

Observações sobre o Ensino da Administração Pública

HARVEY WALKER

O ESTUDO de Administração Pública, para que seja compreendido e produza os frutos desejados, tem que se basear em uma ampla formação cultural. Àqueles que possuem conhecimentos bem fundados de História, Sociologia, Antropologia, Economia, Psicologia e Ciências Políticas, pode esse estudo facilitar esclarecedora e valiosa compreensão dos eventos contemporâneos. Já aos que carecem desses conhecimentos, ou têm-nos limitados, igualmente limitados lhes serão os recursos para apreender a significação da atividade humana nesse importante setor da vida moderna. O campo da Administração Pública é vasto, de maneira que não seria possível, em um único curso, recapitular as matérias que lhe são básicas e apresentar os principais conceitos essenciais para sua compreensão. Assim sendo, espera-se que os candidatos a um curso de Introdução à Administração Pública já dominem os fundamentos das ciências sociais.

O curso chamado de Introdução à Administração Pública, conforme o nome o indica, tem apenas o objetivo de oferecer uma visão panorâmica do campo. Àqueles que têm interesse especial no estudo mais minucioso de um ou mais dos assuntos tratados no curso introdutório, poderão fazer cursos especializados ou realizar pessoalmente suas pesquisas. O curso de "introdução" é de cunho vestibular, porta que se abre para um vasto e novo edifício, de muitos cômodos, cada um com seu propósito especial e, em sua maioria, apenas parcialmente mobiliados e decorados. Os estudantes não terão tempo sequer para entrar em alguns deles, ainda que os contemplem de seus respectivos pórticos. Outros, deverão ser examinados com maior minúcia. Em todo esse processo, o professor e seus assistentes serão guias, apontando traços que talvez passassem despercebidos dos alunos, explicando as funções de cada elemento das divisões e os deveres que cumprem aos que as ocupam. Mas não poderão desempenhar o papel do estudante, que é o de usar, todo o tempo, eficazmente, os cinco sentidos, de forma que o que observe chegue a ser parte de si. Esse é o processo de aprendizagem.

O ensino e a aprendizagem se completam. Um não se realiza completamente sem o outro. Cumpre ao professor conhecer seu campo, descrever e explicar ao aluno a matéria pertinente, acla-

rar incompreensões, indicar a importância de pesquisas que ainda estão por fazer, necessárias para preencher lacunas ou provar o valor de hipóteses que foram aceitas como fatos. Cumpre-lhe também verificar se os estudantes aprenderam o que ensinou e até que ponto o fizeram. E' essa uma obrigação que tem ele não apenas perante a instituição que paga o custo da instrução, mas também perante o aluno, que precisa saber se vai crescendo em compreensão. Os empregadores usarão os julgamentos do professor como meio parcial para aquilatar o caráter e a capacidade do aluno para admissão e promoção; como informação que determine se o candidato a um emprego possui os conhecimentos necessários para seu desempenho eficaz e se tem aptidões que lhe permitam progredir.

Afirmam uns que o professor deve limitar o ensino aos fatos verificados; nunca aventurar-se a opiniões sobre assuntos controversos, notadamente os que tenham implicações políticas. Isso é de todo impossível para quem ensine na área das ciências sociais. Nestas, poucos são os fatos verificados e as provas em que se baseiam eles estão sujeitas a interpretações várias. Muito do que passa por ciência, nessa área, é apenas opinião. Contudo, ainda que não conheçamos tôdas as leis que governam as atividades humanas na área política e social, sabemos que, sob certas condições, o comportamento usualmente segue determinados padrões — coisa que podemos descrever. Também sabemos por experiência que são melhores certos tipos de organização e métodos de procedimento na direção dos negócios públicos — o que podemos explicar. Finalmente, conquanto a Administração Pública ainda se baseie sobretudo em pragmatismo — e nisso é antes arte que ciência, tem ela muitos elementos de caráter científico, estabelecidos e verificados sob rigorosa pesquisa. Quanto a essa parte, nem os que se dedicam às ciências naturais poderão negar-lhe o nome de ciência. Talvez as ciências sociais estejam em um período inicial de desenvolvimento científico, como a química na época do Renascimento, e venham a atingir ainda nível que se aproxime do ocupado pelas ciências naturais. Portanto, se o professor quiser concorrer para que tal aconteça, cumpre-lhe tomar posição ante controvérsias, indicando as razões em que

calque sua opinião e sujeitando-as à crítica dos estudantes e do público.

É dever do estudante aproximar-se com entusiasmo, com a mente aberta e desejosa, do estudo de qualquer assunto. Tem ele que aspirar a aprender, antes que possa aprender. Se estuda obrigado um assunto, sem qualquer desejo de aprender, perderá tanto seu próprio tempo como o de seus professores e colegas. Essa a razão para que se favoreça o sistema de cursos eletivos, pelo menos no nível universitário. Similarmente, se um estudante se lança cheio de preconceitos ao estudo de um assunto, e se recusa a abrir a mente a novas idéias, não poderá aprender. Isso não quer dizer que aceite todas as idéias apresentadas pelo professor. Cumprir-lhe não se recusar a ouvi-las ou a pesá-las objetivamente como alternativas para suas concepções ou como modificações de suas idéias. O verdadeiro professor é aquele que desperta interesse e estimula o pensamento, não aquele que impõe suas idéias aos alunos. O verdadeiro estudante não é o que repete como papagaio o que lhe é dito, mas o que casa novas idéias às que já possui, num esforço por encontrar respostas ainda melhores para os problemas sociais. As classes devem ser pequenas e seu ambiente tem que ser propício à discussão livre, ampla, entre professor e alunos. Cumprir ao professor prestigiar as idéias dos alunos que sejam apoiadas em razões aceitáveis, ainda que não estejam elas de acordo com suas próprias idéias. De fato, é experiência quase universal entre os professores que aprendem eles dos alunos na mesma proporção em que lhes ensinam. Somente por tal processo poderão os professores e alunos aperfeiçoar-se em tolerância e compreensão.

Parecerá óbvio, pelo que foi dito, que os alunos não poderão depender apenas de sumários, resumos e textos. Da mesma sorte, o sistema de conferências, tão comum na América Latina, é processo de ensino assaz defeituoso. Aos estudantes cumprirá aprender a tomar notas completas e a usá-las como suplemento de suas leituras. O professor não deve, em aula, ficar preso às notas, mas aproximar-se o mais possível dos alunos e responder-lhes com interesse às perguntas, propiciando assim um ambiente de livre discussão. Os textos são úteis, não substituem as aulas, mas são material para a formação básica, fontes para o debate sistemático e estímulo para o pensamento do aluno. A repetição excessiva, na sala de aula, de material que apareça em um bom livro didático acessível ao aluno, é imperdoável perda de tempo para professor e estudantes. Estes devem ler os textos e reservar o período de aulas para a apresentação de material suplementar e ilustrativo do que foi dado pelo professor, ou para discussão, por ele dirigida. Os exames freqüentes e curtos revelarão se os alunos lêem o que lhes foi indicado. Há, no momento, poucos livros didáticos satisfatórios em língua portuguesa e não é lógico esperar que todos os membros de uma classe numerosa leiam inglês, francês ou espanhol, línguas em que foram escritas as principais obras sobre a matéria.

Mas à medida que novos trabalhos sejam escritos em português, ou para ele traduzidos, esse ideal de trabalho independente por parte do estudante poderá ser melhor realizado.

As notas dos professores de ciências sociais requerem constante revisão. Tantos são os fatos novos que vão sendo estabelecidos nessas ciências e tantas são também as condições das atividades e da vida humanas que se vão transformando tão rapidamente, que qualquer coleção de notas e resumos usada uma vez talvez necessite revisão antes de qualquer uso subsequente. Isso requer que o professor leia constantemente novos livros e publicações profissionais, e realize pesquisas que o capacitem a fazer sua própria contribuição para o fundo comum do conhecimento. O que publica o professor, baseado em pesquisas, aumenta-lhe o prestígio perante os alunos, os administradores — de quem dependem as promoções a que aspira; perante a comunidade acadêmica, tanto dentro como fora da instituição em que trabalha. Tal devoção do professor à sua profissão exige, sem dúvida, que lhe dê ele tempo e atenção integrais. Quando o ensino é apenas uma atividade secundária, nunca poderá ser da melhor qualidade. Quanto mais cedo as universidades da América Latina aceitarem esse fato e agirem convenientemente, mais rápido será o progresso da educação universitária e o do conhecimento em geral.

Do ponto de vista da técnica de ensino, o de Administração Pública presta-se admiravelmente a visitas a locais de trabalho e pesquisas. Em uma matéria que oferece exemplos de atividade a todo momento, seria irreal e artificial restringir o ensino e aprendizagem à sala de aulas. Por certo, os alunos necessitam de algum conhecimento básico antes de serem enviados a visitar órgãos públicos e instituições. Têm que saber o que procurar e quais perguntas fazer. Ao professor cabe escolher os órgãos a serem visitados, com vistas em seu valor instrutivo. Deve ser limitado o número de estudantes enviados a qualquer órgão, para evitar interrupção nos negócios públicos. Parece claro que as visitas em massa são praticamente inúteis, tanto para o estudante como para o órgão. As visitas precisam ser combinadas com antecipação, de forma que os funcionários possam apresentar-se da melhor maneira, mas nunca de forma a que se afastem de suas funções regulares, pois tal impediria que os estudantes vissem o órgão em operação normal. Parece também desejável que, sempre que possível, o estudante estabeleça contatos com os órgãos sem o auxílio do professor. Mas o professor terá que estar pronto para intervir sempre que necessário. Só a longa experiência dirá qual a melhor pessoa de um órgão para ser procurada. Às vezes, será o diretor; mais comumente, algum subordinado, ainda que, por razões políticas, o contato deverá ser estabelecido através do diretor. Quando essa técnica de visita a local de trabalho for usada, deve-se requerer que cada estudante faça um relatório escrito de suas observações. O professor lerá cuidadosamente cada

relatório para que pudesse fazer sugestões quanto à técnica de sua apresentação e dar-lhe uma nota que indique o desenvolvimento do aluno em matéria de compreensão e recursos. O professor poderá preparar um esquema que guie o aluno quanto às observações que tenha que fazer e à maneira de apresentá-las.

Já se fez referência à necessidade de exames. Têm eles três propósitos: 1, indicar ao professor a eficácia de seu ensino e como os alunos estão aprendendo; 2, mostrar aos alunos como vão melhorando em compreensão e domínio da matéria; 3, servir de base para futura decisão quanto ao preparo do aluno para graduação, ou quanto à conveniência de sua exclusão, ou para prestar informações sobre o aluno a outra escola, a seu atual ou futuro empregador. Nenhum sistema de exames servirá igualmente bem a todos esses propósitos, de forma que o esquema adotado por qualquer instituição educativa terá que ser necessariamente complexo. Primeiramente, será preciso uma série de testes vestibulares que estabeleça certos padrões mínimos para o ensino. Assim, os candidatos à Escola Brasileira de Administração Pública apresentaram-se para testes de inteligência verbal, de inteligência abstrata e de personalidade. Ainda que não sejam esses testes definitivos, podem prognosticar algo e deveriam estar disponíveis para os professores durante todo o curso, para auxiliá-los a diagnosticar dificuldades e a aconselhar os alunos, e a interpretar os resultados dos exames. Tais testes também são úteis para guiar os empregadores quanto às características básicas dos estudantes. Uma vez que esses exames estão, pelo menos parcialmente, padronizados, seus resultados têm um valor bastante uniforme, quando interpretados propriamente por técnicos no assunto.

Os exames preparados pelos professores para uso em seus cursos provavelmente não poderão ser padronizados, mas eles muito dependem de sua formulação cuidadosa e de sua interpretação compreensiva. Há que ter em mente que os exames oferecem apenas uma forma de avaliação. Outras, serão a participação em classe, relatórios sobre visitas a locais de trabalho, trabalhos escritos, etc., coisas essas que devem ser computadas na avaliação final do desempenho do aluno. Há muitos tipos de exames orais e escritos; estes poderão requerer respostas curtas ou longas. Há também a possibilidade de testes práticos para provar a capacidade em certas áreas. Variará o desempenho dos estudantes ante uns e outros tipos de teste, de sorte que convirá variar os que sejam dados durante um curso, para igualar as possibilidades de êxito. Será melhor a aplicação de muitas provas, em vez de apenas um exame final pois neste entra consideravelmente em jogo e os estudantes se sentem em alta tensão nervosa. Igualmente, quando a classe é grande e se torna impossível a livre discussão, é preciso haver exames constantes para verificar o progresso dos estudantes.

De um modo geral, o objetivo do ensino da Administração Pública é produzir homens e mulheres capacitados a analisar e solver problemas,

de modo que, quanto possível, os exames deverão ser propostos em termos de fatos e situações, pedindo-se ao estudante que os analise, sugira e defenda uma solução. O sistema diminui o processo de aprendizagem por memória e estimula o raciocínio. Contudo, é possível que no curso inicial não seja viável o uso exclusivo desse método. É quase impossível a "cola", quando assim se procede. Poder-se-á, mesmo, permitir que os alunos tragam à sala de exames suas notas e livros didáticos e que os usem. A experiência prova que a busca constante de referências em uns e outros atrasa muito o examinando; este, por experiência, descobrirá que terá que aprender a assimilar a matéria, se quiser terminar os exames e receber boa nota. Observe-se, de passagem, que o sistema de permitir livros didáticos na sala de exames treina o indivíduo para saber onde encontrar as respostas antes que as conhecer — o que de fato é mais útil ao servidor público.

Outro processo útil é requerer a solução de problemas fora da sala de aulas e relatórios escritos sobre os mesmos. Assim, o aluno poderá fazer uso de todos os recursos existentes, tanto escritos como orais. O processo ensina uma técnica valiosa, ou antes uma série de técnicas, que podem ser imediatamente aplicáveis ao serviço público. É longa e difícil a tarefa que tem o professor na preparação de sugestões de problemas, como o é a de ler e avaliar os relatórios consequentes. Poucas vezes há uma única resposta certa para um problema, de sorte que o professor tem que se preparar para discutir e explicar aos estudantes, individualmente, as razões para suas avaliações. Por isso, esse sistema não é de todo prático para uma classe grande, a menos que o professor conte com assistentes altamente preparados e treinados.

Outro processo de ensino, aprendizagem e avaliação, é o trabalho escrito semestral. Os assuntos dos mesmos poderão ser indicados pelo professor ou sugeridos pelos alunos; preferível o primeiro caso, se os alunos não tiverem nenhuma experiência, e o segundo, caso sejam servidores públicos. O tópico escolhido se relacionaria, o mais possível, com a experiência e os interesses do aluno e com a matéria do curso. A fim de evitar dificuldades no uso de material da biblioteca e a duplicação de entrevistas em pesquisas em locais de trabalho, cada aluno escolheria um tópico diferente, em dado semestre. Outra vantagem do trabalho escrito semestral: permite o ensino de métodos e pesquisas e do "estilo científico". Os estudantes são obrigados, para fazê-lo, a preparar bibliografias e realizar pesquisas em locais de trabalho. Os trabalhos terão que ser avaliados tanto por seu conteúdo como pela forma com que são escritos, tarefa que sobrecarrega muito o professor no final do curso, de maneira que é aconselhável marcar-se a data final para a entrega dos trabalhos bem antes do fim do curso, assim permitindo ao professor bastante tempo para lê-los. Os estudantes retardatários na entrega de seus trabalhos seriam punidos com uma diminuição na nota. Outra maneira de controlar o preparo dos trabalhos será

a exigência freqüente de relatórios escritos sobre o progresso que vá fazendo o estudante, relatórios que podem ser na forma de esquema, bibliografia, primeira redação do trabalho, etc. Se fôr dado ao aluno tempo suficiente para que escreva bom trabalho semestral, será justo que pese muito na computação final da nota.

Na preparação do professor de Administração Pública, há que dar grande ênfase à importância de um amplo e profundo conhecimento das ciências sociais. E' quase imperativo o conhecimento de línguas modernas, especialmente inglês e francês. O professor não pode conhecer administração pública apenas pela leitura de livros e artigos, mas também pelo contato pessoal com outros professores e com administradores. Ser-lhe-á vantajoso um período de estágio nos serviços públicos e, mais ainda, se possível, a experiência de um ou dois anos como administrador ou legislador. Os professores devem procurar tais oportunidades e não evitá-las, como muitas vezes acontece.

Os administradores governamentais estão buscando mais e mais o conselho do professor maduro, que enriqueceu sua experiência acadêmica por pesquisas conscienciosas e publicações e que tenha tido prática importante nos serviços governamentais.

Em seu papel de preparar novos servidores públicos e cidadãos bem informados politicamente, o professor de Administração Pública atinge o ponto máximo de utilidade na sociedade. Apesar das referências críticas quanto à existência de um

truste intelectual no governo, os esforços que os professores de Administração Pública fazem, especialmente no sentido de servir como conselheiros a administradores, merecem o maior elogio e gratidão. O principal problema do professor, quando passa êle a servir como conselheiro, será decidir de que maneira e até que ponto assim usará seu tempo. Terá que decidir se deseja ou não continuar no magistério. Caso o queira, as demais obrigações devem reduzir-se ao mínimo condicente com a prestação de serviço eficaz como conselheiro. Alguns professores deixam, temporária ou permanentemente, a profissão, para seguir carreiras administrativas que lhes são abertas graças a seus conhecimentos e experiências. Permançam ou não no magistério, cumpre lembrar que seus conhecimentos especializados são sobremaneira valiosos e não deverão ser dissipados por área muito extensa. Há que examinar cuidadosamente como serão usados na administração governamental os professores de Administração Pública, para que seja eficaz ao máximo a contribuição que dêem.

Quantos aspiram a tornar-se professores de Administração Pública têm que sentir, desde o início, que se trata de um campo em que há grandes oportunidades para a prestação de serviços à coisa pública. Não serão grandes as recompensas financeiras, mas o contínuo contato com mentes inquiridoras, um dia líderes dos governos de seus países, trará satisfação e estimulará; dará ao professor uma constante juventude.