

# critérios e metodologia de treinamento de executivos \*

## I – INTRODUÇÃO

### 1. *Dados Gerais*

1.1. A Escola Interamericana de Administração Pública, surgida em 1964 como resultado de um convênio entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Fundação Getúlio Vargas, destina-se ao treinamento de administradores do setor público na América Latina, com um duplo objetivo:

- a) colocá-los em sintonia com as modernas exigências sociais que orientam a Administração Pública no sentido do desenvolvimento econômico, e
- Apresentado pela Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, para discussão no Seminário Interregional das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de Executivos do Serviço Público dos Países em Desenvolvimento, realizado em Genebra, Suíça, no período de 19 a 29 de agosto de 1968. É publicado na presente forma pelo autor, e seu conteúdo não reflete necessariamente o ponto de vista das Nações Unidas.

- b) tornar possível, através de estudos comparativos, maior conhecimento recíproco entre os países do sistema interamericano, de modo a equacionar as divergências institucionais estratégicas, visando a colaborar para a aceleração do processo de integração da América Latina.

1.2. Desde sua criação a Escola vem oferecendo, regularmente, um curso eclético, o Curso de Administração para o Desenvolvimento, com a duração de seis meses, em regime de tempo integral, e cursos especializados. Dêstes cursos, lançou em 1967 os de Política e Administração Tributária, Política e Administração Aduaneira e Elaboração e Análise de Projetos. Para 1968 programou os dois primeiros e mais os de Administração de Projetos Econômicos, Elaboração e Análise de Projetos Habitacionais e Controle de Execução de Projetos Habitacionais. Em adição a êstes programas podemos citar atividades didáticas ligadas a programas específicos de assistência técnica externa, tais como o referente ao Ministério de Educação Nacional da Colômbia.

1.3. O fato da Escola ter apenas quatro anos de vida — e três de funcionamento efetivo — torna prematuro falar-se em termos de uma experiência ampla no campo do treinamento de administradores de alto nível. Estimamos válido, porém, abordar o tema do *experimento* da Escola, o que vem realizando e dentro de que marcos conceituais. Isto é possível, uma vez que a Escola se organizou e vem trabalhando dentro de uma filosofia específica de ensino, em que métodos e processos de treinamento foram cuidadosamente selecionados e são constantemente objeto de preocupação da Direção e dos Coordenadores de cursos.

1.4. A hipótese básica, que gerou a Escola e norteia suas atividades, é a de que o administrador público latino-americano é um profissional empírico, em grande parte despreparado para o exercício de suas funções. Por outro lado, dada a particular penetração da vida político-partidária na burocracia pública e tendo em vista o nível da demanda de eficiência gerada pela expectativa de desenvolvimento, o *senior executive* enfrenta limitações transcendentais e pressões difíceis de conter, na tentativa de equilibrar compromissos políticos com as demandas de ação rápida e eficaz. Assim, debate-se o administrador do setor público entre fidelidade política e desenvolvimento, entre ideologia e tecnocracia, com seu comportamento agravado pela insuficiência de conhecimentos técnicos, o que frequentemente o faz vítima da rotina burocrática.

1.5. Com base nesse entendimento da realidade administrativa da América Latina, a Escola orienta seu programa de trabalho

e sua metodologia operativa. Seus cursos, portanto, procuram dar ênfase a dois tipos de orientação:

- a) a sócio-política, que visa a dar ao executivo consciência de seu papel, de suas limitações institucionais e de sua área de competência e realização potencial, e
- b) a técnica, fornecendo a esse executivo um conjunto de informações sistematizadas sobre orçamento, organização, administração de projetos, administração de pessoal, etc., tomando como exemplo e ponto de referência as experiências específicas válidas da própria América Latina, evitando a aplicação de soluções vigentes em outros contextos.

1.6. Assim, se por exemplo o México tem em funcionamento um sistema cadastral que permite à administração tributária maior eficiência operacional; ou se a Venezuela desenvolve de modo satisfatório um esquema administrativo típico para o planejamento central; ou ainda se o Brasil encontra fórmulas administrativas originais e válidas para o problema do financiamento do setor privado, a análise cuidadosa dessas experiências, seu debate em seminário e o estudo da viabilidade de sua aplicação em outros países da região, passam a ser a tônica dos programas de ensino.

Acredita a Escola, assim procedendo, estar no caminho certo para oferecer um tipo de treinamento pragmático e adaptado às exigências e problemas reais da América Latina. Por isso mesmo, negligenciamos intencionalmente o esquema de treinamento administrativo que se baseia em verdades universais. Tal esquema funciona através de uma definição prévia da essência da função executiva e dos problemas humanos da dinâmica de grupo, válidos para qualquer sociedade e para qualquer época histórica ou fase de desenvolvimento. A partir daí, organiza-se o esforço de treinamento para aumentar a eficiência do executivo, tipicamente com a atenção voltada para controle de grupo e domínio de uma suposta *tecnologia* de relações humanas.

1.7. A posição geral da Escola permite, assim, um critério seletivo para os métodos e processos de treinamento. Os seminários, debates, estudos de caso, as leituras dirigidas, as visitas a instituições paradigmáticas tornam-se instrumentos de ensino mais recomendáveis para a busca desse aumento de compreensão global do administrador e o refinamento de seu arsenal de conhecimentos técnico-profissionais. Por outro lado, técnicas como *laboratório de sensibilidade*, *caixa de entrada*, *role-playing*, ou *simulações* não são utilizadas, sendo consideradas mais adequadas para o aperfeiçoamento da capacidade decisória referente a problemas humanos de chefia e liderança ou às microdecisões diárias.

1.8. Essa posição da Escola que vem orientando sua atuação didática segundo parâmetros não ortodoxos no campo do *executive development*, necessita ser devidamente fundamentada.

Para isso parece pertinente dividir o presente *paper* em duas partes: a) a primeira, em que se tratará de expor a posição teórica da Escola e b) a segunda, em que se relatarão os métodos e processos de treinamento efetivamente empregados em cada um de seus diferentes cursos.

Começa, pois, o presente *paper* pela colocação de algumas questões fundamentais, diretamente relacionadas com o tema. A nosso juízo essas questões devem ser corretamente respondidas, pois o teor das respostas definirá o arcabouço prático e a filosofia dos programas de treinamento bem como as razões que levaram à preferência por certos métodos e processos de ensino adotados pela Escola.

Essas questões abordam o problema de quatro ângulos distintos mas complementares:

- a) o que é treinamento de executivos?
- b) dentro de que contexto sócio-político trabalham os executivos a serem treinados?
- c) quais as razões que nos levaram ao reconhecimento de que essa necessidade de treinamento é urgente?
- d) quais seriam os objetivos básicos do treinamento?

## II – CONSIDERAÇÕES BÁSICAS

### 1. *A Carência de Pesquisa Empírica*

1.1. A carência de dados empíricos para o estudo da formação e treinamento de executivos nos permite, apenas, trabalhar com hipóteses. Embora sejam hipóteses sustentadas na vivência do cotidiano, na imersão diuturna em um determinado contexto capaz de fornecer à mente treinada em sistematizações globais as bases para categorias interpretativas da realidade, continuam sendo hipóteses não testadas cientificamente. Assim permanecerão, até que um esforço sólido e sistemático de pesquisa empírica, com base institucional, venha confirmá-las ou negá-las.

1.2. Um esforço de pesquisa empírica como STOFFER provou em seu monumental trabalho sobre o soldado americano, é sempre um derrubador de *verdades* consagradas e uma lança em riste apontada para o coração do *senso comum*. Não obstante, a falta de pesquisa na América Latina não somente é agravada pela carência de profissionais treinados academicamente para esse tipo de trabalho, como principalmente pela carência de recursos. A alternativa latino-americana tem sido a completa inoperância, ou a simples importação de conclusões empíricas válidas para outros contextos.

1.3. A problemática da pesquisa administrativa na América Latina parece ser um problema por demais amplo para ser discutido neste trabalho, e fugiria a seus objetivos. Constitui, no entanto, um dado de registro inevitável para várias considerações posteriores.

## 2. *Evolução histórica do treinamento administrativo*

2.1. O treinamento dos *senior executives* vem sendo orientado no mundo moderno, pela tendência doutrinária predominante em cada época histórica. Como consumidores, os países subdesenvolvidos têm-se colocado no pólo passivo, agindo como recipientes de idéias e técnicas transplantadas dos centros hegemônicos.

2.2. Historicamente, os primeiros esforços absorveram as concepções de TAYLOR e, principalmente, de FAYOL, no sentido de conceber o programa de *executive development* como sendo um esforço de ampliação das bases culturais do administrador. Por isso mesmo, pareceria um absurdo a elaboração de programas de curto prazo, do tipo *on-the-job training*, para melhorar os padrões do administrador de alto nível. Sendo o treinamento meramente instrumental, um esforço naquele sentido era aceito no caso dos profissionais de médio e baixo níveis.

2.3. Seguindo a tradição européia, e dentro da tese de FAYOL, o administrador deveria ser um profissional de *sound general education*,<sup>1</sup> capaz de adaptar-se pragmaticamente às necessidades do trabalho gerencial. Uma alta função executiva deveria, idealmente, ser desempenhada por homens de boa visão política e boa formação cultural. A primeira exigência pertence ao terreno da arte, e veio a influenciar tôda a polêmica posterior sôbre se a administração seria arte ou ciência; a segunda exigência seria satisfeita pela formação sistemática, através de um longo processo educativo, das elites gerenciais da sociedade.

É patente que, dentro desse conceito, havia pouco campo aberto para o treinamento sistemático de administradores de alto nível, e menos ainda para uma preocupação com a seleção de técnicas de ensino adequadas para transmissão em massa e em prazo curto. Uma sólida educação geral não se poderia obter em cursos de três, quatro ou seis meses.

2.4. Não obstante, os próprios estudos de TAYLOR e FAYOL conduziram a uma segunda geração de teóricos, que procurou isolar o fenômeno administrativo como campo de estudo especializado. URWICK, GULICK e WILLOUGHBY foram os mais conspícuos e fecundos teóricos dessa fase em que se generalizou a concepção normativista simbolizada pela sigla POSDCORB. Daí para diante o treinamento de executivos tornou-se um dado concreto: havia algo a aprender, a curto prazo, em cursos rápidos. O administrador deveria então dominar a essência da função gerencial, concebida em termos de planejamento, organização, *staffing*, direção, coordenação, comunicação e orçamento.

<sup>1</sup> FAYOL, Henry. *General and Industrial Management*. trad. Constance Stores. 1949, p. 73.

2.5. O treinamento executivo passou, assim, a ser marcado pela ótica racional do normativismo, e somente na década de 40 começou a ser timidamente deslocado pelo movimento das relações humanas, que ensaiava seus primeiros passos há alguns anos. Esse movimento, que será analisado de forma mais minuciosa adiante, continuava sendo um enfoque racionalista, técnico-manipulativo, onde à ênfase orientada para os tempos e os movimentos, substituiu-se a preocupação com a motivação e seus estímulos concretos. Assim como o primeiro manipulava as coisas em busca de ritmos certos e mais eficientes, o segundo manipulava os homens em busca de maior conformismo e adaptação ambiental. A predominância do taylorismo no entanto permaneceu como força viva, mesmo depois de sua contestação pelo mecanicismo humanista. Segundo PFIFFNER, "the value system of public administration in the beginning came largely from the value system of industrial management and of the scientific management movement".<sup>2</sup>

2.6. Essa observação retrata com fidelidade o fato mecanicista puro que se encontra por trás de muitos esforços reformistas ou de treinamento em administração pública, típicos dos anos 30, 40 e 50. Ainda na década de 60 esse enfoque encontrava muitos partidários: os assessores especiais, os técnicos de organismos internacionais, os *experts* estrangeiros contratados pelos países subdesenvolvidos, e mesmo professores de administração pública, pareciam entender o fato administrativo dentro de parâmetros exclusivamente técnicos. Como afirma KOONTZ, esse enfoque tradicional não foi abandonado por grande número de teóricos, e, principalmente, de técnicos em trabalhos de assessoria. Assim, essa ponderável corrente:

"... regards management as a process that is essentially the same whether in business, government, or any other enterprise, and which involves the same process, whether at the level of President of foreman in a given enterprise..."<sup>3</sup>

2.7. Parece caber ao setor privado o pioneirismo de uma preocupação mais lúcida com o problema do treinamento de alto nível<sup>4</sup>. Enquanto o treinamento no setor público seguia o tradicional esquema mecanicista e normativista, o setor privado era forçado a avançar, premido pelas duras circunstâncias do mercado de competição e do acelerado progresso tecnológico:

<sup>2</sup> PFIFFNER, John M. Why Not Social Science Operational? *Public Administration Review*, September 1962, p. 112.

<sup>3</sup> KOONTZ, Harold. Making Sense of Management Theory, *Harvard Business Review*, vol. 40, n.º 4, 1962.

<sup>4</sup> Essa assertiva é confirmada pelas publicações na década de 50 da American Management Association, principalmente pelo estudo de J. M. TRICKEFF, *Survey of Management Development*. Nova Iorque. AMA. 1954.

"The increasing ramification of new technology, new techniques, and new knowledges, the tempo of social and economic change, the need for new concepts of managerial work and responsibility, the recognition that managing can and should be a professional kind of work, and the need for a philosophy of continuing education have all combined to spark off and nurture a burgeoning effort directed toward the education and development of managers".<sup>5</sup>

2.8. Antes de atualizarmos a discussão do tema sob um prisma mais moderno, seria interessante voltarmos ao impacto do movimento das relações humanas, mencionado no item 16, que teve repercussões extremamente marcantes no conteúdo e na filosofia dos programas de treinamento administrativo, até hoje parcialmente sentidas.

### 3. A Ênfase das Relações Humanas

3.1. Refletindo a repercussão das experiências HAWTHORNE, mais marcadamente na década dos 50, os partidários de ELTON MAYO, ROETHLISBERGER, KURT LEWIN, MORENO, etc. passaram a defender idéias que vieram a ser o centro de uma teoria gerencial que concedia ao fator humano um papel essencial, entre elas da dinâmica de grupo, sociometria, estudos intensivos do fenômeno da liderança individual, etc. O conceito de *executive development* passou a ser, para muitos teóricos e praticantes, a síntese das preocupações com melhoria das relações humanas, dos estímulos, motivações e das técnicas de chefia e liderança democráticas, capazes de inspirar o consenso e a *willingness to participate*.

3.2. Evolução paralela e conseqüente com êsse enfoque, tiveram os métodos de treinamento e as técnicas de transmissão de conhecimentos. O método do caso, o laboratório de sensibilidade, a *caixa de entrada*, o processo do incidente e o *role-playing* foram intensivamente utilizados para aprimorar a capacidade decisória e familiarizar o executivo com as complexidades da chefia e controle de grupos humanos, em programas de curto prazo.

A despeito de suas divergências doutrinárias, por trás dessas duas concepções, no entanto, estava um sistema de idéias comuns cuja característica básica era a de conceber o fato gerencial como *um universal*: no primeiro caso um universal mecanicista, no segundo caso um universal humano. E se eram universais, eram válidos *erga omnes*, podendo ser transmitidos em escala de massa com material de ensino produzido em série. Não havia o menor esforço de adaptação às condições reais onde iriam trabalhar os executivos.

<sup>5</sup> HOUSTON, George C. *Manager Development*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, Inc. 1961, p. 19.

em vista de seu contexto sócio-político-cultural e a fase de desenvolvimento econômico pela qual passava a sociedade recipiente de assistência técnica. Esse caráter *iluminista* do treinamento é bem sintetizado por FISCHER quando afirma: "Training is something looked upon as a bright hope which will gradually eliminate our managerial deficiency by illuminating the managerially unsophisticated." <sup>6</sup>

3.3 Textos padronizados, técnicas modelo, uma avalanche de lugares-comuns, de meias-verdades e de simplificações ingênuas passaram a fluir dos grandes centros para os países subdesenvolvidos. Um exemplo de padronização transplantada é o TWI (*Training Within Industry*), ainda ministrado em vários setores públicos e, principalmente, privados. Na própria Fundação Getúlio Vargas já se fez uso, no passado, de textos elementares e de material técnico do nível descrito, para comporem o substrato didático de cursos de aperfeiçoamento. Esses textos, de procedência norte-americana, preparados pelos Professores LYLE CUNNINGHAM, MORRIS e VAN WORMER incorporavam uma ótica específica, cuja ênfase era tãda posta na formulação de regras de bom comportamento de grupo.

3.4. Essa complementação *humana* ao tecnicismo de TAYLOR recebeu seus primeiros golpes de vários estudiosos, da mesma forma como o normativismo começava a ser desmoronado por homens como SIMON, na década dos 50. Essa crítica se aprofundou na década dos 60, quando se concluiu que o *approach* psico-social das relações humanas era parcial, simplificador, inócua e, conduzido da forma como vinha sendo, corria o risco de levar ao paternalismo e ao bom mocismo (*good guy approach*). <sup>7</sup> Os efeitos dessa crítica foram salutares. Uma análise conduzida em 1961 sôbre o conteúdo dos programas de treinamento de executivos nas principais emprêsas americanas faz uma divisão tripartida de seu conteúdo, em ordem de relevância:

- a) informações gerais sôbre a emprêsa, sua organização e funções;
- b) práticas de gerência, como princípios de organização, análise financeira, planejamento e contrôle, economia empresarial, planejamento, avaliação de rendimento, produtividade, relações humanas, etc., e
- c) desenvolvimento de habilidades pessoais como redação, ditado, elaboração de relatórios e informes, comunicação oral, etc.

<sup>6</sup> FISCHER, John E. *Do Federal Managers Manage? in Public Administration Review*, XXII, n.º 2, 1962, p. 64.

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, PORTES, Albert. Diagnostics of Administration: Hawthornites, *Revista de Administração Pública*, vol. XXII, n.º 2, Spring 1962, p. 82.



Já se vê que o *imperialismo* das relações humanas como subtrato dos programas de técnicas de liderança e preparo de gerentes, sofre um duro golpe, passando a um modesto subitem de um ambicioso programa de treinamento.

A tendência crescente à automatização e mecanização das empresas, assim como suas relações com o setor público e com o mercado internacional, obrigam os gerentes norte-americanos a um esforço global de compreensão que os leva a programas de treinamento intensos e contínuos. As implicações de tôdas essas mudanças produziram uma modificação radical no conteúdo dos programas de treinamento e levaram a reequacionar a questão: o que é *executive development*?

#### 4. A importância da sociologia da administração

4.1. Se a assertiva de GEORGE C. HOUSTON (item 2.7) é verdadeira para uma nação como os Estados Unidos, e tem o reforço dos estudos sobre mudança social realizados pela antropologia e pela sociologia,<sup>8</sup> por razões adicionais torna-se fundamental para a América Latina, onde se trata de substituir estruturas e a *Weltanschauungen* do nível político e dos principais burocratas. Como diz NIETZSCHE, os valores foram até agora determinados historicamente, através de sedimentações culturais milenares; o problema da civilização moderna é que os valores pela primeira vez se apresentam aos homens como obra de sua geração, obrigando-os a um ato de racionalidade extrema que se abre, segundo o filósofo, como a crise mais importante do destino humano.

4.2. Essa tomada de consciência dos *para que e por que*, que se esconde por trás do processo educativo em geral, pressiona de modo angustioso os executivos encarregados de formular e executar política econômica, sem disporem do equipamento cultural necessário. Principalmente nas regiões subdesenvolvidas onde a substituição dos valores tradicionais é obra da geração contemporânea.

4.3. Mais tipicamente, na década dos 50, os teóricos da administração pública, seguindo os passos iniciados por JOHN GAUSS, HERBERT SIMON e PAUL APPLEBY, passaram a assimilar a necessidade de incorporar doses crescentes de sociologia e ciência política para o estudo da ecologia da administração pública. Procuram buscar, além do mais, o domínio sobre as vertentes do processo decisório, a matematização e o uso crescente dos computadores, para chegarem à otimização das decisões. Em outros termos, a combinação da esfera técnica com a sociológica, que em última análise é o que busca a EIAP.

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, MEAD, Margaret. Why is education obsolete? *Harvard Business Review*, vol. XXXVI, n.º 6, 1958.

Em síntese, a Escola considera um equívoco a concepção mecanicista pura, em seu duplo desdobramento teórico. Principalmente nos países subdesenvolvidos, onde os condicionamentos sócio-políticos da administração e as responsabilidades do Setor Público para com o desenvolvimento econômico são fundamentais. Dessa forma, para nós, parecem acertadas as teses mais recentes que sustentam ser o executivo público latino-americano peça importante no processo de tomada de decisões estratégicas.<sup>9</sup>

O conteúdo do que transmitimos se ajusta à filosofia do que julgamos ser a realidade fundamental da função do moderno executivo do Setor Público na América Latina. Os processos de transmissão de técnicas instrumentais têm, por isso mesmo, sido colocados em plano secundário; damos ênfase aos processos de transmissão mais adequados para favorecer a amplitude de visão e a sensibilidade dos condicionamentos sócio-políticos. Nosso esforço se orienta mais no sentido dos seminários, dos estudos de caso, das leituras dirigidas, das visitas a instituições para diálogo, também dirigido, com os altos executivos e, de modo secundário, às preleções simples.

4.4. A noção de *tempo histórico* e o sentido de cautela na elaboração de reformas administrativas obrigam à incorporação de sociologia da administração nos *curricula* de treinamento de executivos. Essa hipótese é particularmente importante para os critérios de atuação da EIAF, e um mínimo de elaboração adicional é necessária.

4.5. Se o sentido de estratégia reformista parece importante nos próprios países desenvolvidos, onde o parâmetro técnico é dominante devido ao alto grau de racionalidade dessas sociedades, muito mais nos parece nos países subdesenvolvidos. Nos próprios países desenvolvidos o problema da modernização é compreendido como eminentemente ecológico e, portanto, decorre de adaptações pragmáticas. Mesmo a própria administração pública norte-americana parece reagir muito lentamente às soluções modernizantes, sejam aquelas geradas no setor privado como em outros setores públicos específicos. A extraordinária repercussão da tentativa modernizadora realizada por McNAMARA na Secretaria de Defesa, deixando perplexos a uns tantos e *mesmerizando* o mundo científico, foi examinada sob diversos ângulos e provocou uma torrente de literatura apologética.<sup>10</sup>

É necessário dar-se atenção à sociologia do fenômeno, tentando a explicação de porque uma tentativa de usar o orçamento público como instrumento de política, de programação e de projeto, tem

<sup>9</sup> Sobre o tema ver recente artigo de NELSON MELLO e SOUZA sobre o estamento técnico-burocrático como elite estratégica nos países subdesenvolvidos, em *Tecnocracia e Nacionalismo*, *Revista de Administração Pública*, n.º 2, Rio, FGV, 1967.

<sup>10</sup> Ver série de artigos, por exemplo, da *Public Administration Review*.

coisa que os *experts* norte-americanos vêm recomendando há anos para os países subdesenvolvidos, aparece como fenômeno para a própria administração americana. Esse fato parece robustecer a tese de uma defasagem entre a assimilação teórica dos escritos de FRITZ MOSHER ou de um JESSE BURKHEAD sobre orçamento-programa e sua aplicação prática. Nesse terreno a teoria parece caminhar adiante dos fatos o que, de certa forma, conduz à necessidade de re-fletir-se com maior prudência sobre o fenômeno da modernização; principalmente para os países subdesenvolvidos, onde a importação de tecnologia é um dado altamente problemático.

4.6. A existência de fenômenos dessa ordem parece indicar o acerto da ênfase que a Escola dá à sociologia da administração, ou à sua ecologia. Sente a Escola que a formação de executivos deve incorporar essa ótica, justamente porque as reformas administrativas — é necessário repetir — se constituem em esforços que não se esgotam em seus parâmetros técnicos, mas incorporam variáveis políticas, sociais, econômicas e culturais. O executivo que não tiver acesso a esse enfoque, muito provavelmente não terá condições para entender os próprios fenômenos que o envolvem, nem de dominar as linhas do processo de mudança que se propõe — pelo menos formalmente — a deflagar.

4.7. Essa preocupação da EIAP não é isolada. Muitos são os profissionais que se interessam pelo problema da inadequação entre treinamento e realidade concreta. HOWARD L. WALTMAN, por exemplo, escreveu um curto, mas lúcido artigo, criticando o problema do treinamento em geral, dentro dessa linha de raciocínio.<sup>11</sup> Suas críticas, ao que tudo indica, tiveram repercussão imediata.<sup>12</sup> WALTMAN se refere de preferência ao treinamento de funcionários públicos de nações subdesenvolvidas, tendo como ponto de referência o Vietnã do Sul. O centro de seus ataques é de ordem radical e dirige-se tanto ao conteúdo dos programas de treinamento como aos métodos e processos utilizados.

Segundo o autor não se dá a devida ênfase ao condicionamento cultural dos *trainers*, objetos do programa. A falta de preparo adequado dos responsáveis pelo programa leva à concepção do treinamento de modo unilateral, maximizando o seu componente técnico. Trata-se de formar os quadros técnicos da sociedade subdesenvolvida à luz de modelos e paradigmas vigentes na sociedade responsável pela execução do projeto. O uso de modelos sociais é, na verdade, uma deformação presente em todos os projetos de treinamento, mesmo aqueles que são internacionais na sua essência ou

<sup>11</sup> WALTMAN, Howard L. Cross-Cultural Training in Public Administration, *Public Administration Review*, vol. XXI, p. 141.

<sup>12</sup> Seu artigo foi selecionado para publicação no *Public Administration, Practices and Perspectives*, Agency for International Development, julho de 1962.

que, sendo nacionais, não são de inspiração norte-americana. A França, a Inglaterra, a Itália, a União Soviética também desenvolvem programas de treinamento para quadros de elites gerenciais de países subdesenvolvidos, e não se consegue encontrar diferenças fundamentais no enfoque dos diversos esforços.

4.8. Assim, os programas de treinamento de executivos precisam diferir de modo substancial dos programas de treinamento para técnicos. Enquanto esses têm na relação homem-máquina (hipótese mecanicista) a variável fundamental para o ordenamento de seu trabalho, os primeiros têm na variável homem-instituição seu componente fundamental, e só secundariamente, a variável homem-homem. Esse fato significa que o treinamento de técnicos pode ser avalorativo, porque essencialmente padronizado; o treinamento de executivos, por seu turno, deve necessariamente incorporar uma área de entendimento da realidade que transcende o campo da técnica, e se insere no universo da política e dos valores sociais.

O treinamento técnico pode ser transcultural; o de executivos é nitidamente endocultural. Para o primeiro podem ser organizados programas como os do INSTEP na Índia,<sup>13</sup> para a transferência da tecnologia siderúrgica; para o segundo, uma iniciativa semelhante seria provavelmente um desperdício e um erro.

## 5. *Panorama da Situação Vigente*

5.1. Na América Latina não se conhecem dados para a análise da formação profissional dos principais executivos. Nossa hipótese, no entanto, é de que não deve haver variação de monta em relação a experiência brasileira, se bem que, no Brasil, desde a década dos 30 o ensino da administração pública venha sendo feito de modo institucional e sistemático. A partir de 50 uma Escola de nível Superior, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) começou a funcionar regularmente e hoje em dia existem, no Brasil, 28 Escolas ou Institutos de Administração Pública. Esse panorama não encontra similar em outros países da América Latina, onde o esforço é mais recente e não tão intenso.

Apesar disso, parece aceitável nossa hipótese de que a situação brasileira seja semelhante a dos outros países da América Latina no que se refere ao preparo dos executivos do Setor Público.

Um número bastante pequeno desses executivos já tomou contato com cursos regulares de Administração Pública. A imensa maioria provém de outras origens acadêmicas. Recente publicação da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível Superior (CAPES), citando dados do Mensário Estatístico Atuarial

<sup>13</sup> Ver de RAO, K. N. Skilled Manpower for Continents in a Hurry, in *Public Administration Practices and Perspectives*, Washington, D.C., Agency for International Development, vol. 1, n.º 4, julho de 1963, p. 8.

do IAPI, indica que trabalham na administração pública 63,7 por cento de todos os agrônomos existentes no País, 53,6 dos veterinários, 21,7 dos engenheiros, 15,2 dos arquitetos, 11,6 dos químicos, 4,6 dos médicos, 4,4 dos dentistas e 9 dos advogados.<sup>14</sup> Sabendo-se que existem no país 80.000 advogados atualmente, temos que a administração pública absorve aproximadamente 8.000 desses profissionais, o que parece ser o contingente de formação superior mais numeroso. Não existem dados objetivos que nos indiquem, com igual precisão, o *background* cultural dos que exercem posições de chefia no topo da hierarquia pública. Nossa suspeita, no entanto é de que o número de profissionais treinados em Administração Pública está presentemente trabalhando nos estudos iniciais de uma pesquisa, a nível latino-americano, que venha a esclarecer de modo aceitável, esse nosso ponto de vista. Por enquanto trabalhamos com hipóteses.

Sendo irrisório o número de executivos treinados em administração pública, justifica-se nosso esforço para ampliar as bases de compreensão dos mesmos para o trabalho que executam, devido à importância crescente de suas decisões no processo de mudança, racionalmente orientada, que caracteriza o esforço de planejamento em nossas sociedades.

Sob o ponto de vista puramente legal, parece já têmos avançado muito na direção da racionalidade. A verdade no entanto é outra e as dimensões político-sociais do problema são importantes não contando a maioria de nossos executivos com o preparo adequado para o exercício de suas funções. A transição da administração patrimonial para a administração burocrática no sentido weberiano, utilizando-se a lei como caminho lógico, não é privilégio da América Latina. Foi tentada por outros países, inclusive europeus.

Na Espanha, por exemplo, a Constituição de junho de 1837 proclama o sistema de mérito em seu art. 5.º. Este princípio foi reproduzido em todos os textos posteriores. Não obstante diz o autor:

“A pesar de tan buenos propósitos, la facultad de libre nombramiento y destitución de los funcionarios, unida a la inestabilidad y pluralidad de partidos políticos, condujo a prácticas semejantes a las seguidas coetaneamente en otros países con las mismas consecuencias de proliferación y de ineficacia.”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> CAPES. *A Formação de Pessoal de Nível Superior e o Desenvolvimento Econômico*, Rio, 1960, p. 17.

<sup>15</sup> JORDANA DE POZAR, Luis. *Formación y Perfeccionamiento de los Funcionarios Públicos en España*, *Documentación Administrativa*, Madri, fev. 1961, p. 30.

Em diversos países da América Latina é conhecida a repetição desse esquema que Riggs batizou de *formalismo*.<sup>16</sup> Em nosso país, no Brasil, já a Constituição de 1824 previa a admissão no Serviço Público pelo sistema do mérito, enquanto cálculos recentes indicam que o índice de concursados na Administração Pública brasileira não chega a 10 por cento.<sup>17</sup>

Parece evidente que não se desenvolve nos países subdesenvolvidos, em geral, e na América Latina, em particular, as mesmas condições que obrigam a um aumento de racionalidade do setor público para atender a pressão imposta por uma economia industrial madura. Sem dúvida, não parece um exagero descabido se formularmos, a título de hipótese, que o grande ativador do aumento de eficiência e racionalidade do Setor Público, nos fins do século XIX e princípios do XX, nos países desenvolvidos, foi a industrialização.<sup>18</sup> Os esforços anteriores, como os da Prússia de FREDERICO, por exemplo, não chegaram a prosperar e se sustentaram apenas durante a permanência no poder de seu grande líder. Com o seu desaparecimento o sistema montado perdeu grande parte de suas características de respeitabilidade e vitalidade. O mesmo se pode dizer dos esforços ocidentalizantes de PEDRO e CATARINA da Rússia. Por tudo isso, talvez seja possível, a título de hipótese de trabalho, tentar o estabelecimento de uma correlação aceitável entre desenvolvimento econômico acelerado (principalmente industrialização rápida) e pressão sobre as estruturas do Setor Público para ampliar suas atividades (a conhecida lei de WAGNER) e aumentar a eficiência de seus serviços.

Se compararmos os exemplos mencionados, da Espanha<sup>19</sup> e da América Latina em geral, com os da França e Inglaterra, por exemplo, para não mencionarmos os E.U.A., onde o treinamento para altos funcionários do Setor Público já é uma tradição, podemos sentir profunda diferença.

Na França, os egressos da École Nationale d'Administration (ENA) têm um alto *status* e acesso a cargos relevantes como Adjunto da Inspeção Geral da Fazenda, Secretário de Assuntos Exte-

<sup>16</sup> RIGGS, Fred. *A Ecologia da Administração Pública*, Rio, FGV, 1964.

<sup>17</sup> NASCIMENTO, Kleber. Estratégia da Reforma Administrativa, *Revista de Administração Pública*, n.º 1, RJ, FGV, p. 13.

<sup>18</sup> MELLO E SOUZA, Nelson e GENARI, Breno. Public Administration and Economic Development in *Perspective of Brazilian Public Administration*, Robert T. Daland, ed., University of Southern California, School of Public Administration, junho, 1963, p. 145-171.

<sup>19</sup> Parece um dever de justiça mencionar que a Espanha, principalmente depois da criação do Centro de Alcalá de Henares e do *boom* econômico da segunda metade da década dos 50, modificou de modo claro o comportamento do setor público, no que se refere ao treinamento de seus funcionários. A Escola de Aduanas, por exemplo, é um atestado vivo dessa mudança de mentalidade quanto ao treinamento.

riores, Agregado Comercial, etc.<sup>20</sup> Na Inglaterra, a chamada *Administrative Class*, que se distingue da *Clerical Class* é responsável pelo assessoramento dos Ministros de Estado e desempenha um papel relevante no processo de formulação de política econômica. As *acusações* de tecnocracia, seguindo os esquemas de JAMES BURNHAM para a sociedade do futuro, já começam a surgir, principalmente na França,<sup>21</sup> mas igualmente em outros países desenvolvidos, mostrando que o desempenho de funções técnicas dos Estados modernos exige um treinamento adequado de executivos e assessores encarregados de programas específicos e de participação ativa no processo de formulação de política econômico-social.<sup>22</sup>

Na América Latina o rápido crescimento da década de 50, o início vigoroso da indústria pesada em muitos países,<sup>23</sup> a urbanização vertiginosa e as demandas por melhores níveis de vida por parte de uma população que vem sendo crescentemente incorporada ao processo político, levaram à crise da administração tradicional e às preocupações novas com a chamada "administração para o desenvolvimento".

Embora a expressão permaneça ambígua e contestada por muitos<sup>24</sup> parece fazer sentido falar-se em "administração para o desenvolvimento" no que se refere à América Latina.

E é nesse momento histórico, em que as pressões no sentido do dinamismo, da eficiência e da racionalidade administrativa começam a se fazer sentir em nossos países, que o problema do treinamento se coloca de modo especial. Principalmente o do treinamento de executivos. Por que? *Porque são exatamente os altos executivos, treinados e sensibilizados pela nova ótica, que vão ser os instrumentos de mudança mais eficazes.* Sentindo com nitidez a incapacidade e o despreparo de seus subordinados passam a incorporar uma estrutura de valores que converge em atitudes não conformistas para com o tradicionalismo, a noção de tempo e de ritmo e o despreparo geral das equipes sob sua responsabilidade. Dessa

<sup>20</sup> Cf. BOURDEAN DE FONTENAY, Henry. La Formación de Funcionarios en la Escuela Nacional de Financia, *Documentación Administrativa*, fev. 1961, p. 54.

<sup>21</sup> BOUCHARD, Phillipe. *Les Technocrates et Le Pouvoir*, Paris, Lerthaut, 1966, p. 317.

<sup>22</sup> Canadá, E.U.A. in *The Role of the Executive in the Modern State*, International Social Science Bulletin, v. X, n.º 2, 1958.

<sup>23</sup> Principalmente, México, Brasil, Venezuela, Chile e Argentina, mas também Peru e Colômbia onde já se vêem sinais de rápidas transformações na estrutura econômica.

<sup>24</sup> Os resultados do último Seminário sobre o tema, realizado em Buenos Aires, em 1965, sob o patrocínio da OEA, indicaram claramente a inexistência de um consenso, entre os especialistas, sobre o que se deve entender por administração para o desenvolvimento. Veja *Progreso de la Administración para el Desarrollo en América Latina*, Washington, DC, Unión Pan-Americana. 1967.

forma tornam-se convertidos em *cristão-novos* do treinamento e usam de seu poder e prestígio interno para estimular a generalização do treinamento, de cima para baixo.

Por êsse motivo, isto é, por serem pólos de fôrça dentro das organizações, os altos executivos treinados têm maior potencial como elementos deflagradores do processo de mudança. A *contrario sensu*, o treinamento das equipes inferiores como passo prioritário, deixando para mais tarde o desenvolvimento dos executivos em posições de decisão, pode resultar em relativa perda de tempo uma vez que as equipes de funcionários em posição de inferioridade hierárquica não dispõem do *status* e da capacidade de persuadir de um alto executivo. O treinamento corre o risco de perder-se.

Por isso a Escola Interamericana de Administração Pública dá ênfase ao treinamento de profissionais que ocupam cargo de chefia ou assessoramento, orientando seu processo de seleção no sentido de atrair êsse tipo de clientela para seus cursos.

Finalizando essa parte do *paper* julgamos ter condições para sintetizar nossa posição teórica. A idéia central da EIAP em seus esforços de formação de executivos baseia-se no exame das realidades concretas em que opera e que leva à concepção de treinamento em termos prioritariamente ecológicos. Assim, para a Escola, *executive development é o esforço de melhorar a eficiência do executivo moderno, dando-lhe noções claras de técnica de gerência e bases amplas para a compreensão das limitações sociais, políticas, culturais e econômicas de seu contexto, procurando no mesmo programa familiarizá-lo com as implicações de sua atuação desenvolvida inevitavelmente no centro de um power play institucional.*

O conteúdo dos programas ajusta-se ao conceito que faz o corpo docente da Escola da realidade fundamental da função do moderno executivo do setor público na América Latina. Os processos de transmissão de técnicas meramente instrumentais têm, por isso mesmo, sido colocados em plano secundário, sendo a ênfase colocada nos processos de transmissão mais adequados para favorecer a amplitude de visão e sensibilidade para os condicionantes sócio-políticos. Assim, nosso esforço se orienta mais no sentido dos seminários, estudos de casos, leituras dirigidas, visitas às instituições paradigmáticas, para diálogo dirigido com os altos executivos locais, etc. (ver item 1.7).

A prioridade que dá a Escola aos altos executivos, em detrimento dos escalões inferiores, fundamenta-se exclusivamente em razões de ordem pragmática. Um treinamento de profissionais de médio e baixo níveis tende a resultar em relativa perda de tempo, uma vez que os elementos em posição de inferioridade hierárquica não dispõem de *status* e capacidade para persuadir um alto executivo. Em outros termos, a Escola busca os resultados concretos do “efeito de multiplicação” do treinamento a alto nível.



Julgamos assim haver respondido às indagações feitas sobre o nosso conceito de *executive development*, o condicionamento sócio-cultural, o porquê do treinamento de executivos e seus objetivos básicos. Podemos agora analisar em detalhe a natureza e o conteúdo dos programas oferecidos pela Escola.

### III – O ENSINO E ATIVIDADES DE PESQUISA

#### 1. *Objetivos*

1.1. A escola Interamericana de Administração Pública elaborou seus programas de ensino e pesquisa objetivando oferecer respostas específicas para os problemas particulares e para as realidades da América Latina.

Tanto as atividades de ensino como os programas de pesquisa estão focalizados no processo de desenvolvimento da região e nos esforços da integração econômica em curso.

A debilidade do setor privado da América Latina colocou maior responsabilidade adicional nos ombros do setor público como agente e patrocinador do desenvolvimento social e econômico do hemisfério. Foi exigido do Estado executar uma variedade de funções complexas relacionadas ao processo de desenvolvimento. A administração pública na América Latina, contudo, tem comprovado ser muito fraca e inadequada para enfrentar os crescentes desafios que o Estado tem que enfrentar.

Como não há uma tradição de um sistema organizado de funcionários nos países desta área, funcionários públicos são normalmente designados através de métodos do sistema de apadrinhamento. Consequentemente, verifica-se uma falta generalizada de preparação adequada para executar funções públicas em todos os países.

A Escola foi levada, no início, a fazer uma escolha entre a ênfase acadêmica e a operacional nas suas atividades de ensino e de pesquisa.

Tendo em mente o fato de que os funcionários públicos não são nomeados através de exames de seleção, e que nenhum treinamento prévio em administração lhes é oferecido, a Escola decidiu concentrar seus programas na identificação dos aspectos de organização das agências públicas e nas deficiências da máquina administrativa como um elemento para acelerar o desenvolvimento do ponto de vista da pesquisa. Do ponto de vista do ensino, a Escola decidiu dar maior atenção ao treinamento de funcionários públicos, em vez de educar futuros funcionários.

Os objetivos são os seguintes:

A. na área de treinamento

- a) promover e intensificar o estudo da administração pública, a fim de responder às novas e crescentes demandas do processo de desenvolvimento da América Latina;

- b) treinar técnicos, professores e administradores através de cursos, seminários e pela troca de informações e experiências com relação aos problemas administrativos que no contexto latino-americano representam fatores de grande incidência no atraso e na aceleração do processo de mudança;

B. na área de pesquisa

- a) desenvolver amplo programa de pesquisa, por si própria ou em colaboração com outras agências envolvidas nas mesmas atividades, objetivando reunir e sistematizar informações atualizadas sobre as realidades latino-americanas;
- b) relacionar intimamente pesquisa ao treinamento, através de aproximações contínuas, desenvolvidas por meio de uma abordagem comparada, a fim de acumular informações organizadas das experiências setoriais;
- c) assegurar condições para fornecer assistência técnica para os países da América Latina;
- d) elaborar e publicar o material resultante dos projetos de pesquisa.

1.2. *Natureza dos Cursos*

Três tipos de cursos básicos são oferecidos de acordo com os principais objetivos da Escola:

- a) um curso regular sobre Administração para o Desenvolvimento, de caráter bastante generalizado;
- b) cursos regulares especializados, de natureza setorial, e
- c) cursos ocasionais, organizados de acordo com necessidades específicas

Através de seus cursos regulares, sobre administração para o desenvolvimento, a Escola procura preparar funcionários públicos de alto nível para participar de um processo de tomada de decisão no nível de macrodecisões de natureza global. Os cursos regulares de especialização objetivam preparar funcionários públicos de alto nível para contribuir nos processos de tomada de macrodecisões de natureza setorial ou no nível da tomada de microdecisões. Os cursos ocasionais geralmente caem na última categoria ou são orientados tecnicamente.

Normalmente, todos os cursos são oferecidos no nível de pós-graduação, e, porque estes cursos são preparados para funcionários federais de alto nível, que não podem tirar licenças prolongadas, tais cursos variam, em média, de 2 a 6 meses.

### 1.3. *Clientela*

A Escola procura atrair funcionários federais de alto nível, com bastante experiência: em particular, os que estão ligados a agências envolvidas em programas de desenvolvimento.

Os formulários de admissão devem ser apresentados pela agência e não pelo interessado, e a Escola insiste em conseguir a confirmação de que o funcionário treinado terá a chance de aplicar seu conhecimento adquirido.

As exigências formais para admissão são:

- a) ter nível universitário, ou experiência profissional extensa e válida no campo de administração pública;
- b) ser oficialmente indicado por sua agência;
- c) ocupar posição de alto nível com responsabilidade executiva ou uma posição de assessor de cargo executivo de alto nível;
- d) não exceder a idade de 45 anos.

### 1.4. *Cursos Regulares*

#### 1.4.1. *O Curso de Administração para o Desenvolvimento*

Este é o curso mais longo até agora oferecido pela Escola. É um curso de duração de 6 meses, no qual uma abordagem interdisciplinar é adotada, objetivando criar-se compreensão do caráter integral do processo do desenvolvimento, assim como desenvolver entre os participantes hábitos de pensamento e condições que irão habilitá-los a tomar as decisões adequadas, com um sentido de viabilidade.

O Curso de Administração para o Desenvolvimento é dividido em 2 fases. A primeira, tratando de assuntos básicos e objetivando fornecer um *background* interdisciplinar amplo. Esta parte inclui:

- a) Teoria Administrativa
- b) Desenvolvimento Econômico
- c) Sociologia do Desenvolvimento
- d) Ciência Política
- e) Estatística; e
- f) Metodologia.

A segunda fase lida com alguns instrumentos básicos do administrador, tais como:

- a) Administração de Imposto
- b) Administração de Pessoal
- c) Programação de Orçamento
- d) Administração de Projetos; e
- e) Sistemas e Métodos.

#### 1.4.2. *Administração e Política Aduaneira*

Este curso foi elaborado como resposta direta a uma necessidade imperiosa na área alfandegária e como um elemento para acelerar o processo de integração econômica da América Latina.

O curso é dividido em duas partes principais. A primeira parte é bastante generalizada e trata dos seguintes aspectos:

- a) Introdução à Economia
- b) Introdução ao Comércio Exterior
- c) Tarifa Aduaneira
- d) Legislação Aduaneira
- e) Administração Aduaneira
- f) Isenções e Reduções nos Direitos Aduaneiros
- g) Regimes Aduaneiros Especiais
- h) Política Aduaneira
- i) Tarifa Aduaneira como um Elemento de Política Econômica.

A segunda parte é especializada e abrange os seguintes tópicos:

- a) O Sistema Aduaneiro Francês
- b) O Sistema Aduaneiro Espanhol
- c) O Sistema Aduaneiro da América Central
- d) Conselho de Bruxelas de Cooperação Aduaneira
- e) Linhas Gerais de uma Estratégia para a Integração da América Latina
- f) Mercado Comum da América Central
- g) Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

#### 1.4.3. *Política e Administração Tributária*

Este curso também focaliza o processo de integração da América Latina e dá ênfase à análise dos problemas que caracterizam a política fiscal dos países em desenvolvimento, principalmente os países latino-americanos. Muita atenção é dada à utilização dos impostos como instrumento fundamental para a política de desenvolvimento econômico.

Grande parte do Curso é dedicada à análise comparativa dos sistemas de tributação da América Latina, objetivando a harmonização de suas políticas e a coordenação dos incentivos fiscais como pré-requisitos para o processo de integração.

O Curso divide-se em três partes:

- A. Introdução à Economia, abrangendo:
  - a) O Sistema Econômico
  - b) Desenvolvimento Econômico
  - c) Política Econômica

- B. Sistemas Tributários, tratando de:
  - a) estrutura Geral do Sistema Tributário
  - b) tributação do comércio exterior
  - c) impôsto de consumo
  - d) impôsto Patrimonial
  - e) impôsto sôbre a renda.
- C. Política Tributária e Integração Econômica.

#### 1.4.4. *Administração de Projetos*

Este curso procura atender as necessidades gerais constatadas na América Latina. Uma debilidade geral na área da programação, análise e execução de projetos, é notada na América Latina: isto tem sido identificado como um obstáculo para a absorção dos investimentos internacionais e nacionais para o desenvolvimento.

O Curso de Administração de Projeto é dividido em seis partes, que tratam dos seguintes aspectos:

- a) O Contexto Social e Econômico de Subdesenvolvimento
- b) Fundamento das análises de projetos
- c) Tecnologia e Critério para o contrôle da implementação de projetos econômicos
- d) Esquemas de contrôle adotados pelas agências de financiamento
- e) Contrôle de projetos setoriais
- f) Discussões em seminários e estudos de casos conduzidos sob o ponto de vista da comparação.