

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ESTUDOS GERAIS

Criação da Escola Latino-Americana de Administração Pública

BENEDICTO SILVA

1 — GENERALIDADES

EM ensaio divulgado no Brasil, em 1955, sustentamos a tese de que a civilização contemporânea já transpôs os umbrais de um novo período a que chamamos *a era do administrador profissional*.

O que caracteriza essa era é a estima crescente com que o mundo moderno distingue a capacidade e o talento administrativos. Depois do fim da II Guerra Mundial, sobretudo, muitos países, a começar pela França, se convencerem de uma verdade que, nem por ser meridiana, lograra até então reconhecimento social: a importância suprema da administração racional. Com efeito, a tarefa administrativa, tão antiga que se perde na bruma dos tempos, só recentemente deu mostras de evoluir para a profissionalização.

Das causas mais influentes nessa transformação, cumpre salientar o crescente poder humano advindo do progresso tecnológico. Ao longo das modernas vias de comunicações, uma notícia, uma informação ou uma ordem pode fazer a volta da terra centena de vezes por hora. Os meios de transporte, por sua vez, já permitem ao homem mover-se com velocidade superior à do som, sem falar nas recentes proezas *cosmonáuticas*, as quais, de tão atordoantes, ainda não podem sequer ser compreendidas fora dos restritos meios científicos que as têm realizado.

Conjugados, os meios de transporte e as vias de comunicações multiplicam, até quase ao infinito, o alcance da voz, da mão e da mensagem escrita do homem. A tarefa administrativa adquire, assim, novas e formidáveis dimensões. Hoje, é possível a um homem dirigir do último andar de um arranha-céu, localizado em qualquer metrópole do mundo, empresas que são verdadeiros colossos internacionais, enredando áreas mais vastas do que o Império Romano.

Essa expansão extraordinária daquilo a que podemos chamar o *poder administrativo* requer capacidade do mesmo calibre e impõe responsabilidades proporcionais. Podendo administrar mais eficientemente empresas cada vez maiores e mais numerosas, empresas com interesses, filiais e

agências espalhadas por todos os pontos de um mesmo país, e até por todos os países do mundo, a função do administrador cresce de complexidade e redobra de importância.

Esse fato evidente contribui para que os sócios, os acionistas, os subordinados, os clientes, e o público em geral, sejam mais vigilantes nas suas relações com o administrador e estejam inclinados a demandar dele verdadeiros milagres. Se dispõe de tanto poder para mandar, de tamanha capacidade para agir, de alcance tão múltiplo e universal, que é que o administrador não consegue fazer?

Criou-se, por essa forma, uma espécie de consciência social, uma expectativa exigente em torno da responsabilidade do administrador, seja ele Presidente da República, Ministro de Estado, Diretor-Geral, Presidente de Banco, Gerente de Hotel ou Chefe de uma pequena indústria particular.

Como era natural numa civilização que se expande e sobe, de uns a outros níveis de progresso, sob o signo das profissões, a idéia da profissionalização do administrador acabaria por vencer. Não seria admissível que se exigissem antecedentes de competência específica de todos os profissionais participantes de uma empresa e se continuasse a aceitar, para a tarefa mais complexa de dirigi-la, indivíduos sem antecedentes similares.

Outra razão lógica, que leva o mundo contemporâneo a demandar administradores competentes, profissionalmente afiançados, é a vantagem social do bom funcionamento das empresas, públicas e privadas, em todos os regimes.

Nas empresas públicas, o bom funcionamento representa benefícios para milhares e até para milhões de pessoas. É chocante, para os observadores bem informados, que empresas públicas destinadas a beneficiar clientelas tão vastas deixem de fazê-lo e, por incompetência administrativa, falhem à sua finalidade. Embora isso ainda esteja ocorrendo em muitos países, especialmente nos chamados subdesenvolvidos, o fato é monstruoso, à luz da moderna filosofia política.

Nas empresas particulares, o bom funcionamento significa igualmente vantagens para muitos: dividendos para os acionistas, bons salários e segurança econômica para os empregados, juros para os bancos, impostos para o Governo, progresso para as comunidades, enfim, contribuição múltipla e variada para o equilíbrio e a paz sociais.

Uma terceira razão, que veio aumentar a demanda de bons administradores, é o movimento desencadeado depois da II Guerra Mundial, especialmente pelas Nações Unidas e as agências internacionais, em torno da aceleração do progresso econômico e social das vastas áreas do mundo que, no eufemismo universalmente adotado, passaram a ser chamadas *países subdesenvolvidos*. Os debates havidos durante vários anos nas comissões e conselhos das Nações Unidas, da UNESCO, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, da FAO, da Organização dos Estados Americanos e de outras agências internacionais acabaram por evidenciar esta verdade, hoje pacífica e universal-

mente aceita: os países subdesenvolvidos somente adquirirão condições para implementar programa de desenvolvimento econômico e social, na medida em que aumentarem a capacidade administrativa dos respectivos governos e empresas particulares.

Na luta contra o subdesenvolvimento, a filosofia do *laissez-faire* foi substituída pela da intervenção agressiva, deliberada. Dentre os fatores principais, utilizados nessa luta, se enumeram: equipamento, capitais, mão-de-obra qualificada, e *capacidade administrativa*. Exemplos facilmente citáveis vieram demonstrar, além de qualquer dúvida possível, que os melhores planos de desenvolvimento econômico e social, ainda quando elaborados pelos mais competentes especialistas, redundam em esterilidade e fracasso, quando *inexiste capacidade administrativa* para executá-los.

O fator nobre, por assim dizer mágico, que garante e perpetua o bom funcionamento das empresas, especialmente das grandes empresas, assim como a execução dos planos, é a *boa administração*. Compreende-se, pois, a razão por que o movimento em marcha nos Estados Unidos para a ampliação da capacidade dos dirigentes administrativos haja recebido o nome de renascença *administrativa*.

De certo modo, a *administração* é a jazida de ouro moderna, fabulosa e inexaurível, de onde têm saído os recursos que propiciam e explicam coisas antinômicas e aparentemente inconciliáveis: de um lado, mão-de-obra cada vez mais bem paga e matérias-primas cada vez mais caras, e, de outro lado, produtos manufaturados cada vez mais acessíveis aos membros de *comenem pecus*.

Dados os salários hoje correntes nos Estados Unidos e os preços atuais das matérias-primas, o custo de produção de um automóvel de passageiro elevar-se-ia a mais de 50.000 dólares, se os processos utilizados na fabricação de automóveis ainda fôssem os mesmos de 1910.

Apesar de haver tudo subido de preço mil, dois mil, cinco mil por cento, nestes últimos oitenta anos, um único fator primário — a *boa administração* — bastou para contrabalançar os efeitos acumulados de todos os outros. Foi a *boa administração*, a *administração científica*, que proporcionou os recursos abundantes que permitiram os milagres da *multiplicação dos benefícios*. Todos os quinhões foram aumentados, muitos foram decuplicados, e outros chegaram a ser até centuplicados: o do operário, o do produtor de matérias-primas, o do intermediário, o do transportador. Entretanto, por mais que hajam subido os fatores de produção, o *custo unitário* dos produtos tende a baixar. O consumidor passa a ser, graças a isso, uma espécie de sócio de *indústria* do processo de produção. Sob a forma de produtos melhores e mais acessíveis ao seu bolso, ele também recebe dividendos e bônus. Eis o milagre contemporâneo de *administração científica*.

O argumento favorito articulado contra a preparação deliberada de administradores profissionais era que, pela sua generalidade, pela sua universalidade, pela supremacia do dirigente administrativo sobre os outros profissionais, a administração não parecia suscetível de ensinamento e de aprendizagem.

Em muitos debates, havidos nas comissões e conselhos das Nações Unidas e de outras entidades internacionais, quantas vezes foi repetida essa pobre alegação, sobretudo pelos delegados de países europeus. Outrora considerada válida, hoje a alegação carece de fundamento.

Decomposta nas fases já bem conhecidas, a função do administrador impõe o domínio de técnicas administrativas correspondentes: a técnica de pesquisar, a técnica de prever, a técnica de planejar, a técnica de organizar, a técnica de dirigir, a técnica de coordenar, a técnica de controlar, etc., tôdas passíveis de transmissão através de palavra escrita e falada, tanto pelos processos clássicos, quanto pelos processos mais recentes de ensino: o seminário, o «case method», a situação simulada, etc.

Exigida, assim, por um lado, a competência específica, inequívoca, dos que galgam a situação privilegiada de dirigentes gerais, seja de empresa, seja de ministérios, seja de autarquias, e demonstrada, por outro lado, a viabilidade do ensino de administração, desencadeou-se, nestes últimos anos, em quase todos os países, um movimento sem precedentes em favor da formação sistemática de administradores. Daí o fato de aparecerem novas escolas de administração em muitos países, e de surgirem, nos países que já as possuíam, novos cursos e novos programas, destinados ao mesmo objetivo.

A futura Escola Latino-Americana de Administração Pública, cujo projeto ora se discute em Santiago do Chile, sob os auspícios conjuntos da Faculdade Latino-Americana de Administração Pública e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, será certamente mais um elo, necessário e bem-vindo, dessa cadeia crescente de iniciativas em torno da difusão das técnicas administrativas e do treinamento de administradores profissionais.

2. OBJETIVOS DA ESCOLA LATINO-AMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acôrdo com os objetivos definidos nos documentos institucionais da FLACSO, a projetada Escola Latino-Americana de Administração Pública deverá preparar especialistas de administração pública de nível pós-graduado para o magistério, o ensino e a pesquisa em universidades e outros centros de pesquisa de América Latina, assim como para o exercício de atividades administrativas que interessam ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.

As diferentes situações práticas, em que os ex-alunos da ELAAP deverão estar aptos a atuar como administradores, são enumeradas na carta-circular dirigida pelo Secretário-Geral da FLACSO, Professor Gustavo Lagos Matus, aos expertos convidados para prestar colaboração em benefício do projeto.

Segundo os dizeres da carta, interessa ao BID a preparação de especialistas para administrar reformas agrárias, programas de habitação e serviços comunais, reformas educativas, planos de desenvolvimento econômico, programas de saúde pública, programas de mobilização de recursos incluindo planos de financiamento, reformas tributárias, e outros aspectos da mesma categoria.

Os termos da carta parecem pressupor a existência de «diversas especializações» no campo da administração aplicada. Conquanto seja possível a acumulação de experiência particular na administração de qualquer classe de empreendimento, podendo-se falar em administração portuária, administração alfandegária, administração hospitalar, administração escolar, administração postal, administração ferroviária, administração financeira, etc., etc., afigura-se-nos que essa experiência depende mais de exercício prático, do que propriamente de preparação acadêmica.

Se a ELAAP lograr, como desejamos e esperamos, preparar bons especialistas de administração-geral, estes estarão capacitados para enfrentar e vencer os problemas administrativos, que ocorrerem nas instâncias da administração de reformas agrárias, de projetos de habitação, de serviços locais, de reformas educacionais e nos demais tipos de administração mencionados na Ata de Bogotá.

Assim como o administrador hospitalar não tem por que conhecer a arte e ciência médicas, que naturalmente são afetas aos especialistas do ramo, assim também o administrador de uma reforma agrária, ou de um programa de construção de habitações populares, não terá necessidade, *para ser bem sucedido como administrador*, de conhecimentos profissionais sobre leis civis, engenharia e arquitetura. Cabe-lhe tão-somente ocupar-se com os problemas administrativos, os quais correspondem, *grosso modo*, às fases identificadas por Fayol na sua análise funcional, até hoje ainda não infirmada por nenhuma autoridade.

As técnicas de investigar, prever, planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar os esforços de grupos associados em empresas para a consecução de objetivos definidos são, em essência, universais. Não há uma técnica de direção aplicável a grupos de homens incumbidos de levar a efeito reformas agrárias e outra técnica de direção, diferente, aplicável a grupos de homens empenhados em programas de construção de habitação. A técnica é uma. Sua aplicação é que se há de adaptar e nisto o aplicador deve guiar-se por aquilo a que Mary Parker Follet chamou a *lei de situação* — a cada modalidade particular de empreendimento.

Tentar desenvolver, *ab initio*, currículos distintos e variados para a formação das diversas especializações administrativas acima enumeradas, afigura-se-nos prematuro, talvez irrealístico.

Em todas as situações em que grandes desígnios humanos hajam de ser realizados, os problemas administrativos envolvidos são similares. Trata-se de prever e dispor os meios necessários de ação, corpóreos e incorpóreos, combiná-los de certa maneira, e aplicá-los na realização do empreendimento. Ora, os meios administrativos são *invariavelmente os mesmos* em todas as situações históricas, em todos os graus de cultura e de desenvolvimento econômico e social. Cabe ao administrador-geral estar familiarizado com a manipulação dos meios administrativos — homens, dinheiro, máquinas, materiais, documentação e conhecimentos profissionais.

São essas, em resumo, as razões por que julgamos que a ELAAP terá atendido plenamente aos seus objetivos, tanto no que se refere à preparação de professores e pesquisadores de nível pós-graduado, quanto no que se refere à preparação de administradores profissionais aptos a enfrentar as diferentes situações administrativas que interessam ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, se desenvolver e cumprir um programa de ensino que dê a seus estudantes o domínio das técnicas de administração-geral.

É claro que, por algumas dessas situações como, por exemplo, a administração de serviços de utilidade pública, de reformas educativas e de programas de saúde pública, existe documentação mais ou menos copiosa, embora nem sempre sistematizada, baseada na experiência universal, que permite a familiarização com os problemas administrativos tais como estes tendem a ocorrer nessas áreas de atividades.

Dado o *state of arts*, o estabelecimento de currículos diferenciados, para a preparação de profissionais qualificados nas diversas situações administrativas que interessam ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, parece-nos precipitado e desnecessário. Toda tentativa que se fizer nesse sentido, terá caráter empírico e pioneiro: será uma aventura acadêmica, *que poderá produzir ou não*, resultados satisfatórios.

A questão da duplicação de esforços

Desejam os responsáveis pelo projeto que, no estudo dos objetivos da Escola de formar «profesionales calificados en diversas especialidades de la Administración Pública» que interessam ao BID, cautelas especiais sejam tomadas pelos assessores, a fim de evitar duplicação com o projeto de criação de um Instituto Latino-Americano para o Planejamento do Desenvolvimento Econômico, a cargo da CEPAL. Cremos que a duplicação dificilmente ocorrerá. Em primeiro lugar, os clientes de instituto da CEPAL serão funcionários das diferentes administrações nacionais já engajados ou destinados a servirem a seus países na implementação de planos de desenvolvimento econômico; ao passo que os estudantes da ELAAP serão invariavelmente graduados universitários. Por outro lado, o projeto da CEPAL, conquanto ainda não definitivamente demarcado, será levado à prática através de dois tipos de cursos: o *curso centralizado*, com a duração de 8 a 9 meses, dividido em um período de formação geral e outro de especialização nos aspectos de maior importância regional; e os *cursos intensivos*, de menor duração, oferecidos aos países que os solicitarem, com o objetivo de dar-lhes assistência em matéria de formulação de política econômica e programação do desenvolvimento.

Como centro acadêmico superior, atuando em nível científico, a ELAAP concentrará seus interesses nos aspectos técnicos e nas práticas das modernas disciplinas administrativas, notadamente a Teoria Administrativa, a Administração de Pessoal, a Administração de Material, Organização e Métodos, Relações Públicas, Relações Humanas, Técnica de Elaboração Orçamentária, Teoria e Prática de Planejamento, etc., etc.

Além disso, a ELAAP selecionará os alunos exclusivamente entre portadores de títulos universitários, especialmente entre os que hajam concluído cursos de administração pública, economia, sociologia, psicologia, direito e ciências afins. Pensamos que só *excepcionalmente* — só nos casos em que a motivação e a experiência dos postulantes aconselharem — é que a ELAAP virá a aceitar alunos que hajam completado cursos de ciências biológicas, físicas e naturais (medicina, veterinária, botânica, química, física, geologia, etc. etc.).

E' verdade que entre os candidatos nos cursos que serão ministrados sob os auspícios da CEPAL, sempre haverá alguns que poderão igualmente candidatar-se à ELAAP. Basicamente, porém, as clientelas dos dois projetos serão diversas. Sendo diversas, desaparece, *ipso facto*, a probabilidade de duplicação de esforços.

Por outro lado, não devemos temer duplicação de esforços destinados a resolver o problema de preparação de especialistas e técnicos para os países latino-americanos. Eu face da urgência e magnitude do problema, a duplicação pode assumir o caráter fecundo de contribuição oportuna.

E' preciso dizer, ademais, que não há linhas divisórias nítidas e definitivas entre as matérias que serão ministradas com o objetivo de capacitar funcionários e técnicos para sustentar os esforços de desenvolvimento econômico, com particular ênfase nos métodos e técnicas de planejamento econômico, e certas disciplinas, que a ELAAP terá necessariamente de ensinar (por exemplo: Teoria e Prática de Planejamento, Técnica de Elaboração Orçamentária), sob pena de descaracterizar o seu currículo acadêmico, ao qual não poderá, então, dar o nome de curso de administração pública. Mas, o que protege a CEPAL e a ELAAP contra a duplicação indesejável de esforços é a diferença das clientelas de que serão recrutados os alunos para os cursos pragmáticos, ministrados sob a égide da CEPAL, e o curso acadêmico, mais prolongado, menos flexível, da Escola Latino-Americana de Administração Pública.

Recrutamento e seleção de estudantes

Somos chamados a responder à seguinte pergunta: de que forma devem selecionar-se os estudantes?

Parece-nos que tanto o procedimento de seleção, quanto os critérios seguidos e os canais institucionais utilizados pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, para recrutar e selecionar candidatos à sua Escola de Sociologia, são adequados, realísticos e aceitáveis. Não há dúvida nenhuma de que, para avaliação objetiva das qualificações de um candidato, o melhor procedimento é a entrevista pessoal conduzida por entrevistadores experimentados.

Como elemento complementar da entrevista, é aconselhável submeter o candidato a uma prova escrita de tipo ensaio. Apresenta-se-lhe uma lista de dez a vinte temas gerais e solicita-se que ele disserte sobre o tema de

sua preferência, escrevendo de quatro a dez páginas, num período de duas a três horas, a juízo do aplicador da prova.

O *curriculum vitae* do candidato, mais a entrevista pessoal, e mais uma dissertação sobre tema de cultura geral, oferecem aos selecionadores elementos de julgamento suficientes para minimizar, senão eliminar, o perigo de erros de seleção. Assim sendo, consideramos que tanto o procedimento, quanto os critérios de seleção, que a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais parece disposta a adotar para a ELAAP, são judiciosos.

A dissertação escrita, que, sugerimos, proporciona aos examinadores elementos preciosos sobre o nível de inteligência, as preferências intelectuais, a maturidade, os conhecimentos especializados e a experiência prática de cada candidato no magistério, na pesquisa, ou na administração de serviços públicos. É claro que, para verificação da posição do candidato — se é professor universitário, se tem possibilidade de retornar ao país de origem e aplicar os conhecimentos adquiridos na ELAAP — os documentos oficiais são geralmente adequados.

Quanto aos canais institucionais, julgamos que a ELAAP deverá adotar uma política eclética e aperfeiçoar, a pouco e pouco, a sua rede de instituições colaboradoras, oficiais e particulares, eliminando as que se revelarem claudicantes em suas informações e traindo a colaboração de outras, até que lhe seja possível estabelecer, em cada país, canais institucionais fidedignos, responsáveis e habilitados a participar proveitosamente nas tarefas de recrutamento.

O Comitê de Seleção que a FLACSO certamente estabelecerá para visitar os diferentes países periodicamente e entrevistar candidatos aos cursos de suas diversas escolas será o melhor instrumento para guiar seus dirigentes no estabelecimento, consolidação e aperfeiçoamento de canais institucionais.

Em suma, cremos que a experiência até agora acumulada pela FLACSO no que respeita ao recrutamento de bolsistas para a Escola de Sociologia poderá ser utilizada pela ELAAP.

Cabe-nos ainda responder à seguinte pergunta formulada pelo Secretário-Geral da FLACSO: «Dado el hecho que las Universidades latinoamericanas no tienen, em general, Escuelas de Administración, entre qué tipo de graduados deberían reclutarse los becarios?»

É evidente que um curso pós-graduado de administração pública, a rigor só poderia ser oferecido a estudantes graduados nesse ramo de conhecimento. A situação de fato, entretanto, tornaria impossível, relativamente à maioria dos países latino-americanos, o recrutamento de estudante para a ELAAP, se fôsse adotado esse critério lógico. Seria justo discriminar contra os países que ainda não institucionalizaram o ensino de administração? Pelo menos durante alguns anos, os bolsistas de ELAAP terão de ser recrutados dentre os portadores de títulos universitários tradicionais. Cremos que, em princípio, todos quantos hajam concluído, em escolas reconhecidas nos respectivos países, cursos de Direito, de Filosofia, de Enge-

nharia, de Sociologia, de Economia e de Arquitetura poderão ser aceitos como postulantes aos cursos da ELAAP.

A Escola Brasileira de Administração Pública, quando instituiu o seu curso pós-graduado de licenciatura (de dois anos) teve que enfrentar dificuldades idêntica e acabou adotando o critério de permitir inscrições a todos os candidatos portadores de títulos universitários, sem exceção. Uma vez que, além do exame detido de *curriculum vitae* de cada candidato, se faça uma entrevista bem conduzida, e se peça uma dissertação escrita de cultura geral, é possível reduzir grandemente os erros de seleção.

Cursos extracurriculares?

Indaga ainda o Secretário-Geral da FLACSO se a Escola deve limitar-se a um treinamento de graduados ou se também deveria incluir, como atividade adicional, um curso de treinamento do tipo «in service training».

Data vênia, parece-nos que, nos primeiros anos, a Escola deveria concentrar os esforços e recursos no lançamento, conciliação e aperfeiçoamento dos cursos pós-graduados de alto nível acadêmico. O *treinamento em serviço* dificilmente poderia ser proporcionado pela Escola com as necessárias garantias de bom êxito. Em primeiro lugar, como o próprio nome está indicando, o treinamento em serviço é um treinamento *in loco*, isto é, no próprio local de trabalho daquele que o esteja recebendo. Trata-se de um treinamento eminentemente prático, jurídico, específico, flexível, adaptado às circunstâncias individuais de cada caso. É, sem dúvida, um tipo de treinamento importante e necessário, máxime porque pode produzir resultados imediatos ou precoces.

Mais tarde, dentro de 5 a 10 anos, quando a ELAAP tiver conseguido transformar-se em um centro acadêmico de alto nível e alcançado a categoria e prestígio dos melhores centros existentes na matéria, então, talvez, será conveniente enriquecer o seu elenco de atividades incluindo cursos extraordinários, cursos eventuais e até cursos regulamentares fora de seu currículo acadêmico.

Tamanha é a necessidade de difusão de conhecimentos sobre as matérias administrativas em todos os países latino-americanos que, em princípio, todas iniciativas nesse sentido são oportunas e desejadas. As dificuldades, porém, mencionadas em outra parte deste relatório, notadamente no que diz respeito à constituição do corpo docente, parecem contra-indicar, no momento, a dispersão de recursos e esforços. A concentração deste na consecução do objetivo principal é a política mais sábia no momento, *data vênia*, para ELAAP.

Formação e recrutamento de professores

Dentre os problemas que a ELAAP terá de enfrentar, desde logo, com firmeza e imaginação, está o da constituição do corpo docente.

E' curial que uma Escola pós-graduada há de exigir mais pessoal docente superior, menos pessoal docente médio e menos ainda pessoal do-

cente auxiliar. No caso da ELAAP, entretanto, durante os primeiros anos, será necessário utilizar pessoal docente médio e pessoal docente auxiliar em escala apreciável. Essa é, aliás, a maneira mais prática e expedita a seu alcance para formar o próprio pessoal docente superior.

Não há exagêro em afirmar-se que os países latino-americanos carecem de especialistas em administração pública. São raros os indivíduos, nestes países, que possuem conhecimentos amplos e atualizados sobre as modernas técnicas administrativas. Contam-se pelos dedos das mãos. Por outro lado, tratando-se de uma escola pós-graduada, é óbvio que a seleção do corpo docente há de ser mais rigorosa do que no caso de uma escola de formação.

Salta aos olhos, pois, que a Escola terá dificuldade para contratar os raros latino-americanos de reconhecida capacidade em qualquer das técnicas administrativas. Os poucos indivíduos existentes nos países latino-americanos que se podem considerar idôneos para ensinar na ELAAP geralmente se encontram supercomprometidos, muitas vezes ocupando lugares de destaque no magistério, na política e no serviço público.

Se, em qualquer destes países, houver algum professor de administração pública em *disponibilidade*, é certo que não possui condições para integrar o corpo docente de uma escola pós-graduada. Em face da tremenda demanda existente, o fato de um especialista não se encontrar empregado dá margem a toda espécie de conjecturas.

Nos primeiros anos, será, pois, preciso negociar com os governos, solicitar alguns professores por empréstimo, enfim, obter soluções de emergência, a fim de constituir um corpo docente idôneo e numericamente adequado.

E' inescapável que a Escola terá que formar seu próprio corpo de professores. Ser-lhe-á imprescindível reunir um núcleo inicial mínimo com alguns professores latino-americanos e um ou outro professor estrangeiro (que fale espanhol), e ao mesmo tempo cuidar de treinar seu corpo de futuros professores.

Caso a Escola não resolva satisfatoriamente o problema da constituição do professorado, é claro que não adquirirá boa reputação. Cada aluno que a deixar, será um propagandista negativo em potencial.

Como o encaramos, o problema da constituição do corpo docente da Escola poderá ser resolvido dentro de cinco anos, mediante seleção o treinamento, na sede da Escola e no estrangeiro, de 20 a 30 pessoas de alto quociente intelectual e de formação universitária pertinente, do modo que, já a partir de 1964, possam incorporar-se ao seu pessoal docente médio e auxiliar.

Vários dos melhores alunos das primeiras turmas da ELAAP deverão ser deliberadamente escolhidos e orientados para permanecer em seu corpo docente. Isso não exclui, pelo contrário pressupõe, a visita de professores estrangeiros de nomeada, que venham não para ministrar cursos regulares, mas para conduzir seminários, injetar novas idéias, sugerir métodos de

ensino, manter, enfim, a filosofia da Escola em dia com os últimos desenvolvimentos verificados em outros centros.

Cumpra à Escola formar seu quadro de professores em número superior às necessidades previsíveis. E' que, depois de formados, alguns não resistirão às ofertas de emprego de empresas particulares, dos serviços públicos dos respectivos países, e até das organizações internacionais.

Consideramos que a Escola deverá recrutar e treinar desde logo pelo menos três professores para a cadeira de Teoria de Administração Geral, quatro para a cadeira de Administração de Pessoal, três para a de Administração Financeira, quatro para a cadeira de Relações Públicas, três para a de Teoria e Prática de Planejamento, dois para a de Administração de Material, e quatro para a de Organização e Métodos.

Tratando-se de uma escola internacional, parece óbvio que terá de recrutar os candidatos a professores em vários países, inclusive naqueles que ainda não possuem escola ou curso de Administração Pública, e que representam a maioria no Continente.

Os fatos, entretanto, revelam a dificuldade de alguém indicar os países ou regiões em que se poderia selecionar o professorado da Escola.

Sabe-se que o Brasil é um dos países latino-americanos que mais se têm preocupado com a formação de administradores profissionais. E como o português não constitui barreira de comunicação entre brasileiros e hispano-parlantes, talvez fôsse possível recrutar no Brasil alguns professores para a ELAAP. Acontece, porém, que o Brasil tem várias escolas de administração em funcionamento, está em fase de organização de outras, e não dispõe de professorado nem para as escolas existentes.

Sabe-se, também, da existência de especialistas de administração, raros, em Porto Rico, no México, nos países da América Central, na Venezuela, na Argentina, e em outros países latino-americanos. Todavia, o grosso do professorado latino-americano de Administração Pública está por ser firmado e deverá constituir a preocupação dominante da ELAAP.

As circunstâncias alegadas sugerem a oportunidade de criação imediata de um Comitê de Seleção, o qual, por todos os meios a seu alcance, deverá levantar a situação do ensino de administração e ciências sociais na América Latina, fazer o rol de candidatos potenciais e proceder em seguida ao recrutamento dos melhores.

Isso poderá ser realizado ou mediante convocação dos candidatos à sede da Escola para entrevista e seleção final, processo algo perigoso, certamente caro, ou pela escolha *in loco*, para o que o Comitê de Seleção, ou pelo menos um de seus membros, deverá percorrer os diferentes países do Continente e tentar descobrir e atrair os melhores elementos.

Cabe agora especular sobre o tipo de candidato preferível para integrar, em futuro próximo, o corpo docente de Escola Latino-Americana de Administração Pública. Tratando-se de um investimento de certa monta,

e, por outro lado, de deslocamento de pessoas de nível universitário sob promessa de fazerem carreira numa escola pós-graduada, cumpre que a escolha seja feita cuidadosamente. Antes de acenar a alguém com a promessa de um lugar em seu corpo docente, deve a Escola procurar certificar-se de que o candidato possui as qualidades *intelectuais e pessoais* necessárias para desempenho satisfatório do magistério.

Brilhanismo intelectual e bons títulos universitários, apenas, não bastam. E' necessário que a Escola se acautele contra os desajustados, ou epileptóides, os homossexuais e outros tipos que ainda que possuam, em altas doses, os requisitos intelectuais e mentais, seriam desastrosos ou contraproducentes no seio de seu professorado. Daí ser necessária uma seleção rigorosa. Além de uma indagação sobre a vida pregressa do candidato, o processo de seleção poderá incluir certos testes psicológicos reveladores de tendências anormais, ou de desajustamentos.

Os processos que os serviços públicos de certos países utilizam para selecionar os membros da carreira diplomática poderão ser adaptados e adotados aqui também.

Restará o recurso custoso, nem sempre eficiente, da importação de professores estrangeiros, especialmente dos Estados Unidos, onde há maior número desse tipo de especialistas. O recurso apresenta, desde logo, o inconveniente de estabelecer um obstáculo de comunicação entre o professor e a maioria dos alunos. A comunicação terá que ser feita por intermédio de um intérprete. Isso reduz a eficiência do ensino de pelo menos 50%. O tempo despendido na interpretação impõe silêncio ao professor. Além disso, quase sempre, o que chega ao aluno através do intérprete é menos e mais, ou é algo diferente daquilo que o professor articula.

A esse respeito, a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, acumulou experiência substancial. Durante os seus primeiros cinco anos, levou ao Brasil mais de 30 professores procedentes de outros países que somente se comunicavam com os alunos através de intérpretes. Essa experiência brasileira, confirmada por experiências similares ocorridas em outros países, aconselha que se reduza ao *mínimo indispensável* a utilização de professores que não satisfaçam a condição básica de se entender diretamente com os alunos.

Ademais, mesmo nos Estados Unidos somente por milagre se encontrarão bons professores de administração que estejam disponíveis e queiram servir à ELAAP. Embora numerosos, os professores americanos de administração encontram-se absorvidos, mais do que isso, engolfados pelas tarefas que desempenham nas universidades de seu país. Um Herbert Simen, um Alfred Lopawski, um Wallace Sayre, um Donald Stone, um Luther Gulick, um Dom Price, um Glen Sthal dificilmente deixaria as posições de realce que ocupa no próprio país para vir lecionar em uma escola latino-americana.

Estas considerações realçam as dificuldades que a ELAAP terá que vencer para constituir o seu corpo docente permanente. Ser-lhe-á difícil,

como já dissemos, encontrar professores de administração e matérias correlatas nos países da América Latina. Por outro lado, a importação de professores que não dominem o idioma espanhol ou o português, só deverá ser feita como último recurso, quase como mal necessário.

Não é possível dar, neste relatório sucinto, todos os detalhes concernentes ao problema da constituição do corpo docente da Escola Latino-Americana de Administração Pública. Reservamo-nos para entrar em minúcias durante a discussão em Santiago do Chile, se fôr o caso.

3. DURAÇÃO, CONTEÚDO E ORIENTAÇÃO DO ENSINO

Duração dos Estudos

A inevitável heterogeneidade do aluno de que a ELAAP terá de aceitar, sob pena de discriminar contra vários países que ainda não possuem escolas de Administração Pública, parece indicar que o projetado curso de pós-graduação dificilmente poderá ser dado em menos de 24 meses, sobretudo se se considerar que a Escola tem em vista atingir altos padrões acadêmicos e conquistar sólida reputação internacional.

Não será fácil, entretanto, reter na Escola estudantes graduados, isto é, profissionais em atividade, pelo prazo de 24 meses. Mesmo para um curso de menor duração, digamos de 18 meses, será bastante problemático recrutar grupos de 60 a 100 estudantes por ano. Se se comprimissem o curso pós-graduado de Administração Pública a um período mínimo de 12 meses, conforme sugerimos na segunda parte do presente documento, seria lógico esperar maior afluência de bons candidatos. Aí fazemos referência à possibilidade de um sistema de ensino em cadeia, talvez revolucionário, graças ao qual se poderá reduzir para 12-15 meses a duração do curso de pós-graduados que a ELAAP pretende instituir.

Admitindo-se, para argumentar, que os alunos da Escola fôssem graduados em Administração Pública, estimamos que seria possível ministrar um bom curso de pós-graduação em 12 meses consecutivos de estudos. Os estudantes mais ambiciosos e aplicados conseguiriam completá-lo nesse período. Os que tivessem menos agilidade mental, ou necessitassem de maior preparação básica, poderiam concluí-lo em 15 até 18 meses, conforme as circunstâncias individuais. E' evidente que quanto mais rigorosa fôr a seleção dos estudantes, tanto maior será a percentagem dos que poderão concluir o curso em 12 meses, satisfazendo a todos os requisitos.

Se a ELAAP preferir os métodos e hábitos convencionais de ensino (ano letivo dividido em 2 períodos, matrícula anual em época certa, períodos de férias, e tudo mais que caracteriza a escola tradicional), julgamos pouco provável que possa ministrar um curso de pós-graduação de bom nível em menos de 2 anos, pouco importando a qualidade do alunado. Se a Escola inclinar por um sistema de ensino capaz de maior produtividade, abolir os períodos de férias e adotar um calendário flexível de matrículas, mesmo que não aceite o sistema de ensino em cadeia, sugerido na II Parte deste trabalho, poderá talvez reduzir a 15-18 meses o curso de pós-gra-

duação. Para os candidatos que se destinarem ao magistério em escolas de Administração Pública nos respectivos países, o curso deverá ser normalmente 2 a 3 meses mais longo, do que para os estudantes que se destinam a exercer atividades administrativas, seja como dirigentes, seja como assessôres.

Com base nas considerações expendidas em outra parte deste relatório, temos por mais realista e mais conforme às necessidades latino-americanas e aos objetivos da ELAAP, um curso de pós-graduação comprimido (12 meses para os alunos bem preparados e bem dotados, e 15 meses a 18 meses para os menos preparados).

Os dirigentes a ELAAP naturalmente estarão cômicos de que o problema da preparação de professores de Administração Pública e administradores profissionais para a América Latina não é apenas qualificativo, nem será resolvido exemplarmente se não se der a devida atenção ao número de estudantes. O próprio Banco Interamericano de Desenvolvimento não está interessado apenas em que sejam preparados especialistas de Administração Pública para os países latino-americanos — mas em que sejam preparados rapidamente e em número suficiente.

Para que os alunos da ELAAP possam fazer sua presença sentida nos diferentes países da América Latina, é necessário que haja, dentro dos próximos seis anos, pelo menos 20 em cada país. Apesar do grande investimento envolvido, achamos que a ELAAP deverá planejar suas atividades com vistas a possuir, já em 1968, espalhados por todos os países da América Latina, de 600 a 800 ex-alunos que hajam completado o curso de pós-graduação. Estimamos também que, pelo menos 30% dos que completarem o curso de pós-graduação, saiam da ELAAP habilitados a ensinar disciplinas de Administração Pública em escolas nacionais, existentes ou a serem criadas.

Conteúdo de Curso de Pós-Graduação

A dualidade de objetivos da Escola impõe a instituição de cursos destinados a preparar professores e investigadores para universidades e centros similares da América Latina, e de cursos destinados a preparar administradores profissionais de alto quilate.

O curso de pós-graduação de administração pública terá assim que incluir, no caso dos candidatos ao magistério, além das disciplinas de administração, pelo menos duas disciplinas pedagógicas. O curso deverá compreender três espécies de disciplinas:

- 1º) disciplinas básicas compulsórias;
- 2º) disciplinas de especialização;
- 3º) disciplinas complementares.

As disciplinas compulsórias têm por fim aprofundar e homogeneizar a informação geral dos estudantes. As disciplinas de especialização caracterizam a preparação profissional do estudante, exigindo concentração de

interesse e estudos em uma especialidade. As disciplinas complementares destinam-se a ampliar a informação geral sobre as ciências sociais e informação particular sobre as técnicas administrativas mais importantes, consideradas úteis no repertório de conhecimentos do especialista ou professor de administração.

1ª) *Disciplinas básicas compulsórias*

As disciplinas básicas compulsórias serão três, a saber:

1. Teoria de Administração-Geral;
2. História da Administração Científica;
3. Administração Comparada.

2ª) *Disciplinas de Especialização*

Inicialmente, as disciplinas de especialização serão seis, a saber:

1. Teoria e Prática de Planejamento;
2. Administração de Pessoal;
3. Administração Financeira;
4. Administração de Material;
5. Organização e Métodos;
6. Relações Públicas.

Cada disciplina de especialização desdobrar-se-á em quatro ou cinco subdisciplinas, as quais, reunidas, deverão proporcionar ao estudante competência profissional no campo.

As disciplinas de especialização desdobrar-se-ão da seguinte maneira:

1ª) Teoria e Prática de Planejamento:

- a) História e Teoria de Planejamento Governamental;
- b) Prática de Planejamento Governamental;
- c) Elaboração Orçamentária;
- d) Métodos de Pesquisa.

2ª) Administração de Pessoal:

- a) Princípios de Seleção;
- b) Treinamento e Avaliação de Pessoal;
- c) Classificação de Cargos e Estrutura de Salários e Padrões de Desempenho;
- d) Chefia Administrativa;
- e) Relações Humanas.

3ª) Administração de Material:

- a) Métodos de Pesquisa;
- b) Técnica de Padronização;
- c) Métodos de Aquisição;
- d) Elementos de Contabilidade para Administradores;
- e) Problemas Especiais de Administração de Material;

4ª) Organização e Métodos:

- a) Teoria de Organização;
- b) Prática de Organização e Métodos;
- c) Problemas Especiais de Organização e Métodos;
- d) Métodos de Pesquisa.

5ª) Relações Públicas:

- a) Teoria de Relações Públicas;
- b) Prática de Relações Públicas;
- c) Relações Humanas;
- d) Os meios de comunicação.

6ª) Administração Financeira:

- a) Política Financeira;
- b) Elaboração Orçamentária;
- c) Contrôlê Financeiro e Auditoria;
- d) Elementos de Contabilidade para Administradores;
- e) Princípios de Finanças Públicas.

3ª) *Disciplinas Complementares*

As disciplinas complementares serão em número variável, determinado e revisto, periodicamente, de acordo com a capacidade docente da Escola e o número de alunos.

Inicialmente, serão consideradas disciplinas complementares as seguintes:

- 1. Relações Humanas;
- 2. Teoria de Relações Públicas;
- 3. Teoria de Organização;
- 4. Estatística;
- 5. Elementos de Contabilidade para Administradores;
- 6. Contrôlê Financeiro e Auditoria;
- 7. Métodos de Pesquisa;
- 8. Prática de Organização e Métodos;
- 9. História e Teoria de Planejamento Governamental;
- 10. Elaboração Orçamentária;
- 11. Treinamento e Avaliação de Pessoal;
- 12. Prática de Planejamento Governamental;
- 13. Direito Administrativo;
- 14. Elementos de Administração Municipal;
- 15. Elementos de Economia para Administradores;
- 16. Direito Constitucional;
- 17. Antropologia Cultural;
- 18. Psicologia;
- 19. Princípios de Finanças Públicas;
- 20. Sociologia;
- 21. Chefia Administrativa.

Como se vê, as subdisciplinas de especialização figuram também na lista das disciplinas complementares. Nesse caso, são complementares de outras especializações.

Cada aluno deverá cursar obrigatoriamente as disciplinas básicas, as subdisciplinas integrantes da especialização que escolher, e mais duas até quatro disciplinas complementares, selecionadas de uma lista variada, que a Escola organizará e modificará, periodicamente, segundo a sua capacidade docente e o número de alunos matriculados. A carga acadêmica de cada estudante oscilará entre o mínimo de 9 e o máximo de 12 disciplinas, dependendo da experiência prévia, do recorde universitário e da especialização preferida.

Os alunos gozarão de liberdade na escolha das disciplinas complementares, mas serão orientadas pela Escola, de modo que a escolha recaia, de preferência, nas disciplinas consideradas afins de respectiva especialização.

São consideradas disciplinas afins as seguintes (distribuição tentativa, sujeita a revisão):

1. de Teoria e Prática de Planejamento:

- a) Relações Humanas;
- b) Teoria de Relações Públicas;
- c) Teoria de Organização;
- d) Estatística;
- e) Elementos de Contabilidade para Administradores;
- f) Contrôl Financeiro e Auditoria;
- g) Elementos de Administração Municipal;
- h) Antropologia Cultural;
- i) Elementos de Economia para Administradores;
- j) Direito Constitucional;
- k) Direito Administrativo;
- l) Sociologia.

2. de Administração de Pessoal:

- a) Teoria de Organização;
- b) Teoria de Relações Públicas;
- c) Métodos de Pesquisa;
- d) Elementos de Contabilidade para Administradores;
- e) Estatística;
- f) Contrôl Financeiro e Auditoria;
- g) Antropologia Cultural;
- h) Psicologia;
- i) Relações Humanas;
- j) Direito Administrativo;
- k) Sociologia.

3. de Administração de Material:

- a) Teoria de Organização;
- b) Prática de Organização e Métodos;

- c) Relações Humanas;
 - d) História e Teoria do Planejamento Governamental;
 - e) Elaboração Orçamentária;
 - f) Controle Financeiro e Auditoria;
 - g) Princípios de Finanças Públicas;
 - h) Direito Administrativo;
 - i) Elementos de Economia para Administradores.
4. de Organização e Métodos:
- a) História e Teoria de Planejamento Governamental;
 - b) Elementos de Contabilidade para Administradores;
 - c) Estatística;
 - d) Relações Humanas;
 - e) Teoria de Relações Públicas;
 - f) Elaboração Orçamentária;
 - g) Princípios de Finanças Públicas;
 - h) Antropologia Cultural;
 - i) Direito Administrativo;
 - j) Elementos de Economia para Administradores.
5. de Relações Públicas:
- a) Treinamento e Avaliação de Pessoal;
 - b) Métodos de Pesquisa;
 - c) Teoria de Organização;
 - d) Estatística;
 - e) História e Teoria do Planejamento Governamental;
 - f) Elementos de Contabilidade para Administradores;
 - g) Psicologia;
 - h) Antropologia Cultural;
 - i) Sociologia.
6. de Administração Financeira:
- a) Teoria de Organização;
 - b) Prática de Organização e Métodos;
 - c) Relações Humanas;
 - d) Estatística;
 - e) Teoria de Relações Públicas;
 - f) Métodos de Pesquisa;
 - g) Princípios de Finanças Públicas;
 - h) Elementos de Economia para Administradores;
 - i) Direito Administrativo.

Os candidatos ao magistério de administração deverão permanecer na Escola mais dois ou três meses, a fim de cursar as seguintes disciplinas de formação pedagógica: Introdução à Educação e Difusão Geral e Especial.

Orientação Geral do Ensino

O curso de pós-graduação deverá ser ministrado em nível acadêmico, tanto quanto possível alto; caracterizando-se, ao mesmo tempo, pelo pragmatismo do conteúdo. Sabe-se que várias das disciplinas integrantes de um currículo de Administração Pública são suscetíveis de ensino e aprendizado por meio de aulas e leituras. Planejamento, Administração de Pessoal, Organização e Métodos, Elaboração Orçamentária, Administração de Material — para citar apenas alguns exemplos conspícuos — devem ser ensinados à luz de critérios eminentemente práticos, de modo que o estudante, ao concluir o curso, não haja adquirido somente familiaridade verbal com a terminologia e os conceitos, mas a posse real, funcional, de técnica respectiva. No ensino dessas disciplinas, cumpre evitar o excesso de teoria e o aprendizado puramente verbal. O que interessa é o desenvolvimento da capacidade de praticá-las, juntamente com o da capacidade de falar e escrever logicamente sobre elas.

Os recursos à disposição de uma escola para imprimir conteúdo prático ao ensino dessas disciplinas incluem, entre outros, o estudo de «casos» preparados para cada matéria, estágios em empresas públicas ou particulares, e o uso de situações simuladas.

Para esse fim, a biblioteca da Escola deverá reunir abundante material: mensagens governamentais, relatórios públicos, relatórios administrativos, coleções de leis, manuais de trabalho, formulários administrativos, monografias, folhetos, revistas e jornais especializados. O material de leitura de cada curso deverá ser cuidadosamente selecionado e atualizado, tendo-se em vista uma combinação equilibrada de princípios gerais e problemas práticos. Os estudantes deverão receber tarefas individuais e coletivas que os obriguem a penetrar na *intimidade do processo administrativo*, tal como ocorre na dinâmica das empresas públicas e privadas.

O curso de Teoria e Prática de Planejamento (aqui citado exclusivamente a título de exemplo) deverá ter por base as experiências de planejamento, boas e más, havidas em países latino-americanos e alhures. A legislação, os relatórios, os comentários de imprensa, os artigos de revista, os discursos parlamentares e os documentos dos planos propriamente ditos deverão constituir fontes obrigatórias de estudo e pesquisa. Em certos casos, a Escola deverá promover visitas de grupos de estudantes a países vizinhos, para o exame *in loco* da implementação de planos de desenvolvimento econômico.

Conquanto a ELAAP esteja destinada a ser um centro de especialização acadêmica, o ensino nela ministrado deverá ter em vista, sobretudo, a competência profissional autêntica, a formação de homens e mulheres para o *tratamento prático* de problemas administrativos concretos. O que for ensinado na Escola, deverá primar pela objetividade e corresponder às necessidades reais da administração pública. A escola nunca deverá perder de vista sua *finalidade* última que é contribuir, efetivamente, através da difusão de conhecimento das modernas técnicas administrativas, para o *desenvolvimento da América Latina*.

Metodologia do Ensino

Em princípio, consideramos aceitável a metodologia pedagógica adotada pela FLACSO e indicada no capítulo «Sistema de Enseñanza de la FLACSO», do documento de trabalho nº 1.

Devido a extrema e inevitável heterogeneidade da preparação e experiência dos estudantes, cremos que a combinação de *basically tutorial system* com a organização de pequenos grupos de estudantes para discussões, seminários dirigidos e tarefas coletivas, poderá vir a revelar-se adequada.

A nosso ver, todavia, métodos de ensino não poderão ser escolhidos definitivamente com bases em postulados apriorísticos. Os problemas concretos, que ocorrerem na vida da Escola, o comportamento, sobretudo o aproveitamento dos estudantes, deverão ser levados em conta para os fins de adaptação de metodologia às atuações reais emergentes.

Na Escola Brasileira de Administração Pública, que iniciou seu curso pós-graduado em 1960, ainda não foi utilizada nenhuma das modalidades do «tutorial system». Além das aulas proferidas pelos professores, os alunos recebem freqüentes tarefas individuais e coletivas, que geralmente assumem a forma de «papers», projetos e relatórios.

Ocorre dizer que o alunado da ELAAP será necessariamente mais heterogêneo do que o da Escola Brasileira de Administração Pública.

Momento em que deve começar a especialização

Um curso de pós-graduação é um curso de aprofundamento de conhecimentos. Frequentemente, aprofundamento é sinônimo de especialização. Assim, para os alunos que possuísem a base cultural requerida, a especialização deveria começar no primeiro dia do curso da ELAAP. Como, porém, está seguramente previsto que os estudantes, procedentes de diferentes países, serão inevitavelmente heterogêneos, o limiar da especialização deverá incidir no fim do segundo ou terceiro mês, ao término do curso das disciplinas básicas compulsórias. A finalidade dessas disciplinas é principalmente homogeneizar, tanto quanto possível, a informação geral dos alunos. Uma vez terminado o curso das disciplinas básicas, que devem escolasticamente preceder as disciplinas de especialização, esse é o momento em que o curso da ELAAP se transformará em curso especializado.

A escola deverá facultar aos alunos ampla liberdade de escolha. Cada uma das especializações estará, em princípio, ao alcance de todos os alunos, não sendo permitido, porém, matrícula simultânea em mais de uma. Mas, a Escola procurará persuadir cada aluno a fazer escolha judiciosa. O estudante que pertença a um departamento de pessoal, por exemplo, deverá ser persuadido a optar pela especialização pertinente, no caso, Administração de Pessoal, salvo se tiver razões especiais, por exemplo perspectiva de mudança de função, para escolher outra especialização.

Ensino e Pesquisa

Pelo que dissemos em outra passagem dêste relatório ficou subentendido que, a nosso ver, a execução de projetos de pesquisas deve ser orientada com grande sentido pragmático. A realização de projetos individuais e a participação em projetos coletivos terão o efeito de contribuir para nivelar os conhecimentos dos estudantes, mas, ao mesmo tempo, devem ser utilizadas para familiarizar os estudantes, e até certo ponto os professores, com os problemas reais que desafiam os governos dos países latino-americanos.

Comprovação do aproveitamento escolar

A verificação do aproveitamento escolar deverá ser feita durante o curso, e assumir pelo menos quatro modalidades:

- a) trabalho de pesquisa em grupo (graduar a participação de cada aluno);
- b) tarefas individuais (também de pesquisa);
- c) participação em discussões (atribuir grau a cada aluno);
- d) provas escritas parciais e finais.

As provas escritas devem ser de preferência de tipo ensaio, ficando a critério dos professores a adoção de outros tipos de exame, como, por exemplo, os que constam de testes de múltipla escolha, acasalamento, completação e do tipo mais simples, chamado *Falso-Verdadeiro*.

Se a Escola pretender conferir títulos de doutor, equivalentes aos que, nas Universidades Americanas, são chamados Ph. D., parece que a apresentação e defesa de uma tese será indispensável.

Como, evidentemente, o objetivo da Escola não será o doutoramento de seus alunos (pelo menos nos primeiros tempos) mas, apenas a preparação dos mesmos, em bom nível universitário, nas disciplinas da Administração Pública, julgamos que a apresentação de uma tese pode ser dispensada, sobretudo se se adotar um curso de pós-graduação de grande intensidade e de duração não superior a quinze meses. A tese poderia ser substituída por um «term paper» de certa envergadura, mas sem as características de dissertação de doutoramento. Relativamente a cada disciplina, a preparação do aluno deve ser medida pelo menos quatro vezes, por meio de modalidade de exame acima indicado.

4. VINCULAÇÃO DA ELAAP COM AS ESCOLAS DE SOCIOLOGIA E ECONOMIA

Tanto quanto possível, parece aconselhável vincular-se o ensino e a pesquisa da ELAAP com as atividades similares a cargo das Escolas de Sociologia e Economia. Se o objetivo da Escola é a formação de genera-

listas de Administração Pública, certas disciplinas ensinadas nas Escolas de Sociologia e Economia, especialmente Antropologia Cultural, Sociologia, Economia, Finanças Públicas, seriam também ensinadas a alunos da Escola de Administração Pública.

Se, porém, o objetivo da Escola fôr a preparação de especialistas de Administração Pública a curto prazo, neste caso os vínculos entre a ELAAP e as outras escolas serão menos acentuados. Em outras palavras, pode dizer-se que quando mais objetivar a ELAAP a formação de generalistas de Administração Pública, tanto mais proveitosa e indicada será a vinculação de seus cursos e projetos de pesquisas com os cursos e projetos das Escolas de Sociologia e Economia. A recíproca é verdadeira.

5. RELAÇÕES DA ELAAP COM OUTRAS INSTITUIÇÕES

E' evidente que a ELAAP não poderá atuar isoladamente. Cabe-lhe aproveitar a experiência e as facilidades de outros estabelecimentos existentes: a Escola Brasileira de Administração Pública, do Rio de Janeiro, a Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Pôrto Rico, a Escola Superior de Administração Pública de Costa Rica. Além disso, será vantajoso que a ELAAP mantenha convênios culturais com entidades afins da Europa e dos Estados Unidos: a Escola Nacional de Administração, da França, o Instituto Internacional de Administração, da Holanda, o Administrative Staff College, da Inglaterra, e as Escolas de Administração de várias universidades americanas poderão contribuir, através de permuta de professores, publicações e informações, para o aperfeiçoamento das atividades da ELAAP. As grandes instituições internacionais como a Organização dos Estados Americanos, a UNESCO, as Nações Unidas, assim como as Fundações de caráter cultural, como a Rockefeller Foundation e a Ford Foundation, e várias outras da mesma espécie, existentes nos Estados Unidos, deverão ser sondadas pela ELAAP no sentido de contribuirem para a rápida consolidação da ELAAP, seja como bolsas de estudos, seja com envio de professores, publicações, seja mediante ajuda financeira direta.

A nosso ver, a melhor maneira, ao alcance da FLACSO, para atuar através da ELAAP como fonte de assessoramento e ajuda às Universidades Latino-Americanas, e outros centros nacionais de educação, interessados em melhorar seus planos de estudo e, em geral, o nível de ensino de Administração Pública, consiste em um programa de preparação de professores, elaborado de acôrdo com as necessidades específicas de cada instituição. Ao lado disso, a FLACSO poderá contribuir para o fortalecimento e difusão do ensino de Administração na América Latina, por meio da preparação de livros e compêndios originais, baseados na experiência real dos países do Continente, e traduções rigorosamente selecionadas de textos estrangeiros.

SEGUNDA PARTE

1. CURSOS VOLANTES

Dada a comunidade de tradições, cultura, linguagem e aspirações dos países latino-americanos, a ELAAP poderia incluir, no elenco de suas atividades regulares, a realização de cursos volantes. Em vez de vários alunos de diferentes países serem deslocados para a sede da Escola, grupos de dois ou três professores desta seriam mandados percorrer diferentes países, para ministrar *in loco* os cursos que mais correspondessem às necessidades correntes.

Desde que propriamente planejados, esses cursos volantes poderiam alcançar extraordinária eficiência. Seriam dados em regime de tempo integral. Professores e alunos passariam todos os dias úteis entregues a suas atividades.

Os cursos volantes poderiam organizar-se mediante uma combinação equilibrada de aulas, leituras dirigidas, estudo de casos, discussões em grupos e seminários.

Uma vez aprovado o programa de um dos cursos volantes, o professor responsável deveria preparar, para cada tema ou tópico, o material de leitura indispensável, extraído de diferentes fontes e complementado, naquilo que fosse deficiente, com textos do próprio professor.

Íntimamente ligado ao curso, o material de leitura conteria de maneira suficiente, embora não exaustiva, a parte teórica ou doutrinária, expositiva ou ilustrativa. Depois de cada preleção do professor, seria distribuído aos alunos o material de leitura para o dia, sob a forma de cadernos impressos ou mimeografados, contendo o estritamente necessário para suplementar as considerações do professor.

Um dia típico dos cursos volantes deveria começar, digamos, às oito horas da manhã, com uma preleção de duas horas, dividida em duas partes, com um intervalo de dez minutos entre as duas, sobre o tema correspondente. Às 10h e 10m seria distribuído aos alunos o material de leitura sobre o tópico versado na aula. Divididos em grupos de 8 a 10, os alunos devotariam o resto da manhã (até às 12h e 15m) ao estudo e anotação do material de leitura.

Após o almoço, às 14 horas, os alunos retornariam às atividades (os mesmos grupos) para discutirem, sob a liderança de um deles, eleito por eles próprios, até às 15h e 30m, as notas de aulas e os textos lidos. Seriam constantemente estimulados a esclarecerem por si mesmos o maior número de dúvidas suscitadas pelas preleções e pelas leituras.

A parte final do dia, cerca de hora e meia, das 15h e 30m às 17h, o professor voltaria a reunir-se com os alunos para elucidar as dúvidas residuais. Parte dessa reunião seria utilizada pelo professor para verificar, por meio de questionários falados ou escritos, o progresso feito pelos estudantes na assimilação da matéria.

No dia seguinte, o curso avançaria para o tópico correspondente do programa, e assim por diante, até a conclusão.

Um curso desta natureza, ministrado em ritmo intensivo, não poderá deter-se no estudo de detalhes, mas terá por objeto indicar e iluminar os fundamentos, os pontos essenciais da matéria, ficando a cargo dos alunos mais interessados, ou mais ambiciosos, aprofundar-se por outros meios, inclusive por leituras adicionais, os conhecimentos adquiridos. Isso não quer dizer que os cursos volantes devam ser dados em nível superficial. Serão, ao contrário, cursos de profundidade, embora não exaustivos nos detalhes.

Além do material de leitura selecionado e perfeitamente adaptado ao curso, o professor deverá recorrer, em larga escala, ao método de caso (*case method*) e aos auxílios audiovisuais, para fixar a atenção dos alunos e também para garantir a objetividade e organicidade do ensino. O método de caso parece haver sido inventado para este tipo de curso.

Uma vez bem planejado e articulado, o que poderá exigir meses de trabalho por parte do professor, cada curso volante estará em condição de ser repetido em diferentes países, facultando ao professor freqüentes oportunidades de aperfeiçoar, apurar seu método e o conteúdo do curso, até atingir notável grau de eficiência.

Que matérias poderiam ser ensinadas pela ELAAP por meio de cursos volantes? Em princípio, todas as matérias de seu currículo, talvez todas as matérias que possa ensinar uma escola de administração. Elaboração Orçamentária, Introdução à Administração-Geral (Teoria Administrativa), Administração Comparada, Teoria e Prática de Planejamento, Administração de Pessoal, Relações Públicas, Relações Humanas, Administração de Material, Administração Municipal, Métodos de Pesquisa, Administração Escolar e Administração Postal — eis uma lista, apenas ilustrativa, das matérias suscetíveis de cursos volantes.

Outra questão que requer esclarecimento é a relação dos cursos volantes com as atividades de ensino realizadas na sede da ELAAP. Os cursos volantes representam a escola em movimento, a escola ubíqua, presente e atuante em diversos países ao mesmo tempo. Seriam ministrados com o objetivo de atender as necessidades mais prementes dos países interessados, mas, do mesmo passo, seriam parte integrante do curso de pós-graduação da ELAAP conferindo *crédito acadêmico* aos alunos que os concluíssem exitosamente. O estudante que completasse, por exemplo, um curso de Relações Públicas, se e quando se candidatasse ao curso de pós-graduação da ELAAP, ficaria isento dessa matéria, cumprindo-lhe apenas cursar outras disciplinas — em número suficiente para conquistar o diploma.

Os cursos volantes seriam, por outro lado, o instrumento mais seguro ao alcance da ELAAP para pré-testar e descobrir os melhores candidatos ao seu curso completo de pós-graduação. Poder-se-ia estipular que todos os estudantes de cursos volantes que os concluíssem com aproveitamento acima de 70 (numa escala de 100), demonstrado nos exames, automaticamente seriam levados à sede da Escola, como bolsistas, para completar o

curso de pós-graduação. Os que os completassem com aproveitamento igual ou superior a 90, seriam escolhidos como candidatos ao corpo docente da ELAAP, desde que satisfizessem os demais requisitos acadêmicos.

As vantagens deste método são óbvias. Vejamos as mais importantes:

1ª) Seria poupado ao aluno o trabalho de ir às bibliotecas e compulsar livros, para localizar a bibliografia do curso. O que *devesse ser lido*, seria condensado e entregue ao aluno sob a forma de Caderno do Dia.

2ª) Os alunos e professores passariam o dia todo tratando apenas de um tópico da mesma matéria, com o que se evitaria o que ocorreu no ensino tradicional em que os alunos recebem aulas de 4 ou 5 matérias diferentes no período de um dia, dadas por professores diferentes, e exigindo leituras diferentes.

3ª) Provocar-se-ia razoável grau de homogeneização de informações por parte dos estudantes. Depois de ouvir uma preleção de duas horas, de estudar 50 ou 60 páginas, de discutir com os colegas durante duas horas sobre o mesmo assunto, é evidente que, na parte final do dia, quando houvesse o seminário com o professor, os alunos já estariam suficientemente esclarecidos sobre a matéria e, assim, capacitados para formular perguntas pertinentes, pedir esclarecimentos adicionais, e assimilar as explicações.

Os Cursos Volantes ofereceriam, ainda, em benefício da ELAAP, a vantagem de torná-la rapidamente conhecida em todos os países do Continente. Por outro lado, os professores itinerantes recolheriam informações úteis sobre candidatos, professores, autores, livros, instituições, políticos, etc., que manteriam a Escola em dia com os aspectos nacionais de vida cultural, política e profissional de seu interesse.

2. ENSINO EM CADEIA

Disposta a adotar altos padrões acadêmicos, capazes de granjear-lhe e consolidar-lhe boa reputação em todo o Continente, a ELAAP terá que ser rigorosa na escolha de professores e alunos.

Pouco poderá realizar o melhor corpo de professores se os alunos não estiverem à altura de um curso de pós-graduação. A boa seleção dos alunos representa, pois, fator essencial do êxito da Escola, sobretudo nos primeiros anos de existência, durante os quais será formada e firmada a sua reputação.

Por outro lado, uma Escola de âmbito continental não poderá limitar-se a receber, por ano, apenas um ou dois alunos de cada país. Se, para argumentar, adotasse o critério de limitar a dois, em cada ano, os alunos procedentes de cada país, somente ao cabo de seis anos é que cada país teria de 6 a 8 ex-alunos preparados pela Escola. Em face das prementes necessidades atuais de administradores, assessores de administração e professores de administração em todos os países da América Latina, esse número é irrisório.

Calculamos que somente o Brasil necessita, no momento, de cerca de 15.000 administradores de nível profissional, a fim de distribuí-los pelos treze ministérios do Governo Nacional, pelos quatro governos territoriais, 21 governos estaduais, 3.100 governos municipais, pelas autarquias e pelas numerosas sociedades de economia mista que estão surgindo no país.

E' de supor que os demais países latino-americanos, todos empenhados a fundo, ou em véspera de se empenharem, na implementação de planos de desenvolvimento econômico e aceleração cultural, terão necessidades correspondentes às do Brasil. Isso significa que a América Latina poderia utilizar, hoje, de 40.000 a 50.000 administradores profissionais; significa, igualmente, que os programas de preparação e adestramento de administradores para a América Latina devem ser amplos e executados dentro do mais curto período de tempo possível.

Colocado entre o empenho de adotar altos padrões acadêmicos e a necessidade de treinar administradores em número crescente para todos os países do Continente, a ELAAP não poderá limitar-se a lançar no mercado de trabalho, de dois em dois anos, turmas de 30 a 40 alunos. Cumpre-lhe ser muito mais ambiciosa em termos quantitativos, de maneira que, ao cabo de seis anos de funcionamento, haja em cada país latino-americano pelo menos 20 ex-alunos a fim de que possam constituir um núcleo atuante de profissionais de alta categoria no respectivo serviço público. Ao mesmo tempo, vários países latino-americanos (de fato, a maioria) que ainda não têm Escola de Administração, serão fatalmente levados a criá-las, necessitando assim de professores para ministrar cursos sobre as diferentes técnicas administrativas modernas. Para que sejam criados ou reforçados, em cada um dos vinte países latino-americanos, os núcleos de servidores profissionais e professores de administração dentro de seis anos, é necessário que a ELAAP inicie as suas atividades com um mínimo de 100 alunos, recrutando, em média, por ano, cerca de 5 alunos por país. Por motivos de doença, de família, e incapacidade, 5 a 10% dos alunos que iniciarem cursos de pós-graduação serão forçados a deixar de completá-los. Mantida a matrícula anual de 100 alunos, — supondo-se que o curso universitário de pós-graduação tenha a duração de dois anos, — a ELAAP deverá possuir base física, corpo docente e pessoal administrativo para atender a cerca de 200 alunos freqüentes, que passarão a maior parte do dia na Escola, em suas salas de aulas e em suas salas de leitura. Se, do segundo ano em diante, a Escola conseguir devolver aos países de 85 a 90 alunos que hajam completado o curso de pós-graduação, — admitindo-se que inicie as atividades em 1963 — somente dentro de sete anos, a contar de hoje, isto é, em 1968, haverá em cada país, grupos de 15 a 25 ex-alunos da Escola, os quais, somando seus esforços, poderão iniciar treinamentos locais, assim como introduzir melhoramentos sensíveis na estrutura, funcionamento e métodos de trabalho do serviço público.

Seria factível acelerar o progresso de pós-graduação de modo que as instantes necessidades do Continente em matéria de administradores profissionais fôssem atendidas em maior escala e menor tempo? Pensamos que

sim. Como? Substituindo concepções e práticas tradicionais de ensino por concepções e práticas mais eficientes, capazes de aumentarem a produtividade da escola.

Obter-se-iam êsses resultados mediante a adoção do ensino em cadeia. Seria uma experiência revolucionária na América Latina, mas, se bem administrada, daria resultados amplamente satisfatórios. O ensino orientado por êsse sistema seria ministrado de acôrdo com o princípio que norteou o estabelecimento da produção industrial em cadeia. Isto implicaria, para a Escola, a existência de um departamento de recrutamento e seleção de primeira qualidade, trabalhando em regime de tempo integral, para garantir a existência de turmas novas de alunos de dois em dois, ou de três em três meses. Supondo-se que a Escola adotasse o ensino em cadeia e recebesse, de três em três meses, turmas de 40 alunos para frequentá-la durante 12 meses consecutivos, no fim de 1968 haveria no Continente cêrca de 800 pessoas portadoras dos diplomas de conclusão de curso da Escola. Isso significa que, em média, haveria 30 a 40 ex-alunos da Escola por país, número suficiente para garantir a iniciativa e continuidade de programas, de reformas do serviço público e de treinamento em administração dentro de cada fronteira nacional.

Haveria certamente críticos academizantes que receberiam com horror a notícia de tal experiência. Frases como esta: «Ciência enlatada» e outras do mesmo estilo seriam possivelmente lançadas contra a experiência. Estamos certos, porém, de que, se houver boa administração e desejo firme de fazer a experiência vingar em frutos, a América Latina dará ao mundo uma lição de fecundo rompimento com tradições obsoletas e modernização exemplar dos métodos de ensino e treinamento em matéria de ensino técnico. Como aqui imaginado, o sistema do ensino em cadeia permitiria reduzir a duração do curso para 12 meses, sem perda de substância. Ao mesmo tempo, a partir de dezembro de 1963, a Escola passaria a devolver aos países de origem, cada três meses, cêrca de 38 alunos concluintes de seu curso.

Comparem-se êstes resultados possíveis com os do sistema de curso acadêmico clássico, coincidente ou não com o ano civil. O ensino tradicional devolveria aos países turmas de alunos concluintes do curso da ELAAP de ano em ano, a partir de dezembro de 1964.

Isso quer dizer que, em 1968, em vez de 20 turmas concluintes do curso de cêrca de 36 alunos cada, haveria apenas 5 turmas de cêrca de 90 alunos cada.

Desnecessário é acentuar que o ensino em cadeia pressupõe preparação cuidadosa dos professores, dos currículos, do material de leitura, dos auxílios audiovisuais: enfim, é um ensino infinitamente mais objetivo e exigente do que o ensino tradicional. A verificação de aproveitamento, por exemplo, deveria ser feita com maior freqüência, o que, se por um lado acarretaria mais trabalho para os professores, e para a Escola, por outro lado ofereceria a vantagem de identificar precocemente os possíveis fracassos. Uma vez identificada precocemente a incapacidade de alguém para pros-

seguir nos estudos, o aluno seria simplesmente devolvido ao seu país ao cabo, digamos, de três meses, e substituído por novo aluno, mais bem selecionado, e em condições de oferecer maior segurança de aproveitamento.

Num trabalho desta natureza, trabalho de exploração, não teria cabimento maior riqueza de informações sobre o ensino em cadeia, como sugerimos aqui como recurso para resolver o problema de qualidade e quantidade que virá afetar, sem dúvida, a futura Escola Latino-Americana de Administração Pública.

Caso a idéia venha a merecer exame, reservamo-nos para complementar, oralmente, estas sugestões e descer às minúcias necessárias, a fim de delinear melhor o quadro e dar uma idéia mais concreta da sugestão.

Estamos certos, porém, de que uma combinação bem articulada dos Cursos Volantes com o ensino em cadeia na sede da Escola poderia produzir resultados tão satisfatórios que deixariam para trás as expectativas mais otimistas. Trata-se de uma experiência talvez ousada, porém justificada pela conjuntura latino-americana. A garantia de bom êxito vem da comunidade de interesses, tradições, herança social, aspirações, língua oficial, etc. dos países deste Continente.

* * *

A extensão deste relatório, limitada pela FLACSO, não comporta certos esclarecimentos adicionais sobre vários aspectos do projeto. Isso explica algumas das lacunas existentes. Outras correrão por conta das limitações pessoais do autor. Contamos todavia poder completar oralmente em Santiago, com as luzes dos outros colaboradores, as idéias e conceitos incipientes, ou mesmo embrionários, que desfilam ao longo destas páginas.