

a educação de administradores para o desenvolvimento: Caráter, forma, conteúdo e currículo *

SAUL M. KATZ **

Introdução. 1. O Caráter das Necessidades. 1.1 Metas do Desenvolvimento Nacional. 1.2 Características do Desenvolvimento. 1.3 As Necessidades Educacionais. 2. A Forma da Educação. 2.1 Os Vários Papéis do Administrador para o Desenvolvimento. 2.2 Interdisciplinar e Prático. 2.3 Uma Carreira Profissional. 3. O Conteúdo da Educação. 3.1 Abordagem Prática e Interdisciplinar. 3.2 Conhecimento Substantivo. 3.3 Métodos para Ação Normativa. 3.4 Administração para o Desenvolvimento. 3.5 Profissionalismo. 4. Projetando um Currículo. 4.1 Um currículo ideal. 4.2 Flexibilidade. 4.3 Um Esforço Maior.

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento nacional tem sido comparado à construção de um navio cuja planta não está perfeitamente definida, enquanto navega em mar tem-

* Tradução de LERISIA SEPTÍMIO DE CARVALHO.

** O autor agradece a DONALD STONE, ALVIN ROSEMAN, LELAND BARROWS, A. J. CRESHKOFF, JAY DOUBLEDAY JOSEPH EATON, MICHAEL FLACK, ABDUL KHAN, GAYLORD OBERDAN, RAIMOND RICHMAN e ALEX WEILEMANN, que tiveram a gentileza de ler o trabalho no rascunho e fazer comentários inspiradores sobre o assunto. DEAN STONE e MILTON ESMAN merecem agradecimentos especiais, pois a maioria das idéias contidas neste trabalho foi discutida no processo de implantação do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade de Pittsburg. Agradecendo também de forma especial a ATHYR GUIMARÃES, ALBERTO TORRENTES VIEIRA, NELSON MELLO E SOUZA e BRENO GENARI, com quem algumas idéias foram examinadas no contexto latino-americano.

Este trabalho serviu de base para uma das mais aprofundadas discussões do assunto por ocasião da conferência ASPA/LADAC-FGV (American Society for Public Administration/

pestuoso. Qualquer que seja a propriedade de analogia, sugere que o desenvolvimento de uma nação em vias de modernização é deveras difícil e exige pessoal altamente qualificado. O processo requer, especificamente, administradores para o desenvolvimento, aqueles que podem administrar e facilitar o delicado processo de tomar decisões políticas e guiar o complexo de atividades necessárias à sua implantação.

É preciso formar — deliberada e sistematicamente — tais administradores. A lenta e inconstante taxa de desenvolvimento em muitos países nos faz pensar que esta necessidade não tem sido preenchida de forma adequada. A necessidade crítica de administradores eficientes para o desenvolvimento apoia-se em bases empíricas.¹ Que tipo de educação ajudará a formá-los? Mais especificamente: quais são as necessidades características para as quais o administrador para o desenvolvimento deverá estar preparado; que forma tomará esta preparação; qual será o conteúdo de sua educação e, finalmente, quem deverá ser preparado? Tais perguntas não são fáceis de responder. O conhecimento nesta área é incerto, limitado e muitas vezes discutível. Mas cumpre encontrar respostas a tais perguntas para que sirvam de guia para a ação, na luta pelo desenvolvimento.

Este trabalho trata dos atributos necessários ao administrador para o desenvolvimento e do tipo de educação que permitirá a sua formação. Baseia-se na grande preocupação do Autor com os problemas de desenvolvimento, e delinea e expande a experiência da Universidade de Pittsburgh na educação de especialistas em desenvolvimento e em trabalho realizado em colaboração com escolas e instituições, em diferentes partes do mundo. O trabalho é dividido em quatro partes principais. A primeira parte procura identificar o *porquê*, ou seja, a natureza das necessidades que os administradores para o desenvolvimento deverão estar em condições de atender. A segunda parte discute o *como*, ou seja, a forma profissional que deve tomar esta educação. A terceira parte trata do *o que*, isto é, qual deverá ser o conteúdo da educação. A última parte con-

Latin American Development Administration Committee) sobre Pesquisa e Ensino da Administração Pública na América Latina, realizada no Rio de Janeiro no período de 6 a 10 de novembro de 1967.

¹ Vejam-se as observações estimulantes de DONALD C. STONE relatadas em MACNIVEN, Hugh G. e STONE, Donald C. *Observations on Administrative Developments in Yugoslavia 1966*, Pittsburgh Pa., University of Pittsburgh (GSPIA), PA/66/3. STONE, Donald C. *Common Administrative Obstacles to Development*. Sumário de observações resultantes de visitas a vários países. Janeiro-abril, 1963, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh (GSPIA), ESD/63/22.

Veja-se também amplo exame das dificuldades no planejamento do desenvolvimento de muitos países, in WATERSTON, Albert. *Development Planning, Lessons and Experiences*, Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, 1965.

sidera o problema do plano do currículo, incluindo o *quem*, e conclui com um breve comentário sobre o efeito dessa educação para um maior esforço desenvolvimentista.

1. O CARÁTER DAS NECESSIDADES

Como o caráter das necessidades educacionais dos administradores está intimamente ligado ao interesse que têm em atingir as metas de desenvolvimento, torna-se tal caráter uma consequência desse mesmo interesse. Vale salientar, portanto, alguns dos objetivos principais mais comuns do desenvolvimento, identificar suas características gerais e deduzir as necessidades educacionais mais importantes.

1.1 *Metas do Desenvolvimento Nacional*

As metas declaradas de desenvolvimento nacional variam de país para país, mas há alguma concordância quanto às principais. Isso pode ser facilmente verificado pela *Carta de Punta del Este*. No título I daquele documento todas as repúblicas latino-americanas, com exceção de uma, concordaram com doze objetivos essenciais do desenvolvimento:

- “1. Alcançar nas nações latino-americanas participantes um crescimento substancial e constante...
2. Tornar os benefícios do progresso econômico acessíveis aos cidadãos de todos os grupos econômicos e sociais, através de uma distribuição mais equitativa da renda nacional...
3. Alcançar uma diversificação equilibrada nas estruturas econômicas nacionais, tanto regionais como funcionais...
4. Acelerar o processo de industrialização racional, assim como aumentar a produtividade da economia em geral..., proporcionando empregos produtivos e remunerados para desempregados ou empregados em tempo parcial...
5. Aumentar substancialmente o nível da produtividade e produção agrícola e melhorar os serviços correlatos de armazenagem, transporte e comercialização.
6. Estimular... programas de reforma agrária em bases amplas... (de modo que) a terra se torne a base da estabilidade econômica do homem que nela trabalha, a base do seu crescente bem-estar e a garantia da sua liberdade e dignidade.
7. Eliminar o analfabetismo das populações adultas e assegurar, por volta de 1970, um mínimo de seis anos de educação primária.
8. Aumentar de pelo menos cinco anos a possibilidade de sobrevivência dos recém-nascidos e desenvolver a capa-

- cidade de aprendizagem e produção, melhorando as condições de saúde pública e de saúde individual.
9. Incentivar a construção de moradias de baixo custo para famílias de pequena renda... e prestar serviços públicos necessários aos centros populacionais urbano e rural.
 10. Manter níveis estáveis de preço, evitando a inflação ou a deflação...
 11. Fortalecer os atuais acordos de integração econômica...
 12. Desenvolver programas de cooperação que neutralizem os efeitos nocivos das flutuações excessivas nas divisas estrangeiras provenientes da exportação de produtos primários..."²

Esses objetivos, informa a Carta mais adiante, exigem "programas nacionais de desenvolvimento sócio-econômico, em bases amplas e bem elaboradas, visando a alcançar um crescimento auto-sustentado empreendido de acordo com os princípios democráticos".³

1.2 Características do Desenvolvimento

Estas metas desenvolvimentistas e os programas exigidos para a sua implantação sugerem ser o desenvolvimento um processo nacional de amplas modificações em toda a sociedade, conduzindo-a em direção a objetivos pré-estabelecidos, e necessitando, para tanto, de ação efetiva por parte do governo do país.

As amplas modificações a que levam estas metas são de natureza profunda e extensa e, de modo geral, envolvem todos os aspectos da sociedade. As metas econômicas visando ao aumento da renda e do produto complementam as metas sociais, de distribuição equitativa e bem-estar, e as políticas, de dignidade e igualdade. Os objetivos implicam em profundas modificações em setores altamente técnicos, tais como: engenharia industrial, produção agrícola, venda e distribuição, relações econômicas internacionais, medicina, previdência social e educação. Envolvem mudanças inter-relacionadas em todas as malhas do tecido social: motivação, organização, instituições e ideologias.

A natureza *prescritiva* do desenvolvimento é evidente, através da própria identificação de objetivos. As frases: "um crescimento de renda *per capita* substancial e contínuo", "distribuição equitativa", "diversificação equilibrada", "eliminação do analfabetismo

² Da Carta de Punta del Este, Título 1 — *Objetivos da Aliança para o Progresso*, de documentos oficiais provenientes de uma reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social ao nível Ministerial, realizado em Punta del Este, Uruguai, de 5-17 de agosto de 1961. Dados oficiais da Organização dos Estados Americanos, OEA/Ser. H/XII.I (Inglês). União Pan-Americana, Washington, D.C., 1961, p. 10-11.

³ *Ibid.*, p. 12.

entre os adultos”, “prolongamento da expectativa de vida”, “serviços públicos necessários”, “nível estável de preços” etc., tornam claro o interesse pelos objetivos mais ou menos definidos. O desenvolvimento trata do que *deve ser*. Esta característica prescritiva distingue o desenvolvimento de outros tipos de mudança social, incluindo as *revoluções* agrária e industrial, que se realizaram nos países ditos *modernizados* durante os últimos séculos. É esta intencionalidade que proporciona a base, o estímulo e o roteiro para a ação.

A importância da *ação do govêrno* é enfatizada pelos objetivos. A necessidade de ação é patente, pelo menos se considerarmos o emprêgo constante de verbos tais como: “alcançar”, “fazer”, “acelerar”, “aumentar”, “incentivar”, “eliminar”, “manter”, “prover”, “fortalecer” etc. A própria delineação de objetivos importantes já torna explícito o desejo de ação para realizá-los. Sem ação estaremos negando os próprios objetivos que se tornam apenas fantasias nacionais, pesadelos políticos ou as duas coisas.

A importância da ação governamental está também implícita nos objetivos. Os Governos dos países de baixo consumo, principalmente no que tange aos setores executivos, têm geralmente um papel estratégico na ação do desenvolvimento por motivos técnicos, ideológicos e políticos. Tênicamente, em muitos países, o govêrno é o melhor, senão o único, agente capaz de ativar, de uma forma coerente, as muitas mudanças econômicas, sociais, motivacionais ou políticas inerentes ao desenvolvimento. O Govêrno é muitas vêzes considerado o único agente de mudança aceitável, em bases ideológicas, para grupos-chave em alguns países. Igualmente importante é o fato de que os recursos maciços necessários à criação de facilidades para o transporte, comunicações, energia, produção, distribuição e demais atividades podem ser melhor mobilizados e distribuídos pelo Govêrno. Muitas vêzes, trata-se da única organização no país capaz de realizar tal empreendimento. Não se pretende negar, com isso, a importância do setor privado, que é muitas vêzes injustificadamente desprezado pelo govêrno. Indivíduos e organizações privadas devem exercer uma grande variedade, senão a maioria, de atividades exigidas para alcançar o desenvolvimento. É preciso, contudo, que seu trabalho seja estimulado, apoiado, facilitado e coordenado pelo govêrno.

1.3 *As Necessidades Educacionais*

As mais importantes necessidades educacionais dos administradores para o desenvolvimento, embora variem em grau, dependendo de seus propósitos e de sua posição, são uma consequência das características do próprio desenvolvimento. Isso pode ser observado através das necessidades relacionadas com: conhecimento substantivo, metodologias de ação normativa e administração para o desenvolvimento.

As amplas características do processo de desenvolvimento exigem do administrador para o desenvolvimento um *conhecimento substantivo*, ao mesmo tempo geral e especializado, dêsse processo. Deve possuir uma educação geral no que diz respeito aos conhecimentos básicos das ciências diretamente relevantes às mudanças fundamentais da sociedade, que chamamos de desenvolvimento, especialmente no que tange à economia, ciência política, sociologia e psicologia. Necessita também de um conhecimento detalhado e especializado, tanto dos setores de seu especial interesse, como, por exemplo, agricultura, manufatura, transporte, educação e saúde pública, como funcional, ou seja, planejamento macroeconômico, gerência industrial, finanças públicas, medicina preventiva e técnicas agrícolas. Deve ser capaz ainda de relacionar os conhecimentos de seu interesse especial com o conhecimento dos processos gerais de mudança da sociedade.

A natureza prescritiva do desenvolvimento ressalta a necessidade de preparação em *metodologia de ação normativa*, isto é, teleológicas.

Em desenvolvimento, o interesse com *o que deve ser*, em contraste com *o que é*, requer certa habilidade para identificar e definir, em termos viáveis, o futuro cobiçado, bem como analisar e compreender as insuficiências do presente. Em outras palavras, o administrador para o desenvolvimento precisa ser preparado tanto em metodologia normativa como em metodologia analítica. Além disso, uma vez que o administrador para o desenvolvimento preocupa-se, de modo particular, em como passar *do que é* para *o que vai ser*, precisa de uma compreensão especial da metodologia de formulação e implementação de diretrizes públicas e dos planos e programas que ajudam a traçar o caminho para um futuro desenvolvido. Uma constante e crescente habilidade para compreender e empregar metodologias científicas constitui veículo necessário à finalidade racional do desenvolvimento.

A ação governamental na orientação do desenvolvimento enfatiza a necessidade de uma ampla familiaridade com a *administração para o desenvolvimento*. Isso compreende administração como ciência e arte de lograr ação governamental para o desenvolvimento. De um lado, a administração é a ciência de organizar e dirigir racionalmente pessoas e materiais para a consecução de políticas e normas governamentais. De outro lado, administração é uma arte. Sua prática envolve a necessidade de julgar sob condições de conhecimento incompleto e de considerável incerteza. Significa liderança no sentido de obter a cooperação do esforço humano, sem esquecer os objetivos pessoais e motivações dos diferentes indivíduos, para fins comuns. O administrador perfeito relaciona as ações racionais para a consecução de objetivos governamentais com os componentes racionais e irracionais do comportamento humano. Às vêzes, consegue isso apenas através da compreensão intuitiva que vem com

o conhecimento e a experiência de determinados ambientes.⁴ O administrador para o desenvolvimento necessita tanto da ciência quanto da arte. Precisa de uma fundamentação completa nos conceitos, métodos e práticas de obtenção governamental voltada para as metas de desenvolvimento.

As características principais do desenvolvimento e suas conseqüentes necessidades educacionais, acima sintetizadas, estão relacionadas nas colunas 1 e 2 do Quadro 1. Essas necessidades, e algumas considerações importantes que sugerem, indicam a forma que deverá tomar a educação de administradores para o desenvolvimento.

2. A FORMA DA EDUCAÇÃO

O processo de educar o administrador para o desenvolvimento deve tomar a forma de preparação para uma carreira profissional. Isso decorre dos muitos papéis importantes que, de certo modo, êle deve estar capacitado a desempenhar e da natureza interdisciplinar e operacional do conhecimento profissional necessário.

2.1 *Os Vários Papéis do Administrador para o Desenvolvimento*

Ao administrador para o desenvolvimento cabe um conjunto de papéis especiais e complexos no processo de desenvolvimento. É um perito em desenvolvimento, mas é também muito mais que isso. É um agente de mudanças que opera dentro de sua própria sociedade. É também um membro vital da elite modernizante do país.

O administrador para o desenvolvimento é *um perito* num campo de conhecimento altamente complexo e especializado. Mencionamos, anteriormente, algumas das principais características deste conhecimento necessário. Implica na compreensão de todo o processo de desenvolvimento da sociedade e na compreensão detalhada de interesses especializados, tanto no âmbito setorial como funcional. Inclui uma familiaridade com os métodos teleológicos de análise, processo decisório e formulação de planos. O conhecimento compreende, em particular, o treinamento na administração voltada para o desenvolvimento. Tudo isso tem que ser ajustado dentro de uma estrutura intelectual coerente. A posse de tal conhecimento e a habilidade em aplicá-lo faz do administrador para o desenvolvimento um especialista no seu campo.

O administrador para o desenvolvimento, como perito especificamente interessado no fomento de mudanças, é também um *agente de mudança*. Esse seu papel, segundo LIPPIT e outros, inclui: a) o diagnóstico dos problemas do sistema a ser mudado; b) a

⁴ Veja-se, por exemplo, a excelente discussão sobre o que é *administração pública* in WALDO, Dwight. *O Estudo da Administração Pública*, trad. bras., Rio, FGV, 1964, Cap. 1.

determinação das motivações e capacidades para a mudança; c) a avaliação das motivações e recursos dos próprios agentes; d) a orientação na seleção das metas apropriadas de mudanças; e) a consciência de um papel apropriado de colaborador; f) o estabelecimento e a conservação de uma relação de auxílio; g) a compreensão e a orientação do processo de mudança; h) a escolha das técnicas e formas de comportamento apropriado aos diferentes estágios do processo; e, i) a contribuição para o aperfeiçoamento de qualificações e teorias básicas.⁵ Tal papel é particularmente difícil quando o agente de mudança pertence ao sistema a ser mudado, como é o caso do administrador para o desenvolvimento.⁶ Torna-se evidente que, para levar a cabo tais atividades, o administrador para o desenvolvimento precisa aplicar uma perspectiva racional com vistas à identificação dos objetivos e ao diagnóstico dos problemas, bem como uma objetividade informada no sentido de relações interpessoais e intergrupais inerentes à fomentação de mudanças.

O administrador para o desenvolvimento é também elemento importante da *elite modernizante*. As novas normas necessárias à modernização devem ser criadas, fortalecidas e impostas. Esta aprovação da mudança é o papel da elite modernizante. DAVID APTER aponta as atividades técnicas e civis de um país como provavelmente as mais importantes das elites modernizantes e identifica três funções do papel desta elite. A primeira é a organização dos recursos em torno de um conjunto definido de objetivos. A segunda é o elo que liga os grupos modernos aos intermediários e aos tradicionais da sociedade. A terceira função, é salienta, é o controle de mecanismo coercitivo da sociedade.⁷ O administrador para o desenvolvimento é envolvido de maneira expressiva na primeira e na terceira e pode muito bem desempenhar uma parte importante na segunda dessas três funções.

Há outros papéis também que o administrador para o desenvolvimento pode assumir: ideólogo do desenvolvimento, representante dos grupos modernizantes e porta-voz dos não-privilegiados.

2.2 *Interdisciplinar e Prático*

A discussão acima, do caráter das necessidades educacionais e dos vários papéis do administrador para o desenvolvimento, molda a base de uma educação interdisciplinar e prática.

⁵ LIPPIT, R. e WATSON, J. e WESTLEY, B. *The Dynamics of Planned Change*, Nova Iorque, Harcourt-Brace, 1958, p. 91-126.

⁶ De uma forma habitual, tem-se afirmado que o agente de mudança está fora dos sistemas a serem mudados mas isto é impraticável no caso de desenvolvimento nacional: experiência recente também vê o agente no interior do sistema. *Ibid.*, pp. 108-9 e 236.

⁷ APTER, D. E. *The Politics of Modernization*. Chicago, Ill., The University of Chicago Press, 1965, p. 164-8.

Torna-se necessário uma *abordagem interdisciplinar* de modo a poder relacionar a compreensão geral e especializada do desenvolvimento e expressá-la em um arcabouço, de forma coerente, que tenha sentido para a ação desenvolvimentista.⁸ As tradicionais disciplinas das ciências sociais, tais como economia, sociologia, ciência política etc., não proporcionam por si tal estrutura, por vários motivos.

Primeiro, tendem a ser segmentadas; as disciplinas tradicionais ocupam-se, geralmente, de segmentos estreitamente limitados do comportamento humano, deixando lacunas cruciais ao entendimento. Essa compartimentalização é por demais conhecida e tem sido, há muito tempo, objeto de interesse por parte dos cientistas sociais.⁹ É, contudo, de particular interesse, no estudo do desenvolvimento, analisar muitas questões interrelacionadas, tais como a natureza das disposições organizacionais e as motivações individuais necessárias à formação acelerada de capital. Tais questões situam-se nas fronteiras das disciplinas tradicionais e, por isso, encontram-se fora do alcance das disciplinas individuais.¹⁰

Segundo, há um problema de comunicação entre as disciplinas. Consideremos suas diferenças no tratamento da racionalidade. Se estabelecermos uma escala, teremos em um dos extremos os economistas, cujas teorias tendem a assumir alto grau de racionalidade no comportamento e, no outro extremo, sociólogos e antropólogos, cujas teorias procuram explicar o comportamento humano em termos do ambiente cultural.¹¹ Como consequência, cada disciplina possui sua própria linguagem conceitual e sua própria metodologia, e muitos assuntos de interesse crucial ao desenvolvimento recebem atenção parcial e inadequada.

Terceiro, os conceitos e metodologias das disciplinas não se ocupam, muitas vezes, do problema da ação em relação ao tempo para a realização de mudanças da sociedade. Do ponto de vista econômico, a análise habitual da procura tende a presumir uma constância de metas e motivos e considerar como constantes e imutáveis as organizações e instituições sociais, que os economistas

⁸ Riccs, Fred W. *Administração nos Países em Desenvolvimento*, trad. bras., Rio, FGV, 1968. Veja particularmente o capítulo 2, As Ciências Sociais e o Modelo Prismático.

⁹ Veja, por exemplo, PARSONS, Talcott. The Present Position and Prospects of Systematic Theory in Sociology, in G. GURVICH e MOORE, W. E. (eds.), *Twentieth Century Sociology*, Nova Iorque, 1945. Para o reconhecimento deste problema na década dos 30, veja-se LYNB, Robert S., *Knowledge for What*, Nova York, Grove Press, 1964.

¹⁰ A utilidade original de estudar tais problemas fronteiriços é bem ilustrado pelo recente artigo de LINDBLOM, C.E. sobre os aspectos organizacionais do mecanismo do mercado em Economics and the Administration of National Planning, in *Public Administration Review*, vol. XXV, n.º 4, American Society for Public Administration, Washington, D.C., 1965, pp. 274-283.

¹¹ SIMON, H. *Models of Man*, Nova Iorque, John Wiley & Sons, 1957, p. 1.

geralmente denominam de estrutura institucional. O desenvolvimento, no entanto, encerra motivos e objetivos mutáveis e ocupa-se, especificamente, com a mudança da sociedade. Torna-se necessária, portanto, uma abordagem interdisciplinar na compreensão e no trato da dinâmica do desenvolvimento.

A educação deve ser também de natureza prática, no sentido de contribuir para uma ação eficiente no complexo e difícil mundo real. Esse caráter dado à educação possui no mínimo três aspectos.

Primeiro, os conceitos, métodos e relações devem ser relevantes e expressos em termos da realidade empírica. Por exemplo, a concorrência perfeita é um conceito elegante, mas raramente encontrado no mundo real dos países de baixa renda. Do mesmo modo, métodos baseados em hipóteses consideradas como certas são rigidamente limitados na sua aplicação. A necessidade prende-se à identificação e definição da compreensão estratégica do desenvolvimento, de modo a facilitar a observação e o uso empírico na aplicação, com êxito, da ação.

Segundo, faz-se necessário uma compreensão realística e minuciosa das condições do país. Isso representa mais do que o estudo habitual da história, geografia e literatura. O administrador precisa conhecer o comportamento econômico, as instituições sociais, os setores organizacionais da vida pública e privada e os padrões de valores. Deve penetrar nas motivações fundamentais e nos tipos de personalidade dos vários níveis sócio-econômicos. O sucesso de seus programas depende, muitas vezes, de sua habilidade em julgar até que ponto pode procurar inovar alguma coisa, assim como qual o momento oportuno ou, como se diz popularmente, quando se deve recuar um passo para poder avançar dois. Esse tipo de entendimento requer um exame sistemático e objetivo das condições do país, dos seus padrões culturais e de sua história institucional. Encerra o estudo crítico e seletivo das informações e análises disponíveis. Em particular, abrange observações contínuas e objetivas em muitas regiões do país e de todos os tipos humanos. Tal tarefa é, muitas vezes, auxiliada pelo estudo e observação de países semelhantes ou comparáveis. Sem uma certa familiaridade com outros países, torna-se difícil obter uma boa perspectiva própria.

O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de experiência de campo. Esta pode ser comparada à prática do estudante de medicina em clínica geral. Envolve a familiarização com agências de desenvolvimento e oportunidade de observar como funcionam ou deixam de funcionar; de relacionar estudos com o mundo real; de conhecer os problemas de desenvolvimento em sua forma real de privações, sofrimentos e atraso do homem. Envolve, também, a oportunidade de praticar a administração para o desenvolvimento,

sob a estreita supervisão de um corpo docente experimentado, bem como de outros especialistas, realçando assim o aprendizado de aspectos difíceis de transmitir numa sala de aula.

2.3 *Uma Carreira Profissional*

A educação do administrador para o desenvolvimento deve tomar a forma de preparação para uma carreira profissional. Apenas desta forma poderia ele adquirir o necessário conhecimento, aprender a enfrentar os problemas práticos e tornar-se eficiente no desempenho dos vários papéis que o esperam.¹²

Uma carreira profissional exige, no mínimo, três características próprias: que tenha uma doutrina formulada; que se dedique, por longo tempo, a ela e que permita auferir recompensas definidas. Essas três características são essenciais na preparação de administradores para o desenvolvimento.¹³

A primeira é a *doutrina formulada* de capacidade técnica, de valores e padrões éticos. O administrador para o desenvolvimento trata com um complexo conjunto de conceitos, métodos e práticas provenientes de uma variedade de ciências. Deve esquematizar objetivamente relações entre coisas, pessoas e grupos de tal forma que se possam retratar rigorosamente as atuais condições, definir as condições futuras desejadas e achar um caminho que leve das primeiras às últimas. Isso envolve alta preparação técnica, com critérios inerentes de adequação.

Esta capacidade técnica — a especialização — baseia-se em determinado sistema de valores. As respostas culturais ao conceito-chave de tempo são uma ilustração adequada.¹⁴

O administrador para o desenvolvimento preocupa-se muito com o futuro. Está empenhado em mudar o presente de forma que se possa alcançar o desejado futuro. O tempo, especialmente o futuro, é de importância fundamental para ele. Ao contrário do administrador tradicional, o administrador para o desenvolvimento

¹² Veja-se ESMAN, Milton. *Development Administration as a Profession*. Um trabalho preparado para o Symposium Brookings/AID realizado em Colonial Williamsburgh, Virginia, nov. 14-18, 1965 (mimeografado).

¹³ APTER, *op. cit.*, pp. 149-151. O autor descreve uma carreira como tendo quatro características: duração, recompensas definidas, preparação, e critérios estabelecidos de êxito. Distingue, nessa base, carreira de profissão. Sustenta a posição que uma profissão é uma carreira e distinguiria uma carreira profissional de uma ocupação, da seguinte maneira: a carreira profissional pode ser diferenciada de outras carreiras porque envolve uma capacidade técnica organizada e explicitada.

¹⁴ Veja-se LANDAU, Martin. *Development Administration & Decision Theory*. Trabalho preparado para apresentação ao Seminário de Administração para o Desenvolvimento, CAG, Institute for Advanced Projects, East-West Center, Havaí, 1966, p. 8-13.

considera o tempo como possuindo um caráter instrumental. Tem o que McCLELLAND denomina a *orientação p'ra frente* (*forward orientation*).¹⁵

Esta visão instrumental das condições presentes e sua relação com as metas futuras contribui para um conjunto de padrões éticos, em que se misturam os valores modernizantes com os tradicionais. Torna-se claro ao administrador para o desenvolvimento que as atividades do governo, como principal instrumento de mudança, devem ser guiadas por critérios modernos de racionalidade; em outras palavras, devem visar aos fins desejáveis, esforçar-se pelo que é realizável e serem coerentes nesses esforços. Em particular, devem ser eficientes em seus esforços, no sentido de que os recursos, habitualmente escassos, sejam suficientes para realizar seus objetivos. Isso salienta a necessidade de uma ética de, por exemplo, honestidade e consciência de serviço público por parte dos funcionários do governo, em todos os escalões.

Os padrões éticos, contudo, devem levar também em consideração os valores tradicionais, como instrumentos e metas. Instrumentalmente, o que é exequível é determinado, pelo menos a curto prazo, por valores culturais herdados. Eficiência, por exemplo, pode ser importante, mas os laços de parentesco e compadrio devem também ser acomodados e deve-se considerar o interesse das elites em se manterem no poder. Valores tradicionais encontram também — e particularmente — expressão nos objetivos e metas, incluindo aspectos tais como: se é dado maior ênfase à primazia do Estado ou à importância avassaladora do indivíduo; qual o grau em que a nação almeja tornar possível transações que aumentem a produção, para maior equidade na distribuição da renda. Em qualquer caso, deve haver uma doutrina que estabeleça regras de conduta e medidas de atuação do administrador para o desenvolvimento que ele terá de esforçar-se para manter, explicando-as e interpretando-as para os outros.

A segunda característica é a *dedicação por longo tempo* à preparação e à atuação como administrador. Isso se depreende da natureza complexa e difícil do processo de desenvolvimento e dos múltiplos papéis que ele terá de desempenhar. Para compreender — e aprender — a dirigir e acelerar o processo de desenvolvimento é necessária uma longa preparação, que inclui a experiência prática. Os diversos papéis do administrador para o desenvolvimento — que vimos acima — não podem ser assumidos levemente. Envolve uma formação de caráter difícil e muito longa. Envolve, em particular, um firme compromisso de empenhar-se em atividades e cingir-se a atividades e valores que não raro discordam do meio, mas que são lentamente formados e desenvolvidos pelo indivíduo. Exigem um grau daquilo que RIESMAN chama de “direção para o

¹⁵ McCLELLAND, D.C. *The Achieving Society*, Princeton, Ivan Nostrand, 1961, ver particularmente, p. 324-329.

interior do ser” (*innerdirectedness*), uma certeza íntima de que será possível prestar alguma ajuda, enfrentando as pressões de influências tradicionais e opostas a qualquer mudança.¹⁶

As contribuições do administrador para o desenvolvimento constituem também esforços a longo prazo. A mudança de uma sociedade — na melhor das hipóteses — é uma atividade lenta e penosa. O tempo que se leva até mesmo para construir os instrumentos institucionais da mudança mede-se em anos, senão em décadas. A plena contribuição do administrador para o desenvolvimento — resultado de compreensões crescentes e experiência que amadurece — pode representar tóda uma vida de trabalho.

Finalmente, deve haver *recompensas adequadas* para o administrador para o desenvolvimento. Nelas se inclui o comando de uma razoável quantidade de bens materiais. Também compreendem um senso de contribuição e serviço à sociedade, influência no curso dos acontecimentos e um *status* que reflita o reconhecimento de tudo isso pela sociedade.

Tais recompensas dependem, em parte, de um clima de opinião esclarecida, que reconheça a importância do administrador para o desenvolvimento. Estão ligadas grandemente à pertinência e à adequação da doutrina e do êxito de uma longa dedicação às realizações do desenvolvimento. Metas de desenvolvimento e alvos instrumentais, quando atingidos, podem fazer com que a sociedade mergulhe numa onda de rósea satisfação e vontade de colaborar que se reflete favoravelmente sobre os administradores para o desenvolvimento. A falta de realização é dolorosamente evidente e altamente desfavorável. Frequentemente os administradores reclamam, mas não contribuem para o melhoramento da técnica, padrões éticos e dedicação indispensáveis ao desenvolvimento. A educação deveria, pois, tomar a forma de preparar administradores para uma carreira profissional. Qual seria, porém, o seu conteúdo específico?

3. O CONTEÚDO DA EDUCAÇÃO

A educação pode ser encarada, então, como quatro fios principais, que estão entrelaçados para formar a corda de seu conteúdo. Três deles, conhecimento substantivo, métodos para ação normativa (metodologias teleológicas) e administração para o desenvolvimento atendem às necessidades mencionadas na primeira parte. O quarto — aplicação profissional — identificado na discussão da segunda parte, entrelaça-se com os outros três e orienta o todo, para uma aplicação prática e significativa.

Todos os conhecimentos se sobrepõem até certo ponto e os roteiros a seguir partilham esta característica. O que faremos é

¹⁶ RIESMAN, David, GLAZIER, Nathan e DENSEY, Revel. *The Lonely Crowd*, New Haven, Yale University Press, 1961, capítulo V, p. 109-125.

procurar enquadrar cada um desses fios pela caracterização de seus cursos componentes.* Entretanto, todo o conteúdo necessita ser coberto por uma abordagem prática e interdisciplinar. Vamos considerá-la primeiro.

3.1 *Abordagem Prática e Interdisciplinar*

Indicamos, anteriormente a necessidade de realizar a educação de administradores para o desenvolvimento como uma abordagem interdisciplinar e prática. Mas o que se entende por abordagem interdisciplinar? Como é ela aplicada a interesses práticos? E por que cobrir todo o programa, por que não dar *cursos interdisciplinares*?

Abordagens interdisciplinares incluem esforços no sentido de integrar as disciplinas tradicionais para um estudo coerente da sociedade humana e sua orientação. DAVID EASTON identificou quatro níveis de abordagens para essa integração: primeiro, reunir dados de várias disciplinas para estudar problemas particulares em bases *ad hoc*; segundo, desenvolver programas de treinamento em pesquisas, visando aos problemas sociais, não às disciplinas, e possivelmente fazendo uso de métodos analíticos de cada uma das áreas relevantes do conhecimento; terceiro, treinar pessoas em duas ou três disciplinas correlatas na esperança de que compreenderão a abordagem interdisciplinar e quarto, reconhecer que o comportamento humano pode ser abstraído em unidades fundamentais de análise como a noção parsoniana de *ações*, a *decisão* dos psicólogos sociais e economistas, a *função* dos antropólogos e, mais recentemente, os *sistemas*.¹⁷

Todos estes quatro grupos contribuíram para o estudo interdisciplinar. Os três primeiros, todavia, não são, com efeito, interdisciplinares no sentido de integração conceitual de disciplinas. São na verdade, multidisciplinares, pois reúnem e proporcionam uma troca de conhecimentos de um certo número de disciplinas. Somente

- Para os propósitos deste trabalho, presume-se que um curso consista de três horas de aula e de 6 a 9 horas semanais de preparação fora de aula para cerca de 15 semanas de trabalho. Quatro ou cinco desses cursos constituem um período completo de trabalho. Isso é semelhante ao que vem sendo feito na Universidade de Pittsburgh, onde se procura desenvolver um currículo de administradores para o desenvolvimento, visando a servir às necessidades dos países de baixa renda. Contudo, nem todos os cursos aqui caracterizados correspondem aos existentes na Universidade de Pittsburgh.

¹⁷ EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963, p. 14-5. Easton dá como referências, em conexão com estas unidades de análise: MERTON, R.K. *Social Theory and Social Structure*. Nova Iorque: The Free Press of Glencoe, Inc., 1949; LEVY, M. J. Jr. *Structure of Society*. Princeton: Princeton University Press, 1952; DAVID, K. The Myth of Functional Analysis as a Special Method in Sociology and Anthropology, *American Sociological Review*, vol. 24, n.º 6, Nova Iorque, American Sociological Association, 1959, p. 757-772.

o quarto nível e, mais particularmente, a perspectiva de sistemas, parece fornecer uma estrutura dinâmica, capaz de tratar de modo racional as interrelações do comportamento humano, em termos de finalidade e orientadas para a ação.¹⁸

A perspectiva de sistemas é um modo de aplicar a abordagem interdisciplinar à realidade empírica. Trata do estabelecimento de uma estrutura coerente para descrever as relações gerais do mundo empírico como um todo unitário. Uma perspectiva de sistemas torna essas relações compreensíveis e trata do desenvolvimento em seus aspectos físico, econômico, social, político, reunindo-os em planos coerentes e finalísticos de ação.

Não é algo novo em fôlha, mas antes um meio de encarar a realidade empírica como consistindo de grupos de partes componentes pertinentes, em relação dinâmica.¹⁹ O termo *sistemas* é empregado geralmente por cientistas sociais ao referirem-se a um conjunto de componentes (características de indivíduos ou grupos de indivíduos) que têm um padrão ordenado de interrelações. Um tipo recorrente de interação que é interdependente ou complementar em relação a algum fim ou função, é separado ou *delimitado* (*bounded*) do resto do ambiente. Uma perspectiva de sistemas possui cinco características: existe um conjunto de elementos ou componentes identificáveis; tais componentes de sistemas têm interrelações; as relações têm conseqüências; estas provocam outras (incluindo o futuro conjunto de relações); ambos os conjuntos de conseqüências têm efeitos sobre o objetivo ou os produtos (*outputs*) do sistema e há técnicas analíticas associadas a seu uso, que podem ser muito úteis.²⁰

A perspectiva dos sistemas pode ser usada em diferentes níveis de agregação e para vários fins. O emprêgo mais conhecido tem sido em pesquisa operacional, onde é aplicada a unidades microeconômicas, tais como empresas e projetos.²¹ Muita atenção, toda-

¹⁸ Veja-se BOULDING, K. E. General Systems Theory — The Skeleton of Science, *Management Science*, vol. II, n.º 3, abril de 1966, p. 197-208. General Systems Approach to Unity of Science, in *Human Biology*, vol. XXIII, n.º 4, dez. de 1951, p. 302-361 (Os trabalhos I e V, por LUDWIG VON BERTALANFFY, desta coleção de seis trabalhos, escritos por 4 autores, são particularmente interessantes).

¹⁹ BOULDING, *ibid.*, p. 200-8.

²⁰ Sugerido, mas não o mesmo como em RAPPORT, Anatol. Some Systems Approaches to Political Theory, capítulo 6 de *Varieties of Political Theory* (editado por David Easton), Englewood Cliffs, Ill., Prentice Hall, 1966, p. 129-141.

²¹ Para uma discussão sobre perspectiva, metodologia e aplicações, particularmente no planejamento de sistemas de unidades microeconômicas, veja: ACKOFF, R. L. (ed.), *Process in Operations Research*, vol. I, Nova Iorque, John Wiley & Sons, 1961; CHURCHMAN, C. W.; ACKOFF, R. L. e ARNOFF, E. L. *Introduction to Operations Research*, Nova Iorque, John Wiley & Sons, 1957; FLAGLES, C. D. HIGGINS, W. H. e ROY, R. H. *Operations Research and Systems Engineering*, Baltimore, Md., Johns Hopkins Press, 1960; GOODE, H. H. e MACHOL, R. E. *System Engineering, an Introduction to the Design of Large-Scale Systems*, Nova Iorque, McGraw Hill, 1957.

via, já foi dispensada ao estudo da sociedade em nível amplo ou geral, começando de diferentes disciplinas, mas procurando chegar a uma abordagem integrada.²²

De interesse especial para nossos propósitos é o crescente aumento de trabalho na aplicação de uma perspectiva de sistemas aos problemas empíricos da administração em geral²³ e à administração para o desenvolvimento, em particular.²⁴ Retornaremos às aplicações práticas quando discutirmos o profissionalismo.

A abordagem interdisciplinar deveria permear todo o currículo e não estar em cursos separados. A forma de sistemas de abordagem interdisciplinar é uma formulação intelectual para o estudo seletivo do comportamento humano e social. Estabelece métodos para seleção, categorização de condensação de dados e para o estudo de suas relações. Como tal, possibilita que certas fases do comportamento humano sejam diferenciadas de todo o sistema social, de forma que possam ser melhor compreendidas e tratadas.

Os sistemas ou outros métodos de abordagem interdisciplinar são instrumentos para um estudo integrado, não o estudo em si. Como tal, é um fermento para a inteligência, aplicável a qualquer área de estudo. Em particular, facilita a integração de conhecimentos oriundos de várias fontes, com os interesses de determinado curso. Sua contribuição não pode ser feita, adequadamente, em um curso único ou em poucos cursos. Deve, pois, permear tantos cursos quanto possível, visando imprimir-lhes uma orientação no sentido de compreender o desenvolvimento e nele trabalhar em bases amplas, coerentes, racionalmente exatas e empiricamente realistas.

²² Veja-se, por exemplo, KUHN, A. *The Study of Society: A Unified Approach*, Homewood, Ill.: Dorsey Press, 1963, p. 38-54; BRINKER, R. G. (ed.) *Toward a Unified Theory of Human Behavior*, Nova Iorque, Basic Books, 1956 e RADCLIFFE-BROWN, A. R. *A Natural Science of Society*, Nova Iorque, The Free Press of Glencoe, 1957. Uma das contribuições decisivas e estimulantes do pensamento é a de TALCOTT PARSONS. Veja-se sua obra *The Social System*. Nova Iorque, The Free Press of Glencoe, 1961, e com SMELSER, M. J. *Economy and Society*, Nova Iorque, The Free Press of Glencoe, 1956.

²³ Para uma discussão simples e orientada para a administração, da abordagem dos sistemas e outras referências úteis, veja JOHNSON, R. A., KAST, F. E. e ROSENZWEIG, J. E. *The Theory of Management of Systems*, Nova Iorque, McGraw Hill, 1963. Uma discussão criteriosa da perspectiva dos sistemas para propósitos administrativos acha-se em SIMON, H. *The New Science of Management Decision*, Nova Iorque, Harper and Brothers, 1960.

²⁴ Veja-se, por exemplo, KATZ, S. M. *A Systems Approach to Development Administration*, trabalhos em Administração Pública Comparada, séries especiais n.º 6, Washington: Comparative Administration Group, American Society for Public Administration, 1965, e GROOS, B. M. *The Administration of Economic Development Planning: Principles and Fallacies*, Nova Iorque, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Public Administration Branch, 1966.

3.2 *Conhecimento Substantivo*

Um administrador para o desenvolvimento necessita, como já foi sugerido, de um conhecimento substantivo do desenvolvimento. Isso abrange uma compreensão geral do processo do desenvolvimento e um conhecimento especializado das áreas de seu particular interesse.

O necessário *conhecimento geral* pode ser comparado a um mapa, na escala de um para um milhão, do processo de desenvolvimento. Uma parte dêle poderia ser um curso muito geral sôbre a *Natureza e Dinâmica do Processo de Desenvolvimento*. Compreenderia conceitos importantes e métodos de economia, ciência política, sociologia, psicologia e outras disciplinas. Atenção especial seria dada à economia, como o *primus inter pares*. Outro curso seria sôbre *Problemas e Estratégia do Desenvolvimento*, consistindo num exame geral dos setores e níveis mais importantes de uma nação e das estratégias alternativas para enfrentar os seus problemas de desenvolvimento. Um traço importante desses dois cursos seria um estudo das inter-relações entre as variáveis relevantes (econômicas, política, sociais etc.), os diversos setores (agricultura, indústria, distribuição, saúde, educação etc.) e os diferentes níveis (nacional, regional, provincial, local etc.) da sociedade.

O *conhecimento especializado* poderia ser comparado a um mapa na escala de 1 por 20.000. Forneceria ao administrador para o desenvolvimento a necessária capacidade técnica, utilizando-se da sua educação e experiência prévias. Esses cursos são mais difíceis de identificar. Seriam eletivos e dependeriam do treinamento prévio do indivíduo, de seus atuais interesses e das futuras necessidades do país. Os cursos poderiam ter um aspecto setorial (Desenvolvimento da Agricultura, Desenvolvimento Industrial, Desenvolvimento Educacional etc.); um aspecto funcional (Política Monetária e Fiscal para Países de Baixa Renda, Empresas Públicas no Desenvolvimento, Assistência Técnica e Econômica etc.) ou abordando os diversos níveis (Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Comunitário etc.). A especialização poderia também ser feita em termos de domínio administrativo ou metodológico, em relação a outros componentes a serem discutidos adiante. Muito provavelmente, envolverá alguma combinação apropriada de várias destas possibilidades.

3.3 *Métodos para Ação Normativa*

Os conhecimentos, cada vez maiores, necessários ao lidar com mudanças e a importância de realizações finalísticas, põem em foco a necessidade de uma base sólida de metodologia científica. Isso pode ser visto sob dois aspectos: metodologias analíticas e formulação de planos.

A *metodologia analítica é fundamental* ao conhecimento científico e à sua expansão. Isso abrange tanto a natureza básica e a justificação dos métodos empregados na investigação científica, como os próprios métodos. Ambos são necessários ao administrador para o desenvolvimento. Os métodos, contudo, serão, mais provavelmente incluídos no estudo substantivo das disciplinas e nos setores especializados de interesse. Por exemplo, os métodos usados por economistas seriam incluídos em trabalhos de economia e os métodos de análise administrativa, em cursos de administração. A metodologia analítica básica poderia ser ministrada em três cursos. O primeiro, *a natureza da investigação científica*, deveria tratar de métodos de investigação e interpretação nas ciências sociais. Tal curso deveria incluir o estudo da observação e ordenação dos dados, a formulação de generalizações, os diferentes tipos de explicação, além de noções sobre a lógica e os conceitos subjacentes. Atenção muito especial seria dada à natureza e aos problemas da investigação interdisciplinar. O segundo curso versaria sobre *Métodos Quantitativos em Ciências Sociais*. Trataria de tópicos como: métodos de estatística descritiva, probabilidade, estimação e testes de hipóteses, correlação, regressão e séries temporais. Em particular, deveria examinar rigorosamente a lógica e os conceitos dos métodos quantitativos usados em pesquisa e análise. O terceiro, *Matemática para Administradores*, faria a revisão da notação e dos processos de análise e de computação mais usados. Poderia incluir aspectos selecionados de tópicos como: teoria de conjuntos, vetores e matrizes, sistemas de equações lineares e cálculo. Forneceria também uma introdução ao uso dos computadores.

A *Formulação de Planos*, delineamento de um conjunto de decisões, visando a fins e a meios necessários para dar-lhe consistência, é sobrepujada em importância apenas pelo espaço necessário à transformações das decisões em realidade. Como tal, a metodologia de formulação de planos é uma parte essencial do conhecimento necessário ao administrador.²⁵ A formulação de planos poderá tratar dos vários níveis de agregação: nacional, setorial, regional, empresas e projetos. As metodologias, contudo, podem ser classificadas em dois grupos. O primeiro poderia ser chamado *Formulação do Plano de Desenvolvimento*, que, em um nível agregado, nacional e setorial, compreenderia uma revisão de técnicas qualitativas e quantitativas de macroplanejamento e suas implicações lógicas. O segundo curso seria o de *Estudo de Projetos*, exame dos métodos de formulação de plano para as microunidades de desenvolvimento — empresas e projetos — com suas implicações lógicas subjacentes. Isso abrangeria: técnicas de análise de procura, aspectos de engenharia, requi-

²⁵ Chamo a isso mais de formulação de plano que planejamento, porque acredito que este último envolva tanto a formulação de um conjunto de decisões, quanto seu esforço de realização com um *feedback* de resultados que necessita reformulação e reimplantação na forma de um processo contínuo, em espiral. Veja KATZ, S. M. *A System Approach*, *op. cit.*

tos para investimentos, projetos financeiros, planos de organização, métodos de análise do caminho crítico etc. Deveria também abranger conceitos e critérios de avaliação de projetos, incluindo as técnicas mais comuns de análise de distribuição de recursos. O terceiro poderia ser um trabalho especializado, eletivo para os que aspiram a ser peritos em aspectos particulares da metodologia de formulação de planos. Isso pode fazer com que parte dos cursos sejam especiais em planejamento setorial (tal como desenvolvimento agrícola ou industrial), em administração para o desenvolvimento (como desenvolvimento da mão-de-obra ou desenvolvimento logístico) ou de níveis (tais como desenvolvimento urbano ou regional). Poderia também haver cursos de alto nível em técnicas especializadas, como *Programação Linear* ou *Jogos e Simulações*.

3.4 *Administração para o Desenvolvimento*

Indicamos antes a necessidade de um amplo conhecimento de conceitos, métodos e práticas de administração das atividades governamentais. Isso reveste-se de dois aspectos: um envolve uma compreensão da administração pública. O outro aspecto trata da administração para o desenvolvimento propriamente dito, da aplicação e extensão da administração pública aos problemas substantivos do desenvolvimento.

O trabalho em *administração pública* visaria a proporcionar ao estudante cursos de introdução básica no campo da administração. Tais cursos podem ser organizados — como é comum — de diversas maneiras. Uma vez que muitos aspectos da administração pública têm de ser estudados como parte do trabalho de administração para o desenvolvimento, parece apropriado limitá-la a três cursos básicos.

O primeiro, que poderia ser denominado *Conceitos e Métodos de Administração Pública*, proporcionaria um panorama geral do campo. Apresentaria ao estudante os casos e problemas, os conceitos principais e os métodos. O segundo curso poderia intitular-se *Organização Administrativa e Instituições*, e ocupar-se-ia com a natureza de organizações complexas e sua administração. Trataria da operação e da administração das instituições governamentais e seu ambiente social e cultural. Poderia também incluir considerações sobre a burocracia como expressão dos alvos governamentais e como contribuições aos mesmos, examinando suas inter-relações com uma sociedade mais extensa. O terceiro, sobre *Funções Administrativas*, seria uma revisão das metodologias mais importantes na análise e planejamento da direção das funções administrativas, tais como processo decisório, programação administrativa, comunicação e controle. Deveria também tratar de como as várias funções administrativas operam e se inter-relacionam para formar sistemas administrativos.

A *Administração para o Desenvolvimento* pode ser descrita como o modo pelo qual o govêrno age para preencher seu papel

estratégico no processo de desenvolvimento. Assemelha-se à administração pública em geral, no seu interesse pelo modo como um governo implementa suas regras, políticas e normas. Nesse sentido, vale-se da administração pública e faz parte de seu campo. Todavia, ao visar à substância do desenvolvimento, torna-se mais ampla e difere da *administração pública tradicional* em objetivos, extensão e complexidade. A administração para o desenvolvimento é substantiva e inovadora a partir do momento em que se torna diretamente relacionada com as mudanças sociais envolvidas na realização dos objetivos do desenvolvimento. Na busca da mudança, o governo se vê envolvido num vasto campo de atividades. Não é mais orientado no sentido da manutenção da lei e da ordem, do fornecimento de alguns serviços públicos limitados e da cobrança de tributos. Antes, empenha-se, especificamente, na mobilização de recursos e na sua distribuição para uma grande variedade de atividades desenvolvimentistas em escala volumosa. Dessa diversidade de atividades resulta uma diferenciação estrutural do governo, ampla e funcional, que provoca o aparecimento de muitas atividades interdependentes e especializadas, que exigem um alto grau de coordenação.²⁶

Deve-se ver o trabalho na administração para o desenvolvimento como consistindo de três partes. A primeira, *Administração Geral do Desenvolvimento*, requer uma ampla introdução sobre os procedimentos administrativos e planos organizacionais para a formulação e implantação dos planos de desenvolvimento. Trataria das inter-relações da administração dos vários subsistemas e setores do desenvolvimento nacional.

A segunda parte seria uma introdução à administração dos subsistemas do desenvolvimento, os sistemas de mão-de-obra e material que fornecem produtos ou funções, elementos essenciais na realização do desenvolvimento. Afirmamos alhures que uma revisão da teoria e prática do desenvolvimento nacional sugere seis grupos de produtos necessários: mão-de-obra especializada; finanças; logís-

²⁶ Há certa divergência de opinião a respeito da distinção que fizemos entre *administração pública* e *administração para o desenvolvimento*. Têm-se alegado que a administração pública tem todos os propósitos e características atribuíveis à administração para o desenvolvimento. A medida que este fato ocorre, *administração pública* torna-se a matéria de nosso estudo. As distinções terminológicas não são essenciais a esta análise, mas apenas os objetivos e características da administração governamental para o desenvolvimento. Alguns dos debates nas distinções entre administração pública e administração para o desenvolvimento podem ser vistos, por exemplo, em SWERDLOW, Irving. (ed.) *Development Administration Concepts and Problems*, Nova Iorque, Syracuse University Press, 1963. Todavia, elementos essenciais do caso para as distinções são sugeridas no CAG Ocasional Papers, *Development Administration: Report by Special Committee*, junho, 1964 e RIGGS, Fred W. *Modernization and Development Administration*, janeiro, 1966. Veja-se, também, KATZ, S. M. *Exploring a Systems Approach to Development Action*, de uma coletânea de ensaios editados por FRED RIGGS e a serem publicados pela McGraw-Hill.

tica (facilitação do fluxo físico de bens e serviços); mobilização social (participação de indivíduos e grupos); solução de conflitos (poder legal de impor decisões) e informações (facilitação do fluxo físico de informações).²⁷ O trabalho escolar poderia ser dado sob a forma de meio semestre. Os assuntos versariam sôbre a administração nacional de mão-de-obra governamental, finanças e orçamento, logística e suprimentos do govêrno, mobilização e participação dos funcionários do govêrno, solução de conflitos e poder governamental, facilidades de informação e canais de informação do govêrno. Os conteúdos são indicados pelos títulos e referências.

A terceira parte constaria de cursos eletivos especializados, visando aos setores mais importantes ou subsistemas de desenvolvimento. Cursos de desenvolvimento setorial (*Desenvolvimento Agrícola, Desenvolvimento Industrial* etc.) já foram discutidos anteriormente.

Cursos especializados proporcionariam também um estudo minuciosos dos subsistemas de desenvolvimento mencionados acima. A combinação particular de matérias eletivas dependeria da experiência, dos interêsses e preferências do indivíduo, bem como das necessidades nacionais.

O trabalho em administração para o desenvolvimento deveria estar claramente associado com a aplicação prática, a familiarização com o trabalho de campo supervisionado, com operações reais do desenvolvimento, que serão discutidos adiante.

3.5 *Profissionalismo*

A corrente educacional do profissionalismo deriva das outras três e serve para unificá-las e conduzi-las a aplicações práticas. Ajuda a prover o estudante de padrões éticos, doutrina técnica e, através da prática do trabalho de campo, de capacidade operacional.

²⁷ O corpo de conhecimento e experiência na administração pública identifica necessidades e técnicas similares para manutenção e operação do govêrno, embora nem sempre nos mesmos termos. Quatro das necessidades técnicas têm nomes semelhantes: mão-de-obra é usada para pessoal; finanças, para orçamento; providências operacionais para busca e distribuição de suprimentos; facilidades de informação para transmissão de instruções, relatórios e estatística. As outras duas necessidades técnicas expressas em termos de certa forma diferentes, já são discerníveis. Envolvimento e esforços (mobilização) para sustentar a ação do govêrno são solicitados de empregados, clientes e público, através de uma variedade de modos. Há também processos para fortalecer as decisões governamentais (solução de conflitos) através da educação, persuasão e o uso de incentivos e sanções, incluindo a coerção. Veja KATZ, S. M. *Guide to Modernizing Administration for Development*. Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh, 1966, publicado em espanhol como *Guia para Modernizar la Administración para el Desarrollo Nacional*. Pan American Union, UP/G,11/11, 4 de novembro de 1965; veja também KATZ, S. M. *A Systems Approach*, *op. cit.*

Os *padrões éticos* referem-se a regras de conduta (como objetividade, honestidade pessoal e dedicação ao serviço público), que fluem de uma consciência dos valores e avaliação do ambiente social do país. Um administrador para o desenvolvimento deve compreender, adaptar-se e viver em função dessas regras. Deve também explicá-las, interpretá-las e propagá-las. Um curso como *As Funções do Administrador para o Desenvolvimento*, no começo do programa educacional, levaria o estudante a considerar problemas e padrões éticos. Poderia incluir um exame dos valores do desenvolvimento, premissas dos padrões de valores existentes no país e suas implicações em relação às regras éticas de conduta. Já que a ética tende a mudar à proporção em que os países se desenvolvem, especial atenção deve ser dispensada ao estudo científico dos valores, isto é, saber em que poderão contribuir para o desenvolvimento (identificação de valores, distinção entre uma linha de raciocínio e suas premissas de valor, entendimento mais claro das conseqüências e sólida base empírica) e o que poderão fazer (estabelecimento ou justificação de premissas de valor). O curso daria apenas uma introdução à ética profissional. O assunto teria de continuar a ser exposto nos diferentes cursos. Os problemas éticos deveriam ser constantemente levados em conta sob os diferentes aspectos em que se apresentam no trabalho especializado.

A *doutrina técnica*, corpo organizado de conhecimentos e regras para sua aplicação, fluirá da educação do estudante nos roteiros substantivo, metodológico e administrativo. Mais que de cursos separados, resultaria do exame de dados reais do país nos laboratórios, oficinas, ou estudos de casos em alguns ou em todos os cursos. Em particular deveria ser muito bem formulada nos cursos especializados, projetados para desenvolver as capacidades setorial, funcional e metodológica na prática do trabalho de campo.

A prática no trabalho de campo é o principal veículo de educação profissional para o administrador para o desenvolvimento. Facilita sua habilidade em definir problemas de desenvolvimento em sua complexidade inter-relacionada, seleciona meios alternativos de lidar com os mesmos e aplicar as soluções, tudo no mundo difícil da realidade. Tais habilidades não podem surgir da educação ministrada apenas em sala de aula ou no laboratório. Surge do estudo e da prática no campo. Três cursos, ou, mais precisamente, campos de trabalho, podem ser identificados. Um seria a *Familiarização com o Trabalho de Campo*, no qual os estudantes visitariam e observariam uma variedade de atividades de desenvolvimento, tanto as realizadas com êxito como as ineficazes, com oportunidade de discutir o que foi observado. O segundo campo seria o *Trabalho Prático de Férias*, período de extensão entre os semestres, de observação e trabalho supervisionado pelo corpo docente. Poderia ser feito em uma organização para o desenvolvimento razoavelmente eficaz, de preferência nova para o aluno. O estudante relataria oralmente, em detalhe, suas experiências e observações em uma série de reuniões

do corpo docente com os alunos. O último seria o de *Teses de Trabalho de Campo e Projetos de Estudo*, estudo de campo de algumas dificuldades no planejamento e execução dos problemas de administração do desenvolvimento, no qual a tese, requisito final para a graduação, seria preparada. Tal tese seria uma análise da situação, um diagnóstico dos problemas e um projeto para melhoramento. Seria realizado sob a supervisão do corpo docente e, quando exequível, deveria fazer parte da pesquisa e do trabalho orientado da escola.

Uma lista dos curso e prática do trabalho de campo e uma indicação de suas relações com as características do desenvolvimento encontra-se relacionada no Quadro 1. Todavia, os cursos e trabalhos precisam ser ordenados em seqüência e combinados.

QUADRO 1

EDUCAÇÃO DE ADMINISTRADORES PARA O DESENVOLVIMENTO LISTA DE SUMÁRIO DE CARACTERÍSTICAS, ROTEIRO E CONTEÚDO

CARACTERÍSTICAS DO DESENVOLVIMENTO (1)	ROTEIROS EDUCACIONAIS (2)	CONTEÚDO EDUCACIONAL (Curso) (3)
Amplio	Conhecimento Substantivo	Natureza e Dinâmica do Processo de Desenvolvimento Problemas e Estratégia do Desenvolvimento Especialidade Funcional* Especialidade Setorial*
Prescritivo	Metodologias visando a um fim (Teleológicas)	A Natureza da Investigação Científica Métodos Quantitativos em Ciências Sociais Matemática para Administradores Formulação do Plano de Desenvolvimento Elaboração de Projeto Especialidade Metodológica*
Ação Governamental	Administração para o Desenvolvimento	Conceitos e Métodos de Administração Pública Organização Administrativa e Instituições Funções Administrativas Administração para o Desenvolvimento Seis Subsistemas de Desenvolvimento** Especialidade Administrativa*
	Profissionalismo	Papéis do Administrador para o Desenvolvimento Familiarização no Campo Trabalho Prático nas Férias Trabalho de Campo para a tese e Plano de Estudo

* Escolha seletiva da área das matérias (Vide item 3).

** Equivalente a três cursos.

4. PROJETANDO UM CURRÍCULO

Um currículo, a seqüência e combinação de atividades educacionais, é praticamente indicado nas discussões anteriores. Sob certos pressupostos há o que se pode denominar de currículo *ideal*. Deve haver, contudo, certo grau de flexibilidade no planejamento dos

currículos a fim de atender a variadas condições. Em qualquer dos casos, os currículos devem ser parte de um esforço maior para melhorar a administração do desenvolvimento no país.

4.1 *Um Currículo Ideal*

A caracterização de cursos e trabalho de campo no capítulo referente a conteúdo, sugere um currículo ideal. O termo *ideal* é aqui usado no sentido do *tipo ideal* de MAX WEBER. Não trata do julgamento de valores e não é um programa ótimo sob todos os aspectos. É um modelo para auxiliar a compreensão e a orientação na elaboração de um currículo. É baseado em certas assertivas e o programa deverá ser ajustado para satisfazer as variações nelas contidas.²⁸

A seqüência de cursos e combinação para um currículo *ideal* é sugerida no Quadro 2. É comparável ao nível de mestrado profissional. Os dois primeiros períodos comuns a todos os estudantes proporcionam uma base nos quatro roteiros, que são fundamentais para um estudo e aplicação de alto nível. Os dois períodos seguintes visam a aplicações profissionais e proporcionam muito lugar para as matérias eletivas, dentro dos interesses e necessidades do estudante. A tese do trabalho de campo e relatório poderia ser completado logo que possível antes do estudante aceitar uma posição permanente e, de preferência, antes do início do período letivo seguinte.

Os *pressupostos*, pelo menos alguns dos mais relevantes, precisam ser mencionados. Cinco serão aqui identificados em forma de perguntas e respostas.

1. Quem vai ser educado? Estudantes de pós-graduação que estão prestes a ingressar ou ingressarem recentemente no serviço público. Partimos também do pressuposto de que sua educação prévia e sua experiência lhes proporcionaram uma base em ciências sociais e algum interesse especializado (planejamento macroeconômico, administração de empresas, direito, contabilidade, engenharia, medicina, agricultura, educação etc.).

2. Qual é o objetivo de sua educação? Treiná-los para o serviço público de cúpula, na esperança de que se tornem eventualmente os administradores profissionais de alto nível, no governo.

3. Qual é o período de duração? Presume-se que o currículo cubra cerca de dois anos de trabalho de pós-graduação em tempo integral.

²⁸ WEBER, Max. *The Methodology of the Social Science*. Glencoe, Ill., The Free Press, 1949, p. 90-106 e GERTH, H. H. & MILLS, C. W. *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1958, p. 56-60.

QUADRO 2

UM CURRÍCULO IDEAL PARA A EDUCAÇÃO DE ADMINISTRADORES PARA O DESENVOLVIMENTO

ROTEIRO	PRIMEIRO ANO		SEGUNDO ANO	
	1.º Período Letivo	2.º Período Letivo	3.º Período Letivo	4.º Período Letivo
Substantivo (Cursos)	Natureza e Dinâmica do Processo de Desenvolvimento	Problemas e Estratégias do Desenvolvimento	Especialidade Funcional *	Especialidade Setorial *
Metológico (Cursos)	A Natureza da Investigação Científica Métodos Quantitativos em Ciências Sociais	Matemática para Administradores	Formulação do Plano de Desenvolvimento Estudos de Projetos	Especialidade Metodológica *
Administrativo (Cursos)	Conceitos e Métodos de Administração Pública	Organização Administrativa e Instituições Processos Administrativos	Administração Geral para o Desenvolvimento Dois subsistemas **	Quatro Subsistemas *** Especialidade Administrativa *
Profissionalismo	Papéis da Administração para o Desenvolvimento	Familiarização no Campo		Trabalho de Campo para a tese e plano de estudos

Trabalho prático nas férias

Trabalho de campo para tese e relatório

- * Escolha seletiva da área das matérias (vide Capítulo 3)
- ** Equivalente a um curso
- *** Equivalente a dois cursos

4. Onde serão educados? Em uma instituição de ensino, de pesquisa e consultoria, que tenha boas relações de trabalho com o governo, mas que seja suficientemente independente para realizar exame minucioso, profissional e objetivo de suas operações.

5. Quais são as disponibilidades de recursos? Se forem obtidos recursos adequados em matéria de corpo docente treinado, edifícios e equipamento, o aspecto financeiro não constituirá problema.

4.2 *Flexibilidade*

O currículo *ideal* ora apresentado é um modelo que se fundamenta em certos pressupostos. Implica em generalizações com diferentes graus de importância. Sua utilidade baseia-se na sugestão do que é preciso levar em consideração no planejamento de um currículo, para uma situação específica, e na necessidade de uma boa dose de flexibilidade na sua adaptação, de modo a atender a condições que difiram das acima apontadas. Isso pode ser facilmente verificado pela breve consideração de alguns dos pressupostos.

O primeiro se refere a *quem* vai ser educado. Partimos do pressuposto de que se trata de jovens universitários, diplomados, que ingressaram recentemente ou estão prestes a ingressar nos escalões mais elevados do serviço público. Esperamos também que se tornem altos funcionários. Esses pressupostos parecem razoáveis, uma vez que estas são as pessoas necessárias para a formação de um núcleo modernizante do governo. Todavia, há outros grupos importantes que necessitam receber educação sobre administração para o desenvolvimento, particularmente educação no serviço para especialistas setoriais e funcionais e para funcionários mais antigos com experiência. O currículo terá que ser adaptado (menos rigoroso e mais amplo) para aqueles com menor preparação; intensificará o estudo de programas e projetos de administração para técnicos; focalizará mais detalhes técnicos da administração para quem se interesse principalmente com operações de assessoria ou serviços auxiliares, tais como pessoal, orçamento e suprimento do governo; apresentar-se-á de forma mais geral, com maior ênfase em considerações políticas ainda que sumárias, para funcionários graduados que participam do processo decisório, tal como oficiais de gabinete e membros dos corpos legislativos, e assim por diante.²⁹

Segue-se que o prazo exigido tem que variar, dependendo das disponibilidades de tempo e base cultural daqueles a serem treinados. Dois anos parecem ser o mínimo necessário para cobrir a complexa área da administração do desenvolvimento. Por outro lado, parece ser o máximo que se pode esperar de jovens, que já

²⁹ Tanto a preparação do corpo docente para o sistema de mérito como a de pessoal para assistência técnica no exterior estão a exigir um estudo separado.

passaram 4 ou 5 anos numa universidade e talvez anos no trabalho e que estão ansiosos para progredir em suas carreiras. Naturalmente, pessoas com outros objetivos ou em diferentes fases nas suas carreiras preferirão períodos mais curtos com uma abrangência menor ou menos rígida no campo. Uma série de currículos mais intensos ou mais resumidos podem, e devem, ser desenvolvidos para aqueles que estão bem em suas carreiras e têm posição e responsabilidade pessoais que requeiram um programa de dois anos. Esforço particular deve ser feito para atingir funcionários em meio de carreira e funcionários antigos.

A hipótese sobre *disponibilidades* de recursos também precisa ser examinada. Provavelmente a maior escassez se fará sentir no que diz respeito a um corpo docente altamente qualificado e experiente, necessário ao empreendimento de tal programa. O liberal uso de trabalho prático de oficina, seminários e estudo de campo, implica num aumento sensível do tempo exigido do corpo docente, necessário à preparação e orientação. Custa caro reter pessoal de alto nível. Todavia, o custo não é grande quando confrontado com a contribuição que proporcionará ao desenvolvimento. O problema pode estar em obter dinheiro suficiente ou recursos outros para iniciar o empreendimento propriamente dito. Uma vez iniciado, contudo, um programa de administração para o desenvolvimento, que obtivesse êxito, atrairia, sem dúvida, proporção cada vez maior de auxílio necessário.

4.3 *Um Esforço Maior*

Nesse trabalho identificamos três roteiros principais necessários à educação de administradores para o desenvolvimento, tais como: um conhecimento substantivo do processo de desenvolvimento; uma base metodológica, visando aos fins e uma ampla compreensão dos princípios e práticas da administração para o desenvolvimento. Esses três, com as considerações interdisciplinares e práticas, sugerem um quarto roteiro: que a educação deve tomar a forma de preparação para uma carreira profissional. Delineamos esses quatro enfoques na caracterização dos cursos, ou conjuntos de trabalho, que os abrangem e sugerimos como deva ser o currículo programado.

Esta educação, todavia, deve associar-se intimamente aos crescente esforços de pesquisa e de consultoria das instituições de ensino. A pesquisa proporciona dados empíricos e visões internas conceituais e metodológicas. O trabalho de consultoria fornece informações e frisa as necessidades administrativas práticas de desenvolvimento no país. Ambos auxiliam a oferecer melhores guias para o aperfeiçoamento administrativo. Ao mesmo tempo, o programa educacional fornece um número crescente de profissionais que ajudarão a expandir a pesquisa e o esforço de consultoria, aplicando seus resultados aos esforços de desenvolvimento do país.

Em particular, esta educação deve ser vista como parte do esforço maior de aperfeiçoar a capacidade administrativa para o desenvolvimento nacional. Devia ser planejado como um instrumento inovador para ajudar a manter e expandir continuamente aquele esforço no meio de determinado país. Dêste modo, pode-se participar de forma construtiva no processo da ação pública, ganhar a aceitação de líderes influentes e obter a necessária ajuda e recursos. Mais importante ainda, será o esforço consciente e deliberado para atingir êsse *mundo melhor*, que tão ambiciosamente prevemos, mas que é tão difícil de ser atingido.

SUMMARY

Education for Development Administrators:

Character, Form, Content and Curriculum

Administering the complex and purposive process of development with its emphasis on governmental action necessitates highly skilled persons. The education of such development administrators needs to include: a substantive knowledge of the development process; a grounding in purposive methodology; and a thorough understanding of the principles and practices of development administration. These three, and problems of interdisciplinary and practical application, suggest a fourth strand: that the education take form of preparation for a professional career. The content of these four strands is sketched out by characterizing the courses or blocks or work that comprise them. The courses are then combined to suggest an *ideal* curriculum; an intellectual construct which, together with other considerations, may help in dealing with the requirements of a particular country situation.