquer campo, em suma, onde o homem exerça sua atividade.

O de que não se pode duvidar é que a não existência de chefes é incompatível com o sucesso de qualquer empresa coletiva. Não pretendemos, com essa afirmativa, menosprezar a importância dos elementos executores. Chefes e subordinados se integram na ação em busca do objetivo comum. Uns não podem dispensar os outros e, reciprocamente, estes nada podem fazer sem aqueles.

A chefia, porém, é essencial. Ao chefe cabe estabelecer, entre a vontade própria e a de seus subordinados, uma harmonização de desejos que garanta o êxito final da empresa que lhe for confiada. O chefe representa a cabeça; os subordinados, os membros. Seria possível viver-se sem os membros; nunca, porém, sem cabeça.

Napoleão, a quem ninguém poderá negar qualidades de comando, assim definiu seu ponto de vista relativamente à importância dos chefes:

"Une armée n'est rien que par la tête. La présence du général est indispensable: c'est la tête, c'est le tout d'une armée. Ce n'est pas l'armée romaine qui a soumis la Gaule, mais César. Ce n'est pas l'armée carthaginoise qui faisait trembler l'armée républicaine aux portes de Rome, mais Annibal". (3)

(3) MERMET, Armand — "Etude sur le commandement" — Charles Lavauzelle & Cie. — Paris — 1934 — Pág. 8.

(2) MAUROIS, André — *Op. cit.* — Pág. 145.



E cada um de nós poderá lembrar-se, no momento, de mais de um exemplo de organizações que, com o mesmo pessoal prosperaram ou fracassaram em função da capacidade de seus dirigentes.

A necessidade de chefes decorre da própria importância da sua função. O trabalho humano, no curso da evolução histórica, sempre se distribuiu naturalmente por setores de atividades. O princípio da divisão de trabalho exerceu-se instintivamente muito antes de ser expresso pelos economistas clássicos e pelos sistematizadores da doutrina administrativa. E, onde quer que haja um grupo de indivíduos trabalhando em conjunto, haverá necessariamente um chefe.

Assim, os grupos humanos sempre se submeteram à autoridade de chefes que, dispostos em diferentes planos de uma escala, constituem a hierarquia. Somente por essa forma pouda a humanidade, através de todas as vicissitudes, assegurar a ordem, que lhe permitiu alcançar o nível de progresso em que hoje se encontra.

O principal fator dessa ordem foi, sem dúvida, a existência de indivíduos capazes que assumiram, por consenso dos outros ou por imposição das circunstâncias, a direção de seus destinos.

Sempre que a ordem por eles estabelecida proporcionou aos homens o sentimento de tranquilidade sobre o próprio destino, estes tentaram, e frequentemente conseguiram, subverter a escala hierárquica. E sempre que isso ocorreu, a desordem, o caos, a anarquia, se manifestaram ato contínuo, até que o restabelecimento da hierarquia viesse de novo restaurar a ordem.

Essa a razão pela qual — diz Maurois

*"des révolutionnaires, malgré leurs promesses et leurs désirs, n'ont amené sur terre l'égalité. On peut et on doit concevoir une égalité de chances et ce que Bonaparte appelait "la carrière ouverte aux talents"; on peut et on doit souhaiter l'égalité de tous devant la loi; mais on ne peut concevoir l'égalité de tous dans*

*le commandement; on ne peut concevoir une société sans chefs". (4)*

Aliás, neste ponto, concordamos com Armand Mermet quando afirma:

*"Le commandement est, par essence, aristocratique, ce mot étant pris dans son sens étymologique: "qui appartient au gouvernement des meilleurs". Il ne peut exister que si l'on pose comme postulat expérimental l'inégalité entre les hommes". (5)*

De tudo quanto vimos dizendo, ressalta, nítida, a imperiosa, a absoluta necessidade de um guia, de um chefe, em todo trabalho que deva ser executado por um grupo de indivíduos. Convém registrar, entretanto, que não foi nossa intenção demonstrar essa necessidade. Ela constitui verdade tão meridiana que já deixou de ser uma afirmação abstrata para se tornar axiomática, dispensando, portanto, qualquer demonstração. O que pretendemos foi tão somente começar a desenvolver, pelo princípio, o tema que escolhemos, norma que por ser elementar não é menos útil, especialmente em trabalhos com a finalidade do que empreendemos.

\*  
\*       \*  
\*

Estabelecida assim essa necessidade primária e essencial da chefia, onde quer que se exerça uma atividade na qual esteja empenhado mais de um indivíduo, lancemos um rápido golpe de vista para a maneira como se desenvolve o trabalho em nossos dias.

Muito dificilmente se encontrará hoje um campo de atividade onde o esforço individual se aplique isoladamente. No mundo contemporâneo, a ação individual se exerce quase sempre como parcela de uma ação organizada em conjunto.

O coletivismo constitui indubitavelmente uma das mais nítidas características da vida moderna. Mais de metade das horas úteis do indivíduo adulto de hoje se emprega em ações que

(4) MAUROIS, André — Op. cit. — Pág. 147.

(5) MERMET, Armand — Op. cit. — Pág. 12.



o mantêm constantemente na dependência do trabalho coletivo. Quer exercendo a sua tarefa individual, que lhe proporciona os meios de subsistência, quer no que diz respeito à satisfação de suas necessidades e desejos, o homem moderno se acha irremediavelmente vinculado a esforços coletivos.

Quanto mais se desenvolve a civilização, quanto mais avança o progresso, mais se acentua esse fato. A extensão dos campos de atividade humana, decorrente da complexidade do trabalho e do sucessivo aparecimento de novas funções, trazendo novas especializações, vai criando, em número crescente, novas organizações que se constituem por sua vez em novas coletividades. À medida que o trabalho se complica, as empresas tendem a se desdobrar, dando origem a outros setores de atividade, os quais, a seu tempo, na razão do próprio crescimento, se subdividirão também.

Há, desse modo, o que poderíamos chamar, com justeza, uma verdadeira reprodução por cissiparidade, à maneira do que ocorre com certas formas inferiores da escala biológica.

Com essas considerações, queremos chegar à evidência de que — si já nos tempos antigos, quando a vida não apresentava a complexidade de hoje, se fazia sentir imperiosamente a necessidade de chefes — na atualidade, ante o crescente número de organizações decorrentes daquela subdivisão, essa necessidade se manifesta num outro caráter, além daquele, primordial, que foi objeto de nossas páginas anteriores: o da quantidade.

Evidentemente, si as organizações coletivas tendem a se multiplicar, mais e mais haverá necessidade de chefes para dirigi-las. E é efetivamente o que se verifica: *existe uma necessidade crescente de chefes.*

Uma outra consequência da complexidade do trabalho moderno é a seguinte: o surgimento de novos setores de ação dentro de uma mesma organização, imposto pela divisão do trabalho e pela especialização profissional, faz com que os indi-

viduos se distanciem cada vez mais da idéia central da empresa. Resulta disso que vão naturalmente afastando do pensamento, acabando por perdê-la, a noção de que a atividade que desempenham é uma parcela indispensável de cooperação numa obra coletiva muito mais importante que a simples tarefa atribuída ao setor em que se acham diretamente integrados. O laço que os prende à empresa torna-se, assim, impessoal. O chefe supremo se acha tão longe deles na escala hierárquica que dificilmente lhes é proporcionado estabelecer contato pessoal com ele.

Esse impessoalismo nas relações entre os elementos participantes de um mesmo conjunto é um fator negativo no que tange ao interesse que todos devem ter pelo objetivo final da empresa. Não é grato à natureza humana. Os nossos impulsos naturais não se adaptam a um ambiente de trabalho onde não exista o conforto da amizade e o calor da devoção pessoal.

Referindo-se a essa situação impessoal, frequentemente encontrada entre os indivíduos que compõem o corpo social das grandes organizações, escreve Ordway TEAD (6):

"Instead of the warm feeling of group solidarity which people want, they find only a tepid and formal relation to a corporate person".

Acresce que esse impessoalismo que tendem a assumir as empresas de grande vulto repercute frequentemente, e de modo desfavorável, sobre o trabalho e até sobre o comportamento dos elementos individuais, tornando-se mesmo um fator propício à eclosão de manifestações de indisciplina.

Realmente, em empresas de tal vulto, os elementos do corpo social carecem de uma idéia objetiva a respeito do patrão. Este se transforma quasi num ente abstrato, espécie de criatura mitológica, da qual nada há que esperar nem que temer. Disso se valem os agentes menos escru-

(6) "The art of leadership" — McGraw-Hill Book Co. — New York — 1935 — Pág. 7.



pulosos para descurarem a parte da tarefa que lhes incumbe. Si o chefe imediato se dá conta do que ocorre e toma as providências necessárias, tais agentes, confiados na longa distância que os separa do patrão — que julgam ser o único capaz de lhes aplicar sanções — reagem de maneira nem sempre favorável à disciplina, dificultando a marcha normal do trabalho e o desempenho da função do chefe, o que evidentemente não traz nenhum benefício à empresa.

Outro fator que também concorre para tornar impreciso, nos indivíduos, o propósito final da empresa é a natural tendência que têm os homens para encarar os problemas do conjunto em função da atividade própria que desenvolvem. Frequentemente consideram os setores em que trabalham como sendo o mais importante, sinão a única finalidade da empresa. É a tirania do órgão sobre o organismo, a que alude Goethe nas suas "Conversações com Eckermann".

E quanto mais se especializam as funções e mais se subdivide a organização, tanto mais aumenta esse perigo; os indivíduos passam a dedicar todo o seu esforço, todo o seu interesse, unicamente à realização da parcela de trabalho que lhes cabe no setor especializado, perdendo inteiramente de vista o objetivo geral. Tal tendência é tanto mais prejudicial quanto, frequentes vezes, se manifesta não apenas nos elementos executores, mas ainda nos próprios chefes inferiormente colocados na escala hierárquica, que se julgam amplamente exonerados de suas responsabilidades quando conseguem apresentar resultados satisfatórios para o seu setor, embora não corresponda exatamente aos fins do conjunto.

Esses são fatores prejudiciais, que só podem ser afastados si a empresa contar, nos vários graus da hierarquia, com chefes competentes e habeis. E si aquí os focalizamos, é para reafirmar o que dissemos atrás no tocante à *crescente procura de chefes*.

\*  
\*   \*  
\*

país é, sem dúvida, o campo em que as seis funções essenciais, que — segundo Fayol (7) — se originam da constituição de qualquer empresa, assumem extensão máxima, desdobrando-se em numerosos setores de ação. Por isso mesmo, também é no serviço público que avultam as repercussões desfavoráveis daqueles fatores negativos, acarretando graves danos para a marcha dos negócios públicos ao lado de prejuízos que, traduzidos monetariamente, representam somas consideráveis.

Tudo aquilo que foi dito relativamente ao número crescente de organizações coletivas; ao impessoalismo de relações existente, nas grandes empresas, entre o chefe e os agentes executores; ao afastamento destes e dos chefes intermediários da idéia diretriz; à concepção abstrata do "patrão" — todos esses fatores se manifestam, em sua força máxima, no serviço público.

As condições sociais e econômicas do mundo moderno têm obrigatoriamente ampliado, de modo considerável, o campo de ação estatal. As atividades governamentais se estendem, hoje em dia, a setores que, até há muito pouco tempo, eram deixados exclusivamente à iniciativa privada. Os desequilíbrios sociais decorrentes de causas que não nos atrevemos a analisar — nem seria cabível aquí — tornaram imperativa a intervenção do Estado em quasi todos os campos de atividade, sob pena de fracassar na sua missão principal, de produtor de bem estar coletivo. Por isso, a administração pública, já de si complexa em qualquer época, está adquirindo modernamente feição de empresa quasi ilimitada, uma vez que nos parece imprevisível saber até que ponto poderá o Estado deixar de intervir nas atividades particulares, nesta fase de transição e de ajustamento social que estamos vivendo. Da grande soma de atribuições que disso decorre, resultam o desdobramento dos órgãos do serviço público e a criação de novos serviços, destinados a exe-

---

(7) FAYOL, Henri — "Administration industrielle et générale" — Dunod, ed. — Paris — 1920 — Pág. 7.

Não conhecemos empresa mais complexa do que a administração pública. O governo de um



cutar as novas tarefas hoje também afetas ao Estado.

Desse fato, por sua vez, resultam aqueles fatores negativos que enumeramos atrás. Aquele impessoalismo de relações entre os agentes executores — no caso, os servidores do Estado — e os chefes altamente colocados na escala hierárquica; o Estado, expressão abstrata, como “patrão”; o distanciamento dos indivíduos em relação à idéia diretriz e às finalidades de conjunto — eis algumas questões que se apresentam nitidamente na administração pública e que constituem inegavelmente fatores prejudiciais à eficiência de seus serviços. E tais fatores só podem ser eliminados si o Estado tiver, à frente de suas repartições, por menores que sejam, chefes dotados das necessárias qualidades.

## II. A ARTE DE DIRIGIR

Dirigir é uma arte. Arte tanto mais sutil quanto a matéria com que lida é a alma humana. Por isso, todo aquele que pretenda dirigir eficientemente, um conjunto de seres humanos para atingir determinada finalidade, não deve desconhecer alguns princípios de psicologia sobre os quais se assenta aquilo que poderíamos chamar de *direção racional*. Duas correntes psicológicas distintas, sinão opostas, convergem no processamento da direção: uma, ligada ao chefe; outra, ligada aos subordinados. É impossível estabelecer qualquer psicologia do comando, si não se levar em conta essa divisão fundamental.

Alem da diferença de pontos de vista em que se acham colocados, existe entre aquele que dirige um grupo de indivíduos e estes, uma nítida separação psicológica no que se refere à atitude mental. A ação voluntária não apresenta o mesmo caráter num e noutros. Ao passo que a ação do chefe é individual e exprime seus sentimentos pessoais — embora influenciados pela hereditariedade, pela educação e pelo meio social — os subordinados tendem a assumir, predominantemente, uma atitude mental gregária, na qual o

sentimento coletivo se sobrepõe ao sentimento individual.

Estabelecer a harmonia entre essas duas atitudes mentais, em benefício do objetivo cuja realização lhe foi atribuída, eis o principal problema afeto ao chefe. Para resolvê-lo, é indispensável que ele possua uma boa base psicológica, que lhe permita analisar a própria personalidade — e, assim, conhecer-se a si próprio — e as diferentes personalidades de seus subordinados — de modo a adquirir um conhecimento profundo do pessoal com que vai trabalhar. Este último conhecimento é tão importante que Fayol o coloca em primeiro lugar entre os oito preceitos que discrimina como capazes de facilitar o exercício da direção. (8)

É comum ouvir-se dizer que, antes de conhecer-se uma máquina, é necessário conhecer primeiramente o homem que a deve conduzir. Com maior segurança ainda se poderá afirmar que antes de organizar-se uma empresa, qualquer que seja seu ramo de atividade, deve-se conhecer os indivíduos que constituirão o seu fator humano, isto é, o *pessoal*. Com este conceito, CRISTO CASACOF inicia seu excelente trabalho sobre a direção nas empresas industriais, reforçando-o, logo a seguir, com a seguinte idéia de Dubreuil:

“Le vrai problème n'est pas entre l'homme et la technique, mais simplement entre les hommes”. (9).

A arte de dirigir homens depende essencialmente da psicologia do chefe e da dose de senso comum de que seja dotado. Para que se faça uma idéia da sutileza que envolve a ação de um chefe, tenha-se presente a extrema variedade de características psicológicas existente entre os seres humanos. Dois indivíduos podem apresentar características bastante aproximadas, mas nunca idênticas. Em toda comunidade encontra-se uma grande variedade de indivíduos, possuindo cada um sua personalidade distinta.

(8) FAYOL, Henry — Op. cit. — Pág. 138.

(9) CASACOF, Cristo — “Direction des entreprises industrielles” — Dunod, ed. — Paris — 1937 — Pág. 1.



Não obstante, apesar de tais diferenças, o fato de se achar um grupo de indivíduos sob um comando único, e em condições de existência comuns, leva-os a adquirir, em conjunto, características médias por vezes bem definidas. Da habilidade do chefe no manejar os diferentes temperamentos individuais de seus subordinados, dependerá o maior ou menor tempo em conseguir alcançar essa *personalidade coletiva média*, sempre desejável para facilitar sua missão.

A idéia diretriz da empresa, que deverá estar constantemente presente no espírito do chefe, é talvez o principal fator na obtenção dessa média. Transmitindo-se como se fosse uma corrente elétrica, da vontade do chefe para todos os quadros de pessoal e manifestando-se em qualquer tempo e em qualquer lugar, ainda que nem sempre formalmente expressa, ela atuará como vínculo comum, ligando todos os indivíduos em torno do objetivo do grupo e agindo, portanto, como nivelador de diferenças temperamentais.

É pela ação educativa persistente do chefe que a idéia diretriz se transformará em hábito, que outra cousa não é senão a repetição das mesmas ações até que passem do domínio conciente ao inconciente. Acorre-nos à memória, neste momento, o conceito de Gustave LE BON, que nos ficou de leituras a que nos dedicamos, tempos atrás sobre assuntos pedagógicos: "*L'education est l'art de faire passer le conscient dans l'inconscient*".

É bastante conhecida, aliás, a contribuição do hábito para o melhor desempenho de certas atividades. Um operário que pela primeira vez aciona uma máquina despende um grande esforço de atenção e, geralmente, de reflexão. Com o tempo, à força de se repetirem, seus movimentos adquirem, cada vez mais, precisão e automatismo. A atenção conciente com que eram executados decresce paulatinamente cedendo lugar a um recalçamento progressivo para o subconciente. O controle da regularidade das reações passa a processar-se nessa nova região psicológica, havendo como que uma verdadeira descentralização.

Processo idêntico se produz em matéria de educação moral: os princípios que o chefe deliberadamente inculca em seus subordinados — seja pelo exemplo pessoal, seja pelo exemplo alheio, seja pela persuasão da sua utilidade prática — assim como os princípios hauridos no meio social ou recebidos por ancestralidade — isto é, por experiências repetidas através de sucessivas gerações — apresentam-se inicialmente à consciência. Depois, à medida que sua substância é assimilada, são recalçados para o subconciente.

Pode dar-se o caso de interferência posterior no hábito já adquirido, por meio de uma nova associação de idéias, reforçada pela repetição. Os princípios já integrados no subconciente serão então dissipados e, até mesmo, substituídos. Em tal caso, a intervenção oportuna do chefe, valendo-se da imagem ou da palavra que os sintetiza, apresentá-los-á de novo no campo da consciência. Assim, recolocado numa atmosfera mental propícia, o indivíduo voltará a agir de acordo com os princípios que lhe haviam sido anteriormente inculcados.

Mas, orientar automaticamente a atividade mental dos indivíduos, num sentido determinado, será sempre conveniente? Evidentemente não.

Em primeiro lugar, o domínio do automatismo não é limitado. O chefe que pretendesse conduzir seu pessoal exclusivamente pela criação de reflexos, isto é, transformando seus subordinados em simples autómatos, daria fraca prova de sua capacidade de direção. O ato automático é de grande valor e, portanto, recomendável para certas atividades. Para outras, contudo, é contraindicado: nem todas se prestam a uma execução automática eficiente.

Em segundo lugar, cumpre nunca perder de vista que os subordinados são entes humanos e como tais devem ser tratados. É pelo raciocínio que se chega às regiões superiores da alma, à parte não animal do ser humano.

Os conhecimentos já integrados no subconciente aí permanecem armazenados, prontos a passarem, ao primeiro estímulo, do estado potencial



à ação. Mas esse ato automático, despido de qualquer iniciativa própria, não satisfaz aos homens dotados, ainda que em parcela mínima, de iniciativa própria, da vontade de progredir. Só pode agradar aos incapazes, aos comodistas, aos conformados. Não passa de um instrumento de conservação, de paralização da iniciativa e, portanto, de rotina.

Contrariamente, a reflexão permite estender o campo dos conhecimentos e ampliar a perspectiva individual. É um instrumento de aquisição de cultura e, portanto, de progresso.

Para que a educação seja completa, deve dirigir-se mais ao julgamento do que à memória. Seja qual for a categoria social dos subordinados — operários, soldados ou funcionários públicos — é dirigindo-se à sua inteligência que os chefes desenvolverão as aptidões dos melhores dotados, transformando-os em colaboradores eficientes na consecução da finalidade visada. Do senso de medida do chefe dependerá a maior ou menor aplicação deste ou daquele processo.

"A arte de dirigir é eminentemente oportunista" diz Girardet, citado por CASACOF (10). Não existem métodos padronizados de direção. Poder-se-ia afirmar que há quasi tantos métodos de direção quantos são os indivíduos a dirigir. Nenhum indivíduo é perfeito; todos têm falhas, mais ou menos acentuadas. A arte do chefe consiste em torná-las inofensivas para a coletividade. Para conseguir o máximo de um indivíduo, o chefe deve conhecê-lo a fundo, considerar seu temperamento, suas paixões e dar-lhe ordens de acordo com a opinião que dele faça.

O chefe psicólogo não ignora que é muito mais eficiente *dirigir* do que *mandar*. Pelo menos no que se refere ao serviço público, não temos dúvida a tal respeito. Acreditamos que, nas classes armadas, o *comando* se deva exercer em seu sentido pleno, uma vez que a organização militar apresenta aspectos nitidamente diferenciados da organização civil.

Da nossa pequena experiência pessoal na direção de um setor limitado, podemos afirmar que todo aquele que é responsável pela conduta de seus semelhantes num dado mister, deve agir sempre com tato, com delicadeza, com justiça, com equidade e, tendo em vista as diferenças individuais, com contemplação para com a sensibilidade de cada um, evidentemente nos limites do possível, isto é, sem que tal modo de proceder acarrete prejuízos ao serviço.

Tomando como base aquele princípio, de que *é melhor dirigir do que mandar*, o chefe granjeará a afeição de seus subordinados, os quais, de bom grado, cooperarão com ele na realização das finalidades do serviço, formando um ambiente propício ao trabalho e às iniciativas individuais fecundas. E a colaboração estreita, consciente e interessada do pessoal com o chefe, em prol da realização do objetivo comum, eis o fundamento essencial da direção metódica.

Ordway TEAD (11) assim define a arte de dirigir:

"Leadership is the name for that combination of qualities by the possession of which one is able to get something done by others chiefly because through his influence they become willing to do it".

Tal definição envolve dois elementos essenciais: um objetivo definido a ser alcançado e uma harmonização de desejos entre chefe e subordinados.

Quanto ao primeiro, não carece de discussão. Seja o que for que se dirija, dirige-se-o para algum lugar ou para algum fim. E quando a meta a ser alcançada dependa de esforços coletivos, é indispensável que cada elemento constitutivo do grupo esteja bem informado a respeito.

A harmonização de desejos consiste na fusão das vontades, do chefe e de cada indivíduo subordinado, de maneira a comporem uma força única altamente interessada na realização da fi-

(10) *Op. cit.* — Pág. 17.

(11) "Human nature and management" — McGraw-Hill Book, ed. — New York and London — 1933 — Pág. 149.



nalidade de empresa. Requer da parte do chefe conhecimentos teóricos de psicologia que, no exercício da direção, serão aplicados praticamente de acordo com o que lhe indicarem o conhecimento do seu pessoal e o bom senso próprio.

Conhecido de todos o objetivo a ser alcançado, ao chefe compete apresentá-lo aos subordinados como digno do esforço de todos e conveniente à coletividade, levando-os a se interessarem pelo mesmo de forma a que busquem realizá-lo, não unicamente como uma obrigação a ser cumprida, mas sobretudo como a maneira de dar satisfação a um desejo próprio, esse desejo inato de auto-realização e de plenitude que todos os homens possuem em maior ou menor grau.

"The activities which people do well, faithfully and persistently and which give them that vital sense of spontaneous generation from within are those prompted by a realisation that they themselves are getting a sense of self-fulfillment from them".

É o que diz Ordway TEAD a esse respeito (12).

Temos pois, que o chefe deve procurar desenvolver no grupo um estímulo ou motivação que gere espontaneamente, da própria vontade dos comandados, os esforços que os levarão a realizar os resultados por ele visados.

Convencidos os componentes do grupo de que os propósitos da empresa são nobres, ou são úteis, ou correspondem ao interesse da coletividade, certamente o chefe terá conseguido o seu apoio constante à realização da tarefa comum.

Contrariamente, si os propósitos visados são mesquinhos, egoístas, limitados, ou como tais forem tidos, jamais exercerão, permanentemente, atração sobre o pessoal e jamais lhe despertarão o entusiasmo.

Em suma, o meio mais eficiente de exercer influência constante sobre um grupo de indivíduos, consiste em criar, em cada um deles, condições psicológicas propícias, pelas quais cada um,

espontaneamente, movido pelo próprio desejo, se esforce por conseguir os resultados visados.

\*  
\*      \*

Como criar, no serviço público, condições psicológicas favoráveis à maior eficiência do pessoal? Qual o sentimento que os chefes devem preferentemente estimular, nos servidores do Estado, para incutir-lhes maior entusiasmo no trabalho?

É difícil responder-se com precisão a tais perguntas. A natureza humana não permite o estabelecimento de princípios rígidos sobre a conduta dos indivíduos, nem conclusões definitivas a respeito de suas reações.

De um modo geral, todavia, não será temeridade afirmar-se que o funcionário público do Brasil oferece uma condição psicológica que se presta grandemente a ser utilizada como fonte de motivação de interesse especial pela atividade que lhe esteja afeta. Queremos nos referir ao seu patriotismo.

É incontestável que o sentimento patriótico existe em alta dose entre os servidores do Estado. A nossa experiência pessoal, a nossa convivência com grande número deles — de todos os graus, constituindo por isso uma amostra válida — nos deram essa convicção. Mais manifesto em uns, mais encoberto em outros, o fato é que ele está potencialmente na massa do nosso funcionalismo.

Saber conduzir habilmente esse sentimento em benefício do serviço, dando-lhe essa feição especial que se chama espírito público, eis um elemento precioso para todo chefe que se disponha a obter de seus funcionários o entusiasmo pelo trabalho que executam e formar esse estado de ânimo coletivo tão bem definido pelos franceses como "esprit de corps".

Isso poderá ser conseguido si os chefes de serviços públicos mantiverem sempre presente aos seus subordinados, sem alarde, pela ação, pela palavra discreta, pela sinceridade de propósitos, pelo bom exemplo, que a função pública é uma



profissão digna como as que mais o sejam, que tem, mais que qualquer outra, uma finalidade eminentemente social e que o servidor do Estado representa, em última análise, o elemento com que conta o Governo para executar a sua missão elevada, o bem estar coletivo.

Estamos absolutamente convencidos de que quando todos os servidores do Estado estiverem compenetrados dessa responsabilidade que lhes cabe e do alto sentido da tarefa que lhes incumbe, muito se terá conseguido em benefício da eficiência do pessoal. Despertados e vitalizados esses elementos psicológicos, eles exercerão suas funções não apenas como meio de vida, mas como uma profissão digna, altruística, cujo exercício lhes proporciona a satisfação de um desejo nobre — o de servir à sua Pátria — e que, mais que outra coisa qualquer, lhes trará aquela sensação de plenitude que decorre da convicção de ser-se útil a seus semelhantes pela afirmação quotidiana do próprio valor pessoal.

### III. O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE

A primeira condição para que um indivíduo possa exercer um cargo de chefia é, obviamente, a de achar-se investido de autoridade. De autoridade legal que lhe é delegada pela sociedade e que lhe confere, paralelamente, o poder de aplicar sanções.

Autoridade legal e poder de aplicar sanções, eis os dois elementos fundamentais, indispensáveis ao desempenho de qualquer função de chefia. Si aquela é condição primária, este se lhe segue como corolário natural, pois

"pour certains exécutants paresseux, indisciplinés ou malveillants, la crainte de ces sanctions est le commencement de la sagesse". (13)

Essa autoridade estatutária, formal, atribuída a um indivíduo por quem de direito, não é, porem e infelizmente, bastante. Dizemos infelizmente porque, si assim não ocorresse, o problema

da direção nunca teria existido e nós certamente nunca o teríamos escolhido para tema do nosso trabalho.

Mas o fato é que o exercício eficaz da autoridade somente se torna possível quando, ao lado da que lhe é formalmente conferida, o chefe possui como complemento indispensável, uma autoridade pessoal que o imponha ao respeito, à admiração e à estima dos subordinados.

Realmente, uma autoridade que repousasse exclusivamente no temor das sanções seria precária e bastante ineficaz, diz MERMET, acrescentando :

"L'autorité ne devient ample, forte, féconde et réellement productive que si elle est fondée sur la valeur ou sur la sympathie qui engendrent la confiance dans le chef. Un chef capable, qui a su s'attirer le cœur de ceux qui travaillent avec lui pour une grande cause, est sûr d'être suivi sans qu'il lui soit besoin de faire appel à la crainte pour se faire obéir". (14)

É essa autoridade pessoal que ratifica a autoridade estatutária e torna o exercício da chefia muito mais fácil e de resultados muito mais compensadores.

Ela só se consegue em virtude de um conjunto de qualidades, intelectuais, morais e físicas, difíceis de se encontrarem reunidas num indivíduo e que constituem os fatores da *personalidade* do chefe.

É a personalidade forte, capaz de atrair admiração, de despertar simpatia, que confere esse dom raro de comandar pela submissão voluntária, pela satisfação de obedecer, pela cooperação dos subordinados.

A personalidade constitui, efetivamente, um poderoso fator de autoridade, que se manifesta com mais vigor nos momentos difíceis. O sucesso de um chefe e, portanto, da causa que lhe foi entregue, exprime quasi sempre o valor de suas qualidades pessoais como condutor de homens. Os exemplos que apoiam esta assertiva são inúmeros na história do mundo e nem rei-

(13) MERMET, Armand — Op. cit. — Pág. 9.

(14) Idem.



vindicamos originalidade para o conceito. Já o imortal Camões o exprimiu com palavras muito mais sugestivas, pois que embelezadas pelo ritmo da sua metrificacão clássica:

"Que hum fraco Rei faz fraca a forte gente".

(Os *Lusiadas* — Canto III — Estrofe CXXXVIII)

Na verdade, há duas maneiras de exercer a autoridade. Uma consiste em reprimir qualquer ato indesejavel pela força, pelo temor ou pelo castigo; é o método direto, simplista, ao qual se resigna o chefe que não se sente seguro das próprias aptidões. A outra, de uso muito mais subtil, requer tato, paciência, espirito compreensivo, aptidão especial no trato com os semelhantes; visa substituir o temor das sanções pelo incentivo ao trabalho e desenvolver nos subordinados o entusiasmo, a iniciativa, a cooperação.

Assim não há mal em repeti-lo — o exercício eficaz da autoridade se baseia no conhecimento do espirito humano.

A boa execução de uma ordem dada está na razão direta desse poder inspirador da ação, criador da fé no objetivo a alcançar, só possuido pelos homens dotados daquele conjunto de qualidades que lhes confere uma personalidade capaz de influenciar permanentemente o espirito de seus semelhantes.

Individuos há que nascem com o dom de dirigir; outros há que, convenientemente treinados e valendo-se das lições da experiência, chegam a transformar-se em chefes aceitaveis; outros, enfim, por melhores intenções que tenham, jamais conseguirão conduzir homens para a busca de um objetivo comum. O bom êxito de uns e o insucesso de outros se prendem a causas individuais, imponderaveis, impossiveis de serem determinadas com precisão, mas cuja existência se manifesta claramente no exercício da autoridade.

\*

\* \*

Encaremos agora o exercício da autoridade no campo que nos interessa mais de perto: a administração pública.

O problema da chefia no serviço público se complica em função da própria complexidade do conjunto. A grande maioria dos que aí ocupam postos de direção acha-se, ao mesmo tempo, na situação de chefe e subordinado. Por isso, o exercício da autoridade se choca frequentemente com tropeços de toda sorte, que põem à prova a aptidão para a chefia.

O chefe de um serviço oficial nunca deve perder de vista que é uma peça importante de um todo orgânico. Sua ação deve ser desenvolvida tendo em mira o ponto de vista coletivo e não um ponto de vista estreitamente individual. Sua autoridade pessoal só se afirmará si for dominada pela autoridade social do organismo de que faz parte. Portanto, tudo aquilo que contribuir para criar ou manter a autoridade da administração refletirá beneficemente sobre a sua própria. E, reciprocamente, qualquer esforço tendente a prestigiar a autoridade dos chefes, nos vários graus da escala hierárquica, reverterá em benefício da administração.

Assim, o exercício da autoridade, por parte de um chefe de serviço, é facilitado pelo conhecimento de um certo número de regras práticas, ditadas pela experiência e cuja aplicação é imposta por aquela situação a que já nos referimos, de ser ele, ao mesmo tempo, chefe e subordinado.

Tais regras visam assegurar a autoridade do superior, a autoridade própria e a autoridade do subordinado.

a) *Para assegurar a autoridade do superior.* — Nenhum chefe colocado num grau intermediário da hierarquia pode aspirar ao pleno exercício da autoridade si não souber a seu turno, prestigiar a autoridade de seus superiores. De sua atitude para com estes dependerá, em grande parte, a dos que lhe são subordinados.

A confiança nos chefes da sua autoridade legal aliada a qualidades pessoais, é o fundamento da união que deve reinar, para a boa marcha do trabalho, entre o pessoal de uma empresa, mormente quando esta assume a extensão da administração pública.



Para essa confiança no que se relaciona ao conjunto, o senso de hierarquia, o senso de disciplina, o respeito para com os superiores, por parte dos chefes intermediários, são condições de alta importância que contribuem poderosamente para assegurar a autoridade superior e, de modo reflexo, a própria.

O respeito e a obediência aos superiores não querem dizer, todavia, que o chefe intermediário se limite a ser um "yes man".

Haverá ocasiões em que um chefe verdadeiramente à altura de seu cargo se encontre contrariado para cumprir uma ordem superior, por lhe parecer que isto não corresponda ao interesse do serviço. O que lhe impõe, em casos tais, é a coragem de manifestar, com franqueza, sua opinião a respeito da ordem recebida, não com espírito de procurar depreciar o superior, mas manifestando claramente o intento de cooperar com ele em benefício da administração. Isso só é possível quando o superior, por sua vez sabe inspirar verdadeira admiração e devotamento constante.

Assegurando a autoridade superior, o chefe intermediário estará contribuindo para manter o moral da *équipe*, o que constitui uma das condições primordiais para o exercício da autoridade. E o moral do conjunto é função da confiança inspirada ao pessoal por aqueles que formam a escala de chefes.

Por isso, é absolutamente contra-indicado criticar ou procurar diminuir a pessoa de um superior na presença dos subordinados. Tal modo de proceder abalará a confiança destes, repercutindo prejudicialmente no serviço pela quebra do moral do conjunto. Acresce que a deselegância de tal atitude produz efeitos psicológicos danosos no que diz respeito ao prestígio do chefe intermediário com seus subordinados diretos.

Da mesma forma não se deve criticar uma ordem superior perante os subordinados. Além de inútil, o fato proporciona um mau exemplo que pode conduzir à formação de ambiente propício a manifestações de indisciplina. O chefe de

serviço que discordar de uma ordem recebida deve apresentar suas objeções diretamente ao seu superior, manifestando-lhe com franqueza seu ponto de vista e solicitando esclarecimentos. Muitas vezes os fatos são apreciados sob diferentes aspectos, conforme sejam encarados deste ou daquele grau de hierarquia; e uma ordem que, à primeira vista, poderia se apresentar como prejudicial ao serviço, aparece, mediante um simples esclarecimento do superior, como sendo exatamente o oposto.

Caso haverá em que o arbítrio, a prepotência do superior, exija o cumprimento da ordem dada, embora manifestamente contrária ao interesse da administração. Evidentemente, em tais circunstâncias, ao chefe digno do posto que lhe foi confiado não há duas soluções: só lhe resta demitir-se do cargo. Assim conciliará as duas faces da questão: não concorrerá para o prejuízo do serviço nem infringirá a disciplina.

De um modo geral, porém, as ordens superiores devem sempre ser acatadas perante os subordinados. Ao chefe de serviço compete prestigiá-las, ainda que pessoalmente não lhe agrade, nunca deixando transparecer, em face de seus subalternos, qualquer impressão que possa diminuir-lhes o interesse pela sua perfeita execução.

Agindo dessa forma, prestigiando o seu superior, recebendo suas ordens de bom grado, ele reforçará cada vez mais o moral do conjunto e, ao mesmo tempo que facilita o exercício da própria autoridade, estará contribuindo, como deve, para a marcha eficiente dos serviços públicos.

*b) Para assegurar a própria autoridade.* — Nesse sentido, damos aqui algumas regras práticas de cuja utilidade podemos dar nosso testemunho pessoal.

A primeira delas é a coragem das responsabilidades. Não há chefia sem responsabilidades. Um chefe deve não só assumi-las integralmente como, até, procurá-las. Nada mais lamentável para um chefe do que fugir às responsabilidades



e, sobretudo, atirá-las sobre um subordinado no caso de um insucesso.

Reconhecer os esforços dos subalternos, louvâ-los, incentivá-los, é de grande alcance para o exercício da autoridade. Um chefe que dá a impressão de ignorar o trabalho do seu pessoal, de não avaliar seus reais méritos, acaba por decepioná-los, desprestigiando a própria autoridade.

Dar ordens precisas e, si possível, somente as que decorrem de ordens superiores. Explicá-las convenientemente quando possam parecer estranháveis. Evitar as contra-ordens, que, quando frequentes, contribuem para a desconfiança do pessoal relativamente à capacidade do chefe.

Não se prevalecer, a não ser em casos extremos, do poder de aplicar sanções, considerando-as como possuindo, sobretudo, um valor de exemplo. Para esse resultado, o chefe habil exercerá um controle severo sobre o trabalho dos subordinados, prevenindo possíveis faltas para não ter que remediá-las ou puni-las.

Mostrar-se rigoroso contra qualquer manifestação de indisciplina, agindo sempre, impessoal e inflexivelmente, com justiça. Em caso de pequenas faltas, chamar o subordinado em particular e mostrar-lhe o seu erro, evitando pequenas punições, mormente em presença dos outros, o que é contraproducente.

Manter sempre a serenidade. O auto-domínio é uma grande qualidade dos chefes e fator de primeira ordem no exercício da autoridade. Embora humano como os demais, sujeito a emoções violentas, de cólera, de medo, de desânimo, o verdadeiro chefe é aquele que sabe usar todas as forças da inteligência para se dominar. "L'homme supérieur est impassible. On le blâme, on le loue, il va toujours", afirmava Napoleão. (15)

c) *Para assegurar a autoridade do subordinado.* — Um chefe que tenha sob suas ordens outros chefes de grupos deve ter interesse, para a boa

ordem do serviço e para a facilidade do seu próprio exercício, em prestigiar a autoridade dos mesmos. Para isso, é regra elementar dar suas ordens diretamente a eles, sem passar por sobre a sua autoridade, da mesma forma que não deve permitir que passem sobre a sua. É o que constitui o senso de hierarquia a que já nos referimos.

Saltar um degrau da escala hierárquica representa, por parte de um subordinado, uma falta de deferência, um sintoma de desconfiança ou mesmo de indisciplina. Da parte de um superior é arriscar-se a quebrar a autoridade intermediária.

Um chefe que interfira desnecessariamente nas atribuições de seu subordinado dificulta-lhe o exercício da autoridade. O princípio da unidade do comando tem sua aplicação mais lata na administração pública, dada a extensão da escala de chefes. A interferência na esfera de ação de um chefe inferior denota falta de confiança na sua capacidade, quando não traduza um espírito receioso que julga só poder ser bem feito o que se faz por si próprio.

Outra regra útil para manter a autoridade de um subordinado é nunca desautorá-lo em público. Isto é tão meridiano que nos dispensamos de qualquer outro comentário a respeito.

Finalmente, em relação aos chefes subordinados, o superior deve apreciar com justiça os méritos de cada um. Embora subordinados, eles também têm a seu cargo a condução de homens. Por isso, sua incapacidade reveste-se de aspecto muito mais grave do que a de um simples elemento individual constitutivo do conjunto. Eliminar os incapazes é reforçar a autoridade dos que se mostram dignos de exercê-la.

#### IV. QUALIDADES NECESSÁRIAS AOS CHEFES

Do que foi dito no capítulo anterior, já se pode concluir que a todo indivíduo investido num posto de comando são exigidas algumas qualidades especiais que não se encontram presentes na massa dos seres humanos.

(15) Citação de MERMET — *Op. cit.* — Pág. 50.



Tais qualidades, ou atributos, se prendem à personalidade total do indivíduo, quer dizer, dizem respeito ao seu caráter, à sua inteligência, ao seu físico.

Vamos transcrever, de alguns dos autores de que nos valem para a elaboração deste trabalho, as qualidades que eles julgam necessárias àqueles a quem incumbe a direção de grupos de homens. São eles Ordway TEAD, Henri FAYOL e o Almirante Sims, este último citado por Eduardo D. JONES.

Convém esclarecer que, dos três, apenas o primeiro, na realidade, faz uma discriminação de qualidades. Os outros dois estabelecem conselhos ou regras práticas que a sua experiência provou serem eficientes para o exercício da direção. Isso, contudo, não significa, ao nosso modo de ver, que estejam mal colocados no presente capítulo, pois da capacidade do chefe em aplicá-las se poderá inferir quais as qualidades correspondentes.

Ordway TEAD (16), após afirmar que qualquer lista de qualidades necessárias apresentada será sempre arbitrária — pois que tais qualidades não se manifestam necessariamente em todas as espécies de direção — discrimina as dez seguintes que, quando reunidas num mesmo indivíduo, lhe parecem idealmente desejáveis:

1. Energia física e nervosa
2. Senso de determinação e de direção
3. Entusiasmo
4. Cordialidade e afeição
5. Integridade
6. Capacidade técnica
7. Decisão
8. Inteligência
9. Habilidade para ensinar
10. Fé

FAYOL (17) declara que a arte de comandar se baseia em certas qualidades pessoais e no conhecimento dos princípios gerais de administração. Os possuidores de tal arte revelam-na tanto

nas pequenas como nas grandes empresas. Como todas as outras artes, ela possui sua gradação: quanto maior seja a unidade a dirigir, em qualquer domínio, na indústria, no exército, na política etc., mais complexas e mais raras serão as qualidades necessárias para sua direção.

FAYOL limita-se à relembrar os seguintes preceitos que têm por objeto facilitar o exercício da direção:

1. Ter um conhecimento profundo do seu pessoal
2. Eliminar os incapazes
3. Conhecer perfeitamente as convenções que ligam a empresa a seus agentes
4. Dar o bom exemplo
5. Fazer inspeções periódicas do corpo social; servir-se nessas inspeções de quadros sinóticos
6. Reunir seus principais colaboradores em conferências nas quais se preparem a unidade de direção e a convergência de esforços
7. Não se deixar absorver pelos detalhes
8. Visar à atividade, à iniciativa e ao devotamento por parte do pessoal

E. D. JONES (18), ao transcrever as regras formuladas pelo Almirante William S. Sims, da armada norte-americana, salienta que tais regras se fundamentam essencialmente no que ensina o "trato das gentes" e na observação do que caracteriza a natureza humana. Aliás, algumas dessas regras se acham implicitamente formuladas em nosso capítulo anterior, já como fruto de nossa experiência pessoal, já com o reforço de outras leituras que fizéramos antes de termos à mão o tratado de JONES, entre os quais cumpre mencionar a do opúsculo de Armand MERMET já referido.

Eis as regras do Almirante Sims:

1. Procurar sempre que se compreenda claramente a índole de nossa missão.

(16) "The art of leadership" — Pág. 83.

(17) *Op. cit.* — Pág. 138.

(18) JONES, Eduardo D. — "Organización y administración de empresas industriales" — Trad. espanhola — Editorial Labor — Barcelona — 1934 — Pág. 294.



2. Solicitar indicações e considerá-las cuidadosamente.
3. Realizar, com esse objetivo, conferências oportunas.
4. Utilizar a competência sempre que possível.
5. Expor a necessidade de adestrar-se constantemente.
6. Informar-se devidamente antes de dar instruções.
7. Incitar os subordinados a procurarem dados junto aos chefes e esforçar-se para que esses dados lhes sejam facultados.
8. Habituat os subordinados a exercitarem sua iniciativa apresentando-lhes problemas oportunos.
9. Ter presente que, quando se consegue difundir o sentimento de fidelidade, fica afastada a maior parte dos obstáculos com que pode tropeçar um chefe.
10. Manter a disciplina recorrendo o menos possível à autoridade superior.
11. Ser indulgente para com as faltas devidas à inexperiência.
13. Abster-se de qualquer aspereza nas maneiras ou no proceder.
14. Nunca destruir nem diminuir o amor próprio de um indivíduo humilhando-o perante os demais.
15. Nunca permitir que o mau humor devido a algum achaque influa na atitude que se deve manter ante os subordinados.
16. Não impor corretivos rigorosos por faltas leves.
17. Lembrar-se de que todas as sanções têm por objeto corrigir; corrigir o culpado e servir de aviso aos outros que se achem no mesmo caso.
18. Não tomar providência alguma, nem se traçar uma linha de conduta sem considerar antes, cuidadosamente, o efeito que possa produzir na fidelidade de cada indivíduo, em sua formação moral e na disciplina.
19. Ter presente que cada ato de caráter oficial exerce sempre certa influência, num sentido ou em outro.
20. Evitar toda crítica antagônica relativa à autoridade, ou qualquer comentário que implique uma censura, embora sem intenção hostil.

★

★      ★

Quanto a nós, concordamos com Ordway TEAD no que respeita à arbitrariedade de qualquer lista de qualidades necessárias a um chefe. Entretanto, a nossa observação e a nossa expe-

riência, aliadas a alguma reflexão sobre o assunto, permitem-nos estabelecer uma lista de atributos que, caso se encontrem reunidos num mesmo indivíduo, são garantia suficiente para o desempenho de qualquer função de chefia na administração pública.

Cumpramos consignar as dificuldades que se nos depararam ao empreendermos a discriminação de tais atributos. Nossa primitiva intenção era resumir o mais possível, apresentar as qualidades que reputamos essenciais ao exercício da direção. Como se verá, embora tenhamos a pretensão de não termos fugido a esse propósito, a nossa lista se compõe de 17 qualidades, o que não constitui precisamente um "record" quanto ao mínimo. Mas, todas as que se acham na lista abaixo são, na verdade, de valor primordial para o exercício da chefia e a ausência de qualquer uma delas poderá, em certas circunstâncias, causar grandes dificuldades ao chefe. A ordem em que se acham dispostas nada significa quanto à maior ou menor importância de cada uma. Todas elas contribuem para formar a personalidade do chefe, havendo mesmo, entre umas e outras, uma relação de dependência mais ou menos acentuada. Ei-las:

1. Saúde física e mental
2. Inteligência superior
3. Cultura Geral
4. Conhecimentos de psicologia
5. Conhecimentos gerais de administração
6. Capacidade técnica
7. Experiência
8. Espírito público
9. Iniciativa
10. Força de vontade
11. Coragem moral e física
12. Respeitabilidade
13. Serenidade
14. Discreção
15. Polidez
16. Habilidade para ensinar
17. Equidade

Passemos agora em revista cada uma delas em particular.



1. *Saude física e mental.* — Seria desnecessário salientar a necessidade da saude física. É qualidade básica para o desempenho de qualquer atividade. Do equilibrio orgânico decorrem quasi todas as outras qualidades que contribuem para formar a personalidade do indivíduo. É a saude que lhe dá o bom humor, a disposição para o trabalho, a serenidade, a capacidade de resistência, etc. Quanto à saude mental, cremos não ser preciso aduzir argumentos em favor de sua indispensabilidade... Em suma, o velho adágio, "mens sana in corpore sano" resume perfeitamente este item.

2. *Inteligência superior.* — A inteligência é a mais brilhante das faculdades. Um chefe deve possuí-la em grau elevado. Inteligência agíl, que se manifesta na rapidez com que o chefe utiliza suas faculdades de atenção, de comparação, de memória e de julgamento. Ao lado do discernimento que lhe proporciona, facilitando-lhe a ação, ela contribue poderosamente para criar nos subordinados o sentimento de admiração pelo superior, um dos fatores mais preciosos do eficiente exercício da direção.

3. *Cultura geral.* — Somente os homens forrados de uma sólida cultura geral são capazes de encarar com clarividência os problemas que se lhes apresentam, dominando-os do ponto de vista mais propício à sua solução. Essa cultura só a possuem os indivíduos que fizeram um curso secundário bem ministrado e bem aproveitado. A cultura clássica, as humanidades, ampliam o campo da inteligência, dando-lhe maior flexibilidade. Um chefe com sólida cultura geral estará apto a atender satisfatoriamente às numerosas e diversas questões formuladas por seus subordinados, impondo-se assim, cada vez mais, no seu conceito e na sua admiração.

4. *Conhecimentos de psicologia.* — Já no segundo capítulo desse trabalho mostramos a importância que apresenta para o exercício da direção o conhecimento da alma humana. Exi-

mimo-nos, pois, de apresentar outras considerações a respeito.

5. *Conhecimentos gerais de administração.* — São indispensaveis. Todos os elementos com que FAYOL define o verbo *administrar* — prever, organizar, comandar, coordenar e controlar — representam atribuições nítidas da chefia. Ainda de acordo com FAYOL, a maior ou menor dose de capacidade administrativa depende do grau da escala hierárquica em que se achar colocado o chefe: quanto mais alto for o seu posto, tanto mais necessária lhe será essa capacidade.

6. *Capacidade técnica.* — Um chefe deve necessariamente possuir conhecimentos especiais sobre a atividade que constitue objeto do setor que lhe será afeto. Esse conhecimento será maior ou menor, conforme o serviço a dirigir seja mais ou menos especializado.

7. *Experiência.* — Queremos nos referir não só à experiência proporcionada pela cultura, mas também à resultante da prática adquirida no exercício de outras atividades. As lições fornecidas pela experiência própria gravam-se indelivelmente na memória e, quando se reproduzem circunstâncias idênticas àquelas de que resultaram, a lembrança das mesmas acode quasi que imediatamente indicando o caminho a seguir. É fator de grande relevância para o exercício da chefia.

8. *Espírito público.* — É esse complexo indefinível de qualidades morais que levam o indivíduo a desempenhar uma função com o máximo devotamento, desinteressado de proventos pessoais, visando servir ao Estado, isto é, à coletividade, não apenas como um dever de todo cidadão digno, mas como satisfação de um intenso desejo interior de ser útil ao seu país e a seus compatriotas. É qualidade do mais alto valor para qualquer agente da administração pública e indispensavel àqueles que nela ocupam postos de direção.

9. *Iniciativa.* — É a faculdade de conceber um plano e de executá-lo. Um chefe deve agir; e agir é empreender, é ousar. É preferível enganar-se a não ter iniciativa. A passividade é um dos piores inimigos do bom exercício da direção.



Um verdadeiro chefe não pode adotar uma atitude estática, estéril; somente a ação dinâmica produz resultados. O espírito de iniciativa, que deve existir em alta dose nos chefes, resulta da confiança em si próprio; e esta, por sua vez, contribue fortemente para a confiança dos subordinados.

10. *Força de vontade.* — É outra grande qualidade dos chefes. Desde que toma uma decisão e aceita sua responsabilidade, um chefe deve persistir na sua realização, a não ser que surjam obstáculos imprevisíveis e intransponíveis. Subentende-se, é claro, que antes de decidir ele teve o cuidado de obter todos os informes necessários e de pesar os elementos de sua determinação. A vontade firme, a perseverança nas decisões, desde que justas, inspiram confiança aos subordinados; nada os desencoraja mais do que um chefe vacilante.

11. *Coragem moral e física.* — Frequentemente um chefe terá que tomar decisões que lhe sejam penosas. Para isso é preciso que possua uma grande coragem moral. Esta lhe dará também forças para enfrentar críticas tendenciosas ou más interpretações de sua conduta. A covardia moral é inadmissível em qualquer indivíduo que tenha sob sua responsabilidade a direção de um grupo. A coragem física, por sua vez, é complemento indispensável daquela. É, diz MAUROIS, "la seule vertu qui ne permet pas l'hypocrisie". E, na verdade, não são pouco frequentes os casos de chefes que deixam de tomar providências necessárias especialmente no terreno da disciplina, receando qualquer desforço físico da parte do subordinado, pelo qual já tenham sido, velada ou abertamente, ameaçados.

12. *Respeitabilidade.* — Um chefe, ainda que cordial e afável, deve inspirar respeito a seus subordinados. Ora, só consegue fazer-se respeitado aquele que é respeitável. E a respeitabilidade não decorre de atitudes físicas estudadas, de expressões fisionômicas severas. Resulta de ati-

tudes morais. Um grande chefe é um grande caráter. A correta maneira de proceder, tanto na vida particular como na pública, confere ao chefe uma força moral que o impõe ao respeito dos seus subordinados. Poder-se-á discordar de um chefe respeitável; mas nunca se lhe negará a autoridade.

13. *Serenidade.* — O exercício da direção acarreta frequentes contrariedades. Um verdadeiro chefe deve contar com elas e recebê-las com serenidade. Não deve ignorar que seus propósitos serão muitas vezes deturpados, suas ordens mal cumpridas, e que poderão surgir atritos entre os subordinados. Nenhum desses aborrecimentos justifica uma atitude de irritação por parte do chefe; além de inútil, pois que em nada concorre para dar solução ao caso do momento, é contraproducente, pela influência negativa que possa exercer sobre o grau de respeito dos subordinados para com ele.

14. *Discreção.* — "Le secret est l'âme des affaires", dizia Richelieu. O conceito se aplica integralmente na administração pública. Não são infelizmente raros os casos de prejuízos vultosos, materiais ou morais, motivados pela indiscreção de funcionários. Esse defeito assume caráter mais grave quando se manifesta em indivíduos que ocupam postos de direção. Além dos prejuízos imediatos, haverá ainda o desprestígio da autoridade. O general de Gaulle, que o atual conflito europeu projetou na cena mundial, escreve a esse respeito (19):

"Rien ne rehausse l'autorité mieux que le silence. Parler, c'est delayer sa pensée, épancher son ardeur, bref, c'est se disperser quand l'action exige qu'on se concentre. Il y a, du silence à l'ordre, comme une correspondance nécessaire".

15. *Polidez.* — Três gerações são necessárias para se fazer um *gentleman*, afirmam os ingleses. Não vamos ao ponto de exigir que cada chefe de serviço seja um *gentleman* na acepção



inglesa da palavra. Julgamos, porem, indispensavel que as suas maneiras se revistam de um minimo de polidez traduzido comumente pela expressão "boa educação". Essa polidez se impõe nas relações humanas. Mesmo aqueles que a não possuem naturalmente, se convencerão em pouco tempo, si forem inteligentes, das vantagens que dela decorrem para o exercício da direção. O trato agressivo, antipático, para com os subordinados predispõe-nos a uma resistência passiva ao cumprimento das ordens e engendra a impopularidade do chefe.

16. *Habilidade para ensinar.* — A arte de dirigir se confunde por vezes com a arte de ensinar. Um chefe deve possuir a habilidade de conhecer as lacunas de conhecimentos dos seus subordinados e procurar supri-las, instruindo-os quasi insensivelmente, sem manifestar-se surpreendido ou chocado por elas de maneira a nunca melindrar o seu amor próprio. Entram aí em jogo grande parte dos conhecimentos psicológicos do chefe, isto é, do próprio fundamento da arte de dirigir, que consiste em manobrar os homens de acordo com a noção que se tenha das suas reações.

17. *Equidade.* — A equidade consiste em tratar a todos com imparcialidade, sem considerações pessoais, dando a cada um o que é devido, quer se trate de direitos, de recompensas ou de punições. É, em suma, o emprego de justiça no trato dos subordinados. Mas, justiça com benevolência. A justiça assim aplicada concorre para que os subalternos executem suas tarefas com toda a boa vontade e todo o devotamento de que são capazes. O senso de equidade requer muito equilibrio e muita bondade da parte do chefe.

Tais são as qualidades que reputamos essenciais aos chefes de serviços públicos. Aquelle que as possuir todas será fatalmente um grande chefe. E um grande chefe representa, sem dúvida, a garantia máxima do sucesso de qualquer empresa coletiva.

Para amenizar a tarefa de nossos leitores forçados, queremos encerrar este capítulo com um trecho, admiravel de expressão e de síntese, de Piérre PEZEU, sobre a magnitude da função entregue aos ocupantes de postos de comando. Não antes, porem de transcrevermos este conceito com que MAUROIS termina seu brilhante estudo sobre a arte de comandar: "Commander n'est pas un privilège, c'est un honneur e c'est une charge" (20).

Eis o trecho de PEZEU a que aludimos (21):

"La fonction du chef est la plus grande et la plus belle qui puisse incomber à un homme!

Qu'il ait à commander une armée, à diriger une usine, ou seulement à conduire quelques hommes, sa personnalité est pour ainsi dire multipliée. Ses pensées, ses paroles, ses actes, comme aussi ses faiblesses et ses omissions se répercutent sur son personnel et produisent des effets qui sont hors de proportion avec ceux qui pourraient être produits par un individu isolé.

Il ne peut être d'art plus grand que de s'efforcer constamment à lutter contre les défauts, les passions, les mauvais penchants que l'on trouve au fond de toute société et de mettre en lumière les qualités admirables qui s'y cachent et qui restent trop souvent inutilisées!

Il ne peut être rendu de plus grand service à la société, que d'élever le moral des hommes dont on a la charge et de développer ainsi par leur intermédiaire son pouvoir de faire de bien!

Il ne peut être de profession plus élevée que celle qui oblige l'homme à mettre en oeuvre ses plus belles qualités: énergie, volonté, activité, intelligence, logique, sens pratique, sens moral, justice, instruction, franchise!

## V. O PROBLEMA DA DIREÇÃO NA ATUAL FASE DA ADMINISTRAÇÃO NACIONAL

Do próprio complexo de qualidades exigidas áqueles a quem se confia um posto de direção de-

(20) MAUROIS, André — *Op. cit.* — Pág. 185.

(21) PEZEU, Piérre — "Les hommes qu'il nous faut pour organiser la production" — Payot & Cie. — Paris — 1920 — Pág. 17.



corre a dificuldade que apresenta a escolha de chefes. Na verdade, como selecionar indivíduos que apresentem todos os atributos discriminados no capítulo anterior, ou melhor, qual o processo seletivo capaz de revelar a existência de alguns desses atributos, tão sutis, imponderáveis, que só se manifestam quando postos em jogo pelas circunstâncias? Eis o grande e, até agora, insolúvel problema.

Dissemos anteriormente, com Girardet, que a arte de dirigir é eminentemente oportunista, que não existem métodos padronizados de direção. Das qualidades pessoais do chefe, de suas capacidades de iniciativa, de decisão, de julgamento, etc., depende a maneira de agir com proficiência no momento preciso.

A "psicologia do momento", expressão já vulgarizada e até mesmo deturpada, merece alguma reflexão. Ela significa que os fatos, em uma coletividade, não ocorrem sempre de forma idêntica. Uma eventualidade nova, imprevista, pode alterar toda a feição de um problema. Os casos de que participamos devem ser considerados como acontecimentos em marcha, ainda em evolução, susceptíveis, portanto, de serem alterados pela interferência de novas influências.

Fazemos aqui essa consideração para mostrar quão delicada, quão difícil é a determinação de um processo selecionador de chefes. Há algumas qualidades a eles necessárias que podem ser apuradas, com maior ou menor precisão, pelos processos usuais de seleção. Outras, todavia, se constituem de fatores imponderáveis, cuja verificação foge a todos os processos psico-técnicos até hoje empregados. Disso é que decorre o problema da direção, que consiste, em última análise, no estabelecimento de um método que permita preencher os postos de chefia reduzindo ao mínimo as possibilidades de insucesso motivadas por deficiências qualitativas dos indivíduos designados para preenchê-los.

Na atual fase da administração pública brasileira, o problema da chefia surge com premência jamais igualada. A gigantesca reforma admi-

nistrativa que o Governo empreendeu no sentido de racionalizar o serviço civil federal só frutificará si os postos de chefia estiverem confiados a homens competentes, dotados das indispensáveis qualidades. Na expressão — "postos de chefia" incluímos todos aqueles que se distribuem pela escala hierárquica, desde os chefes de seções até às mais altas autoridades administrativas. A notável obra já levada a efeito pelo D.A.S.P. representa apenas a célebre gota d'água no oceano imenso da que tem ainda a realizar. O fator tempo entra aí em grande dose e somente a alta qualidade daqueles que estiverem incumbidos de dirigir a execução das reformas idealizadas e transformadas em lei poderá abreviar-lhe a duração.

Poder-se-á julgar da dificuldade que apresenta o problema si se considerar o pequeno número de processos que a humanidade, no curso da sua história, tem empregado para a seleção de seus chefes. Da submissão a chefes que se impunham pela força física, nas sociedades primitivas, até os dias de hoje, mal se contarão uns cinco: a hereditariedade, a antiguidade, o mandarinato, a eleição e a livre escolha.

No que diz respeito à administração pública, este último é ainda o mais eficiente.

*"Le choix des chefs par les chefs qui, placés audessus d'eux, devront compter sur eux et seront responsables de leurs actions, semble la méthode la plus raisonnable",*

diz MAUROIS (22).

E, mais adiante, acrescenta :

*"La pyramide se construit à partir du sommet, ce qui serait assez fou en architecture, mais réussit en administration".*

O processo, bom em princípio, se ressent, todavia, da falibilidade das coisas condicionadas à natureza humana. Caimos num círculo vicioso, pois o que o êxito do sistema estará na dependência da capacidade selecionadora dos chefes superiormente colocados na escala hierárquica.

Mas não se pode pôr em dúvida que as medidas postas em prática pelo Governo, desde o advento da lei do reajustamento, vêm contribuindo poderosamente para atenuar, sob vários



aspectos, o problema da direção nos serviços públicos.

A fiel observância do preceito constitucional que determina se faça a primeira investidura nos cargos de carreira mediante concurso e o elevado critério com que o D.A.S.P. se está desempenhando de sua missão no setor relativo à seleção de pessoal, são garantia convincente da existência, nos novos funcionários, de grande parte das qualidades que discriminamos como necessárias aos chefes de repartições públicas.

Assim, as qualidades físicas e as qualidades intelectuais estão sendo convenientemente apuradas nos concursos e provas de habilitação indispensáveis ao ingresso no serviço do Estado. Hoje pode-se ter absoluta segurança de que todo indivíduo admitido ao serviço público goza de boa saúde física e mental e possui um mínimo de inteligência, de cultura básica e de conhecimentos especiais necessários ao cargo de carreira que irá ocupar ou a função que irá desempenhar. Com a experiência que adquirirá no serviço, esse indivíduo estará, dentro de algum tempo, de posse de grande número de qualidades que tornarão possível encará-lo como capaz de assumir, em caso de necessidade, um posto de chefia.

No tocante às qualidades morais, porém, o caso não se apresenta sob aspecto tão favorável. Não por deficiência do órgão selecionador, mas pela impossibilidade de apurá-las por um processo de aplicação imediata e eficiente, como ocorre com as demais.

De fato, no dia em que a ciência estabelecer um meio de investigar e medir as qualidades morais dos indivíduos e, ao mesmo tempo, de evidenciar aqueles intangíveis fatores psíquicos de importância crucial para o exercício da autoridade, estará, *ipso facto*, resolvido o problema da direção.

Infelizmente, porém, os fatores imponderáveis que concorrem para a formação da personalidade do chefe e que são indispensáveis ao exercício da direção "will no doubt elude measu-

rement for some time to come", diz Ordway TEAD (23).

O problema não tem sido descurado pelo Governo. Nas condições atuais, o que se pode fazer é "bloqueá-lo" (o termo é oportuno nestes tempos de guerra) de maneira a reduzir ao mínimo as possibilidades de insucesso por parte dos ocupantes de postos de chefia e, simultaneamente, dispor de um grupo numeroso de elementos dentre os quais se possa tirar, com maior possibilidade de êxito, o futuro chefe.

O Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cíveis estabelece, em seus arts. 27 e 28, quais as condições essenciais e complementares do merecimento. Entre elas figuram a "compreensão de responsabilidade", a "firmeza de caráter e discrição" e a "capacidade de direção". Por mais cético que se possa ser em relação ao julgamento de tais qualidades, isto é, à ausência de qualquer "bias" por parte dos chefes imediatos por quem são atribuídos os pontos relativos a tais qualidades, não se lhe pode recusar um valor primário de seleção, para cargos de direção, quanto aos funcionários que apresentarem melhores notas.

Essa é uma das providências que atestam a atenção que o problema tem merecido do Governo e que, indubitavelmente, concorrerá de modo útil para que, no futuro, a administração conte com mais um elemento para lhe diminuir a dificuldade de solução.

Outro elemento que reputamos de utilidade é a prova de investigação social exigida para o ingresso em certas carreiras. De momento, lembremo-nos de duas: a de Diplomata e a de Detetive. Acreditamos que, si prova idêntica fosse realizada para o ingresso nas carreiras superiores do serviço público, a administração se muniria de mais um bom elemento subsidiário para atenuar a dificuldade de escolha de indivíduos aptos ao desempenho de funções de direção.

Baseada nos dados que lhe fornecem os boletins de merecimento e com a presunção de

(23) "The art of leadership" — prefácio, pág. IX.



idoneidade moral proporcionada pela prova de investigação social, a administração teria uma "cabeça de ponte" para a "ofensiva" em busca de sua "necessidade vital" de chefes.

Acresce que a rigorosa seleção a que são submetidos atualmente os candidatos ao serviço público, está revelando aspectos muito interessantes no que concerne às qualidades morais dos novos funcionários. Assim é que, por ocasião do recente concurso para a carreira de escriturário, o Chefe do Governo teve ocasião de declarar que os concursos estão influyendo profunda e beneficamente no carater da mocidade. E o prof. Lourenço Filho, com sua dupla autoridade de técnico renomado e de diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, acrescentou que se vem verificando uma alta correlação positiva entre os índices mentais dos candidatos selecionados pelos processos empregados pelo D.A.S.P. e suas qualidades de disposição para o trabalho e certos traços de carater, como a dedicação ao serviço e a tenacidade.

Em síntese, por uma série de medidas parciais adotadas recentemente, o problema da direção em face da administração pública federal, apresenta-se, no momento, menos nebuloso e as perspectivas futuras deixam vislumbrar condições mais propícias a uma solução prática.

O próprio concurso a que estamos concorrendo, de nível elevadíssimo, não é, em última análise, sinão uma prova de seleção para postos de chefia na administração pública. Essa é a nossa opinião, que concorda inteiramente com a manifestada pelo D.A.S.P. na brilhante exposição de motivos com que encaminhou ao Presidente da República o projeto de decreto-lei relativo à criação da carreira de Técnico de Administração. Dela extraímos os seguintes trechos:

"Na classificação dos funcionários públicos civis há uma distinção de origem que os agrupa em duas categorias de ordem geral: os que se incumbem das tarefas propriamente administrativas e os que se incumbem das tarefas de execução. Os primeiros, con-

forme acentua Wilmerding, são os que "assist the political officers of government in the formulation of policy" e os últimos, os que "merely carry out orders, accumulate facts or engage in special research".

Ora, as carreiras integrantes dos quadros da administração se incluem, em sua quasi totalidade, na segunda categoria citada. Necessária, pois, a criação da carreira de técnico de administração, a que se cometerão as atribuições capitais da primeira categoria, as quais, ainda segundo Wilmerding, são principalmente "by definition, to supplement the work of the political heads of government".

Além do mais, faz-se preciso que a reforma administrativa — cuja execução e desenvolvimento se atribuiram constitucionalmente ao D.A.S.P. — tenha o seu corpo de executores e continuadores, pois somente assim ela se revestirá de carater orgânico, que lhe permitirá, de um lado, unidade e homogeneidade e, de outro, continuidade de ação.

Com a efetivação da medida ora proposta a Vossa Excelência, poderá atingir plenamente seus objetivos um dos principais aspectos da reforma administrativa e que vem alcançando resultados positivos, mercê de sua racional centralização: a seleção. É que esta, se já vem contribuindo para a moralização e eficiência da administração, somente poderá integrar-se em suas finalidades quando puder visar também o recrutamento dos que se incumbirão, não somente da execução, mas ainda da direção, controle e organização dos serviços públicos".

Quando estiverem preenchidos os 150 cargos da nova carreira, a administração pública estará certamente munida de um núcleo de indivíduos possuidores, em alta dose, de grande parte das qualidades indispensáveis ao bom exercício da direção.

Queremos, porem, sugerir aqui mais uma medida que julgamos de grande alcance para a solução do problema da direção: é o treinamento de chefes que constituirá o objeto da última parte deste trabalho.

## VI. O TREINAMENTO DE CHEFES

Em sua notável obra *The art of leadership*, Ordway TEAD acentua que o treinamento de in-

(24) In "Revista do Serviço Público" — abril de 1940, pág. 220.



divíduos destinados a ocupar postos de chefia já tem sido empreendido, com sucesso, em vários campos de atividade nos Estados Unidos. O êxito obtido veio desmentir a velha sentença de que "os bons chefes não se fazem, nascem feitos".

Há, na verdade, homens predestinados a dirigir outros, tal o conjunto excepcional de qualidades com que nascem dotados. Tais indivíduos, porém, por isso mesmo que constituem exceção, são raríssimos. Ainda que se desse o caso de todos eles se encaminharem para o serviço público, seu número não seria bastante para prover àquela crescente necessidade de chefes que salientamos no começo deste trabalho.

Mas, há também um número muito maior de indivíduos que, embora não manifestem tão patentemente qualidades extraordinárias, possuem-nas, entretanto, em menor grau, em estado potencial. Si forem convenientemente treinados, suas qualidades poderão desenvolver-se a ponto de transformá-los em chefes habéis e eficientes.

Estamos convencidos de que a nossa administração pública poderá tentar, com possibilidades de boa retribuição, o treinamento para postos de direção.

Conforme já foi noticiado, o D.A.S.P. está cogitando da instituição de cursos de aperfeiçoamento para funcionários públicos. Não conhecemos qual a organização que se pretende dar a esses cursos. Mas, certamente, a finalidade que visam é dotar a administração pública de um núcleo de funcionários tecnicamente habilitados a pôr em execução as medidas destinadas a dar às nossas repartições o grau de eficiência compatível com as complexas tarefas hoje afetas ao Estado.

Uma vez criados esses recursos, uma das primeiras questões a serem resolvidas será evidentemente a do recrutamento dos futuros alunos. Onde poderá a administração federal buscar elementos capazes de frequentá-los com maior aproveitamento?

Infelizmente não existe entre nós uma classificação de carreiras por grupos que lhes definam, de um modo geral, as funções inerentes e o

grau correspondente de cultura que se espera de seus ocupantes. No serviço civil inglês, é da "administrative class" que são tirados os chefes de serviço, pois o simples fato de pertencer um funcionário a esse grupo já é garantia de sua cultura superior, correspondente a um grau universitário. Nesse e em outros países, a questão do provimento em cargos públicos se acha estreitamente vinculada ao sistema educacional.

No Brasil, a prática tem demonstrado que os diplomas expedidos pelos estabelecimentos de ensino, seja secundário ou superior, merecem uma fé muito relativa no tocante aos conhecimentos de seus portadores. Os concursos realizados pelo D.A.S.P. têm demonstrado amplamente essa amarga verdade. Talvez seja esse um dos motivos por que ainda não se tenha tentado estabelecer em nosso país aquela divisão de carreiras do serviço público por grupos correspondentes aos vários graus do ensino.

Existem, todavia, em nosso serviço, civil, as chamadas carreiras de nível superior, técnicas ou não, dentre as quais poderiam ser recrutados os elementos destinados aos cursos de aperfeiçoamento. Feito o recrutamento prévio, em número excedente ao de matrículas no curso, não seria impraticável uma prova de seleção, à maneira do que se faz para os funcionários candidatos a aperfeiçoamento no estrangeiro.

Durante a realização dos cursos, iriam sendo excluídos os candidatos que não revelassem um aproveitamento mínimo. Assim, haveria na verdade uma série de seleções que dariam em resultado a constituição de um núcleo merecedor de confiança quanto às qualidades necessárias ao desempenho de funções que ofereçam interesse urgente à administração, pois é natural que o aperfeiçoamento de funcionários se faça em assuntos que estejam merecendo maior atenção por parte do Governo.

Não temos dúvida de que os cursos de aperfeiçoamento para funcionários, a serem instituídos pelo D.A.S.P., trarão valiosa contribuição no sentido de dotar a administração de um grupo



de elementos de escol, aptos a assumirem, em qualquer emergência, postos de responsabilidade e darem eficiente execução às tarefas que lhes forem confiadas.

Do nosso ponto de vista, serão, porém, deficientes si não levarem em consideração o aspecto psicológico indispensável ao treinamento destinado propriamente à formação de chefes. A experiência de outros países tem mostrado amplamente que o aproveitamento em cursos similares não basta para se ter a garantia de capacidade de direção. Em última análise, o objetivo de tais cursos tem sido mais o de ampliar o domínio técnico, a habilidade executiva, ou mesmo os conhecimentos teóricos, do que a capacidade de exercer influência sobre outros indivíduos, ou seja a capacidade de direção.

O problema da direção, já o dissemos, não admite solução única. Mas, por uma série de providências parciais, poder-se-á chegar a resultados satisfatórios bastante para serem considerados como solução prática.

Já salientamos, no capítulo anterior, algumas medidas da atual administração que, a nosso ver, constituem uteis contribuições parciais para atenuar as dificuldades que o problema apresenta. Queremos agora sugerir uma outra, que se nos afigura de alcance considerável.

A sugestão que aqui deixamos, como merecedora de ser tentada e capaz de produzir resultados compensadores, é a seguinte: que o D.A.S.P. inclua, no programa dos cursos que pretende instituir, uma parte especial destinada ao treinamento para postos de direção.

Concordamos em que o processo pareça pouco prático e, mesmo, de execução morosa. Mas, tudo que se tentar no sentido de solucionar praticamente o problema que estamos considerando terá, quando menos, o mérito de ir estreitando cada vez mais o campo das tentativas.

Foram necessárias 606 experiências para que Ehrlich atingisse o seu objetivo de conseguir uma combinação química que, sendo tóxica bastante para destruir o germe patogênico da sífilis, não

o fosse suficientemente para destruir também o seu portador...

A execução do treinamento para futuros chefes é, na realidade, morosa; não, porém, irrealizável. Mas cumpre considerar que a obra que o D.A.S.P. tem em vista não pode se subordinar ao imediatismo dos proveitos. O D.A.S.P. está fazendo obra para o futuro. O julgamento definitivo e justo do seu valor só poderá ser feito por nossos descendentes.

Evidentemente, a organização do treinamento impõe, de início, duas condições básicas: que seja entregue a pessoa absolutamente competente e que haja uma cuidadosa seleção dos candidatos.

O responsável pelo treinamento deverá ser um bom educador, com conhecimentos especializados de psicologia. Não é preciso que seja brilhante como chefe executivo, embora isso em nada prejudique caso ocorra. O que se lhe deve exigir é que saiba exatamente o que ensinar e como fazê-lo.

Quanto aos candidatos, cremos ser um bom critério aproveitar aqueles que mais se tenham distinguido nos cursos destinados ao apuro da capacidade técnica. Ordway TEAD julga que um teste de inteligência seria útil, pois que pessoa alguma realmente pouco inteligente oferece margem a grandes esperanças. (25)

Quanto aos objetivos do treinamento para chefes, seriam em síntese os seguintes: o conhecimento das características gerais da natureza humana, conforme se acham estabelecidas pela psicologia geral e aplicada; o conhecimento do próprio conjunto de qualidades que se possua; um trabalho de aprendizagem da atitude a manter no trato com o pessoal; a habilidade para aplicar esses conhecimentos no sentido de mobilizar a energia e o entusiasmo do pessoal em favor dos fins desejados; e a ampliação da personalidade pela aquisição de cultura.

TEAD, corroborando conclusões a que chegamos após reflexão sobre o assunto, indica como

(25) "The art of leadership" — pág. 274.



uteis os seguintes métodos de instrução no treinamento de chefes :

- 1) experiência de uma situação de chefia, sob supervisão;
- 2) progressão de uma chefia limitada para outras maiores;
- 3) exercícios práticos e de estudo;
- 4) discussões de métodos de trato com o pessoal, entre grupos de chefes;
- 5) conferências pessoais sistemáticas entre o responsável pelo treino e o futuro chefe.

\*       \*

Acreditamos que o que aí ficou sumariamente esboçado, em linhas gerais, poderá ser tentado proveitosamente no sentido de proporcionar ao serviço público federal um meio prático, não de resolver de modo absoluto o problema da direção, mas de reduzir ao mínimo os prejuízos resultantes da carência de elementos capazes de assumir a responsabilidade de postos de chefia, carência essa tanto mais sensível, no momento atual, quanto o Governo se acha empenhado numa reforma administrativa sem precedentes em nosso país.

E da capacidade dos chefes de serviços, da sua fé nos objetivos visados e da sua habilidade em vitalizar as energias e o entusiasmo dos subordinados para a realização da obra geral, dependerá necessariamente a existência, no Brasil, de um Serviço Público eficiente.

## CONCLUSÕES

### I

A necessidade de chefes se impôs desde a formação dos primeiros núcleos de sociedade (págs. 1 a 6).

### II

A necessidade de chefes cresce à medida que a civilização avança e o trabalho se complica (págs. 6 a 10).

### III

No serviço público, a necessidade de chefes avulta dia a dia, tanto em quantidade como em qualidade (págs. 10 a 12).

### IV

A arte de dirigir tem um fundamento psicológico, pois que se baseia no conhecimento das reações humanas (págs. 13 a 18).

### V

O objetivo primordial do chefe, em relação a seus subordinados, deve ser o de criar, em cada um deles, condições psicológicas tais que os induzam a realizar a finalidade do grupo como a satisfação de um desejo próprio (págs. 19 e 20).

### VI

No serviço público, o apelo ao sentimento patriótico habilmente conduzido por parte do chefe, pode proporcionar excelentes resultados no tocante à eficiência do pessoal e contribuir, assim, para facilitar o exercício da direção (págs. 20 a 22).

### VII

Não basta a autoridade legal para que um chefe exerça eficientemente sua função; sua autoridade pessoal é complemento indispensável daquela (págs. 23 a 25).

### VIII

O exercício da autoridade, no serviço público, é grandemente facilitado pelo conhecimento de certas regras práticas destinadas a assegurar a autoridade do superior, a própria e a do inferior (págs. 25 a 31).

### IX

Todo chefe deve necessariamente possuir um conjunto mínimo de qualidades — morais, intelectuais e físicas — que não se encontram fre- (págs. 31 a 43).

### X

Algumas medidas tomadas pelo atual Governo em relação ao seu pessoal representam va-



liosos subsídios para uma futura solução prática do problema de direção (págs. 44 a 51).

# XI

O problema da direção não admite solução única. Por uma série de medidas parciais pode-se, contudo, atenuar-lhe a dificuldade. Entre estas, o treinamento especial para chefes impõe-se como de grande alcance para uma solução prática (págs. 52 a 57).

## BIBLIOGRAFIA

CASACOF, Cristo — *"Direction des entreprises industrielles"* Dunod, ed., Paris, 1937.

FAYOL, Henri — *"Administration industrielle et générale"*, Dunod, ed., Paris, 1920, pág. 7.

JONES, Eduardo D. — *"Organización y administración de empresas industriales"*, Editorial Labos, Barcelona, 1934.

MAUROIS, André — *"Un art de vivre"*, Librairie Plon, Paris, 1939.

MAYER, Émile — *"La psychologie du commandement"*, Er-Lavauzelle & Cie., Paris, 1934.

MERMET, Armand — *"Étude sur le commandement"*, Charles-Lavauzelle & Cie., Paris, 1934.

MUNSON, Edward L. — *"Le manienmet des hommes"*, Ernest Flammarion, ed., Paris, 1924.

PEZEUL, Pierre — *"Les hommes qu'il nous faut pour organiser la production"*, Payot & Cie, Paris, 1920.

TEAD, Ordway — *"Human nature and management"*, McGraw-Hill Book Co., New York and London, 1933.

REGULAMENTO de Promoções dos Funcionários Públicos

"THE ART OF LEADERSHIP" — McGraw-Hill Book Co. New York and London<sup>a</sup> 1935. Cívis da Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1938.

REVISTA do Serviço Público — Departamento Administrativo do Serviço Público, ano III, vol. II, n. 1, abril de 1940.

Ano III, vol. IV, n. 1, outubro de 1940.

---

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

---