1. Introdução;
2. Administração pública como campo de conhecimento: disciplina, paradigmas da racionalidade;
3. A formação de administradores públicos, os ideais do desenvolvimento e as dimensões da racionalidade;
4. À guisa de conclusão.

Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira

Tânia Fischer
Professora do Curso de Mestrado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA

1. INTRODUÇÃO

Um retrospecto do ensino de administração pública em nosso país é uma tarefa árdua, considerando os muitos anos de história, a riqueza documental, e, principalmente, a imbricação da administração pública como campo de conhecimento e matéria de ensino na evolução do Estado desde o Império e, mais proximamente, durante e após a era de Vargas.

A intenção que se tem aqui, reconhecidas estas dificuldades e na impossibilidade de se apresentar de forma mais objetiva o que se pretende, é fazer uma viagem pela história deste ensino em nosso país, onde se pretende indicar que configurações ela foi assumindo ao longo do tempo como disciplina ou campo de conhecimento e matéria de ensino.

Assim, serão feitos:

a) abordagem da administração pública como área de conhecimento e disciplina, explorando-se os conceitos de paradigma e racionalidade aí envolvidos;

b) breve retrospecto da história do ensino de administração pública no Brasil, dentro dos princípios do desenvolvimentismo, identificando-se pontos de contato entre a evolução do ensino e as tentativas de reforma administrativa verificadas ao longo do tempo.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE CONHECIMENTO: DISCIPLINA, PARADIGMAS DA RACIONALIDADE

Parece truísmo discutir se administração pública é campo de conhecimento independente, embora no Brasil seja vivamente questionada a sua identidade com a administração de empresas.

Se as origens fatuais da administração pública perdem-se no tempo, o ensaio de Woodrow Wilson publicado nos EUA em 1887 é considerado um marco na história do ensino desta área. Note-se, porém, que já em 1862 José Soares de Souza, Visconde de Uruguai, publicara o livro *Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro*, onde já destacava as condições de centralização e responsabilidade da empresa pública, dando ênfase ao problema da competência.

Como área de conhecimento e ação, a administração pública tem evoluído cumulativa e, até certo ponto, desordenadamente, ao longo de sua história.

Até 1930, como lembra Simpson (1982) a definição dos contornos da administração pública não seria um problema.

O administrador público era considerado um mero executor de políticas, dentro de princípios de eficiência, considerados não apenas o fim do sistema, mas também a medida de eficácia do mesmo.

Nestas circunstâncias, a administração pública teve um enfoque teórico mecanicista, estabelecendo-se relações estreitas entre organização pública e privada.

A partir dos anos 30 e da I Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influiu na mudança do conceito de administrador, já então percebido como um formulador de políticas públicas.

Novos campos teóricos associaram-se à administração pública como elaboração de políticas, a teoria de mudança, a análise de custo-benefício.

Na década de 60, o conceito emergente de "a nova administração pública" coloca em questão a responsabilidade social das organizações públicas no sentido de provocar mudanças na sociedade e promover um nível mais alto de qualidade de vida e eqüidade social.

O conceito de administração pública evoluiu, assim, de uma concepção de administração local para uma concepção de negócios públicos, até o estágio de integração/diferenciação com a área de políticas públicas nas décadas de 60/70, como registra Waldo (1980).

Neste período, generalizou-se a convicção nos EUA de que a chave do desenvolvimento econômico não era o aperfeiçoamento da administração pública, mas a gerência econômica, o desenvolvimento da infra-estrutura, o crescimento econômico, a promoção de investimentos privados internacionais, a redefinição de políticas comerciais e outras medidas orientadas para problemas econômicos. Aí talvez tenha sido reforçada a identificação entre administração pública e administração de empresas, como diz Dalland (1969), teimando-se em não reconhecê-las como disciplinas independentes.

Contudo, estas formulações coexistem com outras, em que se conciliam as ações administrativas com o campo das políticas públicas, as teorias comportamentais e a teoria de sistemas. Campos disciplinares mais definidos, como psicologia, sociologia e antropologia, entre outros, emprestam à administração pública as bases teóricas e os instrumentos.

Em 1970, Guerreiro Ramos questiona "a nova administração pública", identificando um hiato entre "o que sabemos e o que precisamos saber para cumprir os deveres específicos de nossa profissão", e reclama um conjunto de pressupostos básicos comuns à disciplina que seriam válidos como corpo de conhecimentos.

Contra este desejo, o mesmo autor destaca a falta de coesão de teorias administrativas naquele momento. Após períodos de maior especificidade, representados pelas mais significativas escolas, as teorias administrativas sofreram abalos consideráveis, fruto de um aproveitamento periférico de conceitos de outros campos do conhecimento e de uma investigação e maturação científica insuficientes.

Deve-se considerar também que a imbricação da administração pública no contexto histórico mais amplo justificaria a crise da disciplina, nos dias de hoje. Crise decorrente da obediência a modelos disciplinares superados, de contextos históricos ultrapassados.

A instabilidade da área induz uma questão pertinente ao seu ensino: terá a administração/pública a consistência e estabilidade que caracterizam as disciplinas?

2.1 *O conceito de disciplina*

Mas, antes de tentar defender administração pública como disciplina, cabe conceituar o que é disciplina. A palavra "disciplina" é derivada da palavra latina *discere*, que significa aprender. Já em sua origem etimológica, a palavra disciplina refere-se a um caminho de organização do conhecimento com vistas à aprendizagem.

Quando se fala em disciplina, está implícito o conceito de pensamento organizado, já que as mesmas decorrem do desenvolvimento do conhecimento humano em determinadas áreas. A rápida expansão do saber, portanto, tanto pode abrir novos campos disciplinares quanto pode ocorrer o esgotamento de possibilidades de crescimento de um determinado campo.

Em conseqüência, o conceito de disciplina deve ser entendido de forma dinâmica. Segundo Bellack (1973), "as disciplinas não constituem uma coleção ordenada de formas de conhecimento fixas e tradicionais. São estruturas de investigação e compreensão que surgem do processo contínuo de desenvolvimento científico". Deste modo, as disciplinas não são o conhecimento em estado puro, mas a experiência acumulada de um campo de conhecimento em particular.

Há, portanto, na disciplina, uma dimensão substantiva (conteúdo) e uma dimensão sintática (processo) ou matéria de ensino e métodos de investigação que lhe são inerentes. Como a disciplina é um conjunto de conhecimentos, supõe também a existência de uma comunidade de especialistas interessados em sua organização e desenvolvimento.

Parece ser indiscutível o atendimento a estes critérios pela administração pública. Contudo, a disciplina tem como principal característica a delimitação de uma área de conteúdo, o que é especialmente dificultado pelas diferentes contribuições que recebe a administração pública de outras disciplinas. A este propósito, Guerreiro Ramos manifestou-se em 1972, destacando a confusão de identidade da administração, por se utilizar de conceitos "emprestados" de outros campos indevidamente. O autor alerta para o perigo de se transformar a administração em uma "mera confusão de forças teóricas".

O ponto de equilíbrio entre esta situação e a criação de "bretes disciplinares" é aquele em que a disciplina pode ser caracterizada como tal porque apresenta um domínio próprio, isto é, uma configuração de conceitos, princípios, generalizações e "rotas" de investigação pertinentes.

Se estas configurações são sujeitas à instabilidade provocada pelo avanço dos diferentes ramos do conhecimento, devem apresentar um mínimo de consistência e estabilidade para que não ocorra o enfraquecimento ou até a pulverização da disciplina.

As configurações que a disciplina vai assumindo ao longo do tempo podem ser confrontadas com o conceito de paradigma.

Conforme Kuhn (1975), "a investigação cuidadosa de uma determinada especialidade, num determinado momento, revela um conjunto de ilustrações recorrentes e quase padronizadas, de diferentes teorias nas suas aplicações conceituais, instrumentais e na observação. Esses são os paradigmas da comunidade, revelados nos seus manuais, conferências e exercícios de laboratório".

Os paradigmas compartilhados são a unidade fundamental para o estudo de um campo por uma comunidade de estudiosos; são eles que darão a este campo o nível de disciplina. Contudo, novos conjuntos de idéias podem provocar cisões e rupturas, até a emergência de novos paradigmas, o que não significa, necessariamente, um esvaziamento da disciplina. Ao contrário, Kuhn diz: "A transição de um paradigma em crise para um novo está longe de ser um processo cumulativo, obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações. Durante o período de transição haverá uma grande coincidência (embora nunca completa, entre os problemas que podem ser resolvidos pelo antigo paradigma e os que podem ser resolvidos pelo novo)."

Há, portanto, uma transitoriedade nas configurações que o conhecimento vai assumindo ao longo do tempo, como se tentará explicitar neste trabalho, em qualquer disciplina.

No entanto, deve-se observar que o corpo de conhecimentos acumulados em administração pública provém de disciplinas com maior tradição e história, com natureza e estruturas mais definidas. Psicologia, sociologia, política, economia oferecem contribuições importantes que não chegam a se consolidar como uma estrutura conceptual própria no corpo teórico da administração pública. Pela sua natureza, a administração pública funde conhecimento e ação quando tenta investigar e intervir nos problemas do mundo real. Esta permeabilidade em relação ao ambiente e a multidisciplinaridade de contribuições teóricas de que é alvo dificultam a aceitação da administração como disciplina. Talvez seja mais apropriado

conceituá-la como interdisciplina, ou área de conhecimento em interseção sujeita à instabilidade e crises, já que em estágio de constante (re)organização teórica.

Toda disciplina (e, por extensão, a interdisciplina) cresce e se expande a partir de uma comunidade de estudiosos que se utilizam de critérios racionais em sua construção. Será examinado agora o conceito de racionalidade, como meio pelo qual se estabelece a relação homem/realidade e que tem imediata relação com o estudo da administração em geral e da administração pública em particular.

2.2 *As abordagens da racionalidade*

A questão da racionalidade tornou-se ponto de referência para o exame de paradigmas em administração pública. Mais precisamente, explora-se a dicotomia entre a racionalidade substantiva ou valorativa, em oposição à chamada racionalidade funcional ou instrumental.

Diz Guerreiro Ramos (1966) que a distinção entre racionalidade funcional e racionalidade substantiva é um primeiro passo na definição de ação social, dotada de racionalidade funcional e que supõe "estejam os seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ótica da responsabilidade".

Como se observa, há um duplo aspecto na conceituação de ação administrativa: a racionalidade funcional referida à conjugação de meios tendo em vista o alcance de objetivos e a ética da responsabilidade, supondo consciência da situação, juízo de valor sobre a mesma e tomada de posição.

Se a ação administrativa implica o equilíbrio entre o que é necessário fazer para atingir e no sentido moral de tal ação, torna-se claro que a racionalidade funcional não exclui a racionalidade substantiva, sendo ambas duas dimensões didaticamente limitadas de racionalidade humana.

A dicotomia que está sendo colocada por diversos autores tem um efeito de contraste, para o estabelecimento de uma crítica à ação administrativa empreendida neste século.

Guerreiro Ramos lembra que "a racionalidade substantiva é estreitamente relacionada com a preocupação de resguardar a liberdade". Quando Manheim (1962) esclarece os diversos sentidos da palavra racionalidade, associa a mesma aos pensamentos que se traduzam em percepção inteligente das inter-relações dos acontecimentos de uma determinada situação". Neste sentido, a pessoa estará apta a tomar decisões com base em seus próprios "constructos", isto é, identificando os elementos pertinentes a uma dada situação e estabelecendo relação entre os mesmos de modo a emitir um juízo de valor sobre a realidade e tomar uma decisão consciente. A racionalidade substantiva, portanto, envolve não apenas a consideração do conteúdo da ação, como sua finalidade e conseqüências.

Marcuse (1964) referiu-se à natureza de tal racionalidade desta forma: "Diz-se que é substancialmente racional todo ato intrinsecamente inteligente que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre os fatos. É um ato que atesta a transcendência do ser humano, sua qualidade de criatura dotada de razão."

Por este motivo, a ação substantivamente racional centra-se em fins e objetivos, enfatiza conteúdos e pressupõe meios e recursos. Observa-se que o destaque à racionalidade substantiva vem reforçada em oposição à racionalidade instrumental, no bojo de uma teoria crítica.

A escola de Frankfurt forneceu os elementos para uma crítica da racionalidade desenvolvida no século XX pela sociedade industrial. Adorno, Marcuse e Horkheimer e ainda Habermas, mesmo com formulações diferentes, convergiram ao destacar a necessidade de criar e desenvolver uma consciência crítica, adotando, como diz Giroux, "um discurso de oposição", como precondição da liberdade, um elo entre pensamento e ação no interesse da libertação do indivíduo em particular e da sociedade como um todo, adquirindo, assim, uma orientação crítica ou valorativa.[1]

Já o ato funcionalmente racional é caracterizado por Manheim (1962) a partir dos seguintes critérios:

a) é organizada com referência a um objetivo definido;

b) pressupõe concatenação de uma série de ações para que o ato em questão atinja o rendimento máximo.

Por natureza, a ação funcionalmente racional centra-se nos meios mais adequados, dá ênfase ao processo e o subordina aos objetivos que se pretende atingir, do modo mais eficiente e eficaz. Em conseqüência, este tipo de racionalidade conduz ao predomínio da técnica e a chamada reificação[2] do mundo social. É em função do objetivo estabelecido que se afere o grau de racionalidade funcional de uma determinada ação. "Na racionalidade funcional não se aprecia propriamente a qualidade intrínseca das ações, mas seu maior ou menor concurso, numa série de outras, para atingir um fim preestabelecido independente do conteúdo que possam ter as ações", é o que diz Guerreiro Ramos.

Manheim destacou muitos dos problemas que ocorrem em nível societário quando predomina a racionalidade funcional nas ações humanas. O predomínio da racionalidade funcional pode explicar, embora parcialmente, a crise verificada no campo de administração pública e de sua coirmã, a administração do desenvolvimento.

A seguir, apresenta-se um retrospecto do ensino de administração pública no Brasil, onde se evidencia a evolução da disciplina e dos seus paradigmas, com as conseqüentes aplicações dos conceitos de racionalidade que os presidem.

3. A FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS, OS IDEAIS DO DESENVOLVIMENTO E DIMENSÕES DA RACIONALIDADE

3.1 *Primórdios*

Segundo Benedicto Silva (1950), a idéia de se implantar o ensino de administração pública no Brasil surge no Império, através de pronunciamento de parlamentares como o Barão de Uruguaiana e o Barão de Bom Retiro, registrados em 1854.

Poucas medidas concretas foram tomadas neste sentido até as décadas de 40/50. As reformas de ensino de 1857, 1865 e 1879 propunham alterações curriculares nos cursos de direito, de modo a favorecer a formação de administradores públicos, o que é reforçado por um parecer de Rui Barbosa em 1882. Estas propostas, prevendo dicotomização do curso de direito, não foram concretizadas, em grande parte, embora os currículos tenham muitos pontos de contato até hoje. Outros cursos absorveriam conteúdos de administração, como engenharia (como reflexo das idéias de Taylor e Fayol) e, mais tarde, o curso de economia.

Possivelmente, por ter áreas de interseção quanto a campos de atuação com o direito, a economia, as ciências contábeis e as engenharias, o curso de administração só veio a ganhar identidade na década de 50. Os cursos de administração pública nasceram já no enquadramento dos princípios desenvolvimentista da época, veiculados através da transposição de paradigmas de países mais desenvolvidos, como fora, de resto, desde a Colônia.

3.2 *A racionalização administrativa*

Na Segunda República ou no período compreendido entre 1930 e 1945, que se pode estender até 1952, monta-se um cenário de alto teor reformista, em que o ensino de administração pública se implanta e consolida em nível de capacitação e formação de pessoal, assumindo caráter estratégico e instrumental.

Diz Kleber Nascimento (1967) que a Revolução de 30 assentou as bases do Estado Administrativo no Brasil. Wahrlich (1974) encontra origens mais remotas na plataforma da Aliança Liberal, que já destacava a dignificação e profissionalização da função pública pela "garantia de aptidão do funcionário, sua estabilidade, dedicação integral e remuneração condigna".

Em 1936, promulga-se a Lei nº 284, que estabelece normas de administração de pessoal e sistema de classificação de cargos. Em 1938, cria-se o Dasp, que desempenha papel central em todos os esforços de reforma administrativa e que teve, segundo Simões Lopes, a formação do servidor como área de ênfase, o que é confirmado por Wahrlich, ao considerar a administração de pessoal e o sistema de mérito como "a pedra angular" da reforma administrativa. Contudo, como diversos autores registram, o autoritarismo, a centralização do controle e a dificuldade de percepção das falhas do modelo conduziriam ao fechamento do sistema. Em 1945, faltou ao processo reformista o respaldo do poder. Vargas foi deposto em outubro de 1945, e em 9 de dezembro do mesmo ano o Dasp foi reorganizado com corte nas atividades de pessoal.

No entanto, deve-se tributar ao Dasp o mérito da introdução do ensino de administração pública no Brasil em caráter de treinamento. Os cursos de formação e aperfeiçoamento do servidor público em menos de um ano tinham mais de 8 mil inscrições. Neste período, prestava serviços ao Dasp um grupo de técnicos que Paulo Vieira da Silva (1983) chama de "série ouro": Benedicto Silva, Guerreiro Ramos, Sebastião Santana e Silva e Roberto Campos, entre outros. Por meio deste grupo, foram veiculados conceitos, princípios e práticas administrativas oriundas de outros países, especialmente dos EUA. Se desde o descobrimento o Brasil copiou modelos administrativos, a influência americana foi (e é), sem dúvida, a mais duradoura.

Segundo Simões Lopes, Wahrlich e Villa-Alvarez, entre outros, a influência americana foi decisiva e direcionou ideológica e metodologicamente o ensino de administração pública no Brasil, sendo o cerne da reforma administrativa em seus diversos estágios. As principais ações do Dasp incorporaram conceitos de racionalidade e eficiência, por meio do estímulo ao emprego de técnicas administrativas.

O caráter modernizante do aparelho estatal foi sendo moldado pelos técnicos do Dasp, com esforços dignos de realce para a época. Beatriz Wahrlich (1983) destaca os estudos do que consistia a ciência de administração e indica as fontes mais importantes e as aplicações realizadas na estrutura e funcionamento do serviço público. De Willowghby destaca a contribuição decisiva para a reforma administrativa dos anos 30 e 40. Registra também as contribuições de Fayol, Taylor e Gullick, todos orientados por princípios de eficiência. De uma forma ou de outra, o paradigma dominante oferece um conjunto de idéias que se identificaram com o desenvolvimento, que estava pleno do que se poderia chamar racionalidade instrumental.

Como bem observou Beatriz Wahrlich, o ensino de administração pública no Brasil nasceu "sob o signo do desenvolvimento".

Caiden e Caravantes (1982), ao reexaminarem o conceito de desenvolvimento, dizem que "a administração do desenvolvimento teve sua origem neste desejo dos países ricos de auxiliar as nações pobres em seu desenvolvimento e, mais especialmente, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformar suas burocracias do tipo colonial em instrumentos de mudança social".

O Relatório Pearson,[3] de 1969, ao rever a história da cooperação internacional, observa que está baseada em "relações de desenvolvimento, que constituem a alma da política de ajuda eficiente". Mais adiante, continua o relatório: "Os países pobres do mundo optaram pelo desenvolvimento, não importa o que se faça ou o que se deixe de fazer no plano internacional. Eles estão resolvidos a perseguir uma vida melhor para si mesmos e os seus descendentes."

A ajuda dos países pioneiros aos países pobres para acelerar o desenvolvimento e modernização partiu de órgãos governamentais dos primeiros, concretizando-se em programas de ajuda mútua e acordos bilaterais. Os recursos seriam empregados em áreas como educação, saúde, agricultura, comunicação e capacitação técnica em geral.

O Brasil foi um dos países que receberam considerável ajuda no período, calcada nos princípios desenvolvimentistas difundidos no final da década de 40 e na década de 50.

A assistência técnica norte-americana foi regida pelos princípios do desenvolvimentismo desde as suas origens, veiculadas primeiro por missões militares e, posteriormente, concretizada pelos programas de cooperação técnica bilaterais.

Na regulamentação de assistência técnica feita pelo Foreign Assistance Act, em 1961, constavam como objetivos da mesma os seguintes: a) aperfeiçoamento do nível educacional, tecnológico e profissional; b) aperfeiçoamento e expansão das estruturas e práticas institucionais; c) avaliação de recursos materiais e humanos; d) formulação de planos para o desenvolvimento; f) criação de infra-estrutura para o desenvolvimento.

Lembra Florindo Villa-Alvarez (1982) que o Brasil abrira um caminho após a II Guerra Mundial, no sentido de siderurgia e do petróleo. "O embrião da industrialização do nacional-desenvolvimentismo aí estava. O instrumental do Estado, que é improvisado e atrai pessoas pela amizade ao poder, é instituir o sistema do mérito e qualificar as pessoas para, no exercício do poder, serem instrumentos do poder."

Caiden e Caravantes dizem que a administração do desenvolvimento envolveu não apenas a ajuda estrangeira da assistência técnica, mas a organização de novos órgãos públicos e a reorientação dos existentes e *a criação de um corpo de administradores capazes de exercer liderança em programas de estímulo e apoio ao aperfeiçoamento social e econômico*. (O grifo não é do original.) Villa-Alvarez interpreta o então sentimento norte-americano sobre a capacitação dos recursos humanos no Brasil como um pré-requisito para a realização de investimentos. "Se o país é mal administrado, o ensino é um instrumento que vai evitar corrupção do financiamento, dentro dos ideais de racionalidade e liberalismo."

A idéia de um centro de estudos em administração pública consolidou-se em 1943, quando foi solicitado ao governo dos EUA uma ajuda técnica ao Dasp. Nesta circunstância, emergiu a idéia de uma escola de administração pública independente das universidades e do Dasp. Por intermédio de Benedicto Silva e Cleanto de Paiva Leite, integrantes do quadro do Dasp, fez-se uma aliança com a Organização das Nações Unidas com vistas à promoção de treinamento na área de administração pública. Em continuidade, em 1944 instala-se a Fundação Getulio Vargas, no Rio de Janeiro.

Observe-se que há relação entre a desativação do Dasp, que a partir de 1945 mantém trabalho residual, e a criação da FGV, em 1944, sob a presidência de Luiz Simões Lopes, antigo diretor do Dasp.

3.3 *A formação de administradores como estratégia de desenvolvimento*

Em janeiro de 1948, Roberto Campos propõe à Organização das Nações Unidas um projeto criando uma Escola Nacional de Administração nos moldes da Escola Nacional de Administração (ENA) francesa.[4]

Em 15 de abril de 1952 foi instalado a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), como resultado de duas reuniões, realizadas em Lake Success, nos EUA, e no Rio de Janeiro, de que participaram técnicos brasileiros da FGV e do Governo federal, representante da ONU e professores americanos.

A EBAP se foi estruturando como órgão de ensino, pesquisa e assistência técnica, com cobertura financeira da ONU até 1959, que subsidiou a vinda de professores americanos e o treinamento em nível avançado em administração pública de professores recrutados pela FGV.

Como não podia deixar de ser, o Dasp e a EBAP tinham relações estreitas com o Governo americano, que implantava, em plenitude, a cooperação técnica para o desenvolvimento.

Em 9 de março de 1959, foi assinado um convênio muito importante para a área de administração pública, de conformidade com o Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais, entre o Brasil e os EUA, firmado em 1953, designado por PBA-1. O projeto daí decorrente foi designado como Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas. Os conveniantes foram o Ministério da Educação e Cultura, o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Fundação Getulio Vargas, a Universidade Federal da Bahia e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo lado brasileiro. O Governo americano foi representado pelo Instituto de Assuntos Interamericanos e pela Missão Norte-Americana de Cooperação Técnica do Brasil (USOM).

O PBA-1 foi a solução estratégica para os problemas de capacitação gerencial no Brasil, cabendo destacar que, entre as premissas que norteavam a organização do plano, a primeira dizia: "(...) O método mais eficiente e prático de atender às necessidades crescentes de pessoal qualificado nas repartições públicas e empresas privadas numa economia industrial e processo de acelerado desenvolvimento e expansão reside na intensificação e gradual ampliação de recursos educacionais de que o Brasil dispõe em matéria de administração pública e de empresas."

Para a consecução do pretendido desenvolvimento, o plano enfatiza a necessidade de formar professores de administração pública e de empresas com vistas a "prover suficiente número de técnicos competentes às repartições públicas e privadas".

Se forem comparados os investimentos feitos em diferentes áreas, apoiadas por acordos de cooperação técnica, verifica-se que a administração foi a segunda área em recursos, só precedida pelo ensino agrícola. Do total de recursos empregados de 1952 até 1963, 39,9% o foram em administração, sendo 22% em administração de empresas e 17,7% em administração pública.

Os bolsistas em administração pública foram encaminhados à Universidade do Sul da Califórnia, que foi o principal órgão formador na área. Contudo, as influências no ensino de administração pública na época não se limitaram ao envio de bolsistas, já que professores americanos acompanharam a EBAP, a UFRS e a UFBA durante o tempo suficiente para a montagem dos programas. Por outro lado, o treinamento daspiano já se tinha consolidado dentro do paradigma dominante nos EUA. Não se pode desconhecer que a EBAP nasceu do Dasp, na medida em que absorveu os seus técnicos, sua ideologia e os próprios conteúdos de ensino dos cursos de treinamento.

Evidentemente, estes paradigmas foram veiculados através dos centros de treinamento do PBA-1, no Brasil e na Universidade do Sul da Califórnia, que foi a instituição treinadora nos EUA. Com o passar dos anos e o desenvolvimento do comportamentalismo, a busca da eficiência foi sendo feita através de técnicas grupais e de competência no relacionamento interpessoal.

As três instituições de ensino beneficiadas pelo acordo – EBAP, UFRS e UFBA – empreenderam,

daí para a frente, esforços em criar, no caso das duas últimas, e em intensificar, no caso da EBAP, o ensino de administração pública, quer em iniciativas de caráter acadêmico (cursos de graduação e pós-graduação de sentido estrito), quer promovendo cursos de aperfeiçoamento para o serviço público, executando projetos de assistência técnica e, com muito menor expressão, realizando pesquisa na área de administração pública.

3.4 *Apogeu e declínio do ensino de administração pública*

A ampliação das três instituições continuou, não só nos anos seguintes, a obedecer a aspectos conjunturais. O pessoal treinado nos EUA, principalmente pela Universidade do Sul Califórnia, envolveu-se com o setor público, ora exercendo funções gerenciais em órgãos do Governo, ora colaborando com a administração pública através de formação de pessoal e assistência técnica. Devem ser destacadas duas instituições que foram criadas (ou podem ser consideradas desdobramentos) das escolas apoiadas pelo Ponto IV, como o Instituto de Serviço Público (ISP), hoje Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, cujo regimento foi aprovado em 1964 pelo Conselho Universitário da UFBA. No Rio Grande do Sul, a Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), criada em 1972, foi idealizada e dirigida, inicialmente, por egressos da USC, professores da UFRS.

Observe-se o entrelaçamento entre o Dasp, a EBAP/FGV e as demais instituições mencionadas e a reforma administrativa, pelo menos até 1973, quando houve uma cisão e a EBAP perdeu uma relativa liderança técnica que tinha sobre os processos de reforma administrativa, que era, de certa forma, a do antigo pessoal daspiano a ela incorporado.

O processo de reforma a partir do segundo Governo Vargas é demorado e pleno de barreiras políticas, colocadas principalmente pelo legislativo. Diversas comissões são constituídas, integradas e/ou coordenadas pela EBAP/FGV.[5]

Como analisa Mitraud (1977), o produto do trabalho dessas comissões não foi substantivamente aproveitado na maior parte, registrando-se apenas a implantação de medidas modernizantes. No entanto, Mitraud considerava "notável o avanço conseguido em termos de concepção, pois os diversos estudos para reorganização geral da administração tornaram possíveis as modificações introduzidas em 1967".

Na década de 60, a reforma administrativa impulsionou decisivamente a EBAP, o ISP e a FDRH. À semelhança de outros países latino-americanos, como o México, a Venezuela e a Colômbia, o Brasil retoma um ciclo reformista na administração pública e insere a modernização administrativa no Plano Nacional de Desenvolvimento. Em 25 de fevereiro de 1967, o Decreto-lei nº 200, lei básica de reforma administrativa, entra em vigor. A responsabilidade central pela execução da reforma cabe à Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor) que atua através do Escritório da Reforma Administrativa (ERA). A EBAP, o ISP e a FDRH participaram ativamente da reforma administrativa não só nos estados em que eram sediados, mas com ações que tinham abrangência regional e nacional, constituindo-se em pólos de difusão dos princípios da reforma.

Cabe destacar um amplo convênio de cooperação técnica estabelecido entre o Escritório da Reforma Administrativa (ERA) do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral e a Fundação Getulio Vargas, em 1971.[6] Criou-se a Coordenação de Assistência Técnica de Reformas Administrativa (Catra) na EBAP, que iria atuar por três anos. Registra Wahrlich que a Catra recebeu solicitações de assistência técnica vindas de quase todos os ministérios. Foram celebrados 16 acordos de assistência técnica com órgãos de administração direta (ministérios) e de administração indireta (universidades, por exemplo), realizando-se diversos trabalhos de porte.

Embora tenha gerado um gigantesco esforço de implantação, a reforma administrativa preconizada pelo Decreto-lei nº 200 incorreu em falhas que reduziram significativamente o seu escopo.

Entre as críticas recebidas quanto ao processo, destaquem-se as relativas ao mecanismo de treinamento então utilizado, qual seja, o uso dos "agentes de reforma" como difusores. Além de se terem treinado principalmente os escalões inferiores, o treinamento recebido foi marcadamente comportamental, com poder restrito de decisão, além de atingir, notadamente, aqueles com pouco poder e ação nas organizações públicas. Por outro lado, o uso extensivo de empresas consultoras para prestação de assistência técnica à reforma trouxe contribuições muitas vezes não identificadas com os valores reformistas.

Seria simplista atribuir-se as falhas da reforma apenas ao tratamento das questões de pessoal, ao treinamento de agentes e à ação das consultoras. De fato, mais uma vez se atrelava a reforma ao desenvolvimento do país, agora em uma ótica de sistemas abertos. Novamente a racionalidade funcional faz parte da ideologia reformista, agora vinculada através de técnicas comportamentalistas.

É de se destacar a marginalização das universidades (com exceção do ISP/UFBA) do processo reformista. Não só os cursos regulares de administração pública não foram utilizados como agentes – utilizando-se empresas de consultoria sob o controle direto da Semor – como não se beneficiaram das inovações quanto a conteúdo ou método então difundidos, pois estavam fora do processo.

Outro fator a considerar seria o destaque dado por Wahrlich (1974) às dificuldades de aplicação dos critérios de gradualismo e seletivismo, o que desmotivou os funcionários, bem como a defasagem entre as escalas salariais do serviço público na época e as existentes no mercado de trabalho, e até, se poderia complementar, nos próprios órgãos de administração indireta do Governo.

Este período – o da década de 70 – caracteriza-se pelo declínio do papel do administrador público e pelo apogeu do tecnocrata, exacerbação máxima da racionalidade funcional e dos princípios desenvolvimentistas.

Publicação recente enfatiza que a administração das empresas estatais no Brasil passou a ser dirigida pelo lema da competência e racionalidade técnica,

especialmente no período de 1967 a 1978, que foi o de sua maior expansão, o que se traduziu em:

a) consideração da conveniência técnica como único critério da decisão ou formulação de alternativas;

b) concentração das empresas nos objetivos e objetos diretos de sua ação;

c) valorização acentuada de modernização da tecnologia para solucionar problemas e desafios empresariais;

d) entendimento de que a competência técnica dispensava ou substituía com vantagem as mediações e transações políticas associadas às estatais.

Estes princípios, aliados à ampla autonomia administrativa de que gozavam as empresas, a frouxidão de controles internos, a ênfase à expansão, dentro de disponibilidade e pleno emprego de recursos, conduziram à montagem e ao funcionamento de grandes estruturas e sistemas dedicados principalmente ao crescimento.

Em 1981, Cavalcanti[7] responde às questões sobre que estruturas institucionais atenderiam às necessidades de educação do administrador público da seguinte forma:

a) escolas independentes ou do sistema universitário federal e estadual que oferecem cursos específicos de graduação em administração pública (o autor dá destaque à EBAP);

b) escolas especializadas, federais e estaduais, subordinadas ou vinculadas a Ministérios e Secretarias de Estado, tais como o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (Cendec), Escola de Administração Postal, Escola de Administração Fazendária (ESAF), Escola de Polícia e outras;

c) organizações ou órgãos de treinamento de serviços públicos, vinculados ou subordinados à administração direta estadual, tais como a Fundação Escola de Serviço Público (FESP/RJ), a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH/RS); a Superintendência de Treinamento de Pessoal (Setep/PE) e a Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap/SP);

d) empresas privadas de consultoria e desenvolvimento gerencial;

e) órgãos de recursos humanos e centros de treinamento federais e das empresas governamentais, promotores de treinamentos diversos, via contratos com escolas de Administração, com empresas de consultoria e treinamento e mesmo com pessoas físicas: professores universitários, técnicos em geral, profissionais híbridos (técnicos/professores e professores/consultores).

Os programas desenvolvidos por estas organizações, com algumas exceções, foram caudatários da trilha empreendida pelo ensino de administração pública, renovando-se alguns aspectos processuais de ensino (ênfase ao comportamental, uso de estratégias de desenvolvimento organizacional) ainda na ótica de sistemas fechados. Como exceção, deve-se destacar o Cipad da EBAP, uma das raras propostas inovadoras no ensino de administração pública desde sua implantação no Brasil, que, embora calcado em experiência americana, atendeu de modo especial aos requisitos da clientela do serviço público. Deve-se observar, também, que o curso de mestrado da EBAP reorientou-se na década de 70, dando grande ênfase ao ensino de políticas públicas. De certa forma, porém, a EBAP ficou fora dos consideráveis investimentos feitos no ensino de pós-graduação desta década. O Plano Nacional de Treinamento de Executivo, que apoiou a instalação da Coppead/UFRJ (de nítida orientação empresarial), excluiu a EBAP de seu escopo.

Após o apogeu da reforma administrativa, já na década de 70, o ensino de administração pública entra em declínio.

Uma nova conjuntura determina investimentos prioritários na formação do administrador de empresas. Encerra-se um ciclo em que se considerava que a formação do administrador público era um requisito para o desenvolvimento do país. Como se verá a seguir, muito estreita era a relação entre desenvolvimento e formação de recursos humanos.

3.5 *Emergência de um novo paradigma*

Um novo conceito de desenvolvimento emerge. Tendo este novo conceito como referencial, um paradigma se esboça. A seguir, apresentam-se algumas idéias que se delineiam como conteúdo e que, se supõe, irão transformar-se, gradativamente, em matéria de ensino de administração pública, trazendo, como decorrência, novas formas de ensinar e aprender.

Se tomarmos como cenário de administração pública uma sociedade civil com crescente nível de contestação e organização, onde as pressões se exercem mais clara e afirmativamente, onde tende a haver multiplicação e diversificação dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, onde há demanda cada vez mais ampla da sociedade no sentido de ampliação de seu controle sobre o setor público e onde as negociações e os pactos políticos predominam sobre as decisões técnicas e, principalmente, se há uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder, torna-se óbvia uma reconceituação do que seja o desenvolvimento. E o que se observa confrontando a literatura é que desenvolvimento é, agora, um conceito valorativo em outro sentido. Não mais o passaporte para a prosperidade do mundo ocidental, não mais a busca do estágio alcançado por uma sociedade-paradigma. Contudo, se parece fácil dizer o que não é desenvolvimento, talvez seja temerário dizer o que é.

Guerreiro Ramos (1981) registra que "numerosos escritores estão tentando reconceituar desenvolvimento, não como significando o aumento irrestrito do PNB, mais e essencialmente como uma indicação da melhoria qualitativa do ambiente humano e, sobretudo, como processo de equalização social e econômica". Contudo, mesmo reconhecendo o valor substantivo dessas opiniões, o autor contesta as bases das mesmas, ou seja, o "serialismo" aí embutido e o apoio na teoria social formal.[8]

A este propósito, transcreve-se uma citação do relatório da Brandt Comission ao Secretário-Geral da ONU, em 1980:

"O desenvolvimento nunca será, nem pode ser, definido de modo a agradar a todos. Refere-se ele, falando em termos gerais, ao desejável progresso social e econômico e as pessoas terão opiniões diferentes sobre aquilo que é desejável. É certo que desenvolvimento tem que significar a melhoria das condições de vida, para a qual são essenciais o crescimento econômico e a modernização.

Se não se der, porém, atenção à qualidade do crescimento e à mudança social, não se poderá falar em desenvolvimento. Desenvolvimento é mais do que a passagem da condição de pobre para a de rico, de uma economia rural tradicional para uma sofisticada, carrega ele consigo não apenas a idéia de melhor condição econômica mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e eqüidade."

Se é difícil reconceituar desenvolvimento, talvez se possa inferir o seu sentido através de fragmentos de novas idéias e experiências.

Volta-se às propostas de Guerreiro Ramos, no sentido de "libertar as noções de modernização e desenvolvimento de seu engaste histórico". Propondo uma ruptura ideológica com a ideologia social do Ocidente, diz o autor que este processo é imperativo, ao qué se pretender encontrar uma saída. Destaca, entretanto, que os termos desta ruptura não podem ser encontrados através de nenhuma remodelação da ideologia serialista do Ocidente. E esse rompimento provavelmente não ocorrerá, a menos que os povos sejam ativados para construir imediatamente, partindo daquilo que já têm, uma sociedade racional, entendida em termos substantivos e despojada das atuais conotações serialistas e futuristas. O começo e o fim da história não se constituem de categorias serialistas. Em vez disso, seu significado é apreendido através de compactas experiências de tempo.

O ponto de referência para a ordenação de vida humana associado a um conceito de desenvolvimento não linear e alternativo, que admita e pressuponha e existência de múltiplos enclaves sociais articulados, é o próprio homem em processo de autodesenvolvimento.

Shaffer e Shaller (1982), teóricos da chamada didática comunicativa, destacam o valor das experiências interativas que possibilitam o autodesenvolvimento. Qualquer interação, dizem eles, pressupõe que os homens se reconheçam como sujeitos potenciais e autorealizadores.

Autodesenvolvimento, então, envolve a consciência de si e a consciência do outro, dentro de contextos imperativos de ação. A racionalidade orienta-se, portanto, em dois sentidos: o primeiro, baseado nas necessidades de uma prática técnica, fundamentada no conhecimento das leis da natureza; o segundo, determinado pela necessidade de uma prática social moralmente relevante. Não parece difícil atribuir-se ao primeiro sentido o significado de racionalidade instrumental e, ao segundo, o de racionalidade substantiva. Neste caso, são duas dimensões do mesmo fenômeno: o pensar/agir humano. Autodesenvolvimento dependerá, portanto, não de uma opção por outra direção mas do (des)envolver harmônico de ambas.

Como metodologia, evidencia o valor da pesquisa-ação, que seria o caminho para criar modelos baseados em organização ressocializante e orientados para a clientela de contextos pobres. Na década de 80, Guerreiro Ramos, egresso da USC, teve a oportunidade de iniciar um programa de estudos e pesquisas em administração pública na Universidade Federal de Santa Catarina, após ter escrito *A nova ciência das organizações*. O desenho curricular então elaborado baseia-se no paradigma paraeconômico e nas suas implicações no conceito de vida humana associada. Vamos encontrar, nesta proposta de currículo, as idéias que, embrionariamente, apareciam no artigo de 1970.

Como se observa, o autodesenvolvimento depende de processos de aprendizagem de comunicação e socialização. O indivíduo, para se desenvolver, movimenta-se dentro de esferas de agir comunicativo e adquire autonomia e capacidade de interação. Neste processo, desenvolvem-se formas racionais de agir. A racionalidade se afirma e, como diz Habermas, "a razão se aprende no momento em que ela, enquanto tal, se executa como auto-reflexão".

Não é demais ressalvar, contudo, que o autodesenvolvimento depende da conscientização. Conscientização que, segundo Paulo Freire, é impossível fora da teoria/prática, de reflexão/ação. Contudo, nas palavras de Paulo Freire, "a conscientização não pode escapar aos limites que a realidade histórica lhe impõe. Quer dizer, o esforço de conscientização só apresenta resultados quando se leva em conta sua viabilidade histórica".[9]

De forma direta, são os processos educacionais formais ou não-formais que a sociedade oferece aos responsáveis pelo autodesenvolvimento e, conseqüentemente, pela consolidação do senso de comunidade do indivíduo e pelo desenvolvimento social.

Portanto, a formação de administradores públicos é requisito essencial à institucionalização de uma sociedade multicêntrica e com padrões próprios de desenvolvimento.

A partir deste "mote", pode-se colocar a questão: o que deve ser, então, ensinado em administração Pública, e como, se temos um novo conceito de desenvolvimento no ar e se este conceito tem sido inspirador desta área de ensino no Brasil?

Guerreiro Ramos não encorajava muito a responder a esta pergunta, em 1970. Achava ele muito cedo para se encontrar o "cosmos conceptual" que a matéria reclama, acreditando que se deveria defini-la menos por sentenças conclusivas do que pela ignorância consciente. Contudo, no curso do artigo anteriormente citado, que é quase um marco no estudo do assunto, ele faz algumas colocações que hoje parecem válidas. Diz ele ser a nova administração pública não prescritiva antiescolástica e orientada para a pesquisa-ação. Em outro momento do texto, diz o autor que o que "importa é viver de forma coerente com as premissas de valor de nossa disciplina" e aí situa os problemas correspondentes à otimização de modelos administrativos no contexto latino-americano. Estes problemas merecem um destaque, pois esboçam tendências quanto à matéria (conteúdos) e métodos de ensino.

A primeira colocação feita é a necessidade de habilitar os estudantes a se adequarem à realidade. Segundo Guerreiros Ramos, os estudantes entram em processo de dissonância cognitiva quando se vêem obrigados a encontrar soluções viáveis para problemas reais, já que os países latino-americanos não oferecem condições contextuais à aplicação de "estilos de administração eficazes". Já que o contexto não é de abastança, mudam as prioridades de ensino.

Chama a atenção para a necessidade de mudar a atitude dos administradores sobre a alocação de recursos, dizendo que "uma atitude bem orientada permite ao administrador, mesmo em contextos pobres, descobrir estratégias otimizantes". Põe ênfase na necessidade de preparar administradores sensíveis a requisitos teóricos e operacionais que permitam formular políticas para a região e destaca a natureza interdisciplinar de administração pública.

Delimitação é um conceito-chave neste currículo, aparecendo, explicitamente, em cinco de sete disciplinas e implicitamente nas outras duas.

Tomou-se, quase ao acaso, alguns dos tópicos das ementas do currículo, a seguir parcialmente transcritos:

"Exame das abordagens formais e substantivas da vida humana associada."

"Estudo do processo decisório organizacional e de suas dimensões valorativas e éticas."

"Análise dos limites ecológicos da produção, que focaliza as relações entre recursos renováveis e não-renováveis."

"Avaliação crítica do estado presente da ciência de formulação de políticas públicas."

"Estudo do orçamento público como instrumento político para a alocação ótima de recursos entre uma diversidade de sistemas sociais."

"Exame do contexto societário da tecnologia, da variação de tecnologia e da transferência de tecnologia."

A análise destas ementas permite concluir que as disciplinas têm caráter mais substantivo do que sintático, isto é, são mais orientados para o conteúdo do que para o processo ou sintaxe da disciplina. No entanto, todos os tópicos são iniciados por palavras como "exame", "estudo", "análise", "avaliação", que têm nítida intenção valorativa. Se tomarmos como referência a taxionomia de Bloom, em que avaliação é considerada a mais alta categoria de pensamento, chega-se à conclusão que se pretende, através do currículo, desenvolver habilidades de pensamento superior, com forte ambição crítica.

Quanto à metodologia, encontram-se alguns elementos que possibilitam inferência no plano de ensino da disciplina que Guerreiro Ramos ministrou. Há indicações de leituras para cada encontro e a solicitação de um ensaio que, se recomenda, seja crítico. "Deve ser estalecido um ambiente intelectualmente estimulante e criativo em sala de aula. Cada estudante deve ser uma fonte de conhecimento e informações para o grupo. O instrutor fará preleções e apresentará seus pontos de vistas sobre os temas em discussão."

A eleição da técnica do seminário, em cuja origem está a idéia de semente, parece bastante congruente com o conteúdo. Como se acredita hoje nas ciências de educação, a metodologia decorre da natureza do conhecimento. As questões do método não são formais, mas essenciais. Portanto, uma metodologia deve favorecer a comunicação, antes de tudo, que é a essência da aprendizagem. Como a comunicação é um processo de interação, nela "se transmite não apenas o que havia antes, mas produz-se algo que antes não havia."

É de se supor, portanto, que se tenha favorecido o autodesenvolvimento destas pessoas que aí participaram como alunos, de modo que este autodesenvolvimento os tenha preparado para o desenvolvimento mais amplo.

4. À GUISA DE CONCLUSÃO

Apresentando este exemplo de uma experiência de ensino em administração pública, dentro de um paradigma que se orienta pela racionalidade substantiva predominantemente, o que concluir? Como se colocou no início, não se chegou ainda ao ponto considerado terminal nesta viagem pelos caminhos do ensino de administração pública no Brasil. Este é um trabalho em andamento. Temos apenas uma certeza: não é possível acumular conhecimentos ou justapô-los. Os paradigmas que orientarão o ensino de administração pública estão, de fato, em reconstrução. Ao reconstruir o conteúdo, cabe-nos (re)inventar formas de aprender que lhes façam justiça.

[1] Como lembra Giroux, a escola de Frankfurt não se constituiu em um grupo que partilhasse do mesmo conjunto doutrinário quanto à teoria crítica. Contudo, estes autores tiveram em comum a reconstrução do significado de "emancipação humana", partilhando da teoria crítica, embora de forma não articulada ou pacificamente aceita por todos.

[2] Segundo Paulo Freire, "a reificação consiste em considerar que o homem é capaz de esquecer sua própria condição de autor do mundo que o cerca, e, mais ainda, que a dialética entre o ser produtor e o seu produto não está conscientizada".

[3] Dentre os conceitos normativos que Caiden e Caravantes identificam como norteadores da política do desenvolvimento estão os seguintes: a) o desenvolvimento pode ser dirigido, controlado e planejado de alguma forma por órgãos públicos; b) a melhoria na quantidade e na qualidade de bens e serviços públicos é imperativa para que a probreza seja superada; c) os obstáculos ao desenvolvimento e os problemas de dimensão macro que dificultam o processo social podem ser vencidos.

[4] A Escola Nacional de Administração (ENA) foi criada em 1848 e funcionou até 1849, quando entrou em recesso, para reaparecer como projeto de 1937.

[5] O primeiro destes grupos foi constituído por Getúlio Vargas em 1952 e é integrado por Simões Lopes, Roberto Campos e Sebastião Santana e Silva. Getulio Vargas solicita estudos que vão resultar na Lei nº 3.563/53, da Câmara dos Deputados, que propõe a reorganização da administração federal. Não sendo aprovada, cria-se a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) em 1956, integrada pelos técnicos do Dasp já mencionados, que trabalhou durante todo o qüinqüênio Kubitschek. O produto de trabalho da CEPA foi parcialmente aproveitado, mas a parte mais substantiva de suas recomendações não foi utilizada. Em 1956, cria-se a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB) junto ao Dasp, a quem cabia executar alguns estudos especiais sobre delegação de competências, estruturas e rotinas dos ministérios e assuntos correlatos. A criação do Ministério de Reforma Administrativa no Governo João Goulart originou a criação da Comissão Amaral Peixoto, que teve por objeto de trabalho a reforma dos serviços públicos federais. A comissão apresentou quatro projetos, sendo o principal deles o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, que não foi também aprovado pelo Congresso. O Governo Castelo Branco decide implantar a reforma administrativa por meio de decreto-lei. A Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra) foi criada em 1946, tendo por finalidade o resultado de projetos já elaborados e a proposta de outros considerados necessários à melhoria da administração. O Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa encaminhado ao ministro do planejamento deu origem ao Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, segundo Mitraud, constitui marco dos mais relevantes da história administrativa brasileira.

[6] Com a EBAP, a Secretaria-Geral de Planejamento celebrou, em 1971, o Convênio de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa, com vistas à reorganização de vários ministérios e entidades públicas, totalizando 16 grandes projetos. O programa de reforma administrativa do estado da Bahia, bem como de outros estados do Nordeste, foi desenvolvido pela Escola de Administração da UFBA e pelo ISP. Diz João Eurico Mata que, em 17 anos, 4.500 pessoas participaram dos programas e cursos de treinamento para servidores públicos. Cerca de 1.160 pessoas entre técnicos, empresários e políticos, participaram de 19 simpósios sobre políticas governamentais de março a agosto de 1965. No período 1965-70, o ISP produziu 239 documentos técnicos, envolvendo-se decisivamente na reforma universitária. A FDRH foi uma evolução do Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Administração Estadual (Cedrae), vinculado à Junta Coordenadora de Reforma Administrativa. A FDRH incorpora o patrimônio e a estrutura da Cedrae, cabendo-lhe, inicialmente, o atendimento da clientela da administração pública.

[7] O autor não menciona dois órgãos que não se enquadram nas categorias apresentadas: o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da UFRS e o Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP) da UFBA, que tiveram suas origens no Ponto IV e são centros de treinamento ligados a universidades, mas com autonomia de ação. No período, porém, a ação desses dois órgãos foi bastante desativada.

[8] Diz Guerreiro Ramos, em *A nova ciência das Organizações*: "A noção de que a história revela seu significado através de uma série de estágios empírico-temporais é comum ao acadêmico liberal de tipo padrão, tanto quanto aos teóricos marxistas e neomarxistas. (...) Nos escritos dos epígonos do Iluminismo, o tempo em que supostamente a natureza humana se atualiza é essencialmente serializado. Através de distintos graus qualitativos de atualização, que correspondem a diversos degraus existentes numa espécie ascendente e seriada de tempo, a natureza humana muda sua estrutura. Além disto, nesta perspectiva iluminista existe um momento histórico culminante em que a natureza humana alcança seu estágio final e perfeito (...). Quando avaliada em comparação com a estrutura que supostamente deve alcançar em sua fase culminante, a existência humana, em períodos históricos anteriores, é considerada imperfeita. E, na medida em que nem todas as sociedades contemporâneas tenham atingido simultaneamente o mesmo grau de progresso, a existência humana nessas sociedades menos desenvolvidas, que caminham atrás das mais avançadas ou mesmo historicamente em fase terminal, é também, necessariamente, imperfeita. Por exemplo, a noção de Terceiro Mundo reflete a visão serialista da história de hoje, já que pressupõe o segundo e o primeiro" (p. 39).

[9] Paulo Freire reviu o conceito de conscientização em entrevista dada a Carlos Alberto Torres, publicada em *Diálogo com Paulo Freire, São Paulo, Loyola,* 1979.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bellack, Arno *La estructura del conocimiento y el curriculum.* mimeogr.

Caiden, Gerald & Caravantes, Geraldo. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *16* (1): 4-16, jan./mar. 1982.

Caravantes, Geraldo. *Tecnologia apropriada para o desenvolvimento de recursos humanos no setor público* – uma nova abordagem. mimeogr.

Cavalcanti, Bianor Scelza. Formação do administrador público: alternativas em debate. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *15* (3): 31-53, jul./set. 1981.

Dalland, Robert. *Administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *3* (2): 73-94, jul./dez. 1969.

Giroux, Henry. *Pedagogia radical.* Trad. Dagmar Ribas. São Paulo, Cortez, 1983.

Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e estratégia de desenvolvimento.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1966.

———. *A nova ciência das organizações:* uma reconceituação da riqueza das nações. Trad. Mary Carvalho. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1981.

———. A modernização em nova perspectiva em busca de um modelo de possibilidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, *17* (1): 5-31, jan./mar. 1983.

———. A nova ignorância e o futuro administrativo da América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *17* (1): 32-65, jan./mar. 1983.

Habermas, Jurgen. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. Trad. Carlo Coutinho. Rio de Janeiro, Brasiliense, 1983.

Kuhn, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas.* Trad. Beatriz Viana Boeira. São Paulo, Perspectiva, 1975.

Manheim, Karl. *O homem e a sociedade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

Marcuse, Herbert. *One dimensional man*. Boston, Beacon Press, 1964.

Mitraud, Allison et alii. Panorama de administração federal brasileira e reforma administrativa. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro,* Fundação Getulio Vargas, *11* (4): 165-99, out./dez. 1977.

Nascimento, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, (1): 11-50, 1º sem. 1967.

PBA-1. *Project Agreement between the International Cooperation Administration (ICA), an agency of the Government of the United States of America, and various agencies of the Government of the United States of Brasil.*

Procenge. *A Administração de empresas públicas num contexto de escassez de recursos e mudança ambiental.* Recife, 1982.

Shafer, Karl-Herman & Schaler, Klaus. *Ciência educadora crítica e didática comunicativa*. Trad. Margit Marticine. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1982.

Silva, Benedicto. Gênesis do ensino de administração pública no Brasil. *Cadernos da EBAP*, Rio de Janeiro, EBAP/FGV, 1952.

Silva, Paulo Veira da. Entrevista realizada em João Pessoal em 30.9.83.

Simões Lopes, Luiz. Entrevista realizada na EBAP/FGV em 13-10-82.

Universidade Federal de Santa Catarina. Programa acadêmico e de pesquisa em planejamento governamental. Síntese de aula inaugural do Prof. Alberto Guerreiro Ramos. *Cadernos dos Cursos de Pós-Graduação em Administração*, Florianópolis, UFSC, 1980.

Villa-Alvarez, Florindo. Entrevista realizada na EBAP/FGV em 12.10.82.

Wahrlich, Beatriz. *A reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1983.

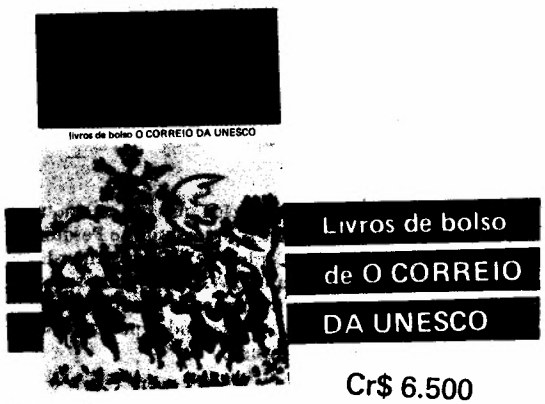
———. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *8* (4): 5-47, out./dez. 1974.

——— Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *8*: 27-75, abr./jun. 1974.

O Homem é agressivo por instinto?

A PAZ: e o homem, e o desenvolvimento, e a guerra, e a sobrevivência, e a nova ordem mundial.

Tudo isso você lerá no livro de Eduardo Haro Tecglen, *O Homem e a Paz*, nº 10 da série Bolsilivros da Unesco, mais um lançamento oportuno da Fundação Getulio Vargas.



Cr$ 6.500

Nas livrarias da FGV:
Rio — Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo — Av. Nove de Julho, 2029
Brasília — CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou peça pelo Reembolso Postal:
FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ