

O Ensino Superior das Ciências Administrativas na América Central

MANUEL SANCHEZ SARTO

O plano de criar estabelecimentos de ensino superior de administração pública surgiu por iniciativa da Administração de Assistência Técnica (TAA) e encontrou ambiente favorável entre os ministros de Economia dos 5 países centro-americanos, incorporando-se como um dos projetos prioritários da Comissão de Coordenação e Integração Econômica do Istmo Centro-americano. O programa foi levado a termo pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) em sua subsede do México. A Escola Superior de Administração Pública da América Central (ESAPAC) constituiu a expressão prática desse projeto, datando seu funcionamento de abril de 1954.

ORGANIZAÇÃO DE ENSINO

O ensino superior ministrado pela ESAPAC tem como finalidade o aperfeiçoamento direto e indireto de altos funcionários administrativos, pertencentes ao nível superior do setor executivo. Entre os alunos dessa escola contam-se também professores universitários de renome, altos funcionários de entidades autônomas bem como oficiais superiores das Forças Armadas. Embora a ESAPAC efetue tarefas complementares de natureza descritiva e também científica, não o faz de forma «teorizante desinteressada», mas sim com o propósito de levar suas realizações ao campo prático da administração.

Consideramos que o estudo da administração pública (feito através de matérias tais como: Introdução à Administração Pública, Organização e Métodos, Administração de Pessoal, Relações Públicas, Relações Humanas, Deontologia Administrativa, Direito Administrativo e Administração Comparada) deve necessariamente relacionar-se com a Programação do Desenvolvimento Econômico e Cultural, mediante o estudo de planos, orçamentos, fiscalização e controle, considerando os problemas específicos da América Central (economia centro-americana) inspirando-se na idéia de que planos sem administradores capazes de executá-los constitui um contra-senso. Encontra-se fatalmente arraigado em nossos planos de ensino o projeto do *bem-estar-social* (trabalhos de campo) cuja finalidade é a de analisar integralmente determinadas áreas político-administrativas e sociais para elevar

seu nível em questões de organização e métodos de trabalho ou o padrão de vida das respectivas comunidades. Considera-se a «Estatística Aplicada» fator instrumental indispensável a todos os administradores, assim como a Técnica de Elaboração de Relatórios (Método de Investigação).

PROGRAMAS

Tôdas as matérias são de natureza obrigatória para todos os alunos, procurando não só proporcionar-lhes uma sistemática geral da qual muitos dêles carecem, mas também comunicar-lhes critérios com significado filosófico que lhes permitam confrontar qualquer situação, problema ou pormenor específico de seu trabalho. A formação especializada é obtida mediante os chamados Grupos Ocupacionais, que reúnem pequenos grupos de estudantes de matérias correlatas para que procedam a estudos em conjunto de temas preferentemente monográficos.

Um desses grupos ocupacionais começa o trabalho durante o 3º Curso geral de Administração Comparada Centro-Americana. No 1º curso geral, um grupo ocupacional de orçamentos realizou um estudo comparado dos sistemas de elaboração orçamentária na América Central, que servirá de base a uma investigação futura, com o fim de obter, tanto quanto possível, uma certa homogeneidade de normas de ação.

Até o presente momento, não há cursos facultativos. Pode-se optar por um ou outro grupo ocupacional, mas cada aluno deve pertencer, obrigatoriamente, a um Grupo Ocupacional. Apenas, mediante autorização do Conselho de Professores o aluno poderá assistir, na qualidade de ouvinte, às aulas de um outro grupo.

QUADROS INSTITUCIONAIS

O ensino das ciências administrativas não existia, até então, em qualquer universidade desta região. A Universidade de Costa Rica está iniciando uma sessão de estudos administrativos na Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais sendo, entretanto, prematuro formular-se qualquer juízo a respeito.

A ESAPAC é uma escola de preparação direta, independente das universidades, embora mantenha íntimas e cordiais relações com as mesmas (especialmente com a de Costa Rica), no exercício de uma das tarefas a cargo da Escola, mediante convênios bilaterais entre a O.N.U. e os cinco governos da América Central. Referimo-nos a cursos de extensão universitária, como, por exemplo, os ministrados em 1955 pela Universidade de Costa Rica sobre introdução aos Problemas do País, a cargo de cinco professores encabeçados pelo Reitor, destinados a familiarizar os alunos dos outros quatro países com os Aspectos Fundamentais da Administração, da Economia e da Cultura Costarriquenhas, apresentando as personalidades de maior destaque em cada um dos citados setores. Os professores da ESAPAC organizaram, também, pequenas séries de conferências na Universidade.

A ESAPAC constitui, além do mais, um centro de aperfeiçoamento do pessoal em efetivo serviço.

Do ponto-de-vista estrutural, a ESAPAC, como instituição centro-americana, depende da Junta Geral da Escola, integrada pelos Ministros da Economia dos cinco países da região e, como missão internacional depende da Divisão de Administração Pública, Administração de Assistência Técnica (TAA) das Nações Unidas. A escola é financiada por contribuições dos governos da região (mínimo de 8 mil dólares de cada país) e das Nações Unidas.

Os órgãos administrativos são: a Junta Geral, órgão supremo, o Conselho de Professores, órgão consultivo docente, composto por professores técnicos da O.N.U. (tempo integral), três professores locais (costarriquenhos) trabalhando em meio expediente, professores visitantes (nas matérias de seu setor específico). É responsável pela Escola o Diretor, Chefe da Missão das Nações Unidas.

PROFESSORES

Os professores de tempo integral são contratados pelas Nações Unidas, mediante solicitação da Junta Geral, e seus contratos são regidos pelos regulamentos da organização internacional. Entre suas tarefas inclui-se o ensino em salas de aula, a direção de trabalhos de campo, de grupo ocupacional, o trabalho como guias de alunos em suas tarefas finais, a redação de materiais de ensino (apostilas, livros didáticos) e a elaboração, por solicitação dos governos, de relatórios técnicos. Os professores de meio expediente são contratados pela Junta Geral, após relatório do diretor e autorização das Nações Unidas, ficando encarregados de uma classe e percebendo remuneração na base de horista. Os professores visitantes são contratados da mesma forma que os de tempo integral. O diretor pertence sempre ao 1º grupo.

Preferem-se os professores de tempo integral que possuam grande experiência acadêmica e ainda extensa prática administrativa. Os estabelecimentos universitários podem cooperar de maneira eficiente na tarefa de «formação» do aluno e seguir seu aproveitamento quando o professor ensina a duas ou mais classes em anos sucessivos. Em instituições do tipo da ESAPAC, cujo corpo docente é relativamente numeroso (no curso recém-findo, seis professores para 26 alunos) os professores de tempo integral podem trabalhar permanentemente como mentores gerais de todos os alunos e ainda como conselheiros de um número reduzido de estudantes (de 5 a 6) procurando ajudá-los, particularmente, nas tarefas especializadas (trabalhos de seminário, elaboração de teses ou trabalhos finais). Todavia, os professores de meio expediente e os visitantes são muito úteis. Nestas categorias é possível aproveitar especialistas que ministrem aulas sobre determinada matéria, sem abandonar suas atividades profissionais particulares e contar com a colaboração, na ESAPAC, durante o período limitado de tempo, de elementos que pertençam a instituições estrangeiras.

ESTUDANTES

No caso da ESAPAC os estudantes são bolsistas. Dêles não se exigem títulos, mas ao se proceder à seleção a que aludiremos a seguir, dá-se preferência aos que tenham experiência profissional, levando-se em consideração a importância do cargo que exerçam, os cursos feitos em universidades e escolas especializadas, relacionadas com suas atividades administrativas.

Sempre se exige experiência profissional, salvo no caso (que, alás, constitui exceção) de professores universitários ou oficiais superiores das Forças Armadas.

Não há limite de idade. Até agora (cinco cursos) a idade dos alunos variava entra 20 a 60 anos, embora haja predominância no grupo etário de 30 a 40 anos. De acôrdo com os convênios bilaterais em vigor, até o término de 1955 só podiam participar os cinco países da área centro-americanos, a saber: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Em vista de acôrdo celebrado pela Junta Geral da ESAPAC em Manágua, Nicarágua, no mês de janeiro de 1956, já podem ser admitidos bolsistas de outros países fora dessa região, não podendo, porém, o número total em cada curso ser superior a cinco, nem maior de dois por país. Neste último caso, o país respectivo corre com tôdas as despesas de transporte e hospedagem em São José, quer diretamente, quer por meio de bôlsas do programa existente no país respectivo. A ESAPAC oferece seus serviços para todos os gêneros (docentes, de investigação, práticos e de instalações).

O número máximo de alunos para cada país da área é de cinco. Se algum país envia um número menor de bolsistas, as vagas restantes são distribuídas, rotativamente, entre os demais países. Os governos da região podem, outrossim, enviar um pequeno número de alunos pagando, entretanto, a totalidade das despesas.

A ESAPAC usa um método regular de seleção. As comissões Nacionais de Seleção e Cooperação apresentam uma proposta contendo nomes de dez candidatos. A ESAPAC envia a cada país um ou mais professores que, juntamente com representantes da respectiva Comissão Nacional, realizam o trabalho de seleção que consiste no exame das qualificações dos candidatos, na apreciação dos resultados de trabalhos escritos e no resultado de entrevistas pessoais. A indicação final dos bolsistas é aprovada pelo Presidente da Comissão Nacional, com aquiescência da Divisão de Administração Pública da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas.

Em sua grande maioria os bolsistas já estão incorporados à administração, não interrompendo sua condição de funcionários. O govêrno lhes paga vencimentos enquanto permanecem na ESAPAC, comprometendo-se a reintegrá-los nos cargos, após o regresso aos países de origem. Não há exames obrigatórios por matéria, nem exames globais. Cada professor (especialmente durante os cursos já efetuados que corresponderam a um período de experiência) pode exigir exames finais ou parciais, se assim o desejar, ou qualquer outro gênero de provas, autorizado pela direção da Escola.

Os alunos dos Cursos gerais recebem, ao término do período letivo realizado, um certificado de freqüência com aproveitamento (a aprovação pode ser «com reservas» — notificada ao respectivo govêrno: «sem reservas», e «com louvor» — comunicado unicamente ao govêrno e ao interessado). Foi instituída no curso geral de 1956 pela Junta de Professôres uma distinção máxíma «Summa cum laude», cujos trâmites são os mesmos do certificado «com louvor». Ao findar o chamado período de experiência controlada, os alunos recebem um título que lhes dará crédito quanto a sua experiência em Administração, de acôrdo com o disposto pela ESAPAC. Êsses títulos não têm, por enquanto, direito a homologação universitária. Os alunos dos Cursos de aplicação recebem, apenas, os certificados.

MÉTODOS DE ENSINO

Os métodos de ensino utilizados pela ESAPAC são: a) dissertações *ex-cathedra*; b) mesas-redondas com professôres da escola, visitantes e técnicos de Administração; c) grupos ocupacionais (em que os alunos se agrupam de acôrdo com suas atividades respectivas); d) visitas a instituições acadêmicas, administrativas e tecnológicas; e, e) trabalhos de campo, efetuados por equipes, das quais participam todos os alunos.

O método tem dado bons resultados, mas, se quisermos estabelecer a importância relativa à experiência obtida até o presente, daríamos a seguinte ordem: a), e), c), b).

Não existe prôpriamente controvérsia na questão de métodos aplicados, mas é possível que se introduza no próximo ano letivo um curso que ponha em prática o «estudo de casos».

Até o presente, o método *ex-cathedra* tem ocupado quatro horas pela manhã.

O trabalho dos grupos ocupacionais divide-se da seguinte maneira: apresentação prévia do tema pelo professor; redação por um ou vários alunos de uma proposta que sirva de base aos debates; discussão livre sob a direção do professor; redação de um trabalho escrito em equipe, com resumo do professor.

Além disso, cada aluno é obrigado a apresentar, antes do fim do período letivo, um «trabalho final». O estudante seleciona o tema, durante o período preparatório, em seu país de origem, de comum acôrdo com seus chefes, procurando escolher um problema ou questão que se relacione com seu próprio campo de atividade. O objetivo é o de formular recomendações para melhoria do serviço, que possam ser postas em prática com o auxílio das autoridades competentes e de um professor-orientador, indicado pela ESAPAC. Êste professor auxilia o aluno, durante o período letivo, a estabelecer a relação de matérias que constituirão o seu currículo escolar, a escolher o método de trabalho, a localizar e manusear materiais informativos, bem como a aperfeiçoar a redação e publicação do trabalho. Esta tarefa é muito trabalhosa, porquanto grande parte dos alunos não está

treinada na elaboração de bons relatórios. A edição final deve obedecer a diversas regras fundamentais, comuns a todos os alunos (tamanho das páginas, número de linhas, tratamento das citações intercaladas, notas ao pé da página, quadros estatísticos, bibliografia, índice alfabético, etc.). O trabalho final constitui um esforço de investigação, devendo apresentar, com clareza, todos os progressos feitos pelo aluno, como resultado de sua estada na ESAPAC.

Fazem-se também visitas e, entre elas podemos citar: em São José da Costa Rica, à sede da Escola, à Direção Geral de Estatística e Recenseamento, ao Instituto Pan-americano de Investigações Agrícolas (organizado pela O.E.A.) em Turrialba, Costa Rica, aos projetos do Instituto Nacional da Vivenda Urbana (INVU), na área metropolitana de São José, à Cidade Universitária de Costa Rica (como exemplo de planejamento), às obras da Usina Hidrelétrica de La Garita, do Instituto Costarriquenho de Eletricidade, à Divisão de Golfito (na costa do Pacífico), da Companhia de Bananas de Costa Rica (filial da United Fruit Co.).

Finalmente, organizam-se debates ou trocas de idéias com administradores, sobretudo em relação aos trabalhos finais.

Com referência exclusiva à ESAPAC, pois aqui não há outra experiência, indicarei que, em minha avaliação, os métodos de ensino são satisfatórios, porquanto é interessante o conjunto dos trabalhos, útil para os alunos e apaixonante para os professores. Não obstante, devemos procurar obter melhores resultados pois, a longo prazo, os alunos deverão, cada vez mais, possuir melhor preparação. Por enquanto esse nível é por vezes baixo, não havendo qualquer homogeneidade relativamente à formação prévia dos alunos; isto obriga, no início de cada curso, a destinar algumas semanas a sondagens a fim de se observarem as diferenças existentes, e a se procederem a ajustes no programa, de sorte que o curso se adapte perfeitamente à capacidade dos alunos.

INSTRUMENTOS DE TRABALHO

Livros, revistas, relatórios mimeografados, mapas, fotocópias, recortes de jornais diários (hemeroteca) e filmes cinematográficos constituem os instrumentos de trabalho de que dispõe a ESAPAC. A Biblioteca e a Sala de Documentação conta hoje com 2.500 livros, rigorosamente selecionados, nos campos da Administração e da Economia, bem como 103 revistas gerais e especializadas dos principais países ocidentais. Os idiomas mais usados pelos alunos são o espanhol e o inglês; há também literatura em português, francês, italiano e alguma coisa em alemão, mas este último setor só é acessível aos professores.

A ESAPAC conta com um número suficiente de manuais, gerais e especializados, em espanhol. Assim que os professores apresentam os resumos de suas aulas, são imediatamente reunidos em livros mimeografados, que já formam uma grande série (Métodos de Investigação, Introdução à Administração Pública, Administração de Pessoal, Organização e Métodos.

Relações Públicas, Administração Municipal, Ética Governamental, Bem-Estar Social). As edições são em número limitado (200 a 300 exemplares), feitas em pequeno mas muito eficiente departamento da ESAPAC, utilizando-se uma reprodutora Gestetner automática. Além disso, já foram traduzidos numerosos manuais clássicos, como os de Gulick, Mosher, Douglas, etc., e já se preparam novas edições (Hoselitz, Lepawski, etc.).

A seleção dessas obras de nível internacional é feita quando se conhece a obra no idioma original. Cada obra é selecionada pelo Conselho de Professores, mediante proposta do professor da especialidade. Em alguns casos, considerando-se que a ESAPAC é uma entidade cultural sem fins lucrativos, obtemos permissão de tradução sem pagamentos de direitos autorais, outras vezes efetuamos apenas um pagamento simbólico.

É excelente, nos países de nossa área, a colaboração que nos é prestada pela Administração Pública. O conceito do sigilo administrativo não nos causa dificuldades, pois é interpretado de modo muito correto.

A colaboração internacional é apreciável e tudo o que se fizer para ampliá-la será de grande vantagem. Dela, porém, quem mais se beneficia são os professores e não os alunos. Não creio que no atual estágio do ensino de Ciências Administrativas seja aconselhável editar-se uma pequena série de âmbito internacional. Por outro lado, têm grande valor para os alunos as observações e circunstâncias de natureza local ou nacional.

Além da função que já desempenham em seus respectivos setores, no que se refere à atuação de entidades como a UNESCO, a AATNU, o IICA, no plano de colaboração internacional, creio que se deveria estimular maiores esforços e iniciativas, relativamente aos próprios professores. Neste, como em outros casos, seria conveniente que se reunissem, de quando em quando, verdadeiros técnicos na matéria para avaliação dos resultados.

QUADROS DE PESSOAL

É suficiente o número de professores da ESAPAC. Até o presente não tivemos oportunidade, nem verba para criar um pequeno corpo de auxiliares (dois ou três professores), extremamente necessários. A atenção dos alunos é pessoal e plenamente satisfatória. A ESAPAC tem um projeto para a criação de um professorado centro-americano, cuja concretização, porém, exigirá vários anos. Brevemente deverão embarcar para o exterior dois de nossos ex-alunos, a fim de realizar uma longa viagem de estudos, com esse propósito.

SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO

Existe em nossa região uma forte mobilidade profissional entre os setores público e privado, não apenas na área centro-americana mas também em toda a América Latina. Essa mobilidade social se verifica tanto entre a Administração pública e as empresas privadas como entre as unidades

funcionais da própria administração pública. Nos dois casos influi consideravelmente uma remuneração melhor; no segundo, acresce o fato de que, em muitos países, não existe um sistema de Serviço Público ou carreira administrativa. Onde melhor se pode observar esse fenômeno é na concessão de bolsas para o exterior. Muitos bolsistas após a volta, se transferem imediatamente a outro centro, público ou privado, diverso do que o que lhes proporcionou a bolsa, à procura de melhor remuneração. Somente o Instituto Colombiano de Educação Tecnológica no Exterior (ICETEX) resolveu satisfatoriamente o problema.

Segundo minha opinião pessoal, fizeram-se, até agora, mais esforços para destacar o que constitui a diferença entre os dois setores do que para definir sua filosofia comum, pelo menos suas possibilidades de cooperação, e sua identidade de técnicas. A administração, como a economia, muito deve aos métodos da empresa privada (*data venia* dos que continuam discordando sobre a diferença entre a idéia de lucro e a idéia de serviço). Aí está, por exemplo, o setor de estudos da Contabilidade Pública, que emprega técnicas semelhantes às da empresa privada. Outra idéia, a da avaliação em termos de realizações, tem a mesma origem. A teoria da despesa pública vem sofrendo, há muitos anos, devido a se lhe dar uma consideração excessivamente legalista, que obscurecia a observação real da eficiência e dos resultados da despesa.

Na América Latina, ainda não se apresentou o problema de estarem os que traçam a política ou os dirigentes do setor privado a par dos problemas científicos da Administração Pública, mas é este um dos campos mais promissores para a realização de novas pesquisas no futuro.