

DOCUMENTAÇÃO

O ensino de administração a nível de graduação*

PAULO REIS VIEIRA**

1. Introdução; 2. Premissas; 3. O currículo; 4. Síntese e conclusões.

1. Introdução

Bastante contraditórias e antagônicas têm-se apresentado as concepções sobre a administração e o papel do administrador ou do técnico de administração ao lado do de outras categorias profissionais.¹ A ausência do consenso, a natureza multidisciplinar da atividade administrativa, a evolução rápida do conhecimento humano e a existência de currículo mínimo com exigência de disciplinas obrigatórias no ensino de administração, além de inúmeros outros fatores, têm contribuído para compreensão menos realista, atual e pragmática da natureza da administração e da atividade administrativa, como também do papel do administrador, das próprias reivindicações da classe e da graduação de novos profissionais na área.

* Documento apresentado como colaboração à V Convenção Nacional de Administradores, Comitê Especial para Estudo de Currículo Mínimo de Administração, realizada em Salvador, Bahia, em setembro de 1975.

** Professor da EBAP. PhD em Administração Pública pela University of Southern California.

¹ A própria controvérsia em torno da denominação a ser atribuída à profissão comprova a confusão reinante. Em despacho recente da presidência da República, vetou-se projeto de lei do Congresso em que se propunha a denominação de administrador à profissão atual de técnico de administração.

O que se segue resulta de reflexão sobre a experiência acumulada da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, na formação de profissionais que, a partir de 1965, através da Lei nº 4.769, de 9 de setembro daquele ano, passaram a chamar-se técnicos de administração. Com essa reflexão, pretende-se sugerir a autoridades e estudiosos a adoção de novos critérios e padrões mínimos para o ensino de administração.

O objetivo deste trabalho limita sua abrangência. Não se pretende elaborar documento de natureza acadêmica com especulações teóricas definitivas, nem polemizar em torno de semelhanças e diferenças entre administração pública e de empresas, e entre o ensino de técnicas administrativas a nível médio ou superior; também não se propõe a defesa de vantagens ou privilégios classistas. Todos esses temas contêm tópicos de enorme atualidade e, embora merecedores de debates, extravazam os limites da discussão deste documento.

Esses tópicos serão mencionados à medida que constituam premissas direcionais das conclusões do trabalho.²

2. Premissas

Com 23 anos de experiência, a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas tem redefinido algumas de suas posições no processo de formação de técnicos de administração. No momento, servem de esquema referencial para o ensino que ministra, a nível de graduação, algumas colocações fundamentais que se expõem sinteticamente a seguir, por condicionarem a proposta final deste documento.

1. Em primeiro lugar, ressalte-se como fator básico a adoção de um currículo integrado em que, embora formalmente se mantenha a opção legal entre administração pública e administração de empresas, através da escolha explícita pelo aluno entre administração de vendas e mercadologia de um lado, e direito administrativo de outro, procura-se formação integrada, exigindo-se do futuro técnico de administração aprendizagem obrigatória e simultânea de conhecimentos tradicionalmente considerados típicos de administração pública ou de administração de empresas.³ Assim, o curso de graduação mantido pela EBAP destina-se à formação de técnicos de administração, aptos, pelo menos em termos de expectativas, a exercer a profissão em qualquer organização, independentemente de sua natureza.

² Cumpre ressaltar que parte da reflexão e das conclusões contidas neste documento resultou de trabalho que, embora não concluído, vem-se realizando na EBAP desde 1973, por determinação de seu diretor e com a participação dos Profs. Paulo Roberto de Mendonça Motta, Eduardo Oliveira Dapieve, Armando Moreira da Cunha, Irapoan Cavalcanti de Lyra, Bianor Scelza Cavalcanti, Gustavo Francisco Bayer e Mara Darcy Biasi Ferrari Pinto.

³ Servem como exemplo as disciplinas ciência política e administração financeira e orçamento das empresas, obrigatórias para todos os alunos, independentemente de suas preferências ou perspectivas de trabalho.

O currículo ebapiano integrado se alicerça na filosofia de que, a nível de graduação, não só se torna preferível, como parece o mais eficaz — em termos de formação de recursos humanos exigidos pelo processo de desenvolvimento — formar “generalistas de administração”, conferindo-se a programas a nível de pós-graduação ou a atividades específicas de treinamento e desenvolvimento de pessoal os esforços de especialização referentes a algumas dimensões que possam afligir mais intensamente o setor público ou o particular.

2. Em segundo lugar, não se pode atribuir importância secundária à dimensão profissionalizante do ensino de administração a nível de graduação. No sistema atual, por outorgar ao graduado título que o habilita a exercer a profissão legalmente institucionalizada, é imprescindível que o currículo de graduação apresente conteúdo técnico-profissional capaz de garantir ao estudante preparação adequada ao exercício independente de sua profissão.

3. Em terceiro lugar, deve-se assegurar na formação do administrador, ressalvada qualquer impropriedade do termo, conteúdo capaz de conduzi-lo à independência de pensamento, à criatividade crítica no campo de sua atuação.

Definidas, compreendidas e aceitas essas premissas, visualizam-se dois grupos de objetivos, delas decorrentes, cuja operacionalização deve-se buscar no currículo. Tal currículo deverá constituir-se de conhecimentos, assuntos e temas, classificados e dosados em áreas e disciplinas, com a dupla finalidade de propiciar: a) formação acadêmico-crítica e reflexiva; b) competência técnico-profissional.

4. Urge também tratar a administração como ciência social aplicada, em que assume preponderância a aplicação de conhecimentos relacionados com o fenômeno organizacional. Assim, é necessária a inclusão, no currículo, de área voltada para os estudos organizacionais em geral. Tais estudos propiciariam a base teórica e acadêmica indispensável à aplicação de conhecimentos específicos sobre dois tipos determinados de organização: a governamental e a particular.

5. Finalmente, definem-se quatro dimensões básicas na formação acadêmico-profissional do técnico de administração: a) *conhecimento*, com aprendizagem de teorias confirmadas no campo das ciências sociais; b) *habilidades*, com o desenvolvimento de condições individuais conducentes à aplicação do conhecimento; c) *valores*, com a assimilação dos valores, embora dinâmicos e mutáveis, do próprio papel profissional; d) *comportamento*, com o desenvolvimento de padrões comportamentais considerados funcionais para o exercício da profissão.⁴

⁴ Essas dimensões foram sugeridas pela National Association of Schools of Public Affairs and Administration, em trabalho apresentado ao congresso da American Society for Public Administration, realizado em Chicago, em abril deste ano.

3. O currículo

Aceita a fundamentação teórica anterior, tenta-se operacionalizá-la, combinando-se todos os seus elementos e construindo-se matriz capaz de permitir rápida visualização das dimensões mínimas de um currículo de graduação em administração.

Frise-se que as divisões de matriz não devem ser entendidas como departamentos estanques ou referentes a disciplinas específicas do currículo. Não implicam também ordenação ou seqüência de assuntos. Ao contrário, deve-se percebê-los como intimamente interdependentes de modo que a eficácia, integridade e unidade do currículo e, conseqüentemente, da formação do técnico de administração, medir-se-á pela maior ou menor integração que determinado programa de ensino possa atingir em relação às células da matriz.

Matriz		
Áreas de ensino	Objetivos essenciais do curso de graduação	
	Formação acadêmico-crítica	Formação técnico-profissional
Estudos do contexto político, social e econômico	Teorias políticas, psicológicas, sociológicas e econômicas	—
Estudos organizacionais	Teoria da organização	Análise do processo organizacional
Estudos governamentais	Teoria do desenvolvimento e organização social	Análise do processo governamental
Métodos científicos aplicados à administração	Metodologia das ciências sociais	Métodos quantitativos

3.1 *Conveniência de currículo mínimo*

O próprio conceito de currículo mínimo requer esclarecimentos. Pode tratar-se, simplesmente, de dosagem de conhecimento, já que é mínimo, ou de estabelecimento de condições indispensáveis à formação profissional. Em torno do atual,⁵ têm surgido várias interpretações. A EBAP o tem com-

⁵ Parecer n.º 307/66 da Câmara de Ensino Superior do Conselho de Educação, aprovado em 8 de julho de 1966.

preendido como espinha dorsal de seu currículo, cumprindo-o em quantas disciplinas julga necessárias para a formação profissional.

Assim, não parece conveniente, na elaboração de qualquer currículo mínimo, identificar disciplinas obrigatórias, o que apenas conduz à formalização de rótulos. Acima de tudo, importa a fixação do conteúdo básico do ensino.

3.2 *Operacionalização da matriz*

Estruturada a matriz, o processo de elaboração curricular exige a definição de subáreas ou áreas específicas de ensino, com a definição de seu conteúdo.

No trabalho que vem sendo desenvolvido na EBAP, já se definiu o conteúdo das diversas áreas:

1. Estudo do contexto político, social e econômico — estudo das teorias políticas, psicológicas, sociológicas e econômicas.

2. Estudos organizacionais — estudo da organização como sistema e processo, considerando-se os múltiplos aspectos dos objetivos, racionalidade, relacionamento humano e ambiência social.

2.1 Teoria da organização — estudo da organização em suas dimensões comportamentais de valor e de racionalidade.

2.2 Análise do processo organizacional e sua racionalização em seus aspectos estruturais, produtivos e de obtenção e alocação de recursos.

3. Estudos governamentais — estudo do sistema governamental, como tipo específico da organização voltada para decisões no contexto da organização social.

3.1 Teoria do desenvolvimento e organização social — estudo das relações entre desenvolvimento e organização social, considerando-se o papel da ação governamental.

3.2 Análise do processo governamental — estudo da operação do sistema governamental como processo de formulação e implementação de decisões, em seus aspectos institucionais e instrumentais, e avaliação de suas consequências.

4. Métodos científicos aplicados à administração — estudo da formulação do conhecimento científico nas ciências sociais e dos recursos metodológicos da pesquisa social empírica.

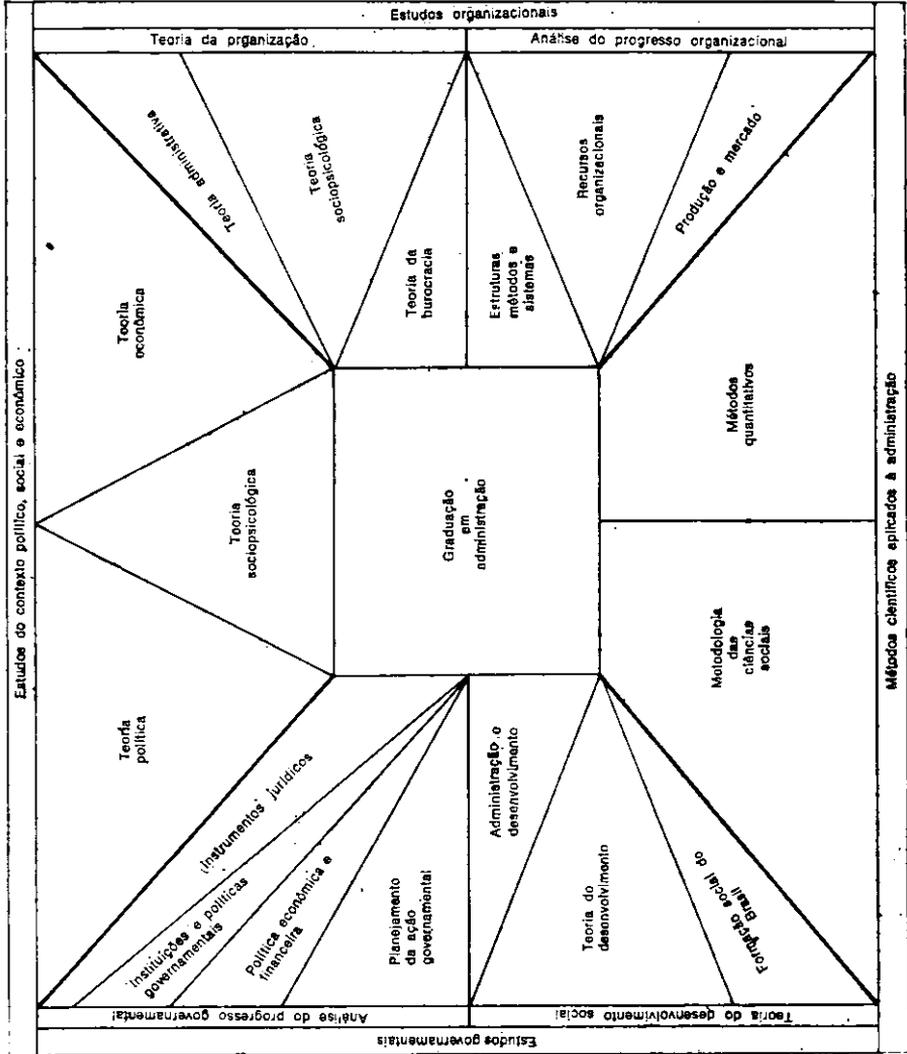
4.1 Estudo do problema da formulação do conhecimento científico e das possibilidades de explicação e orientação metodológica por meio das categorias fundamentais da lógica científica e dos métodos de análise da pesquisa empírica.

4.2 Métodos quantitativos — estudo dos recursos metodológicos da pesquisa social empírica como instrumentos para a formulação e análise de teorias e aplicação de conhecimentos científicos.

Ao nível de operacionalização seguinte caracteriza-se o conteúdo das áreas específicas de ensino:

1. Estudos do contexto político, social e econômico.
 - 1.1 Teoria política — estudo e avaliação crítica das abordagens teóricas do fenômeno político.
 - 1.2 Teoria sociopsicológica — estudos das principais categorias e teorias no campo da sociologia e da psicologia.
 - 1.3 Teoria econômica — estudo e avaliação crítica das abordagens teóricas do fato econômico.
2. Estudos organizacionais.
 - 2.1 Teoria da organização.
 - 2.1.1 Estudo e avaliação crítica das teorias administrativas e de decisão com ênfase em seus fundamentos científicos e sua aplicabilidade à organização do trabalho.
 - 2.1.2 Teoria sociopsicológica da organização — estudo dos padrões de comportamento individual e de relações interpessoais e sociais que compõem as organizações, e da vinculação daqueles padrões com a ambiência social.
 - 2.1.3 Teoria da burocracia — estudo da burocracia como forma de organização de poder e autoridade, objetivando a análise de organizações complexas.
 - 2.2 Análise do processo organizacional.
 - 2.2.1 Estrutura, métodos e sistemas — estudo e desenvolvimento de técnicas com o objetivo de racionalizar e modernizar estruturas formais, métodos e sistemas, incluindo-se a instrumentalidade jurídica.
 - 2.2.2 Recursos organizacionais — estudo e desenvolvimento de técnicas de obtenção e utilização de recursos em função de objetivos organizacionais.
 - 2.2.3 Produção e mercado — estudo e desenvolvimento de técnicas de dimensionamento, processamento e distribuição da produção.
3. Estudos governamentais.
 - 3.1 Teoria do desenvolvimento e organização social.
 - 3.1.1 Formação social do Brasil — estudo da organização social brasileira como resultado de processo evolutivo histórico.
 - 3.1.2 Teorias do desenvolvimento — estudo das teorias e modelos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, descrevendo-os, explicando-os e analisando-lhes a transferibilidade ou aplicabilidade.
 - 3.1.3 Administração e desenvolvimento — estudo da organização governamental como estrutura política e de desenvolvimento institucional.
 - 3.2 Análise do processo governamental.
 - 3.2.1 Planejamento da ação governamental — estudo do sistema e processo de planejamento, programação e orçamentação como instrumentos de operação de sistemas governamentais.
 - 3.2.2 Política econômico-financeira — estudo dos instrumentos macroeconômicos na operação do sistema governamental.
 - 3.2.3 Instrumentos jurídicos — estudo do sistema jurídico como condicionante e consequência da ação governamental.

Quadro-síntese do conteúdo curricular



3.2.4 Instituições e políticas governamentais — estudo das funções governamentais institucionalizadas.

4. Métodos quantitativos.

4.1 Metodologia das ciências sociais.

4.2 Métodos quantitativos.

A seguir, pode-se visualizar o conteúdo curricular:

As reformulações curriculares podem ocorrer nos vários elementos integrantes do processo educacional ou em apenas alguns deles. Qualquer reforma curricular global incidirá sobre: a) objetivos gerais do curso, com explicitação de seu próprio conteúdo; b) definição de áreas e subáreas de ensino; c) discriminação de áreas integrantes do currículo; d) objetivos gerais e específicos das disciplinas; e) seleção dos assuntos, temas e tópicos das disciplinas; f) procedimentos didáticos; g) carga horária; h) sistema de avaliação.⁶

A revisão curricular do ensino de administração a nível de graduação que a Escola Brasileira de Administração Pública vem realizando pretende abrangência total. Este documento limita-se, porém, a oferecer depoimento em termos das colocações ebapianas sobre os objetivos gerais da formação de técnico de administração em nível superior e da delimitação de áreas e subáreas de ensino. O processo global e integrado de reformulação compreende decisões sobre sistema de opções, mediante inclusão de disciplinas eletivas; criação de disciplinas e fixação de carga horária tanto em relação a áreas e subáreas, como em relação a disciplinas; e a aprovação dos próprios programas de ensino.

Crê-se, todavia, que convém ao ensino superior de administração garantir-lhe flexibilidade e autonomia. Para isso recomenda-se permitir à universidade e às escolas ampla autonomia para organizar seus currículos, guardadas algumas condições mínimas referentes a objetivos e áreas de formação.

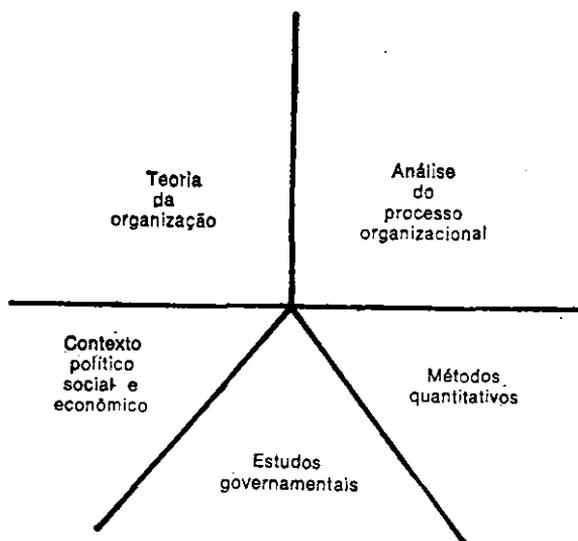
Seria possível, por exemplo, na fixação dessas condições mínimas, incluir várias disciplinas em cada área da matriz e torná-las absolutamente obrigatórias. Como, porém, o que realmente importa é o conteúdo e a essência do ensino, parece mais eficaz estabelecer normas gerais e padrões normativos orientadores do conteúdo mínimo indispensável à formação profissional. Pode-se perguntar: por que incluir ou não a disciplina organização e métodos no currículo mínimo, quando o que revela se refere à necessidade de fornecer ao técnico de administração conhecimento, habilidade, valores e comportamento no campo de estruturas, métodos e sistema de trabalho? Por outro lado, se alguma formação se torna obrigatória no campo das funções governamentais institucionalizadas, surge a possibilidade de incluir nessa área a administração hospitalar, por exemplo, ou a administração, sem se correr o risco de lutas reivindicatórias de novas profissões, ou busca de especializações inexistentes.

⁶ O Centro de Estudos de Pessoal do Forte Duque de Caxias tem sua experiência sobre o assunto descrita na obra *Metodologia para elaboração e revisão de currículos*, publicada pelo Mobral, em 1973.

Resta abordar a questão de como estabelecer critérios mínimos para dosar o ensino referente a cada uma das áreas fundamentais da matriz. Essa questão assume proporções de vital relevância, pois qualquer decisão sobre o assunto é que distinguirá a formação em administração da graduação em outros campos.

Qualquer proposta em termos quantitativos implicará algum arbítrio, vulnerável a crítica e contestações. Não parece razoável, por ser artificial e arbitrário, fixar percentuais inflexíveis para cada uma das áreas. Para a formação do técnico de administração, deve-se, porém, enfatizar, como condição mínima, o ensino na área dos estudos organizacionais, sob pena de se descaracterizar o profissional, confundindo-o com psicólogos, cientistas políticos, sociólogos, estatísticos, economistas e outros. Pode-se fixar, como condição mínima, que nunca menos de 50% do ensino de graduação em administração deixe de ocorrer em área de estudos organizacionais, e que desses 50% menos da metade se situe fora da subárea destinada à análise do processo organizacional.

A figura a seguir ilustra a proporcionalidade, nunca rígida, entre a área de estudos organizacionais e as demais, sem que se pretenda igualar percentualmente estas últimas.



4. Síntese e conclusões

A reflexão exposta permite algumas considerações conclusivas a respeito do ensino de administração a nível de graduação:

1. A formação do técnico de administração deverá desenvolver-se de maneira integrada, sem opção formal entre administração pública e par-

ricular, mediante currículo integrado, embora se permitam opções individuais segundo outros critérios.

2. O ensino de administração a nível de graduação deverá assegurar formação académico-crítica e técnico-profissional.

3. O ensino de administração deverá abranger as áreas e subáreas constantes do quadro-síntese.

4. No ensino de administração enfatizar-se-ão, qualitativa e quantitativamente, os estudos organizacionais e, neles, a análise do processo organizacional, quadro-síntese do conteúdo curricular.

5. O currículo mínimo de administração deverá ser modificado para incorporar as concepções dos objetivos gerais da formação e a definição de áreas mínimas em que se deverá ministrar o ensino.

FUNDAÇÕES — NO DIREITO, NA ADMINISTRAÇÃO

Inúmeras questões, de vivo interesse e atualidade, são expostas e discutidas por Homero Senna e Clóvis Zobaran Monteiro neste livro que é o mais completo tratado sobre as **fundações** em língua portuguesa. De grande utilidade para administradores, advogados, alunos de Faculdades de Direito, Economia e Escolas de Administração, a obra estuda também outras categorias de pessoas, tais como autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas.

À venda nas principais livrarias ou pelo reembolso postal.

Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas,

Praia de Botafogo, 186, Caixa Postal 9 052, ZC-02,

Rio de Janeiro, RJ.