

Formação Universitária para Administradores de Cidades

EDWIN O. STENE

(Trad. de Thomaz Newlands Neto)

OS métodos empregados em Kansas, num programa de dois anos de estudos universitários especializados em administração de cidades, revelaram-se plenamente satisfatórios.

Em 1948, inaugurou a Universidade de Kansas um programa de treinamento em administração de cidades. Desde então, quinze moços receberam o grau de "master" em Administração Pública, seis concluíram uma parte do programa, que inclui um seminário de aprendizado, e quinze estão atualmente matriculados nos cursos. Dos vinte e um diplomados ou ex-alunos, nove exercem o cargo de administrador de cidade e, um outro, ocupava esse cargo ao ser convocado para o serviço militar.

O início do programa de treinamento teve dupla origem: o interesse dos administradores de cidades e o empenho dos estudantes. Preocupavam-se os primeiros porque as cidades passaram a adotar o "sistema de administração" (manager plan) tão rapidamente que se tornara difícil encontrar administradores qualificados, e conservá-los. Simultaneamente, vários estudantes demonstraram o desejo de ingressar no serviço público municipal.

Alguns membros do corpo docente da Universidade, embora satisfeitos com a oportunidade que se lhes apresentava, não desejavam iniciar cursos sem que fôsse assegurado aos alunos que os seus estudos seriam reconhecidos como título valioso para os cargos de administração de cidades, e sem que houvesse grandes probabilidades de êxito para os diplomados que ingressassem no serviço público.

O programa dos cursos de relações humanas, já iniciados pela Universidade, parecia importante fator no preparo de futuros administradores. Julgou-se, porém, necessário um período de experiência prática. Foi, então, escolhido o sistema de estágios como o recurso mais eficiente para proporcionar essa experiência.

Há relativamente poucas grandes cidades, no Meio-Oeste, e as de vinte e cinco mil habitantes, ou menores, não costumam admitir assistentes administrativos que não sejam residentes no lugar. Seria difícil esperar que remunerassem estagiários, até se demonstrar que os serviços prestados justificariam as despesas. Por essa razão, procurou-se obter uma subvenção da Carnegie Corporation, o que foi conseguido, e permitiu a instituição de um reduzido número de bôlsas de estudo, que proporcionam auxílio financeiro durante o estágio.

As bôlsas são insuficientes, porém, para estudantes casados, que não disponham de outros recursos. Por isso, as cidades cooperadoras concordaram em suplementar os estipêndios, pagando certa quantia módica a alguns estagiários. Ao terminar a subvenção, espera-se que os estagiários tenham suficientemente demonstrado o seu mérito, de modo que os órgãos competentes se disponham a votar os fundos necessários à admissão de especialistas em administração de cidades.

SELEÇÃO DOS ALUNOS

Os alunos são admitidos mediante um critério de seleção, porquanto a personalidade e as atitudes, bem como a capacidade e a energia, são fatores importantes para o êxito na administração municipal.

A seleção baseia-se em notas escolares, recomendações pessoais e entrevistas. Na primeira fase dos cursos, de caráter experimental, procurou-se submeter os alunos a entrevistas conduzidas por todos ou quase todos os membros da comissão de seleção. Os administradores de cidades que fizeram parte da primeira comissão foram os seguintes: L.P. Cookingham, de Kansas City, Missouri, e E.J. Allison, de Salina, Kansas. Realizaram-se entrevistas coletivas e individuais, e a experiência até agora obtida, embora limitada, parece de certo modo demonstrar que aquelas são mais fidedignas.

As exigências em matéria de preparo escolar prévio são liberais, mas todos os alunos, virtualmente, são recrutados entre diplomados em Engenharia Civil, Administração de Serviços Industriais e Política. Devem ter feito cursos elementares de Governo Americano, Sociologia, Contabilidade e

Nota da redação. Edwin O. Stene, professor de Política na Universidade de Kansas desde 1934, foi, antes, membro do corpo docente da Universidade de Cincinnati e é consultor do Conselho Legislativo de Kansas. É também secretário executivo da Comissão de Treinamento para a Administração de Cidades, da Universidade de Kansas.

Álgebra, embora um ou dois desses cursos possam ser concluídos após admissão aos estudos especializados. Outros cursos úteis, embora não sejam requisitos essenciais, incluem Estatística, Governo Municipal, Direito Constitucional e Oratória. O curso de Engenharia Civil é fundamental, especialmente quando o candidato aspira a obter o seu primeiro posto de administrador.

O PROGRAMA DE ESTUDOS NA UNIVERSIDADE E A COLOCAÇÃO DOS ALUNOS NO SERVIÇO PÚBLICO

O programa de Kansas consiste num curso de dois anos, e prepara para o grau de "master" em Administração Pública. No primeiro ano, o aluno é matriculado em cursos de pós-graduados, que abrangem os processos fundamentais da administração local, Direito Público Municipal e, para os que não são engenheiros, Administração de Engenharia Municipal. Incluem, além dos problemas da administração pública encarada do ponto de vista das relações humanas, o estudo intensivo do aspecto da dinâmica de grupo, na administração. Em essência, o programa do curso destina-se ao administrador-geral e não ao técnico especializado.

Nas proximidades do fim do ano, procura-se colocar os estudantes como estagiários, sob a direção de experientes administradores de cidades, sendo permitido àqueles, em larga medida — e isso se acentuou a partir da primeira turma — que obtenham trabalho, êles próprios, e estabeleçam seus acórdos quanto à remuneração que será recebida. Marcam-se entrevistas por ocasião da "Conferência Anual" para administradores de cidades, que se realiza na Universidade. Mesmo antes disso, entretanto, vários estudantes poderão ter visitado cidades que os interessem, e, um ou dois talvez já se tenham empregado. Quando um administrador de cidade indaga da possibilidade de conseguir um estagiário, a turma inteira é informada a respeito. É de praxe, entretanto, que os estudantes entrem em acôrdo, e, ouvido o supervisor do programa, limitem o número dos que se candidatam a cada emprêgo.

Poucas dificuldades têm surgido, desde o primeiro ano, para a colocação de estagiários. O número de cidades que os solicita excede ao de estudantes, mas, como são êstes obrigados a voltar periodicamente à Universidade, para freqüentar seminários, os pedidos de localidades distantes não podem ser atendidos. Tôdas as cidades cooperadoras pagam vencimentos aos estagiários, embora módicos, e, em sua grande maioria, têm-se mostrado dispostas a empregar os rapazes além do período de estágio. Esta prática significa, entretanto, que o número das cidades cooperadoras há de ser consideravelmente superior ao número médio de alunos de cada turma de vez que as pequenas comunidades não podem admitir um estagiário por ano. Durante quatro anos, a partir de 1943, dezoito cidades deram sua cooperação ao plano, admitindo um ou mais estagiários.

O ESTÁGIO

A prática do estágio ou do aprendizado na administração é familiar a muitos administradores e professores universitários. O sistema foi instituído em Washington, pelo Instituto Nacional de Negócios Públicos (National Institute of Public Affairs), e várias universidades estabeleceram a praxe dos estudantes pós-graduados que trabalhem durante três ou mais meses em repartições públicas, como aprendizes, sob a direção de chefes de serviços. O traço peculiar do sistema de Kansas, no entanto, é que o estágio é parte integrante do programa do estudante pós-graduado. Durante o seu estágio, presume-se que o estudante conclua uma tese sobre algum projeto que esteja executando para a cidade e, ainda, é matriculado num seminário para aprendizes, sendo-lhe atribuídas tarefas que lhe dão direito a "créditos", tal como em qualquer outro curso de pós-graduação. Além disso, o supervisor do plano costuma visitar os estagiários em seus locais de trabalho, familiarizando-se, dêsse modo, não só com os ambientes e as tarefas realizadas, como também com os orientadores e demais chefes da administração pública.

O que torna, porém, o estágio verdadeiramente parte integrante do programa é o seminário dos aprendizes. Todos os estagiários são obrigados a voltar à Universidade, de seis em seis semanas, durante o ano letivo, a fim de participarem de sessões e trabalhos, durante três dias. Apresentam relatórios de suas atividades, debatem questões e dúvidas sobre os problemas que encontram em suas cidades, e trazem cópias de formulários, relatórios e fichas para fins de comparação de processos de trabalho. Discutem os seus problemas durante as sessões dos seminários, que se prolongam pelo dia inteiro, e tendem a prosseguir as conversações, de modo menos formal, durante toda sua permanência na Universidade. Um experimentado administrador de cidade costuma estar presente, na qualidade de professor especialmente convidado, pelo menos por um dia de cada sessão.

Parece acertado concluir que o seminário para aprendizes virtualmente duplicou o valor do estágio. Cada estagiário tem a oportunidade de encarar o próprio trabalho mais objetivamente do que o faz, quando está em serviço. As discussões trazem à luz várias experiências, de situações básicas similares, em cidades diferentes, e ampliam a visão dos estagiários quanto às possibilidades de aperfeiçoamento de processos e práticas. E, principalmente, proporcionam aos estudantes um estímulo a mais para que realizem trabalhos de alto valor, pois cada qual compara os serviços que presta, com os dos colegas.

Mas nem todos os benefícios advêm unicamente para os estagiários. Vantagens incalculáveis decorrem também para os alunos do primeiro ano, bem como para o corpo docente e os administradores de cidades. A volta dos estagiários desperta o entusiasmo dos estudantes da Universidade. Após a segunda sessão do seminário, obser-

vou-se um novo espírito de grupo nos primeiristas e um interesse mais vivo por todo o programa.

Não resta dúvida que o seminário ajuda a preparar os alunos do primeiro ano para os seus estágios, e contribui para abreviar o período de orientação nas cidades em que forem trabalhar. Quanto ao corpo docente, a oportunidade de ouvir os debates e, assim, adquirir melhor compreensão do trabalho dos estagiários, representa valioso auxílio ao programa de ensino. E os administradores de cidades beneficiam-se do interesse maior da parte dos estagiários, decorrente dos seminários, das informações que eles trazem destes, e do estímulo que representa a inevitável comparação entre várias administrações.

ATRIBUIÇÕES DOS ESTAGIÁRIOS

Quatro anos de experiência é período por demais reduzido para que se possa generalizar, especialmente quando, no primeiro ano, o grupo de aprendizes constituiu-se de voluntários não selecionados. Parece existir, entretanto, tendência positiva no sentido do crescente relêvo do papel que o estagiário desempenha em sua cidade. Essa importância maior do estagiário deve-se em parte à diminuição do receio quanto às reações dos servidores públicos, das câmaras municipais e do público. Em parte, ainda, reflete a compreensão das possibilidades de auxílio que pode prestar um assistente capaz. Prevalencia entre os administradores, a princípio, a idéia de que os estudantes deveriam dedicar tempo apreciável a tarefas de rotina de escritório, antes de iniciar as de "staff". Notava-se uma certa preocupação quanto ao possível ressentimento de antigos servidores, especialmente chefes de serviços. Julgava-se, ainda, que os assistentes prestariam serviços reduzidos durante ao menos os seis primeiros meses de trabalho. Por essas razões, os meses iniciais eram considerados período em que os estagiários deveriam antes observar, ficar conhecendo os departamentos e repartições públicas da cidade, executar serviços de escritório, quando necessários ou determinados pelos superiores, responder a questionários, preparar arquivos de pessoal e realizar, para a cidade, outros estudos de menor importância.

Tem-se observado, desde esses primeiros anos, um positivo declínio do critério de atribuir aos estagiários tarefas de rotina e serviços de mera repetição. Com referência à turma atual, por exemplo, nenhum de seus membros executou trabalhos dessa natureza durante mais de uma semana, após o início do estágio. Vem-se notando, ainda, a redução da praxe de permitir aos estagiários que fiquem a observar serviços, como recursos para se informarem. Os administradores têm tarefas sem conta e importantes, a confiar aos estagiários, e verificaram que, se bem planejadas, proporcionam amplos meios para que estes se familiarizem com as repartições públicas da cidade. A visita a um chefe de serviço, para um determinado fim,

é, além disso, geralmente muito mais produtiva e aceitável para visitante e visitado do que uma visita feita unicamente no intuito de ver como funciona a repartição. Finalmente, o estagiário genuinamente interessado encontrará suas próprias oportunidades de percorrer os serviços quando necessário.

A importância da atribuição de tarefas pode ser ilustrada com o breve resumo dos trabalhos executados pelos membros da turma atual durante os primeiros quatro meses de serviço. Mais da metade deles desempenhou importantes funções na elaboração de orçamento, e vários alunos organizaram planos para o aperfeiçoamento dos processos de compra de material, redigiram especificações para esse fim, e efetuaram provas visando a determinar se essas especificações haviam sido atendidas pelos concorrentes e vendedores. Um estagiário realizou um inquérito sobre as taxas dos serviços de utilidade pública a fim de preparar a câmara municipal para o exame de um pedido de aumento, e outro aluno iniciou pormenorizado inquérito sobre a estrutura do custo e das taxas dos serviços do departamento de águas da cidade. Quase todos os estagiários participaram da redação de projetos de legislação municipal, preparo de manuais de pessoal e de inquéritos sobre tabelas de vencimentos e salários, bem como a quase totalidade respondeu questionários e realizou investigações sobre queixas e reclamações do público.

E' igualmente interessante a tendência que se observa quanto às relações entre estagiários e outras autoridades administrativas. Durante os primeiros quatro meses de trabalho, pelo menos três estagiários apresentaram relatórios diretamente aos órgãos de governo de suas cidades e igual número conferenciou com contratantes e pessoas que tinham importantes transações a realizar com a administração municipal. Quatro estagiários serviram temporariamente na qualidade de membros da administração em "linha", geralmente durante doença ou afastamento dos chefes de departamentos, e um deles foi interinamente administrador de cidade.

OBSERVAÇÕES GERAIS

Os membros do corpo docente da Universidade têm experimentado profunda satisfação com o sistema de estágios. O seu valor como processo de treinamento de estagiários é indiscutível, e o seu mérito para as cidades está positivamente indicado. Os administradores de cidades são, de modo geral, bons mestres e elaboram cuidadosos planos que proporcionam interessantes oportunidades aos seus estagiários.

A experiência com a colocação de estudantes após o estágio tem sido muito razoável. Espera-se que os estudantes, de maneira geral, permaneçam no serviço público de suas cidades, pelo menos durante um ano após os estágios. Nenhuma orien-

tação rígida, entretanto, poderá ser estabelecida, quer pelo corpo docente da Universidade, quer pelos administradores supervisores dos estagios.

O fator idade deve ser levado em consideração. Pessoas de seus trinta anos procuram, naturalmente, ingressar cedo na profissão de administradores e costumam possuir valiosa experiência ao iniciarem o programa de treinamento. À medida, porém, em que os veteranos de guerra, de mais idade, vêm concluindo o programa e se afastam, e a média das idades dos estudantes cai abaixo dos vinte e cinco anos, cresce a disposição das cidades em conservar os que se diplomam. Mas, aumentando a importância dos serviços dos estagiários, haverá menos probabilidades — exceção feita das exigências do serviço militar, de que êsses jovens tenham de deixar o serviço público municipal.

Não se poderá superestimar a importância de fazer-se com que o estágio se torne parte integrante do programa de cursos de pós-graduados da Universidade, e a de estabelecer-se estreita cooperação entre os administradores da cidade e o corpo docente. O primeiro dêsse objetivos, conforme se afirmou acima, atinge-se com o seminário para aprendizes e das visitas dos professores aos estagiários, em seus locais de trabalho. A cooperação entre os membros do corpo docente e os adminis-

tradores de cidades consegue-se, em larga medida, mediante os quatro dias de debates anuais, dos administradores. Cada ano, uma parte do programa de estudos é dedicada à discussão dos problemas de treinamento, e a troca de idéias entre os administradores, ou entre êstes e os professores, tem-se revelado muito benéfica para todos. Eis aí uma oportunidade para o planejamento e a avaliação, em conjunto, de programas e planos.

Mas o êxito do sistema de treinamento só foi possível graças ao apoio dos administradores de cidades que do mesmo participaram. Alguns dêles tiveram de convencer câmaras municipais relutantes, do acêrto de proporcionar base financeira ao plano. E foram obrigados a enfrentar possíveis críticas de subordinados ou cidadãos menos confiantes, que tendem a considerar intrusos os que vêm de fora. Mas, de modo geral, aquêles que marcharam para a frente justificaram a confiança depositada no programa. Demonstraram o valor dos estagiários-assistentes capazes, em cidades de dez mil habitantes ou ainda menores. E os seus programas revelaram que um estudante inteligente e trabalhador pode obter treinamento valioso em cidades grandes ou pequenas.

In "Public Management", janeiro de 1952.