

Formação para o Moderno Serviço Público

DAVID MARS

EM artigo publicado no último número desta Revista, tratamos de certas modificações ocorridas na maneira pela qual hoje se encara Administração Pública, em confronto com aquela por que era considerada há poucas décadas atrás. A questão então suscitada foi a seguinte: que significação terá essa mudança para o moderno administrador?

A resposta, que aqui resumiremos de modo muito sucinto, localizou a atenção para os seguintes pontos:

1º) necessidades de conhecer e compreender as técnicas básicas de administração;

2º) conhecimento da dinâmica e da organização da comunidade em que vive o administrador;

3º) esforço constante no sentido do aperfeiçoamento do processo de comunicação dentro da organização;

4º) estabelecimento de um clima capaz de incentivar a eficiência e a produtividade de pequenos grupos dentro da organização;

5º) estabelecimento de um clima de criatividade;

6º) realização das necessárias atividades de aperfeiçoamento, inclusive treinamento e instrução, para administradores de todos os níveis.

Finalmente, suscitamos a questão: quais as implicações da mudança, na formação do moderno administrador? Mencionamos três fatores: redução do número de cursos técnicos e ênfase nos cursos que abranjam novos métodos, bem como na pesquisa. O exame aprofundado desses três fatores constitui a essência do presente artigo.

O primeiro ponto não exige muita discussão. O que devemos tornar claro é que os cursos de técnica de administração não são, por si, maus. O provável é que quanto mais um futuro administrador aprender sobre as técnicas de administração de pessoal, administração financeira, organização e métodos e assuntos correlatos, mais eficiente poderá ser na prática. Se um estu-

dante de administração dispusesse de tempo ilimitado para preparar-se, poderia fazer um número ilimitado desses cursos e cada um deles contribuiria para seu aperfeiçoamento, embora, provavelmente, em bem pequena dose.

O problema, todavia, é que o tempo do estudante não é ilimitado. Sua própria situação — e a sociedade — exige que prossiga em sua carreira como estudante, termine o curso e comece a atuar produtivamente no mundo real. Com o tempo limitado, a formação do estudante deve basear-se num equilíbrio entre cursos técnicos e outros tipos de processos educacionais.

Mas, que tipos de processos? Chegamos, neste ponto, ao segundo fator. Para que o moderno administrador fique apto a realizar aquilo a que nos referimos no começo deste trabalho, terá que enfrentar assuntos e matérias de que ninguém cogitava durante o período "clássico" da Administração — a época de Taylor e Fayol. Necessitará de cursos, geralmente de Ciências Sociais, particularmente de Ciência Política, Psicologia e Sociologia. Se possível, deverá fazer cursos de matérias tais como comunicação, chefia, processo decisório e outros assuntos correlatos.

Sem sugerirmos qualquer paralelo ou analogia direta quanto ao Brasil, convirá por um momento lançar um olhar no preparo para o serviço público num país onde tal preparo já se desenvolveu em alto grau — os Estados Unidos da América. Uma das mais conhecidas escolas de Administração Pública nos Estados Unidos — a da Universidade do Sul da Califórnia — exige atualmente do estudante, para a obtenção do diploma de bacharel, 32 cursos ou quatro por semestre durante oito semestres (quatro anos). Dêstes, 26 são obrigatórios e seis facultativos, mas, mesmo entre os obrigatórios, há grande variedade de escolha, conforme veremos.

Sendo o currículo da Escola de Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia muito novo e ligado a uma ampla reorganização, (*) convirá talvez examiná-lo aqui em linhas gerais. São os seguintes os 26 cursos obrigatórios:

1º) Composição inglesa.

2º) Lógica (Filosofia).

3.5º) Três cursos consecutivos de línguas estrangeiras, ou introdução à Matemática Lógica Simbólica (Filosofia) e Estatística.

(*) Convém notar que, em vista da completa reorganização dos currículos e cursos, recentemente realizada, cada curso agora conta por quatro unidades de crédito ao invés de três. Significa isso que os estudantes fazem menor número de cursos na universidade, mas têm mais tempo para dedicar-se a cada curso. Em resumo, ficou resolvido adotar-se o estudo intensivo, de preferência ao extensivo.

tica na Administração Pública (ou equivalente, mediante requerimento).

6º) Um curso escolhido entre nove cursos básicos de Astronomia, Biologia, Química, Geologia, Física.

7º) Um curso escolhido em seis cursos básicos de História.

8º) Um curso escolhido entre três cursos básicos de História dos Estados Unidos ou Governo Americano (Ciência Política).

9º) Um curso escolhido entre treze cursos básicos de Filosofia ou Religião.

10º) Um curso escolhido entre sete cursos básicos de Antropologia, Economia, Geografia, Relações Internacionais, Ciência Política, Psicologia, Sociologia.

11º) Um curso escolhido entre sete cursos de Inglês, Jornalismo e Oratória.

12º) Um curso escolhido entre treze cursos de Teatro, Belas Artes, História da Música e Literatura, Dança (educação física).

13º) Um curso escolhido entre quinze de Estudos Americanos Clássicos, Literatura Comparada, Inglês, Francês (literatura), Alemão (literatura), estudos eslavos, espanhol (literatura), Oratória.

14º) Um curso escolhido entre seis de História dos Estados Unidos.

Neste ponto, o preparo básico do estudante, correspondente mais ou menos aos dois primeiros anos, pode ser considerado completo e ele estará apto a iniciar o estudo mais especializado de administração e matérias correlatas.

15º) Administração e recursos financeiros.

16º) Administração de recursos de pessoal.

17º) Análise do Sistema Administrativo.

18º) Chefia e Comportamento Administrativo.

19º) Filosofia e Administração Pública.

20º) Um dos seguintes cursos de Administração Pública: Instituições Governamentais Administrativas, Estaduais e Nacionais, Governo e Administração de Áreas Metropolitanas.

21. 22º) Dois dos seguintes cursos de Administração Pública: Direito Administrativo; Administração Comparada; Política e Administração; Problemas de Administração Pública; A Comunidade e o Processo de Administrar.

23º) Um dos seguintes cursos de Ciência Política: Poder Político; Grupos de Interesse; Opinião Pública e Propaganda;

Processo Legislativo; Partidos Políticos Norte-Americanos e Política Prática; Pensamento Político Norte-Americano.

24º) Um dos seguintes cursos de Economia: Tributação, Finanças Públicas e Política Fiscal; Princípios de Política Internacional; Problemas e Diretrizes; Economia de Terras Urbanas; Filosofia e Planejamento Econômico Comparados; Política Econômica do Governo e da Empresa Privada.

25º) Um curso escolhido entre os cinco seguintes, sendo os três primeiros de Sociologia, o quarto de Psicologia e o último de Antropologia; Psicologia Social; Sociologia Urbana e Rural; A Comunidade Norte-Americana; Princípios de Psicologia Social; Antropologia Social da América Contemporânea.

26º) Um curso escolhido entre os cinco seguintes (o primeiro de Ciência Política, o segundo de Psicologia, o terceiro de Antropologia e o último de Filosofia): Análise do Comportamento Político: técnicas de Mensuração e Levantamento; Pesquisa de Opinião. Levantamentos e Pesquisa de Motivação; Métodos de Campo em Antropologia Cultural; Estudo da História e Filosofia da Ciência; Teoria dos Conhecimentos.

Os cursos 27-32 são optativos, escolhidos livremente pelo estudante, com o auxílio de seu orientador, quer dentro de seu setor de estudo, quer de outros departamentos e escolas da própria Universidade. Essa liberdade de escolha possibilita ao estudante aprofundar seus conhecimentos no campo de seu interesse ou experimentar outras matérias.

Embora o currículo possa parecer refletir muito de perto a clássica predileção norte-americana por uma educação baseada na cultura geral para a maioria dos estudantes universitários (inclusive futuros administradores), é claro que reflete também certa preocupação pelo tema de nossa discussão. Em certos cursos tais como os de Poder Político, Interesses de Grupos, Opinião Pública e Propaganda; Chefia e Comportamento Administrativo; Filosofia, Administração Pública e outros, o futuro administrador é levado a refletir a fundo acerca do processo de administração e sua relação com outros fenômenos sociais e é pôsto em face de questões nunca suscitadas em cursos tecnicamente orientados.

O produto desse currículo será, muito promissora, o tipo de pessoa que depois de acrescentar ao preparo acadêmico alguns anos de experiência prática, torna-se o tipo de administrador capaz de realizar aquilo que descrevemos no começo deste trabalho.

Ao lado de novos cursos tais como de Chefia Comunicação, etc., foram também introduzidas novas técnicas que podem ser usadas para animar e motivar o estudante de administração

e tornar mais proveitosos seus anos de estudo. Nesta altura convém frisar um ponto importante. Até aqui, pelo que dissemos, poder-se-á pensar que existe uma completa separação entre os cursos técnicos e os de orientação mais moderna. Esse não é, absolutamente, o caso, pois é possível tratar dos assuntos mais tradicionais de um modo francamente não tradicional, dando-se nova visão da matéria e despertando maior interesse no estudante. O fato de tratar por essa forma as matérias tradicionais também torna possível conservar os antigos tipos de curso de administração, quando conveniente. Em outras palavras, o nome do curso pode ser conservado mas o método de ensinar a matéria será muito diferente.

Durante as últimas décadas, desenvolveram-se inúmeras técnicas pedagógicas, muitas das quais apropriadas ao ensino da administração. Essas técnicas, em sua maioria dependem grandemente da participação do estudante, resultando daí uma sensível redução das aulas e da prepotência do professor. Discutiremos a seguir três dessas técnicas: dramatização, exercícios e casos. Convém frisar, porém, que estamos dando apenas alguns exemplos das muitas maneiras pelas quais um professor dotado de imaginação pode dar realidade a uma aula de administração, baseado no princípio de que a melhor maneira de ensinar essa matéria (aliás, também quase tôdas as outras) é sua demonstração prática. Outros métodos incluem visitas a repartições, visitas de administradores, demonstrações audio-visuais, projetos de trabalho, exame de documentos oficiais, exercícios de prática de administração, etc.

A dramatização é uma espécie de representação destinada a dar ao aluno a sensação dos processos mentais e emocionais que o administrador experimenta em seu trabalho, tipicamente a tomada de uma decisão. Cada um dos participantes da dramatização é devidamente informado acêrca do personagem que irá representar, do cargo que ocupa e das circunstâncias que levam à ocorrência a ser dramatizada. Há inúmeras maneiras de aproveitar-se êsse método. As informações podem ser dadas por escrito ou não, podem ser vagas ou minuciosas, dependendo do que o professor pretende fazer com o exercício. Da mesma forma, a dramatização pode ser feita apenas entre duas pessoas ou num grupo (isto é, representação de vários papéis).

Todos os alunos poderão participar do exercício ou apenas um pequeno número (voluntários ou escolhidos), enquanto os demais figuram como observadores. Depois de cada dramatização o professor geralmente procura colher as impressões dos participantes: que importância atribuem à experiência na maneira pela qual encaram a administração, o que viram acontecer nos

casos em que participaram apenas alguns alunos e assim por diante.

Resumindo, vejamos algumas das maneiras de aplicar o método de dramatização:

a) toda a classe participará, cada aluno voltado para o vizinho, encenando uma simples situação. Pode ser, por exemplo, uma entrevista com um candidato a emprego, um dos estudantes representando o candidato e o outro, o entrevistador;

b) o mesmo que a), com a diferença que, ao cabo de certo tempo, o professor interrompe a dramatização e pede aos participantes que invertam os papéis;

c) depois de a) e b), ou em seu lugar, um par ou uma série de pares de estudantes executa a dramatização perante toda a classe, seguindo-se as críticas feitas pelos assistentes sobre o que viram e

d) a mesma série de alternativas, a), b) e c), pode ser usada para exercícios de representações múltiplas.

Os exercícios de simulação também visam a transmitir ao estudante de administração a realidade e o sabor do trabalho de administração. Um dos exercícios típicos de simulação é chamado exercício da caixa de entrada. Neste caso, os estudantes — e geralmente toda a classe participa do exercício — recebem informações básicas acerca da organização na qual se localizou a simulação. Recebem o que representa o conteúdo da caixa de entrada de um administrador, constituído principalmente de correspondência de várias espécies: cartas, memorandos internos, notas de telefonemas. Finalmente, são informados do prazo em que deverão despachar todos os assuntos da correspondência que têm à sua frente: assinar as cartas prontas ou fazer as necessárias modificações, preparar as respostas necessárias para os memorandos, indicar as decisões a serem tomadas nos casos em que seja necessário tomá-las, e assim por diante.

Finalmente, há o método do caso. Muitos tipos de casos existem em administração pública, mas em seu conteúdo pedagógico têm todos um objetivo comum: levar ao estudante uma dimensão de realidade em seu estudo do processo de administrar mediante o exame de algum ato administrativo em maior ou menor minúcia. Como tal, o método do caso assemelha-se aos exercícios de dramatização e de simulação, acrescentando-lhes uma poderosa arma em que o moderno professor de administração pode apoiar-se confiantemente.

O ensino da administração pública ficou muito atrás do das demais disciplinas, principalmente da administração de empresas

e de Direito no preparo e na utilização pedagógica de casos. Os noventa casos de administração pública do Programa Interuniversitário de Casos nos Estados Unidos constitui uma pequeníssima fração dos muitos milhares já elaborados em administração de empresas e dos milhões de casos em Direito norte-americano.

Os casos podem ser uma arma de dois gumes. Casos previamente preparados são usados para ensinar e ilustrar vários aspectos do processo de administração. Como tal, deve ser cuidadosamente integrados na estrutura básica do curso, para que os estudantes possam beneficiar-se ao máximo com seu estudo. Além disso, porém, os estudantes são levados e incentivados a elaborar eles próprios alguns casos. Esse exercício leva-os ainda mais perto da realidade administrativa e ao mesmo tempo pode concorrer para aumentar o número de casos a serem usados no futuro. Evidentemente a incumbência de escrever casos pode ter enorme êxito numa classe em que alguns estudantes já tinham tido experiência administrativa.

Um dos mais interessantes tipos de método do caso é o chamado processo do incidente, criado pelo Professor Paul Pigors do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (às vezes também chamado Método Pigors em honra de seu criador). No processo do incidente, conforme o nome sugere, os estudantes recebem ligeiras informações sobre algum incidente administrativo ocorrido. Trabalhando junto com os estudantes, há uma "pessoa-recurso" que pode ser o professor ou outro elemento. A "pessoa-recurso" colhe antecipadamente tôdas as informações sobre o incidente e seus antecedentes. Cabe, então, aos estudantes conseguir informações tão completas quanto possível, formulando perguntas àquela pessoa. Geralmente dispõem de um período de tempo fixado, durante o qual podem formular as perguntas, o que proporciona o aquilamento da qualidade das mesmas, do ponto de vista da inteligência, pesquisa e importância. Uma vez obtidas as informações necessárias, o grupo passa à decisão. Esse processo proporciona excelente treinamento para o futuro administrador, por reproduzir exatamente o que pode ocorrer em sua carreira. Será êle notificado de que algo ocorreu em algum ponto de sua organização e de que deve tomar uma decisão a respeito. A não ser que esteja situado em posto suficientemente alto na hierarquia administrativa para dispor de assessôres capazes de dar-lhe as necessárias informações, terá que encontrar sozinho essas informações, o que fará muito melhor se formular perguntas adequadas. (Mesmo que disponha de assessôres, precisará ser capaz de formular aos mesmos perguntas adequadas para não ficar mergulhado em informações irrelevantes).

Resta agora discutir um tipo final de caso: o caso orientado pela pesquisa, às vezes denominado histórico do caso ou estudo do caso. A discussão sobre esse tipo de caso também nos leva ao terceiro tópico da discussão: a importância da pesquisa no plano preparação do moderno administrador público.

O histórico do caso representa trabalho mais longo do que qualquer outro tipo de caso. De fato, pode constituir até mesmo um livro. Nesse tipo de caso, tenta-se tomar um ato administrativo (ou legislativo, executivo ou político) e examinar em minúcias os fatores que deram lugar ao mesmo, os pontos de vista dos participantes e a ação por estes adotada. É fácil compreender que esse método exige muita pesquisa para seu preparo e para que possa preencher sua finalidade básica de exposição (Também exige muita capacidade de redação, para torná-lo de leitura interessante).

E mais: é preciso cuidado para não tomar literalmente as diferenças de denominação, feitas mais ou menos arbitrariamente. O histórico do caso, a par de constituir para seu autor um documento importante de pesquisa, representa também importante instrumento de ensino. Um caso desse tipo, se bem elaborado, pode fornecer aos estudantes de administração uma sensação real de natureza multidimensional do mundo administrativo, o que de fato é o tipo de opinião que mais se aproxima da realidade. Um dos defeitos dos tipos mais resumidos de casos é que freqüentemente encobrem a complexidade de processo de administração e, a menos que o professor tenha o cuidado de esclarecer bem esse ponto, os estudantes podem vir a assumir uma idéia por demais simplificada do que é, na realidade, a administração.

No tocante à pesquisa de um modo geral, é claro que a complexidade que se tornou a marca das modernas organizações criou a necessidade crescente de informações para os administradores. É claro, igualmente, que a pesquisa é a chave de tais informações.

Uma coisa assustadora que muitas vezes ocorre para preocupar professores, estudantes e técnicos de administração é a verificação de que, a despeito de todas as pesquisas realizadas nesse setor nos últimos anos, não conhecemos ainda muito acerca de processo da administração na realidade. Freqüentemente verificamos que os princípios, aforismos e leis de administração ensinadas nas classes durante os anos clássicos da disciplina, pouca ou nenhuma relevância têm na vida real das organizações. Se, porém, por exemplo, a solução para os problemas que surgem num sistema democrático é mais democracia, a solução para os

problemas que surgem por falta de informação sôbre um assunto será mais informações, isto é, mais pesquisas.

Os estudantes de administração devem aprender a importância da pesquisa desde o início de seu curso. Mas não se ensina pesquisa teoricamente. Nesta, como em outras áreas, a experiência é a melhor mestra; por isso os estudantes devem ser levados a realizar projetos de pesquisa por conta própria. Alguns aprenderão a fazer boas pesquisas e poucos talvez até virão a tornar-se bons pesquisadores. Mas se nada mais aprenderem, aprenderão que fazer uma boa pesquisa é coisa difícil e, no futuro, poderão apreciar melhor os esforços dos pesquisadores ligados às suas organizações.

Neste ponto, também, há o risco de aceitar os rótulos muito literalmente. Pode parecer que ensino e pesquisa sejam duas atividades distintamente diferentes. Na realidade, porém, não o são. Devem ser consideradas como os dois lados da mesma moeda. O ensino deve fornecer a base filosófica para a administração e suscita questões básicas, ao passo que a pesquisa deve procurar fornecer a informação com as quais essas perguntas possam começar a ser respondidas. Já se disse, a respeito de uma outra divisão arbitrária, entre as disciplinas de Ciências Sociais, de que a Política sem a História não tem raízes, embora a História sem a Política não tenha frutos. O mesmo se pode dizer do ensino e da pesquisa.

Outro ponto que deve ser esclarecido quanto ao ensino e à pesquisa é exatamente o mesmo que citamos antes no tocante à relação entre os cursos clássicos e modernos de administração. Embora todo programa de ensino de administração pública deva incluir um ou mais cursos de metodologia, técnica e prática de pesquisa, a pesquisa não deve, de modo algum, ser confinada a êsses cursos. Tendo aprendido a técnica da pesquisa e isso mostra que os cursos de pesquisa devem ser oferecidos ao estudante no começo do programa — o estudante deve então ter oportunidade e incentivo para aplicá-la em muitos dos outros cursos. Tal aplicação o ajudará a fazer viverem êsses cursos e, ao mesmo tempo, o levará mais perto da realidade administrativa.

As sugestões feitas acima, se implementadas inteligentemente, servirão a dois objetivos, ambos fundamentais no mundo moderno: uma experiência mais interessante e desafiadora para o estudante de administração e um preparo que o equipara melhor para as pressões e exigências complexas e multiformes do mundo administrativo.