

# O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão

*Francisco Gaetani*

## 1. Introdução

A discussão do ensino de administração pública é vinculada à problemática existencial do campo profissional. Na medida em que a área não possui jurisdição sobre um nítido corpo de conhecimentos, sua transmissão em termos acadêmicos é objeto de controvérsia. Uma série de fatores contribui para tornar o ensino da disciplina complexo e de difícil institucionalização: a fragilidade dos seus fundamentos intelectuais, a dificuldade de validação externa, a especificidade da área, a carência de credenciais acadêmicas e a permanente necessidade de legitimação social. A configuração de uma profissão implica a existência de uma autonomia organizada — usualmente concebida e comandada por uma comunidade de pares — capaz de se auto-orientar em termos do desenvolvimento de uma agenda de pesquisa (Friedson, 1974). Associados à profissão, encontram-se instituições geradoras de conhecimentos codificados, bem como mecanismos destinados à sua reprodução e difusão.

Cada profissão possui também bordas definidas de forma a protegê-la da competição de outras profissões e não-profissões. No caso da administração pública, essa competição vem de ambas. No plano corporativo, advogados, administradores de empresas e economistas constituem os principais concorrentes em termos de profissões estabelecidas. No âmbito não-profissional, servidores públicos tendem a desenvolver uma visão auto-referenciada sobre os conhecimentos requeridos para o desempenho de suas funções e tendem a encarar com ceticismo possíveis contribuições da academia ao seu aprimoramento profissional. Os conhecimentos e habilidades derivados do cotidiano dos servidores públicos não são, no entanto,

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 4  
Out-Dez 1999

Francisco Gaetani, servidor público federal da carreira de gestores governamentais, professor do departamento de economia da PUC-MG e doutorando do Departamento de Governo da *London School of Economics and Political Science*

suficientes para proporcionar a configuração de uma disciplina profissional. O conhecimento profissional envolve elementos de hierarquia, codificação e regulação do acesso. Profissões demandam conhecimentos de natureza teórica, bem como o desenvolvimento de uma disciplina de análise que não se encontra livremente disponível. Esses conteúdos são cumulativos e encontram-se hierarquizados geralmente com base em critérios de senioridade, aos quais correspondem respectivos níveis de poder e responsabilidade.

A discussão da problemática de ensino de administração pública adotada neste artigo tem como principal referência a experiência norte-americana em função de dois fatores: a) o fato de ter sido a que mais influenciou o desenvolvimento da administração pública no Brasil nos ciclos do DASP e posteriormente da EBAP/FGV e b) o fato de a moldura político-institucional ser a que mais se aproxima do Brasil, em relação, por exemplo, ao Reino Unido ou à França. A ênfase, neste artigo, é sobre a problemática do ensino numa perspectiva acadêmica, embora programas de capacitação e atualização em administração pública não se restrinjam a formatos subordinados às lógicas típicas de instituições de ensino superior.

## **2. Os problemas do campo acadêmico e profissional: a referência norte-americana**

O setor público é usualmente percebido como o domínio da política e das leis. A esfera governamental é, portanto, definida, validada e legitimada, em bases políticas, pelo eleitorado e outros atores do sistema político. Não há uma corporação profissional responsável pelo controle de um grupo de técnicas e pela transmissão de conhecimentos de forma estruturada, em relação ao assunto. O problema da autonomia profissional é, por definição, insolúvel, dada à subordinação do exercício das funções profissionais na esfera pública e à autoridade conferida aos políticos por meio de mandatos eletivos. Embora no Brasil os textos constitucionais tenham sistematicamente criado condições para reivindicações na linha da formação de um serviço público autônomo e profissionalizado, na realidade, política e administração não têm se configurado de forma dicotômica, como ocorreu em países como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a Alemanha ou o Japão (Silberman, 1993). Nesse contexto, abordagens com base no discurso da competência<sup>1</sup> encontram ressonância, ao contrário do Brasil, onde burocracias do tipo weberiano clássico não chegaram a se consolidar de forma generalizada, dado o baixo grau de insulamento em relação ao sistema político.

Profissões demandam sistemas de conhecimento governados por abstrações requeridas para conceituar e modelar problemas e tarefas.

Abstrações são requisitos para autonomia profissional, ao mesmo tempo em que se constituem no domínio, por excelência, da universidade. Assim sendo, o problema da jurisdição da profissão é resolvido pelo levantamento de barreiras à entrada, constituídas pela exigência de crescentes níveis de abstração. Esse território tem nos catedráticos seus guardiões e principais referências acadêmicas.

Em termos comparativos, o ensino de administração pública proliferou especialmente num país onde a profissão estruturou-se de forma mais consistente: os Estados Unidos. No Reino Unido, a partir das reformas que resultaram na formação do serviço público inglês, no final do século passado, predominou o modelo do amador talentoso. Egressos de Oxford e Cambridge, geralmente formados em artes e humanidades, vieram a dominar a cúpula da administração pública britânica. Na França, o modelo forjado no pós-guerra, centrado nas *Grandes Ecoles*, proporciona uma formação complementar a uma elite graduada numa grande variedade de profissões, com destaque para a advocacia. No Reino Unido, verificou-se uma expansão da área profissional de administração pública na comunidade acadêmica, mas em proporções muito menores que nos Estados Unidos. Nos Estados Unidos, a profissão e a área de graduação alastraram-se no contexto do movimento reformista conhecido como *progressivism*<sup>2</sup>, e a burocracia era constituída por especialistas de nível superior egressos das camadas médias da sociedade, em contraste com a perspectiva mais generalista e elitista dominante na França e no Reino Unido (Page, 1992).

Nos Estados Unidos, a expansão do campo profissional da administração pública foi simultaneamente um produto e um impulsor da difusão da *rationale* da administração científica no setor público. A profissão foi estabelecida com base em processos de legitimação política e acadêmica. Houve uma extensiva massificação da profissão, amparada por um processo de certificação profissional. A opacidade das bordas da disciplina, as incertezas sobre a autonomia profissional e a falta de um nítido perfil não impediram o estabelecimento de uma expressiva base acadêmica para a administração pública<sup>3</sup>. Na base da expansão da chamada *progressive public administration*, encontrava-se a crença de que o melhor remédio contra o clientelismo e *patronage* era a adoção de um serviço público profissionalizado. Competência profissional em administração pública era o antídoto contra os custos do amadorismo em governar. Certificação acadêmica era a estratégia adotada para garantir que os administradores públicos possuísem um nível mínimo de competência para o desempenho de suas funções no governo.

Embora a eleição de políticos para o exercício de mandatos majoritários fosse considerada a essência da democracia, isso não implicava que não fosse reconhecida a necessidade de profissionais especialistas em assuntos de governo, tais como formulação e implementação de políticas<sup>4</sup>.

Altos servidores eram demandados para exercer poderes discricionários, dependendo do grau de autonomia que gozavam em relação aos dirigentes e do grau de generalidade da legislação. Essas habilidades podiam ser aprendidas pela experiência ou por processos formais de capacitação. Enquanto a primeira enfatiza “aprender na prática”, intuição e conhecimento tático, o segundo valoriza o desenvolvimento de capacidades analíticas e o acúmulo de conhecimentos estruturados. A melhora na capacidade de julgamento dos altos funcionários idealmente implicava uma combinação de ambos. Mas o aspecto distintivo da profissão de administrador público era o fato de seu recrutamento dar-se com base em uma formação em competências que prescindiam do critério de lealdade política ao governo de plantão (Skowronek, 1982).

No caso norte-americano, o compromisso da comunidade acadêmica e dos profissionais de administração pública com o balizamento constitucional de democracias representativas historicamente significou uma ênfase acentuada nos valores relacionados com o interesse público. Esse viés normativo desenvolveu-se amparado na clássica (e artificial) divisão entre política e administração, formulada pelo Presidente Wilson — ele mesmo um professor de administração pública — no final do século passado. Entretanto, uma vez estabelecida como campo do conhecimento legitimado socialmente, a área de administração pública procurou insular-se das esferas da política, do Direito e de outras disciplinas associadas. O foco na proteção do interesse público acabou gerando um excesso de rigidez que enfatizava de maneira desequilibrada a forma e a legalidade de procedimentos, uma postura inadequada e de certa maneira conservadora para uma realidade em fase de crescentes mudanças a partir dos anos 60. *Progressive public administration*, um movimento que havia nascido na virada do século como fruto e catalisador de mudanças em um processo de reforma política, foi perdendo sua dimensão constitutiva fundamental, ao mesmo tempo em que sua difusão nas universidades ampliava-se. O resultado foi o chamado “paradoxo da profissionalização”: o prestígio e o respeito dos burocratas começaram a declinar na medida em que se espalhavam os cursos e escolas de administração pública (Cigler, 1990: 637). Embora a área tenha-se consolidado do ponto de vista formal, com uma entidade nacional providenciando validação e referências externas às escolas, seu mandato começou a perder valor político com o fim do período conhecido como *the great society*, quando a expansão do estado de bem-estar social resultou na era do *big government*.

A primeira grande onda de renovação na área de administração pública veio a partir do surgimento das escolas de políticas públicas, com sua ênfase na gestão de políticas e na implementação de programas de ação governamentais. Essas mudanças não só revalorizaram o papel do

governo, como também o fizeram com os envolvidos na operacionalização de programas finalísticos. A contribuição de profissionais engajados no dia-a-dia dos processos de implementação de políticas passou a ser reconhecida e incorporada. Aberturas de interlocução para empreendedores privados, organizações não-lucrativas e políticos passaram a ser importantes. Além disso, as escolas de políticas públicas passaram a enfatizar habilidades e competências oriundas das áreas de economia e administração de empresas.

O foco começa a mudar para a chamada gestão pública, no final da década de 70 e no início dos anos 80, com especial atenção às funções executivas desenvolvidas no âmbito de organizações públicas. Gerências intermediárias, e não apenas altos funcionários, passaram também a ser objeto de pesquisa e assessoria, dada a preocupação com uma perspectiva mais executiva — centrada nos resultados — e menos burocrática — centrada nos procedimentos — das atividades de governo. Além disso, as escolas de políticas públicas dedicavam especial atenção ao ambiente no qual as instituições públicas encontravam-se inseridas, bem como as relações que mantêm com a sociedade e com outras áreas de governo. Com isso passaram a incorporar contribuições de outros campos das ciências sociais, notadamente das ciências políticas e da economia, requeridas para a análise de fenômenos que transcendiam as fronteiras de órgãos públicos, em contraste com o legado da administração científica então predominante. Garson and Overnam (1983) identificaram o deslocamento da ênfase de administração para gestão, bem como a crescente preocupação com elementos mais assertivos envolvidos nessas novas nuances.

Ao mesmo tempo, o chamado *best practices movement*, com sua ênfase em práticas inovadoras, começou a disseminar-se nos Estados Unidos, em especial nos níveis estadual e local. Essas iniciativas contribuíram para diluir a importância dos argumentos baseados na autoridade de especialistas. De acordo com essa perspectiva, a competência técnica específica não é tão relevante como, por exemplo, habilidade política, liderança e outros talentos não necessariamente estruturáveis sob a forma de conhecimento acadêmico. As escolas de políticas públicas são orientadas por motivações de pesquisa, preocupadas com elementos de natureza fundamentalmente prática: o que funciona, o que produz resultados, quais as razões que explicam o sucesso de certas iniciativas, entre outras. As ambições dos pesquisadores são mais pragmáticas, modestas, efêmeras e delimitadas que no caso da administração pública tradicional, sempre vinculada à herança da chamada administração científica e às grandes questões relacionadas com a problemática de governar. Por outro lado, há a crença de que um relacionamento mais próximo com o mundo da prática possibilitaria a essas escolas produzirem contribuições mais efetivas na execução de mudanças. Os novos discursos que passaram a multiplicar-se na

área da gestão pública, como os que ensinam a “criação de valor público” (Moore, 1996) ou que defendem “agregação de valor aos resultados para os cidadãos” (Barzelay, 1992), são reveladores dessa nova pluralidade de propostas.

### 3. Um breve retrospecto histórico

A administração pública como temática disciplinar foi introduzida no Brasil por ocasião do ciclo político do Estado Novo. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi o principal *locus* de sua difusão, desde sua criação até meados dos anos 50. Seu protagonismo incluía uma cruzada sem par na história do país a favor da criação e estruturação de uma burocracia meritocrática e profissionalizada. No bojo dos esforços desenvolvidos sob o regime autoritário de 1937 a 1945 e no período que se seguiu, o DASP foi o principal nucleador da problemática da administração pública no país. Suas iniciativas incluíam a realização de concursos públicos, esforços no sentido de se institucionalizarem os planos de carreira (com cargos e salários definidos de forma acoplada ao sistema do mérito), políticas de capacitação de pessoal e desenvolvimento de recursos humanos, estabelecimento de laços de cooperação técnica com outros países (notadamente os Estados Unidos), veiculação de produção científica por meio da Revista do Serviço Público (a principal publicação da área até os anos 60), desenvolvimento de estudos relacionados com a modernização do setor público, assessoramento nos processos de reforma administrativa, etc.

O ensino de administração pública era fundamentalmente fragmentado. Os principais conteúdos eram derivados da escola de administração científica, com destaque para estudos na área de organização e métodos, cargos e salários e compras de materiais, complementados com uma grande ênfase no direito administrativo e constitucional. Os programas de treinamento, em muitos casos, eram articulados com a sistemática de concursos, de modo que muitos cursos revestiam-se de caráter preparatório para as seleções, e outros, de introdutório ao serviço público, no âmbito do período do estágio probatório. Posteriormente foi criada uma escola de serviço público no próprio DASP, para consolidar esses programas de capacitação. Os programas de formação não chegaram a lograr *status* acadêmico, num momento em que o órgão não gozava do prestígio do passado nem do respaldo político que usufruía no período autoritário. Na medida em que o DASP ia perdendo espaço nos governos JK e João Goulart, sua importância foi esvaziando-se, bem como a ênfase nos processos de formação e qualificação de servidores públicos.

Neste meio tempo o ensino de administração pública na América Latina expandiu-se no período pós-guerra, em função da expansão do mercado de trabalho no setor público, incluindo governos nacionais e sub-nacionais, empresas estatais, fundações e autarquias. A crescente complexidade das atividades de gestão governamental, bem como o fato de o Estado ter assumido um número crescente de funções de natureza social e política, resultou num aumento da demanda por maior e melhor capacidade administrativa. Essas capacidades envolviam basicamente a criação e organização de instituições orientadas para a melhoria da administração pública nos três níveis de governo, a realização de reformas administrativas sintonizadas com os ideários da administração e planejamento para o desenvolvimento, o fortalecimento dos processos de gestão e aprimoramento de recursos humanos e o fomento das atividades de intercâmbio de informações e experiências destinadas a incentivar inovações (Kliksberg, 1983: 39).

O ensino de administração pública como disciplina acadêmica no Brasil foi introduzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1952, com a criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), sob os auspícios das Nações Unidas e no contexto de programas de cooperação técnica com os governos norte-americano e europeu. A EBAP foi a primeira (e sempre a mais importante) de um conjunto de 29 instituições de ensino superior que chegaram a abrir cursos de administração pública no Brasil nas décadas de 50 e 60 (Warlich, 1967)<sup>5</sup>. No decorrer desse período, a cooperação com instituições acadêmicas norte-americanas foi decisiva para o estabelecimento da agenda de ensino e pesquisa, que marcaria o nascimento da história dessa área no ensino superior brasileiro. O eixo norteador desses esforços era a difusão da administração científica, notadamente em termos das práticas codificadas sob a sigla POSDCORB. A interação com universidades americanas deu-se basicamente pela vinda de professores norte-americanos, para lecionar em cursos no Brasil, e da titulação de professores brasileiros em programas de mestrado e doutorado de escolas norte-americanas. Além disso, programas de cooperação mantidos com a USAID e a Fundação Ford viabilizaram a aquisição em inglês, e em alguns casos a tradução de diversos clássicos de administração pública e para o desenvolvimento, de textos que seriam posteriormente adotados intensamente nos programas de graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento.

Na segunda metade dos anos 60, a área encontrava-se em plena expansão, com a realização de Conferências Anuais de Administração Pública e com as escolas que participavam do circuito nacional de discussões engajadas em processos de instalação e consolidação de frentes de trabalho que incluíam: atuar em processos de reforma administrativa, fomentar a prestação de serviços a instituições governamentais, assessorar

as três instâncias de governo, bem como os três poderes nos seus esforços de modernização, e criar as bases para o desenvolvimento de atividades de pesquisa aplicada. Os principais temas em discussão na época situavam-se na diferenciação entre administração pública e privada, na persecução da agenda racionalizadora da administração científica, na persistência da cruzada meritocrática contra o clientelismo e na incorporação dos avanços proporcionados pelas escolas de relações humanas e teorias dos sistemas.

Desde seu início, a administração pública brasileira vinha procurando desenvolver-se a partir do modelo norte-americano, fortemente assentado na dicotomia público e privado e na vitalidade política da *progressive public administration*. Essa distinção resultou na estruturação nos EUA de duas comunidades acadêmicas distintas, mas fortemente relacionadas. Segundo Waldo (1955: 56).

“A administração de empresas e a administração pública desenvolveram-se como disciplinas aliadas, e tem sido bem grande a contribuição mútua entre ambas, especialmente a contribuição da administração de empresas à administração pública. A aspiração de muitos dos criadores da administração pública foi aplicar ao governo métodos do setor privado. Considerando-se o movimento de administração científica como inerente à administração de empresas, temos de concluir que a administração pública muito deve a esta última”.

No Brasil, embora essa aparentasse ser a tendência no início da década de 60, os desenvolvimentos foram outros. A inflexão deu-se na segunda metade dos anos 60, por ocasião da ocorrência de dois eventos marcantes na história do ensino de administração pública no Brasil, que foram o lançamento pela FGV/EBAP da Revista de Administração Pública, o mais importante periódico da área desde sua publicação, e a criação do programa de mestrado em administração pública, ambos em 1967. Paradoxalmente, a área começa a declinar a partir deste instante. As macrocausas que explicam o retrocesso foram: a Constituição de 1967 e Decreto-Lei 200, o “milagre econômico” e o endurecimento do regime autoritário iniciado em 1964.

O debate em curso nos EUA na época girava em torno da necessidade de uma aproximação maior entre o ensino de administração de empresas e de administração pública. Defendia-se uma maior integração entre ambas as tradições, que tinham na administração científica boa parte de sua origem comum. Os currículos dos dois cursos deveriam guiar-se por um “conceito integrativo”. Caldwell (1965) afirmava que:

“No mundo moderno, nenhuma linha divisória muito nítida separa a administração governamental dos processos administrativos da sociedade em geral. A organização de estudos administrativos nas universidades terá que acabar correspondendo a essa realidade”.

Embora esse debate não tenha prosperado nos EUA, no Brasil o desenrolar dos acontecimentos revela que se caminhou para uma fusão ou integração, que na prática resultou na absorção da administração pública pela área de administração de empresas, em termos gerais. O resultado foi a adoção de currículos integrados nos cursos de Administração, sem adjetivações. Em alguns casos, manteve-se a qualificação “ênfase em administração pública” até o momento em que ficou claro o baixo apelo mercadológico dessa denominação. Ao longo do tempo, administração tornou-se sinônimo de administração de empresas.

A reforma administrativa de 1967, baseada nos princípios de descentralização e delegação, viabilizou a reorganização do Estado brasileiro em bases gerenciais, libertando-o da camisa de força imposta pelos princípios e constrangimentos legais que regem a vida administrativa na administração direta. Todo o processo de intervencionismo estatal deflagrado a partir daí ocorreu por meio da utilização de pessoas jurídicas de direito privado, notadamente as empresas estatais e as fundações. Dada a liberdade gerencial e a emulação de arranjos organizacionais típicos de administração de empresas, iniciou-se um processo de erosão do *ethos* da administração pública, não identificada no plano microeconômico com as novas formas de gestão incentivadas pela reforma. Se, do ponto de vista global, a reforma foi um sucesso, ao criar as condições para que o Estado viesse a cumprir um novo papel no ciclo de desenvolvimento que se iniciava, a longo prazo significou tornar a expansão das organizações governamentais imune ao controle público, dado seu elevado grau de capacidade auto-organizativa. Do ponto de vista de formação de quadros, no entanto, o *ethos* da chamada administração para o desenvolvimento libertou-se da matriz política da *progressive public administration*. Na medida em que cada instituição organizava-se como bem entendia e em bases privadas e gerenciais, a especificidade da administração pública começou a diluir-se.

O “milagre econômico” acarretou o *boom* do ensino de administração de empresas no país. Os cursos multiplicaram-se. A demanda por executivos não tinha como ser atendida, dada a relativamente baixa capacidade instalada do ensino superior no país. O fornecimento de profissionais para o mercado privilegiava até então áreas mais consolidadas profissionalmente, como Direito e Engenharia. A passagem dos anos 60 para os 70 marca a proliferação de cursos de Economia e Administração de Empresas. Os profissionais egressos desses cursos foram imediatamente absorvidos pelo novo mercado de trabalho estatal, completamente diferente das

ossificadas estruturas da administração direta vigentes no início dos anos 60, e pela demanda privada. Nesse contexto, o debate sobre a integração curricular dos programas de administração pública e de empresas foi atropelado em favor da segunda ênfase. Cada vez mais o profissional do setor público que se buscava tinha características próximas de sua contraparte do setor privado. Acrescente-se a isso a ascensão da profissão de economistas, que passaram a ocupar os principais espaços nos ministérios, no auge do ciclo do planejamento no Brasil. Assim, a incipiente comunidade de administradores públicos viu-se pressionada duplamente pelo mercado de trabalho público e privado e pela concorrência profissional direta.

O endurecimento do regime autoritário, notadamente a partir de 1969, produziu um terceiro efeito negativo sobre a área: a burocratização da reforma de 1967. Modernização administrativa tornou-se parte integrante do projeto nacional de desenvolvimento, a ponto de se criarem instituições com essa finalidade no Ministério do Planejamento e em vários órgãos finalísticos. Esses setores de modernização administrativa eram centrados especialmente em reformulações na área de organizações e métodos, sempre seguindo uma lógica expansionista consistente com a ampliação do papel do Estado na vida sócio-econômica do país. Mas eram iniciativas excessivamente concentradas nas estruturas organizacionais do governo, e sempre cumprindo um papel secundário em relação à dominante cultura do planejamento (autoritário) que prevaleceu sobre a área econômica até o final da década de 70. Dessa forma, a área de administração pública foi sendo esvaziada em termos de importância pelo fortalecimento da administração indireta, organizada em bases empresariais e esterilizada em termos de vitalidade pela sua despolitização e formalização, devido à ascensão de uma cultura gerencial de natureza cada vez mais tecnocrático-autoritária.

Na virada dos anos 70 para os 80, o importante esforço de modernização levado a cabo pelo Ministério da Desburocratização repercutiu na comunidade acadêmica da área de administração pública, mas o processo de redemocratização já provocava o congestionamento da agenda nacional em vias de retornar ao Estado de Direito. Os programas de administração pública estavam reduzidos a proporções bem menores que dez anos antes, e, mesmo na EBAP/FGV, a orientação do ensino era cada vez mais voltada para uma formação empresarial, dada a natureza da demanda do mercado de trabalho do setor público. A década de 80 marcou o encolhimento do Estado em função da recessão e da estagnação, com repercussões óbvias sobre a oferta de ensino, desestimulada frente à contração da demanda. Na primeira metade dos anos 80, a EBAP/FGV descontinua seu programa de graduação em administração pública e estanca a renovação da área na sua base, nos programas de graduação, na principal escola de administração pública do país. Iniciativas na área de graduação, vinculadas a projetos de

carreira (*a la ENA*) na EAESP/FGV e na FJP/MG, também são eliminadas por falta de sustentação dos governos estaduais. A ANPAD, entidade que congrega os programas de pós-graduação em Administração, passou a ser crescentemente orientada para áreas relacionadas com administração de empresas. O processo de formação de doutores no exterior praticamente cessou.

Curiosamente, os anos 80 marcaram a inflexão da administração pública no plano internacional, revitalizada pelo advento da nova gestão pública. Na contramão do que se passava no exterior, e dado o insulamento do país e seu relativo fechamento econômico e político, *vis a vis* a comunidade internacional, não foi surpresa o fato de essa Assembléia Nacional Constituinte produzir um desenho idealizado de um país a partir do passado e não baseado nas tendências em curso no cenário internacional. O debate sobre a organização do Estado brasileiro foi recolocado nos termos anteriores a 1967. Cabe registrar a criação da Escola Nacional de Administração Pública e o projeto abortado em seguida de se iniciar a modernização do Estado a partir de uma elite de quadros selecionados com base nos critérios do mérito e da competência. Mas o modelo então adotado não possuía uma clara identidade, em que pese as influências dos programas de administração pública e de políticas públicas das escolas norte-americanas. Na verdade, apenas em 1995 o tema administração pública volta à agenda nacional em função da atuação de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Só então a problemática do ensino de administração pública, então moribunda, volta a ser retomada tanto no plano governamental quanto acadêmico. A ascensão do tema à agenda nacional, a retomada de concursos públicos para carreiras estratégicas (acompanhados por programas de treinamento introdutórios) e um intenso programa de educação continuada iriam contribuir para o renascimento da problemática do ensino da administração pública nos âmbitos acadêmico e governamental.

#### **4. O impacto da nova gestão pública sobre o ensino de administração pública**

Quatro vetores relacionados com o fenômeno da Nova Gestão Pública podem ser identificados como reponsáveis por uma profunda revitalização da administração pública a partir dos anos 80: dois originários no campo das idéias e dois relacionados com transformações mais amplas em escala mundial.

As duas principais fontes de idéias que combinadas deram origem à nova gestão pública (Hood, 1991) foram, de uma lado, a nova economia institucional, do outro, variantes do “gerencialismo” — “*managerialism*” —

(Aucoin, 1990). As duas vertentes são provenientes de áreas distintas da administração pública tradicional: economia e administração de empresas.

A nova economia institucional inclui um conjunto variado de autores e abordagens, com destaque para:

- a escola da escolha pública, cujas análises baseiam-se no comportamento dos atores públicos e privados em contextos institucionais, a partir da interação entre a dinâmica de seus interesses e as estruturas de incentivos existentes (Buchanan and Tullock, 1962; Tullock, 1965; Olson, 1965 e Niskanen, 1971);

- a teoria de agente-principal centrada no entendimento de que as relações entre as partes são como uma cadeia de relações contratuais em que o titular contrata um agente, para desempenhar tarefas em seu nome, em troca de compensações (Moe, 1984 e 1990; Pratt and Zeckhauser, 1985 e Bendor, 1988);

- a economia dos custos de transação, orientada para a comparação dos custos de arranjos institucionais do tipo prevalente no mercado com os internalizados em estruturas hierárquicas (Williamson, 1985; North 1990).

Já o “gerencialismo” situa-se no contexto do desenvolvimento e renovação das teorias de administração de empresas. Envolve um conjunto de doutrinas de reformas administrativas, exemplificado nas idéias de:

- profissionalização da gerência, reconhecida como uma competência transmissível e replicável, indispensável para a melhoria do desempenho organizacional (Pollitt, 1990);

- ênfase em processos de delegação com o correspondente aumento da capacidade discricionária dos gerentes (Martin, 1983);

- foco nos processos de mensuração e explicitação de produtos das atividades (Carter, 1988);

- adequação da cultura das organizações às necessidades do negócio (Peters and Waterman, 1982);

- orientação para o atendimento ao cidadão, visto também como cliente (Barzelay, 1992).

Enquanto as idéias provenientes da nova economia das organizações tiveram no ambiente acadêmico norte-americano sua origem, a vertente gerencial foi adquirindo nitidez, principalmente a partir de ações pragmáticas levadas a cabo por governos em busca de respostas para problemas imediatos. No primeiro caso, os chamados econocratas foram os principais responsáveis pela incorporação de novos conceitos às ações de governo orientadas para processos de ajustes macroeconômicos e abertura comercial. No segundo caso, o uso intensivo de consultorias privadas funcionou como principal veículo de assimilação de novas idéias pelos governos que foram pioneiros nas práticas da nova gestão pública: Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido. Embora essa gestão tenha sido

frequentemente alinhada com as ideologias associadas à nova direita, em função da projeção internacional do Thatcherismo, foram governos trabalhistas na Nova Zelândia e na Austrália que iniciaram diversas das mais relevantes inovações na área da gestão pública. Nesse sentido, os três casos mencionados sugerem tratar-se de idéias que transcendem a tradicional dicotomia direita-esquerda, com alcance e repercussão mais amplas, embora ainda fortemente associadas com a matriz cultural e institucional (Weaver and Rockman, 1993) anglo-saxônica.

Os outros dois vetores que estão redefinindo o contexto do ensino da administração pública são a revolução tecnológica e a internacionalização da administração pública. Tratam-se de fenômenos interrelacionados, que estão ocorrendo em velocidade superior à compreensão de suas conseqüências, limitações e possibilidades. São processos em curso. As transformações nas estruturas de governança decorrentes de ambos não se encontram ainda consolidadas, e, em vários casos, caminha-se para situações de aceleração do ritmo das mudanças, o que torna ainda mais problemáticos os processos de consolidação de instituições em contextos marcados por intensa turbulência política e econômica, como no Brasil.

A revolução tecnológica vem provocando a crescente incorporação de novas tecnologias nos processos de produção e provisão de serviços públicos (Hood, 1991; Margetts, 1995). As sucessivas ondas de inovação tecnológica têm criado inúmeras oportunidades para o desenvolvimento de novas formas de gestão pública. Além disso, a tecnologia tem revolucionado atividades típicas de governo, como as relacionadas com processos, controles e armazenamento de informações. As metáforas para designar essa nova realidade são várias: sociedade de redes, governo digital, Estado virtual, etc. O principal desafio para os governos reside em desenvolver a capacidade de selecionar e reter tecnologias de informação que se constituam em ativos estratégicos dessa nova realidade, de modo a influenciar decisivamente novos processos de formulação e de tomada de decisão que incorporem esses avanços tecnológicos no campo das políticas públicas. Problemas de assimetria de competência, captura, tráfico de influência, entre outros, envolvendo o governo e outros atores nesses processos, constituem problemáticas-chave nessa discussão. As novas tecnologias da informação vieram para ficar, mas introduziram um nível adicional de complexidade aos processos decisórios governamentais (Margetts, 1995: 101), com intensos impactos sobre a capacidade institucional-administrativa do Estado. Se por um lado viabilizaram e impulsionaram o florescimento de novas técnicas associadas com a nova gestão pública (exemplo: *outsourcing*, *downsizing* etc), por outro não configuram *per se*, necessariamente, um novo padrão de organização da esfera pública. Mas o fato é que os avanços proporcionados pela revolução tecnológica, uma vez

demonstrados, não têm mais como serem colocados de lado nos processos de reestruturação das atividades governamentais<sup>6</sup>.

A internacionalização da administração pública deve-se ao crescente papel desempenhado por organismos internacionais, como as Nações Unidas e suas diversas agências (UNICEF, UNDP, FAO, CEPAL, etc), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a OCDE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc. No plano da formação de blocos político-econômicos e macrorregionais, a União Européia, o NAFTA e o MERCOSUL também apontam na direção de diferentes instâncias de regulação governamental supranacional. A contrapartida disciplinar desses processos, que tem sido a emergência de redes acadêmicas internacionais nas áreas de administração e gestão pública, bem como o surgimento de novos periódicos acadêmicos em vários países, é um indicativo de uma revitalização mais ampla do debate em torno da área de gestão pública. A criação de áreas temáticas, relacionadas com gestão pública na OCDE (PUMA) e no Banco Mundial, e a revitalização do CLAD na América Latina sinalizam a revalorização da problemática de *governance* nos organismos supranacionais. A temática da gestão pública integra a agenda dessas organizações que hoje constituem importante mercado de trabalho para profissionais da área, bem como publicam periódicos, estudos e pesquisas sobre a evolução do tema em seus países membros<sup>7</sup>.

Mas, se os quatro vetores proporcionaram oportunidades de renovação e redefinição da área de gestão pública, todos apresentam também problemas de incorporação pelos programas de ensino em administração pública. Esses vetores — a influência das áreas de escolha pública e administração de empresas, a revolução tecnológica e o processo de internacionalização da administração pública — agravam o problema da interdisciplinaridade. Administração pública não tem como ser estudada ou ensinada fora de uma perspectiva interdisciplinar, mas não se pode perder de perspectiva que seu fundamento básico tem sua âncora no contexto de um discurso eminentemente político (Mainzer, 1994). O risco maior envolvido na convergência dos quatro elementos, mencionados como revitalizadores da discussão da problemática de administração pública, é o agravamento de sua despolitização, seguramente uma das maiores causas do declínio da área no período pós-guerra<sup>8</sup>. Mainzer (1994: 380) adverte para o fato de que “na prática, o estudo interdisciplinar de administração pública tende a ignorar o sistema político.” Esse fenômeno ocorre porque um projeto interdisciplinar: a) demanda uma grande base de conhecimentos específicos, b) resente-se da ausência de um foco básico, c) tende a valorizar algumas disciplinas em detrimento de outras, d) frequentemente abstrai considerações de ordem moral-normativa e e) enfrenta severos problemas de comunicação e compreensão entre linguagens distintas.

Assim sendo, a repolitização do debate sobre a área de administração pública constitui-se na alternativa à operação das forças centrífugas, representadas por conteúdos disciplinares específicos e fragmentados. Se no passado o conceito integrativo referia-se a uma abordagem mais articulada da problemática de administração, abrangendo a esfera pública e a empresarial, no presente a nucleação das tensões inerentes à configuração da disciplina não pode esvaziar o caráter político, situado na sua origem no final do século XIX, na Europa e nos EUA.

Maor and Stevens (1997) avaliam que o advento da Nova Gestão Pública foi importante para os setores de recrutamento e treinamento em cinco áreas: descentralização, estilo gerencial, comprometimento do setor privado, mensuração de desempenho e contratação externa. A erosão das estruturas unificadas e centralizadas do serviço público resultou em uma administração pública mais plural e heterogênea, com diferentes características e necessidades de capacitação. Na medida em que a iniciativa de promover programas de capacitação tornou-se mais delegada e menos centralizada, a diferenciação dos arranjos provedores ampliou-se. O estímulo à adoção de um estilo gerencial semelhante ao prevalecente no setor privado significou a valorização da capacidade gerencial de executivos tomados individualmente, bem como a relativização dos sistemas de carreiras e empregos para a vida toda. A fixação dos salários de altos executivos públicos passou a ser definida em bases individuais e não mais de acordo com antigos planos de cargos e salários. A remuneração passou a ser estabelecida em função de indicadores de desempenho, vinculados à *performance* individual e institucional. O setor privado passou a ser um provedor cada vez maior de serviços nas áreas de capacitação e recrutamento, beneficiando-se de iniciativas de terceirização e diversificação de fontes de prestação de serviços para os órgãos governamentais. Esse processo foi ainda mais intensificado a partir da contratação de executivos privados para cargos de alta responsabilidade e do estímulo à entrada lateral nos diversos níveis do serviço público.

## 5. Negócios inacabados e novas fronteiras

Certificação por meio de instituições acadêmicas, bem como associações com universidades como base para uma categoria ocupacional adquirir *status* profissional, não parece ser uma tendência, em que pese experiências isoladas nesta direção, como a da Escola de Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro e a da Universidade Estadual de São Paulo/Piracicaba. Analogamente, trabalhar para o governo não confere *status* profissionalizante além da relação funcional, dada a ausência de mecanismos de validação externa. Dois elementos contribuem para manter a área

de gestão pública como sistema aberto: sua difusa base de conhecimentos e sua problemática jurisdição. No primeiro caso, trata-se de uma base de conhecimentos marcada pela natureza interdisciplinar do campo e pelas complicações envolvidas na sua codificação e difusão. No segundo caso, as fronteiras disciplinares e profissionais são, necessariamente, nebulosas. A experiência mineira possui uma outra especificidade: os alunos recebem um salário mínimo, para se dedicarem integralmente aos estudos, e, ao se formarem, ingressam automaticamente em uma carreira do serviço público estadual. Esse modelo, uma variante de tentativa semelhante empreendida pela FGV-SP nos anos 80, depende no entanto da capacidade de a escola institucionalizar-se a ponto de sobreviver a turbulências políticas decorrentes das mudanças de governo. O fato de se tratar de um curso de graduação mantido por um governo estadual e orientado para a formação de quadros de carreira é, no entanto, surpreendente. Não é realista, contudo, esperar um fortalecimento do ensino de graduação da administração pública, porque não há incentivos neste sentido. Além disso, não se trata de reservar a função de trabalhar no estado para uma corporação profissional específica. A tendência é, ao contrário, de se recrutar cada vez mais profissionais oriundos de diversas áreas para o exercício da função pública, na maior parte dos casos de natureza interdisciplinar e generalista.

No plano da pós-graduação *strictu sensu*, a ascensão do tema reforma administrativa à agenda nacional proporcionou também uma revitalização da área de administração pública no ambiente acadêmico, até recentemente restrita à FGV-RJ. Nos últimos anos, as áreas de concentração em administração pública e similares expandiram-se, passando a incorporar escolas como a UFBA, a EAESP/FGV e a EGMG/FJP, entre outras. Além disso, a área passou a ganhar espaço em programas de ciência política, como os mantidos pela UnB, USP e o IUPERJ. O próprio Ministério da Educação, via CAPES, abriu em 1995 uma linha especial de programas de apoio para pesquisa e pós-graduação orientada para o campo da Reforma do Estado, o que contribuiu para alavancar iniciativas na área. A expansão da pós-graduação é condição *sine qua non* para a constituição de uma massa crítica capaz de alavancar pesquisa em administração pública, estagnada desde o início dos anos 80 (Souza, 1998). A outra alternativa depende do direcionamento do poder de encomenda governamental nessa área. As publicações da ENAP sobre administração pública brasileira no período 1993-1997 são exemplares de um notável esforço, realizado com poucos recursos e com um grupo muito reduzido de pesquisadores permanentes. É razoável supor que em parceria com instituições acadêmicas essa área de pesquisa aplicada possa expandir-se e deitar raízes mais duradouras na instável paisagem institucional governamental.

Merece registro também o trabalho que a EAESP/FGV (Spink e Clemente, 1997) vem desenvolvendo na linha do chamado *best practices approach* desde 1996, com o apoio da Fundação Ford. O ciclo anual de premiações de experiências inovadoras exitosas (em geral no nível estadual e municipal) vem sendo acompanhado por um processo de geração de investigações e análises relacionadas com os programas. A ENAP também vem patrocinando iniciativa semelhante por intermédio do ciclo de premiações Helio Beltrão, que focaliza experiências inovadoras, especialmente no âmbito da qualidade da administração pública federal (Petrucci e Rua, 1996; Ferreira e Umbelino, 1997; Petrucci e Umbelino, 1998). Essa iniciativa encontrou expressiva receptividade na administração federal, como demonstrou o número de projetos apresentados e sua recorrência. A utilização dos registros como material de ensino nos cursos ministrados pela escola é outro indicador da riqueza do material disponibilizado. A orientação da premiação situa-se na perspectiva de se buscar direcionar essa base de experiências para um banco de casos, formatados e adequados a objetivos didáticos que visam intensificar seu aproveitamento. A ausência de uma base institucional acadêmica dificulta, no entanto, as possibilidades dessa massa crítica ser aproveitada de maneira sistemática, seja como insumo para ensino, seja como parte de processos de pesquisa mais amplos. Na medida, no entanto, em que a ENAP consolidar sua atuação como centro de desenvolvimento de recursos humanos, pesquisa aplicada e publicação na área da gestão pública, espera-se que essas dificuldades sejam superadas.

A experiência da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, no período 1988-1990, e em menor grau 1995-1998 (no segmento de capacitação de servidores de carreiras), gravitou em torno da formação em administração pública do chamado “administrador necessário”. Os programas de formação foram desenhados a partir da idealização do egresso, um profissional das carreiras de gestão governamental ou analistas de orçamento ou finanças e dos conteúdos formativos necessários para a capacitação desses servidores. Nesses casos, os programas de capacitação inseriam-se nas necessidades identificadas como requeridas para o desempenho de funções no contexto de carreiras. Embora a reforma administrativa de 1998 contemple, no texto da emenda constitucional aprovada, o dispositivo relativo à criação de escolas de governo no plano estadual, a exemplo do federal, predomina ainda uma ampla indeterminação em relação a se os arranjos institucionais que prevalecerão serão baseados em programas que vinculem o ensino de administração pública a sistemas de carreiras (aí incluídos programas de formação básica e aperfeiçoamento, eventualmente associados com mecanismos de ascensão funcional). Alguns estudos (ex: Petrucci *et al*, 1995) revelam resultados positivos dos programas

desenvolvidos na ENAP, vinculados a processos de recrutamento para carreiras, mas essa conclusão não foi suficiente para a promoção de uma institucionalização mais duradoura do modelo, em que pese o ciclo de concursos do período 1995-1998. Na medida em que não se institucionalizam mecanismos de recrutamento e promoção no contexto do serviço público estatutário, a tendência é que os programas de capacitação esgotem-se em si mesmos, sem cumprirem papéis outros relacionados com a problemática de carreiras.

Uma possível abordagem da temática de capacitação de recursos humanos é a que privilegia os chamados insumos formativos que possam vir a contribuir para um produto-educacional-meta (Kliksberg, 1983). Essa perspectiva foi adotada na ENAP no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ao se selecionar um conjunto de conteúdos sintonizados com o teor do Plano Diretor da Reforma do Estado e ao se oferecer uma expressiva programação de cursos afins, de forma periódica e recorrente. Com isso se difundiu um conjunto de idéias, práticas e valores associados com a chamada administração gerencial no plano nacional, dentro de uma perspectiva de educação continuada, orientada para instrumentalizar uma mudança de cultura, de burocrática para gerencial. Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador passaram a ser empregados na capacitação de recursos humanos no setor público a partir de 1997 em todo o país, ora dentro de uma perspectiva de uma oferta estruturada de programas considerados necessários, ora procurando atender de forma descentralizada à demanda de órgãos públicos dos três níveis de governo. Os quantitativos de alunos treinados nesses programas são expressivos, como demonstram os relatórios anuais de instituições como a ENAP, a FESP, a FUNDAP, a EGMG/FJP, a Fundação Joaquim Nabuco e a própria rede de ensino superior envolvida nesse programa. A ausência de estudos relacionados com o impacto desses cursos sobre as instituições de onde vieram os participantes dificulta uma avaliação mais substantiva dos resultados desses programas.

Nesse contexto de transformações, os governos podem adotar basicamente três atitudes no que se refere ao processo de capacitar servidores para mudanças (Dugget, 1996): substituir antigos servidores por novos quadros, apostar nos efeitos das mudanças demográficas, com a reposição de servidores que se aposentem por jovens ingressos, com o perfil mais próximo do que se deseja, e tentar requalificar os servidores em áreas e conteúdos que são considerados prioritários. Tem-se tentado combinar os três. Os treinamentos realizados com recursos do FAT representam a terceira alternativa, enquanto o recrutamento e treinamento introdutório para as carreiras de Estado representam as duas primeiras. No caso do Brasil, permanece a dificuldade de se estabelecer uma grade

diferenciada de conteúdos e arranjos orientados para distintos grupos de servidores, em variados estágios de carreira. A inexistência de sistemas de carreiras estruturados tende a favorecer a organização dos programas de capacitação a partir da oferta e não de categorias de demanda.

Na esfera da difusão de novas idéias, é fundamental destacar o papel desempenhado pela RSP Revista do Serviço Público, que vem desde seu relançamento constituindo-se no principal *locus* do debate em torno da reforma do Estado e da nova gestão pública no país. Curiosamente, a atual RSP reproduz, guardadas as devidas proporções e no que tinha de melhor, o perfil da RSP da época do Conselho Federal do Serviço Público e da criação do DASP. A revista aglutina contribuições de acadêmicos, profissionais da área pública, estudantes dos diversos programas da escola e traduções de artigos de relevo no debate internacional da área. A projeção da RSP em relação à RAP sinaliza, de certa forma, o paradoxo do distanciamento da instituição acadêmica, melhor equipada para lidar com o tema, das discussões fundamentais sobre a nova gestão pública. Ao mesmo tempo, um centro de formação de recursos humanos governamental passa a liderar o debate. Por outro lado, a perenidade de uma publicação acadêmica como a RAP beneficia-se do fato de sua produção decorrer da atividade rotineira da EBAP/FGV, enquanto a RSP depende do peso que a temática da reforma possui na agenda política nacional (como ocorreu no período em que Bresser Pereira esteve à frente do MARE). De qualquer forma, ambas constituem a quase totalidade das fontes de publicações de análises e estudos sobre o tema no país<sup>9</sup>. Essa realidade é agravada pelo baixíssimo número de livros, didáticos ou não, traduzidos sobre gestão pública, uma dificuldade adicional de difícil superação a curto prazo, que vem sendo também enfrentada por ambas instituições, na medida em que seus recursos permitem.

## 6. Conclusão

O panorama internacional revela que, apesar do discurso sobre a inexorável redução do papel do Estado, o peso do setor público em termos econômicos e de força de trabalho é bastante expressivo (OCDE, 1998). Dados da OCDE para o período 1975-1998 mostram que o percentual da participação do Estado no Produto Interno Bruto aumentou nos Estados Unidos de 32,8% para 33,3 % e na França de 43,8% para 52,8%. Na Alemanha, apresentou pequena variação negativa de 48, 4% para 48,1%, e declinou efetivamente apenas no Reino Unido de 44,1% para 40,1%. No que se refere à participação do emprego público na força de trabalho total, Estados Unidos e Reino Unido apresentaram redução de 17,1% para 15,4 % e de 20,4% para 14,4%, enquanto na Alemanha observou-se um

aumento de 13,8 % para 15,7 %, e na França, de 19,2% para 24,7%. Curiosamente, tem-se uma percepção generalizada de que há mudanças negativas no que se refere à controversa ocupação de servidores públicos. O declínio da imagem do homem público (Sennet, 1996) é uma realidade inegável.

De acordo com Newland (1997: ii), referindo-se aos Estados Unidos, as transformações políticas em curso estão redefinindo o papel dos governos de uma maneira que tende a substituir servidores públicos de carreira por arranjos institucionais que favoreçam a incorporação de tecnocratas profissionais, alinhados politicamente com os titulares dos governos. Tem-se recorrido crescentemente a contratos e a variadas formas de recrutamento amplo, com a finalidade de cimentar coalizões políticas e tornar ainda mais opacas as fronteiras entre as atividades de natureza técnica e política. Os funcionários de carreira remanescentes encontram-se soterrados por camadas de executivos contratados ou nomeados e aprenderam a viver um dia de cada vez, sem ilusões de um possível retorno aos anos dourados do *progressivism*, em que a profissão era símbolo de prestígio social. Light (1999) tem argumentado no sentido de que, caso não se promovam políticas ativas, visando revitalizá-lo, o fim do serviço público, tal qual foi estabelecido ao longo do século XX, está próximo, em função da ausência de renovação e das políticas de baixos salários e atrativos incapazes de fixar talentos, em um contexto de intensa mobilidade profissional e elevada concorrência por mão-de-obra de alto nível.

O ensino de administração pública nas nações pós-industriais é ainda quantitativamente importante, embora a comunidade acadêmica da área não goze mais do prestígio e do *status* do passado. Falar de crise da disciplina tornou-se lugar comum, embora os problemas mencionados no texto não tenham provocado um refluxo na profissão, como o ocorrido no Brasil no final dos anos 70. A emergência da Nova Gestão Pública vem provocando um processo de revitalização do debate e uma renovação teórica, em grande parte pela incorporação das idéias da nova economia das organizações e das abordagens geradas no campo da administração de empresas. Por um lado, isso tem provocado uma maior complexidade do problema da interdisciplinaridade. Por outro, recolocou o debate sobre gestão pública na agenda governamental e trouxe a problemática de administração pública de volta à arena política.

Esse enriquecimento da temática paradoxalmente aumenta o risco de diluição das principais discussões relacionadas com administração pública, devido ao diálogo com outras áreas do conhecimento, consolidadas academicamente, como a Economia, a Ciência Política e a Administração de Empresas. No plano do ensino, a questão que se coloca é se o ensino de administração pública pode aprimorar-se sem uma base acadêmica que inclua programas de pesquisa relacionados com os problemas da área.

Sem a nucleação de conteúdos ao redor de seus temas norteadores<sup>10</sup> em programas de natureza acadêmica mais robustos, o cenário que se coloca é o de pulverização de programas de capacitação orientados para habilidades e conteúdos específicos. Pode-se argumentar que tanto no Reino Unido, com o *Civil Service College*, como na França, com a ENA, essa não tem sido a tônica. Em ambos os países, entretanto, o ensino de administração pública está embebido em suas instituições de maneiras distintas: no Reino Unido e em Oxford e Cambridge, no sistema universitário, e na França, na própria institucionalidade e *status* de que gozam as *Grandes Ecoles*. Zanghi (1994) produziu um rico panorama da variedade de modelos adotados no contexto europeu, mostrando que, seja no Estado, seja nas universidades, praticamente todos os países da União Européia encontraram formas de institucionalização do ensino de administração pública, orientadas para a profissionalização de seus servidores públicos.

A situação do Brasil é de fragilidade e indeterminação, após o tema ter sido varrido do mapa nos anos 80. A excepcionalidade da Fundação Getúlio Vargas reside no fato de ter atravessado meio século de avanços e recuos, em que pese o fato de não ser uma instituição de ensino superior estatal. Sua vulnerabilidade deriva do fato de que, sendo pública, mas subordinada às contingências do mercado, para subsistir sua agenda, é em grande medida reativa às disponibilidades de recursos e orientações imediatistas da demanda. Na medida em que o próprio Estado não assegurou uma base acadêmica perene para a consolidação da área em suas instituições de ensino superior, coube a uma organização pública não-estatal a tarefa de sustentar um projeto na área, ainda que sempre às voltas com problemas de sustentabilidade financeira e apelo mercadológico.

As iniciativas da ENAP nos períodos 1988-1990 e 1995-1998 não alteraram substantivamente esse cenário, embora tenham refletido esforços de nucleação do campo, via programas de longa e curta duração, respectivamente. A ausência de vínculos institucionalizados com a comunidade acadêmica, combinada com o desinteresse de sediar projetos de natureza universitária, situa a ENAP no contexto de uma perspectiva basicamente profissionalizante. Assim sendo, os arranjos dos programas de capacitação refletem necessariamente as limitações de conteúdos, transmitidos por meio de módulos fragmentados. A difusão atomizada de conteúdos não é necessariamente um problema *per se*, como demonstra a experiência inglesa e o *boom* dos programas de extensão universitária e educação continuada. O estrangulamento reside no fato de que não há uma base de atividades acadêmicas que atue na geração de novos conteúdos de ensino e investigação. Em conseqüência, não há condições de fato para a estruturação da área de administração pública como um campo disciplinar, nem base para pesquisa.

Com o ensino de administração pública, sob o manto do Estado, reduzido a programas de curta duração, e na ausência de políticas de carreiras articuladas com programas de capacitação<sup>11</sup>, as expectativas de reorganização e fortalecimento da disciplina dirigem-se naturalmente para a esfera acadêmica. O ressurgimento da temática em algumas universidades estatais federais e estaduais, juntamente com a revitalização do interesse da FGV pelo tema (com a oferta de programas em nível de doutorado), tem proporcionado a recriação de novos espaços capazes de servirem como plataforma para o desenvolvimento da área. Acrescenta-se ainda a redefinição do mercado de trabalho na área de administração pública com a explosão do terceiro setor, o impacto das novas tecnologias de informação sobre os regimes de trabalho, a crescente importância das esferas subnacionais, a entrada do setor empresarial na esfera social, a criação dos órgãos reguladores e a flexibilização das relações trabalhistas, que tem facilitado novas formas de contratação para o serviço público. A expectativa de que programas de ensino à distância multipliquem-se possibilitará também um aumento dos graus de liberdade na procura de novas modalidades de se investir na área.

Em síntese, o ensino de administração pública vem ressurgindo a partir das reestruturações em curso na esfera estatal, relacionadas com o impacto da nova gestão pública sobre os programas de reforma do Estado e em função da redefinição do significado do mercado de trabalho na esfera pública em termos mais amplos. Dada a histórica instabilidade do Governo Federal em relação às políticas de administração pública e as frágeis bases acadêmicas da profissão, não está claro onde estão as perspectivas mais promissoras de um desenvolvimento cumulativo de conhecimentos nessa área. O Estado tem uma enorme contribuição potencial a dar nesse sentido, por três razões: é (ou deveria ser) o maior interessado na profissionalização e qualificação de seus quadros, possui poder de compra para viabilizar o desenvolvimento de programas de ensino e pesquisa orientados para o atendimento de suas necessidades, e tem meios e mecanismos para institucionalizar essas iniciativas. O conjunto de cursos executados sob a égide do FAT-MTb é um exemplo desta tentativa de articulação na esfera da educação continuada. Ressentem-se, no entanto, das limitações impostas pela parametrização dada, que induz a formatos de cursos de curta duração para um número grande de alunos. Essa modalidade atende a demandas de um determinado tipo — fragmentada e compactável — mas é inadequada para atender, por exemplo, necessidades de formação mais complexas.

A grande participação de organizações não-governamentais (inclusive grupos empresariais privados) no atendimento de demandas públicas tende a reforçar essas tendências, bem como o aprofundamento dos processos de descentralização rumo aos níveis estadual e local, iniciados após

1988. Ambos os vetores serão fortemente potencializados pela revolução nos meios de comunicação e nos meios de aprendizado digital. Mas a estabilização da oferta de programas acadêmicos nessa área tende a ser mais problemática e instável sem o efetivo apoio governamental, contraditoriamente o maior interessado e o elemento potencialmente mais desagregador dessas iniciativas. Sem a consolidação de centros capazes de gerar massa crítica e reter quadros na área de administração pública, as atividades governamentais continuarão a se ressentir da ausência de uma base acadêmica de oxigenação e suporte para o enfrentamento de seus desafios. O ensino de administração pública precisa ser organizado de maneira a conciliar os seus requisitos de uma base prática com os de natureza conceitual e abstrata (Colebatch and Larmour, 1991). Como essa necessidade será solucionada no Brasil, é uma definição para o presente, e que influenciará os rumos da área nos próximos anos. No Brasil não se completou o ciclo das burocracias weberianas meritocráticas, nem criaram raízes as comunidades acadêmicas de administração pública, políticas públicas e gestão pública. Como promover simultaneamente um acerto de contas com o passado, o enfrentamento do presente e os desafios de um futuro cada vez mais precoce é o dilema a ser equacionado.

## Notas

- <sup>1</sup> Competência é assumida aqui como “a habilidade de se pensar sistematicamente e de forma clara sobre complexos e inéditos problemas organizacionais e de políticas públicas e, então, formular uma visão independente e apropriada dos temas, alternativas e potenciais conseqüências de cada curso de ação.” (Lynn, 1996: 111).
- <sup>2</sup> Para uma análise mais detalhada da história e difusão da chamada *progressive public administration* nos Estados Unidos, ver Silberman (1993) e Skowronek (1982).
- <sup>3</sup> A comunidade de escolas em administração pública (*National Association of Schools of Public Administration & Affairs*) conta com aproximadamente 240 instituições universitárias que mantêm programas de ensino superior em áreas de administração pública ou similares, como políticas públicas e gestão pública.
- <sup>4</sup> Para uma análise da dinâmica de interação entre políticos e burocratas, com base nas perspectivas de políticas públicas e da escolha racional, ver os trabalhos de Aberbach *et al* (1981) e Dunleavy (1991).
- <sup>5</sup> Cabe registrar que na mesma época e com um ideário semelhante, mas com um claro viés municipalista, era criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que se tornaria ao longo das próximas décadas o principal *locus* de capacitação, pesquisa e assistência técnica aos municípios do país. Em 1954, é criada pela FGV, e um conjunto de outros importantes parceiros públicos e privados em São Paulo, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, com o apoio da Universidade de Michigan. A

- EAESP/FGV iria tornar-se a instituição líder do ensino de administração de empresas no Brasil.
- <sup>6</sup> Um exemplo de estrangulamento típico ocorrido nas décadas recentes foi a escassez de profissionais que simultaneamente dominassem competências nas áreas de organização e métodos (típica de cursos de administração) e tecnologias de informação (conteúdo dos cursos de computação). A barreira disciplinar, na prática, acarretava uma elevação dos custos de aprendizado organizacional, via onerosas tentativas e erros.
- <sup>7</sup> As publicações da série *Ocasional Papers* da OCDE, os relatórios anuais do Banco Mundial e artigos publicados no contexto da série *Working Papers* do Banco Mundial são exemplos importantes da massa crítica produzida sobre o assunto na década de 90.
- <sup>8</sup> Acrescente-se a isso outro risco, o risco de o desafio multidisciplinar transformar-se em sinônimo de multissuperficialidade (Andrade e Jaccoud, 1993: 84).
- <sup>9</sup> Outras publicações como Dado/IUPERJ, Lua Nova/CEDEC, Revista de Economia Política/UNICAMP, Planejamento e Políticas Públicas/IPEA têm eventualmente divulgado importantes artigos na área, mas a área de gestão pública não se constitui no seu principal foco temático.
- <sup>10</sup> Dentre estas destacam-se: *accountability*, governança, controle social, interesse público, políticas públicas, desempenho, publicização, gestão governamental, etc.
- <sup>11</sup> Merecem registro, no entanto, os programas de formação de gestores e analistas de orçamento executados entre 95-98, uma reedição modificada da iniciativa de 1988-1990. Foram realizados de acordo com variados padrões e não chegaram a ser efetivamente institucionalizados, mas constituíram um importante esforço de capacitação, vinculado a programas de treinamento introdutório.

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, J.D. et al.. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- ANDRADE, R.de C. e JACCOUD, L.. (1993), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP.
- AUCOIN, P.. (1990), Administrative Reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums, in *Governance* 3, pp 115-37.
- BARZELAY, M.. (1982), *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BENDOR, J.. (1988), "Formal Models of Bureaucracy". *British Journal of Political Science* 18 (3), pp 353-95.
- BUCHANAN, J. and TULLOCK, G.. (1962), *The Calculus of Consensus: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CARTER, N.. (1988), "Performance Indicators: "Backseat driving" or "Hands Off" Control?", in *Policy and Politics* 17.
- CALDWELL. (1965), "Public Administration and the Universities: Half Century of Development", in *Public Administration Review*, março, pp 59-60.
- COLEBATCH, H. and LARMOUR, P.. (1991), "Can administration be learned only from experience, or can it be taught to 18-years-olds?", in *Australian Journal of Public Administration* 50 (2), pp 174-179.

- DUGGET, M.. (1996), "Key Issues in Training Civil Servants for Change". *Teaching Public Administration* 16 (1), pp 54-64.
- DUNLEAVY, P.. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- FERREIRA, M.E. e UMBELINO, L.M.. (orgs). (1997), *Segundo Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Federal*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- FRIEDSON, E.. (1974), "Dominant Professions, Bureaucracy, and Client Services", in HASENFELD, Y. and ENGLISH, R.A. (ed) *Human Service Organizations: a Book of Readings*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- HOOD, C.. (1991), "A Public Management For All Seasons". *Public Administration*, V. 69, Spring, pp 3-19.
- KLIKSBERG, B.. (1983), *Universidad, formación de administradores y setor público en America Latina*. Ciudad de Mexico: INAP/Fondo de Cultura Economica.
- MAOR, M. and STEVENS, H.. (1997), "Measuring the impact of New Public Management and European integration on recruitment and training in the United Kingdom Civil Service". *Public Administration*, v. 75, Autumn, pp 531-551.
- MARGETTS, H.. (1995), The Automated State. *Public Administration* 10 (2), Summer, pp 88-103.
- MARTIN, S.. (1983), *Management without managers*. Beverly Hills: Sage.
- MOE, T.. (1984), "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28, pp 739-75.
- \_\_\_\_\_. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organizations* 6, pp 213-53.
- MOORE, M.. (1995), *Strategic Public Management*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- NISKANEN, W.. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Rand McNally.
- OLSON, M.. (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- PAGE, E.. (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- PETERS, T. and WATERMAN, R.. (1982), *In search of excellence*. New York: Harper and Row.
- PETRUCCI, V. e RUA, M.G. (1996), *Ações premiadas no Primeiro Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- PETRUCCI, V.; SANTOS, M.H.C. e BRITO, M. (coords). (1995), *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília: ENAP/MARE.
- PETRUCCI, V. e UMBELINO, L.M. (orgs). (1998), *Terceiro Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Federal*. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- POLLITT, C.. (1990), *Managerialism and Public Services: the Anglo-American experience*. Oxford, Blackwell.
- PRAATT, J. and ZECKHAUSER, R. (eds). (1985), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- SILBERMAN, (1993), *Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.
- SKOWRONEK, S.. (1982), *Building a New American State: The Expansion of Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.
- SPINK, P. e CLEMENTE, R. (orgs). (1997), *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- TULLOCK, G.. (1965), *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.

- WALDO, D.. (1955), *The Study of Public Administration*.
- WARLICH, B.. (1967), “Formação em Administração Pública e de Empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento”. *Revista de Administração Pública*, (1) 2.
- WEAVER and ROCKMAN (eds). (1993), *Do Institutions Matter?*. Washington D.C.: Brooking.
- WILLIANSO, O.. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- ZANGHI, C. (ed). (1994), *Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

## **O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão**

*Francisco Gaetani*

O presente texto faz uma retrospectiva da trajetória do ensino de administração pública no Brasil, um comentário sobre o impacto da nova gestão pública na revitalização da temática e uma análise sobre os dilemas das principais instituições que hoje atuam na área. A principal referência em termos comparativos são os Estados Unidos, onde a comunidade acadêmica de administração pública e políticas públicas enraizou-se mais fortemente. Três instituições têm seu papel particularmente detalhado no caso brasileiro: o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Fundação Getúlio Vargas e a Escola Nacional de Administração Pública. Cada uma cumpriu funções fundamentais em momentos históricos distintos. Dois aspectos do ensino da área são abordados: a perspectiva acadêmica, orientada para programas de graduação e pós-graduação, e a dimensão de desenvolvimento de recursos humanos para o setor público, por meio de ciclos de aprendizado de curta duração. Aspectos relacionados com as dificuldades de pesquisa aplicada são abordados, bem como a introdução dos programas de avaliação tipo *best practices*. Ao final, são explorados alguns dos dilemas relacionados com a consolidação de espaços institucionais, destinados a fortalecer o debate sobre o tema em um contexto de marchas e contramarchas de iniciativas relacionadas com o processo de reforma do Estado.

## **La enseñanza de administración pública en Brasil en un momento de inflexión**

*Francisco Gaetani*

El presente texto hace una retrospectiva de la trayectoria de la enseñanza de administración pública en Brasil, un comentario sobre el impacto de la nueva gestión pública en la revitalización de la temática, y un análisis sobre los dilemas de las principales instituciones que hoy día actúan en el área. La referencia principal en términos comparativos son los Estados Unidos, donde la comunidad académica de administración pública y políticas públicas echó raíces de manera más fuerte. Tres instituciones tienen su papel especialmente detallado en el caso brasileño: el Departamento Administrativo del Servicio Público, la Fundación Getúlio Vargas y la Escuela Nacional de Administración Pública. Cada una de ellas cumplió funciones fundamentales en momentos históricos distintos. Se abordan dos aspectos de la enseñanza en el área: la perspectiva académica, orientada hacia programas de graduación y de posgrado, y la dimensión de desarrollo de recursos humanos para el sector público a través de ciclos de aprendizaje de corta duración. Se abordan aspectos vinculados a las dificultades de la investigación aplicada, así como la introducción de programas de evaluación del tipo *best practices*. Al final, se exploran algunos dilemas vinculados a la consolidación de espacios institucionales destinados a fortalecer el debate sobre el tema en un contexto de marchas y contramarchas de iniciativas vinculadas al proceso de reforma del Estado.

## **Teaching public administration in Brazil at a moment of inflexion**

*Francisco Gaetani*

The text provides a historical perspective of teaching public administration in Brazil, followed by a comment about the impact of new public management in revitalising the issue. The comparative perspective is provided through taking into account the North-American case. The three most important institutions that played an active role in the field

Francisco Gaetani, servidor público federal da carreira de gestores governamentais, professor do departamento de economia da PUC-MG e doutorando do Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science

had their performance scrutinised. Each one (DASP, FGV and ENAP) was the leading institution, in a given historical period. Two aspects of the discussion are focused: academic programmes and continuous education in the context of human resources development governmental initiatives. Research constraints as well as the arrival of the best practices approaches are also part of the analysis. The article concludes with an evaluation of the current dilemmas faced by the Brazilian government in pursuing the institutionalisation of education programmes in the field.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

### **Normas para os colaboradores**

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

### **Convite a resenhadores**

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

### **Nota aos editores**

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.