

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO I — N.º 1

NOV. 1937

*Jan/março/38*

A primeira RSP, publicada em 1937, no Palácio do Catete.

# Administração pública e seu ensino: um campo em busca de legitimação

*Alketa Peci e Bianor Scelza Cavalcanti*

O principal objetivo deste trabalho é apresentar uma reflexão acerca da trajetória do campo da administração pública e o seu ensino, a partir de uma perspectiva comparativa e histórica. Busca-se, dessa forma, identificar os principais movimentos e orientações desse campo, assim como suas modificações ao longo do último século.

A primeira parte do ensaio argumenta que, na sua estruturação enquanto um campo distinto de conhecimento, a administração pública e o seu ensino no contexto brasileiro encontram sua principal fonte de inspiração em uma síntese peculiar de duas correntes aparentemente contraditórias: a norte-americana e a européia. A comparação com o momento do surgimento da administração pública nesses dois contextos, dos EUA e da Europa continental, serve para apontar não apenas as diferenças substanciais entre as abordagens dominantes da administração pública, mas também a relativa unidade do seu objeto inicial de estudo e prática: o processo de modernização estatal, materializado no conceito da

burocracia e pautado pelos princípios racionais de eficiência e legalidade. De fato, com as devidas diferenças, a administração pública surge do imperativo de modernização administrativa e profissionalização, ao mesmo tempo em que encontra sua base disciplinar nos princípios da Escola Clássica de Administração.

O ensaio destaca a contribuição da administração pública para o desenvolvimento, um movimento intelectual original que surge no contexto brasileiro e traz conseqüências práticas muito importantes para o campo. Além das principais contribuições intelectuais, é analisado o tecido institucional composto pelas escolas de governo e a academia brasileira de administração pública, em um determinado contexto caracterizado pelo papel do Estado desenvolvimentista.

A segunda parte do trabalho descreve o processo de fragmentação do campo da administração pública e o seu ensino, encontrando sua fonte no pluralismo teórico e ideológico que o caracteriza após o questionamento dos princípios da Escola Clássica de Administração, assim como na crescente complexidade das funções estatais, decorrentes do processo de intervenção do Estado na vida econômica e social. Simultaneamente, destaca algumas contribuições intelectuais de acadêmicos brasileiros e atualiza a análise do tecido institucional da administração pública e o seu ensino.

No entanto, o trabalho também argumenta que a crise do Estado dos anos 1970 traz para a agenda atual da administração pública problemáticas e preocupações práticas de natureza universal e global, que co-existem com o pluralismo ideológico e conceitual presente no campo. O imperativo de globalização da administração pública e o seu ensino é analisado na última

parte do trabalho, a partir de duas perspectivas: questões de caráter universal e global, que fazem parte da agenda intelectual do campo, e a presença de análises relativas à governança global nos *curricula* dos programas voltados para o ensino de administração pública. O ensaio argumenta que embora seja possível perceber certa convergência da agenda de ensino e pesquisa em torno de algumas questões de interesse universal, os programas de ensino em administração pública pouco abordam as relações de interdependência determinadas pelo sistema de governança global, que impõem crescentes restrições e limitações aos sistemas governamentais nacionais.

### **A origem da administração pública: coesão e unidade do campo**

A origem da administração pública na Europa continental geralmente se associa com a consolidação do processo de construção dos Estados-nações, a necessidade de legalizar e constitucionalizar esses novos aparelhos político-administrativos e o surgimento da burocracia como manifestação da autoridade racional-legal, no contexto da Revolução Industrial e da proliferação das idéias iluministas. Para alguns autores, o movimento cameralista – influente nos estados germânicos, no decorrer do século XVI – foi o responsável pela implementação de algumas reformas, como a entrada de servidores competentes e treinados para servir ao interesse público em detrimento do uso patrimonialista dos cargos públicos e a orientação pelos princípios gerais de administração e profissionalismo (HOOD, 2005; LYNN, 2005).

A burocracia e suas características pautaram o conteúdo da administração

pública no contexto europeu. As principais contribuições europeias de administração caracterizaram-se pela orientação generalista, em busca dos princípios gerais de administração que caracterizavam a burocracia (FAYOL, 1965). No entanto, a ênfase colocada no domínio da lei no contexto europeu, fez com que o treinamento dos servidores públicos em serviço à burocracia se orientasse pelo Direito e não pelas ciências administrativas. O Direito e as

empreendimento essencialmente norte-americano (MOSHER, 1975; WALDO, 1975). Desenvolvida a partir da preocupação com a corrupção e escândalos no setor público, a administração pública norte-americana originou-se nos problemas administrativos das cidades (e não, nas teorias europeias de soberania, nação-estado ou separação dos poderes); era voltada para a reforma e refletia o etos da era progressista: “um otimismo

***“A ênfase colocada no domínio da lei no contexto europeu, fez com que o treinamento dos servidores públicos em serviço à burocracia se orientasse pelo Direito e não pelas ciências administrativas”.***



Desde a turma de 1938, que foi à American University especializar-se em administração pública, até os eventos de hoje, na ENAP, a RSP sempre esteve presente na disseminação dos temas mais relevantes.



ciências econômicas, acompanhando a influência crescente do trabalho de Adam Smith, eclipsaram o peso das ciências administrativas no discurso intelectual europeu (LYNN, 2005).

O contexto norte-americano da administração pública apresenta algumas importantes diferenças quando comparado ao europeu. Para alguns autores, a administração pública é um

fundamental no sentido de que a humanidade podia dirigir e controlar seu ambiente e destino, melhorando-os” (MOSHER, 1975, p. 4). As características peculiares do ambiente político e institucional norte-americano criaram as condições para a consolidação das ciências administrativas, um campo de conhecimento próprio e distinto do Direito e da Economia.

Os *founding fathers* da administração pública norte-americana foram influenciados pelas idéias européias (WILSON, 2004), mas tentaram adaptá-las às características peculiares do seu contexto (LYNN, 2005). A autoridade atribuída à Constituição, a concepção federalista mais descentralizada do governo, o peso atribuído à democracia e à separação de fato dos poderes incentivaram uma concepção baseada na separação entre política e administração.

Para se adaptar às peculiaridades contextuais, com sua reverência ao individualismo e ao mercado, a administração pública norte-americana deveria aparecer neutra, científica, universal, eficiente e voltada para resultados. Assim, os teóricos norte-americanos analisaram a experiência européia buscando selecionar as práticas que poderiam ser adequadas ao seu contexto. O resultado foi a criação de uma teoria que conceitua a administração pública como o governo em ação e sugere sua separação do campo da política, como a melhor forma de evitar interferências e alcançar a eficiência, via aplicação de instrumentos administrativos científicos. Assim, a administração pública ganhou legitimidade e se distanciou do poder burocrático associado ao contexto europeu, ao reinterpretar Weber, reduzindo sua noção mais ampla de racionalidade à de eficiência (GAYDUSCHECK, 2003).

No Brasil anterior à era Vargas, a orientação européia tinha influenciado uma abordagem legal da administração pública, mais centrada nos aspectos formais. A justaposição da administração pública e do Direito não se fez presente apenas no pensamento, mas também no ensino da administração pública naquele período (MEZZOMO, 1994).

A construção da administração pública como um campo distinto de conhecimento e prática coincide com os esforços de estruturação, racionalização e profissionalização da burocracia necessária a um radicalmente novo projeto de Estado, na era Vargas. Como em outros países, a industrialização e a urbanização do Brasil foram acompanhadas por um processo da criação e consolidação de ministérios, autarquias e outras organizações públicas, tornando mais imperiosa a necessidade de profissionalização dos quadros pertencentes a esses novos órgãos. Dessa forma, surge no País a preocupação com a reforma administrativa e com o funcionalismo público, materializada na plataforma política de Getúlio Vargas. A busca pela eficiência e economia no serviço público, através da profissionalização e dignificação da função pública, torna-se a razão de existência do novo campo (WAHRLISCH, 1983).

O Estado-novo reinstitucionaliza não apenas o campo da administração pública, mas também lança as sementes das instituições voltadas ao seu ensino. Por vários anos, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 com o objetivo de ser o “braço administrativo” do Estado-novo, foi o locus principal dos esforços de consolidação da administração pública, do seu ensino e treinamento. Explorando uma síntese das teorias de administração científica de Taylor e da gestão administrativa de Fayol, assim como dos teóricos de administração pública americanos, como Gulick e Willoughby, o DASP foi o responsável pela criação propriamente dita do campo da administração pública e o seu distanciamento do Direito. Essa visão foi propagada pela Revista do Serviço Público, cujo aniversário de 70 anos é lembrado neste momento.

No entanto, os primeiros anos de administração pública no Brasil são caracterizados por uma “resistência” à institucionalização do ensino acadêmico em administração. Prevalencia uma visão técnica do campo, sustentada em cursos técnicos e profissionais oferecidos pelo DASP, em detrimento de uma formação acadêmica. Como se verá adiante, apenas no período de 1944 a 1952 a formação acadêmica da administração pública se consolida com a contribuição da Fundação Getúlio Vargas, num contexto de desvinculação das referências européias para uma tendência norte-americana (COELHO, 2006).

Dessa forma, o País constrói sua agenda de administração pública baseado em uma síntese peculiar, e um tanto “esquizofrênica”, da herança institucional européia com a orientação intelectual norte-americana.

### **A consolidação do ensino em administração pública**

Com as respectivas diferenças, a administração pública nos três contextos analisados surge do imperativo de modernização de uma máquina estatal em franca expansão. Do mesmo modo, a estruturação do ensino da administração pública também se manifestou de forma diferenciada nos três contextos analisados.

Como já foi destacado, os EUA foram os responsáveis pela concepção de um campo prático e profissional distinto de administração pública, com características próprias que a distinguiram do Direito ou da Economia. Essa distinção foi também incorporada pelo campo do ensino em administração pública.

A evolução desse campo nos EUA como sendo auto-consciente foi intimamente relacionada com a trajetória histórica

da administração pública e da educação de nível superior, fazendo parte de um movimento de maior amplitude voltado para a profissionalização. De fato, a era progressista também influenciou o estabelecimento do sistema educacional e o surgimento de profissões nos Estados Unidos, baseadas na mesma retórica sobre a superioridade científica. Foi o período em que muitas das ocupações, atualmente reconhecidas como profissões, se estabeleceram: contabilidade, administração de empresas, planejamento de grandes cidades, silvicultura, engenharia, diplomacia, jornalismo, enfermagem, saúde pública, serviço social, engenharia e muitas outras (McSWITE, 1997; MOCHER, 1975).

Não obstante a consolidação da administração pública (especialmente a municipal) no início do século XX no contexto norte-americano, a resposta das universidades às necessidades educacionais da administração pública não foi imediata. As primeiras tímidas experiências iniciadas no nível municipal foram acompanhadas por um crescimento mais uniforme dos programas de ensino apenas no decorrer da década de 1920. A primeira verdadeira “escola” de administração pública foi constituída com a transferência de grande parte dos programas da Escola de Treinamento para o Serviço Público para o programa de administração pública da Universidade de Syracuse, em 1924. Desde então, o campo do ensino e treinamento em administração pública passou a crescer de forma contínua. Nos anos 1990, virtualmente todas as escolas e departamentos organizados individualmente ofereciam o grau de Mestrado em Administração Pública (MAP) (McSWITE 1997; STONE, STONE 1975; HENRY, 1995).

Resumindo, a prática da administração pública é o objeto do campo de ensino

em administração pública e, em boa medida, serviu para legitimá-la, conforme demonstrado por McSwite (1997). No entanto, essa associação entre os dois campos não significa que administradores públicos tenham sido produto dos programas de administração pública. Em 1975, apenas uma fração de 1% das pessoas que a cada ano começavam a trabalhar no serviço público vinha dos programas de administração pública, ou de programas voltados para o setor público ou ainda de programas de denominação similar. Segundo Waldo (1975, p.198), jamais houve qualquer intenção de rotular todos os servidores públicos com a marca “administração pública”; houve apenas uma esperança de preparar um número suficiente de pessoas capazes a fazer uma diferença significativa no componente “administrativo” do serviço público.

Diferentemente dos EUA, onde o campo do ensino da administração pública encontrava-se em fecunda proliferação, no Brasil e em vários países da Europa continental o mesmo fenômeno não se verificava. Na Europa, o ensino de administração concentrava-se em faculdades de economia aplicada, na Alemanha; nas escolas de commerce, na França; e nos technical colleges, na Inglaterra. A primeira experiência voltada para o ensino de administração pública localiza-se na França, com a fundação da École Nationale D’administration (ENA), voltada à capacitação da elite do serviço público no início das suas carreiras (COELHO, 2006).

Com o tempo, o modelo europeu de ensino em administração pública opta, predominantemente, pelo modelo de escola de governo, em países como Reino Unido (National School of Government), Países Baixos (ROI) e recentemente em

países como Polônia (National School of Public Administration), criada em 1990. As escolas de governo co-existem com programas universitários de administração pública e recentemente optam por criar programas em parceria com essas últimas (DUGGET, 2007).

Novamente, é importante lembrar que o campo da administração pública e o seu ensino no contexto brasileiro se desenvolve com base em uma síntese peculiar: por um lado, o País ganha uma herança institucional européia, caracterizada pelo legalismo e pela orientação centralizadora; por outro lado, o ensino da administração pública é fortemente influenciado pela vertente norte-americana, caracterizado pela orientação processualista e o foco na eficiência de gestão.

O alto teor reformista da era Vargas tornou possível a independência da administração pública em relação ao direito administrativo e propagou o ideário desse campo como ciência administrativa aplicada às atividades-meio do governo, com base nas idéias da escola clássica de administração. Foram os técnicos do DASP, sob a liderança de Luiz Simões Lopes, os responsáveis pela criação da Fundação Getulio Vargas e, em 1952, da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), a primeira escola de administração não apenas no Brasil, mas em toda América Latina. A EBAP surge sob os auspícios das Nações Unidas e consolida seu corpo de professores a partir de uma forte cooperação com as universidades americanas. Seu objetivo foi a consolidação da tecnologia administrativa voltada à reforma e à modernização da organização público-estatal (BOMENY, MOTTA, 2002; SILVA, 2006).

A assistência técnica norte-americana se estende a outras universidades brasileiras como a UFBA, a UFRGS e a EAESP. Essa consolidação do ensino da administração

pública servia à necessidade de profissionalização e acompanhava a proliferação do serviço público no País, contribuindo para o futuro projeto de industrialização de Juscelino Kubitschek, assim como plantando firmes raízes para os esforços desenvolvimentistas posteriores aos anos 1960 e 1970.

Em termos de conteúdo intelectual, as primeiras experiências acadêmicas optam por uma formação abrangente e global do

investiam na contratação de jovens pesquisadores brasileiros recém formados no exterior, que aliavam a vivência no setor público com uma sólida formação acadêmica (BOMENY; MOTTA, 2002; FISCHER, 1984).

Segundo Coelho (2006), o ensino em administração pública no Brasil desse período, impulsionado pela criação da carreira de técnico de administração, pelo DASP, e pelo curso de graduação em

***“Desenvolvida a partir da preocupação com a corrupção e escândalos no setor público, a administração pública norte-americana originou-se nos problemas administrativos das cidades (e não, nas teorias européias de soberania, nação-estado ou separação dos poderes)”.***

A publicação da RSP pela ENAP tornou uma importante ferramenta de capacitação de servidores públicos por meio da disseminação do conhecimento.



administrador público, com um enfoque em ciências sociais, matemática, economia ou direito, nos primeiros anos de formação, e uma capacitação orientada pela Escola Clássica de Administração, nos últimos anos da graduação. As primeiras instituições acadêmicas, como a EBAPE, construíram seus *currícula* contando com a contribuição de professores e acadêmicos norte-americanos, ao passo em que

Administração Pública, da EBAPE e de outras instituições, traz como resultado concreto – após um atraso de mais de duas décadas – a regulamentação da categoria profissional do administrador, em 1966. A instituição da nova categoria profissional e a oficialização da formação acadêmica podem ser consideradas dois fortes indicadores do grau de maturação do campo da administração pública e do seu ensino no País.

As experiências acima analisadas apontam que, na sua origem, o campo da administração pública e o seu ensino é caracterizado por uma certa coesão em torno de objetos e objetivos relativamente claros. As experiências apontam as diferenças no distanciamento existente entre a academia e o setor público, nos diversos contextos analisados. No entanto, é possível perceber que o ensino da administração pública nos três contextos norteava-se pela lógica da modernização administrativa que emprestasse racionalidade ao desempenho

treinamento, oferecidos seja pela academia, seja pelas escolas de governo, de acordo com o modelo optado. Em termos de teor acadêmico, predominou a Escola Clássica de Administração. Resumindo, tratava-se de um campo relativamente coeso, com um escopo de estudo definido pela prática governamental e pelas teorias clássicas de administração.

O quadro 1 resume a trajetória inicial da administração pública e do seu ensino nos três contextos analisados, buscando destacar as principais diferenças e semelhanças.

**Quadro 1: O campo de administração pública e do seu ensino na sua origem**

	<b>Europa</b>	<b>EUA</b>	<b>Brasil</b>
<b>Surgimento do campo</b>	Séc. XVIII e Séc. XIX	Final do séc. XIX	Início do séc. XX
<b>Fatores</b>	Construção de Estados-nações; Iluminismo; industrialização; racionalização do Direito;	Industrialização; urbanização; problemas de administração de cidades; era progressista; separação dos poderes; peso atribuído à Constituição;	Novo papel do Estado (desenvolvimentista); projeto de industrialização e urbanização do País; construção da burocracia estatal
<b>Objeto de estudo</b>	Burocracia	Processo administrativo	Síntese
<b>Base disciplinar</b>	Direito e Economia	Ciências administrativas	Ciências administrativas e Ciências sociais
<b>Orientação</b>	Topo-base	Base-topo	Topo-base
<b>Idéias dominantes</b>	Escola Clássica de Administração (Administração científica, Gestão administrativa, Teoria da burocracia)		
<b>Resultados</b>	Separação política-administração; administração da burocracia; profissionalização; aperfeiçoamento de técnicas de administração		

Fonte: Elaboração própria

do Estado, quer no exercício de suas funções básicas, quer no apoio ao desenvolvimento e à profissionalização. Essa orientação foi responsável pela relativa padronização da grande parte dos programas de ensino e

### **A administração pública para o desenvolvimento e seus dilemas**

A administração pública para o desenvolvimento é a denominação mais

adequada para se referir seja à contribuição intelectual, seja à dinâmica do campo da administração pública no Brasil, a partir dos anos 1960. Trata-se de um movimento de natureza intelectual, com conseqüências significativas na prática, que moldou substancialmente a formação dos administradores públicos no Brasil.

Com base na análise acima apresentada, foi possível perceber que a relação entre a administração pública e sua contrapartida acadêmica não foi imediata no contexto brasileiro. No entanto, a consolidação e a aproximação dos dois campos nos anos 1960 deu resultados concretos. A administração pública para o desenvolvimento (APD) consolida-se como uma corrente intelectual importante, agregando a atenção dos estudiosos do campo nos requisitos administrativos necessários ao alcance dos objetivos de políticas públicas em contextos de países em desenvolvimento. Em termos intelectuais, é possível afirmar que a ADP foi uma conseqüência do movimento de administração pública comparada (APC) que a antecedeu, cujos representantes desenvolveram uma série de estudos comparativos dos sistemas administrativos em vários contextos nacionais, percebendo a necessidade de adequação das teorias administrativas aos estágios de modernização nos quais os países se encontravam (Ver, por exemplo, RIGGS, 1968).

Como Paulo Motta (1972) argumenta, a ADP pode ser vista como o movimento de uma disciplina em busca de relevância. De fato, ADP busca compreender qual seria a contribuição da administração pública, suas técnicas e instrumentos, para o alcance das metas do desenvolvimento político, econômico e social. Constituiu em um esforço de conceituação teórica, almejando integrar conhecimento de diversas

áreas das ciências sociais, para formar um corpo doutrinário que facilitasse a explicação dos fenômenos administrativos dos países em desenvolvimento.

A ADP buscou fazer com que a administração pública servisse aos objetivos desenvolvimentistas e defendeu reformas necessárias ao sistema administrativo para transformá-lo em instrumento de modernização da sociedade. Refletiu a preocupação ou a urgência da aplicação prática e partiu para a formulação de novas estratégias de ação administrativa, mais apropriadas às condições de desenvolvimento, encontrando inspiração intelectual em autores como Guerreiro Ramos (1966).

Concretamente, a ADP encontrou sua base material de surgimento no contexto de consolidação do Estado desenvolvimentista e serviu ao projeto nacionalista em franca expansão no País desde o Governo Vargas. Apresentou-se como uma crítica “brasileira” à separação entre política e administração, originalmente defendida pelos fundadores intelectuais do campo, defendendo a necessidade de alinhar a administração pública com os objetivos da política governamental e planificação econômica.

Paradoxalmente, foi o modelo organizacional e institucional que o Estado desenvolvimentista veio a assumir, após a década de 1960, o responsável pelo enfraquecimento das fronteiras do campo da administração pública e sua aproximação maior com a administração das empresas. De fato, a partir do Decreto-Lei 200, de 1967, a máquina administrativa brasileira expande-se sob a forma de empresas estatais, autarquias e fundações típicas da administração indireta. O papel do Estado-empresário, manifestado na agregação de funções políticas, administrativas e de controle, diluiu as diferenças entre os administradores públicos e privados. Na

prática, os administradores tornaram-se gerentes de empresas estatais, tecnocratas com conhecimentos em áreas como economia ou engenharia, que ajudavam a construir capacidades analíticas úteis no processo de formulação de planos econômicos e outras esferas de planejamento. Concretamente, a esfera de atuação da administração pública perde sua centralidade e se aproxima de outras áreas de conhecimento.

Obviamente, essas modificações se fizeram presentes também nos debates da academia acerca da necessidade de unir, em nível de graduação, a administração pública com a administração de empresas – um campo em franca expansão no contexto do “milagre econômico”. Simultaneamente, o surgimento do modelo de escola de governo em vários estados brasileiros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e outros, fez com que as necessidades mais imediatas de capacitação de gestores públicos fossem supridas pela ação das escolas. Mais focada nas necessidades gerenciais e mais próximas às demandas do setor público, o modelo das escolas de governo começou a proliferar, a partir de lógicas diferenciadas, que privilegiam funções (por exemplo, a Escola de Administração Fazendária) ou setores (por exemplo, a Escola Nacional de Saúde Pública, o Instituto Rio Branco, a Escola Superior de Guerra) e se expandiram nos três níveis da União.

Na academia, o resultado mais concreto desses movimentos foi o fortalecimento dos programas de pós-graduação em administração pública (ver exemplo do Mestrado em Administração Pública da EBAPE, criado em 1967), em detrimento da graduação. Enquanto algumas instituições tradicionais, como a EBAPE,

terminaram o curso de graduação em administração pública, outras fundiram-no com a sua área empresarial (BOMENY, MOTTA, 2002; COELHO, 2006).

### A fragmentação do campo da administração pública e o do seu ensino

A administração pública e o seu ensino surgem e consolidam-se como consequência do fortalecimento do Estado e da necessidade de profissionalizar o serviço público e assumem configurações diferentes dependendo do contexto da análise. No entanto, é o mesmo processo de crescimento das funções estatais e aumento de instituições administrativas que também influenciam a subsequente fragmentação do campo.

Nos EUA, esse processo se faz presente com a complexidade crescente da presença estatal na vida econômica e social, decorrente das reformas keynesianas, e reflete-se no teor dos programas de ensino e treinamento da área. De fato, ao lado dos cursos tradicionais de administração pública, surgem outros programas como planejamento urbano, estudos urbanos; planejamento e desenvolvimento de comunidades rurais; relações internacionais; planejamento, controle ou estudos ambientais; justiça criminal, correção ou administração judicial; administração de obras públicas; planejamento e administração da saúde pública; ou desenvolvimento comunitário (HENRY, 1995). De certa forma, o que começou a ser denominado de administração ou gestão pública (*public administration*, *public affairs* ou ainda a vertente mais operacional de *public management*) estava acompanhando a evolução das funções estatais na vida econômica e social. O que ficou claro, no entanto, é que o escopo do campo transcendia os princípios da escola

clássica de administração, abrangendo funções, diretrizes e políticas públicas (COELHO, 2006).

A fragmentação da administração pública também foi acompanhada por uma fragmentação das correntes teóricas que serviram de sustentação ao campo. Da divisão entre política e administração e a conseqüente “roupagem” técnica dada a esta última pela Escola Clássica de Administração – orientações originais de

tado nas conferências de Minnowbrook e Blacksburg (FREDERICSON, 2004; WAMSLEY et al, 1990); no peso da escola *public choice*, também com origem em Blacksburg, na Virginia Tech; na crítica ao funcionalismo a partir de abordagens mais interpretativistas (WEICK, 1979) e no reencontro da administração pública com o campo da economia, ciências políticas e sociologia, demonstrando as perplexidades intelectuais e práticas do campo (LYNN, 2005).

***“(...) A relação entre a administração pública e sua contrapartida acadêmica não foi imediata no contexto brasileiro. No entanto, a consolidação e a aproximação dos dois campos nos anos 1960 deu resultados concretos”.***

A Revista do Serviço Público de 1937 aos dias atuais.



administração pública defendidas por Goodnow (2004), Wilson (2004) e Willoughby (1927), os debates da área se concentram inicialmente na crítica à divisão (WALDO, 1948), na crítica aos princípios gerais de administração (DAHL, 1947; SIMON, 1950), no peso da teoria institucional e sua influência no desenho e ação das organizações governamentais (MARCH; OLSEN, 1989); no normativismo manifes-

Essa fragmentação teórica também se faz presente no contexto brasileiro, especialmente após o enfraquecimento do domínio intelectual da administração pública comparada. No entanto, para vários expoentes da academia brasileira de administração pública, os desafios intelectuais impostos pela APD, especificamente com relação à necessidade de adequar as teorias administrativas à realidade brasileira,

ainda mereciam investigação e reflexão. Construindo seu marco teórico na crítica ao funcionalismo dominante na área a partir das abordagens interpretativistas, Cavalcanti (2005) propõe a metáfora do gerente equalizador para compreender a ação do administrador público bem-sucedido, capaz de ultrapassar as restrições e patologias sistêmicas do contexto brasileiro como patrimonialismo, corporativismo, gerencialismo ou nepotismo, assim como aquelas referentes às estruturas administrativas. Bresser Pereira (2001) promove uma reflexão acerca do papel do Estado brasileiro e a forma de exercer esse papel nos anos 1990, sistematizada na proposta de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Junquillo (2002) expressa elementos dessas duas perspectivas na sua metáfora de “gerente caboclo”, quando analisa a cultura nacional e a ação do administrador público brasileiro frente os desafios da reforma do Estado no Brasil.

Em termos de tecido institucional, o modelo brasileiro atual também dá alguns sinais fragmentados. Por um lado, a opção pelo modelo de escolas de governo parece cada vez mais consolidada. A criação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em 1986, consolidou o papel do Governo Federal na profissionalização dos seus servidores públicos. A ENAP concentrou também uma importante nova carreira, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e influenciou substancialmente a retomada do discurso acerca da importância de profissionalização no setor público. Logo, o movimento acompanhou-se pela proliferação de escolas de governo em vários estados e municípios da União, assim como pela instituição da carreira de gestor em alguns estados, como Bahia, Sergipe ou Goiás.

Outro movimento interessante pode ser percebido recentemente na criação e no fortalecimento de escolas de governo nas instituições representativas de outros poderes, como os Tribunais de Contas (ver exemplo do Instituto Serzedello Corrêa do TCU e das escolas de contas do Estado de Pernambuco ou do município de Rio de Janeiro) e o poder judiciário (ver exemplo da Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região). A rede de escolas de governo reúne, atualmente, dezenas de instituições presentes no País. Assim, é possível afirmar que existe um interesse crescente do Estado brasileiro em investir diretamente na profissionalização dos seus quadros, como uma forma de legitimação perante a sociedade brasileira.

Por outro lado, o declínio da graduação em administração pública nos anos 1970 foi compensado pelo aumento dos cursos de graduação em administração pública a partir dos anos 1990, chegando a totalizar 78 cursos em 2006. Para autores como Coelho (2006), trata-se de uma resposta aos desafios impostos pela reforma do Estado, que abre um novo ciclo pró-público, embora não exclusivamente estatal.

Nesse modelo misto institucional, os papéis e as funções, seja da academia, seja das escolas do governo, ainda são confusos. Existem instituições, como a Fundação João Pinheiro (MG) que optaram para ir além de uma escola voltada para capacitação dos servidores públicos, abrindo cursos de graduação e pós-graduação *stricto-sensu* em administração pública, enquanto outras escolas de governo não entram em atividades acadêmicas, ou as promovem em parceria com instituições independentes de ensino e pesquisa. Trata-se de importantes questões ainda não profundamente debatidas pelo campo da administração pública e do seu ensino.

## A crise do Estado e a globalização da administração pública

Outro fator que influenciou o campo da administração pública e o do seu ensino foi a mudança substancial nas contextualizações em níveis mundial, continental e regional do Estado, com implicações para o seu papel e funções vivenciados, monitorados e, em importantes dimensões, apoiados desmotivados ou mesmo satanizados internacionalmente, a partir da década de 1970. A crise fiscal e econômica, o questionamento do Estado de bem-estar social, os processos de retração do Estado na vida econômica e social criaram espaço para o questionamento da administração pública e implementaram uma agenda mais conservadora do seu papel.

De acordo com Hood (1995), os embates ideológicos do campo da administração pública se fazem presente na diferença terminológica entre *public administration* e *management* e se manifestam nos diferentes movimentos políticos e ideológicos do campo ao longo das últimas décadas. Entre esses movimentos, o mais influente foi abrigado sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões. O NPM, de cunho pragmático, propunha soluções para a administração pública. Pontos centrais eram a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição, incentivo ao empreendedorismo e ao aumento da eficiência. Para alguns autores, o NPM é um movimento que materializa os interesses e as idéias de uma nova classe, os administradores – a nova elite do capitalismo.

Paralelamente, o movimento se propagou em vários contextos como resultado da influência de organismos internacionais como Banco Mundial, OCDE, PNUD e outros. É interessante perceber nesse movimento o deslocamento do estudo acadêmico da NPM para departamentos de administração privada, contrariamente à manutenção do peso deste tipo de estudo nas escolas de administração pública ou ciências políticas.

O resultado das reformas de inspiração neoliberal nos quais vários países do mundo foram envolvidos, em maior ou menor grau, foi uma convergência das problemáticas e questões de interesse para o campo da administração pública, contribuindo para a consolidação de uma agenda intelectual mais global. Embora ainda exista uma pulverização teórica e ideológica do campo, algumas questões globais tendem a convergir como resultado das preocupações comuns impostas pelas reformas, seja nos EUA, na Europa ou no Brasil. A própria propagação teórica, metodológica e prática do *New Public Management* em vários contextos nacionais, independentemente das suas características, demonstra essa tendência à globalização do campo.

## A dimensão global do ensino de administração pública

A dimensão global da administração pública pode ser analisada sob diferentes perspectivas. Para alguns autores, trata-se de reconhecer os temas de interesse universal que atualmente são abordados nos diversos *curricula* dos programas de ensino da área, independentemente dos contextos nacionais (LYNN, 2005), enquanto para outros trata-se da necessidade de adaptar os *curricula* dos programas de administração pública, construídos sob o prisma

das estruturas governamentais nacionais, aos imperativos impostos pela realidade da governança global (DUGGET, 2007).

Lynn (2005) defende que é possível perceber a existência de uma agenda intelectual comum ao campo da administração pública, independentemente das diferenças que naturalmente vão existir na sua perspectiva de análise. Os problemas de legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia vão estar sempre presentes nas agendas das reformas administrativas; o estudo das dicotomias público-privado, política-administração, Estado-sociedade; a necessidade de mais responsabilização acerca dos resultados da administração pública; a relação com uma opinião pública mais participante e uma mídia mais intrusiva; a relação da burocracia com a democracia, entre os administradores e os cidadãos, entre a responsabilidade gerencial e a soberania popular e outras questões se apresentam como universais no debate atual de administração pública e serão indispensáveis para a compreensão da sua dinâmica.

Por outro lado, Dugget (2007) baseia-se no reconhecimento da governança global, argumentando que os Estados estão inseridos em uma rede de relações globais e dependem da inserção em uma rede composta de diversas instituições internacionais, as quais, em maior ou menor grau de poder e autoridade, influenciam, de fato, as dinâmicas nacionais. A governança global se manifesta em diversos níveis que variam desde o reconhecimento do peso e papel de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, as Nações Unidas, passando pelo reconhecimento do peso de entidades de natureza consultiva como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCED) ou G8, de instituições globais da sociedade

civil (como a Cruz Vermelha, a Igreja Católica, o Green Peace), tratados regionais (como a União Européia, o NAFTA, o Mercosul), dos estados pós-modernos com limites impostos pelas estruturas multilaterais (estados que compõem a União Européia) e das relações dos estados, assim como as diversas entidades regionais, com organismos multilaterais.

O ponto que se coloca para reflexão é: em que medida o ensino da administração pública leva em consideração essa dimensão global do seu campo de estudo: a administração pública?

Sobre a segunda perspectiva, o próprio Dugget (2007) apresenta uma pesquisa das escolas de governo, principalmente estabelecidas em países da União Européia, para concluir que existem ainda poucos programas que abordam de forma abrangente as questões impostas pela governança global; quando essa abordagem existe, ela é voltada apenas para treinar uma elite do funcionalismo público. Com relação ao Brasil, a mesma conclusão parece valer, uma vez que é corroborada por nossas dificuldades em implementar tratados regionais e avançar interesses nacionais face a comunidade mundial, a despeito das competências, historicamente comprovadas, de nossa diplomacia profissionalizada. Hoje, todos os setores de políticas públicas relevantes estão sujeitos a parâmetros internacionais, quando se deseja interagir, influir e comerciar globalmente. Nesse contexto, faz-se imprescindível profissionalizar administradores públicos, em todos os setores, capazes de defender e avançar os interesses e o poder nacional construtivamente, com o apoio da diplomacia, em um mundo cada vez mais interdependente, quer seja para produzir, comerciar ou sustentar complexos mosaicos políticos, sociais e ambientais.

Com relação à orientação atualizada da agenda intelectual da administração pública, o mínimo que se pode afirmar é a relevância das questões de natureza global identificadas por Lynn (2005) e aqui citadas anteriormente. Indo mais longe, acreditamos que instituições de ensino do País estão (ou têm condições de vir a estar) inseridas nos debates globais. Algumas melhorias educacionais nos processos de formação e profissionalização podem contribuir para essa inserção, tais como: o aumento e a consolidação dos programas de doutorado, mestrado e mesmo de especialização, intercâmbio contínuo entre as universidades, centros de pesquisa e escolas de governo nacionais e internacionais, tais como a EBAPE e suas congêneres universitárias, com escolas de governo, tais como a ENAP e suas congêneres estaduais, realização de pesquisas conjuntas, participação em encontros internacionais da área (*CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, *IASIA - International Association of Schools and Institutes of Administration*, *INPAE – Interamerican Network for Public Administration Education*, *NASPAA – National Association of Schools of Public Administration and Affairs* e similares), publicação em revistas internacionais e, sobretudo, o recrutamento, seleção, profissionalização educacional atualizada, inicial e continuada nos termos aqui propostos, de verdadeiros talentos, no sentido de motivá-los a mantê-los e desenvolvê-los para a administração pública do século XXI.

## Conclusões

Este trabalho apresentou uma reflexão acerca da trajetória do campo de administração pública e do seu ensino, a partir de uma perspectiva comparativa e histórica, buscando identificar movimentos e

orientações do campo ao longo do último século.

A análise comparativa da experiência brasileira com a norte-americana e a européia não foi aleatória e tampouco exaustiva. O trabalho argumenta que a estruturação do campo de administração pública e do seu ensino no Brasil baseou-se em uma síntese peculiar da herança institucional européia (de caráter legalista), com a consolidação de uma ciência de administração de orientação norte-americana (de cunho mais pragmático). Com as devidas diferenças culturais e institucionais, a administração pública, em todos os contextos estudados, foi um projeto em serviço da modernização do Estado. O foco na burocracia, na profissionalização e nos princípios de eficiência justificou seu surgimento, encontrando sua inspiração intelectual na Escola Clássica de Administração. A administração pública se apresentava como uma ciência neutra, de inspiração universal, baseada no princípio da separação política-administração e pautada pela busca da eficiência dessa última.

O ensaio relembra a contribuição da administração pública para o desenvolvimento, analisando-a no contexto do projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro. ADP traz implicações práticas profundas que se refletem até hoje sejam no tecido institucional de ensino em administração pública, caracterizado por um modelo misto de escolas de governo e academia, seja na contribuição intelectual do campo, caracterizado pela constante preocupação de construção de teorias administrativas adequadas às condições peculiares de desenvolvimento do País.

A coesão e a unidade da administração pública e do seu ensino não são mais a realidade do campo, cada vez mais fragmentado em termos de concepções

teóricas e ideológicas. Em alguma medida, a fragmentação acompanhou o próprio processo de complexificação das funções e dos papéis estatais, aproximando a administração pública de disciplinas e áreas como políticas públicas, economia, ciência política, planejamento urbano e regional, relações internacionais, saúde pública, educação e outros. Por outro lado, a fragmentação resultou do pluralismo intelectual da área que questionou a aplicabilidade da Escola Clássica de Administração e abriu espaços para várias correntes teóricas e conceituais que passaram a co-existir até hoje.

A crise do Estado que se fez presente em vários países do mundo a partir dos anos 1970 contribuiu para trazer para a agenda intelectual do campo as problemáticas e as preocupações de natureza mais global e universal. Mesmo a partir de diversas perspectivas teóricas e ideológicas – resultado do processo de fragmentação intelectual do campo – atualmente existem alguns problemas de caráter universal, seja para a agenda das

reformas administrativas, seja para a agenda intelectual e teórica do campo. O trabalho aponta alguns desses problemas e também argumenta que a academia brasileira tem condições para participar e contribuir substancialmente para os debates intelectuais mais desafiantes.

Nesse contexto, o trabalho analisa a presença de análises relativas à governança global nos *curricula* dos programas voltados para o ensino de administração pública e argumenta que atualmente os programas de ensino em administração pública pouco abordam as relações de interdependência determinadas pelo sistema de governança global. Tal sistema impõe restrições crescentes, mas oferece, quiçá, oportunidades aos sistemas governamentais nacionais mais bem dotados de capital humano qualificado, não só para decisões e ações nacionais como também para aquelas de caráter e expressão global. Paralelamente, o trabalho aponta a necessidade de discussões mais profundas acerca do tecido institucional da administração pública e do seu ensino.

---

## Referências

- BOMENY, H.; MOTTA, M. *EBAPE. A escola que faz escola*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma gerencial de 1995. *Cadernos Adenauer II*, nº 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- CAVALCANTI, B. *O gerente equalizador*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- DAHL, R. The science of public administration: three problems. *Public Administration Review*. v.7, nº 1. pp.1-11. 1947.
- DUGGET, M. In defense of a balanced universalism. Working Paper. 27<sup>th</sup> *International Congress of Administrative Sciences*. Abu Dhabi, Emiratos Arabes, 09-14 de Julho, 2007.

- EGGER, R. The period of Crisis: 1933 to 1945. In: *American Public Administration: past, present, future*. Mosher, F.C. (ed.) University: University of Alabama Press, 1975.
- FESLER, J.W. Public administration and the social sciences: 1946 to 1960. In: *American Public Administration: past, present, future*. Mosher, F.C. (ed.) University: University of Alabama Press, 1975.
- FREDERICKSON, H.G. Toward a new public administration. In: *Classics of public administration*, SHAFRITZ, Jay M.; Hyde, Albert C.; Parkes, Sandra J.. Thomson-Wadsworth 5ª edição, 2002.
- GAJDUSCHECK, G. Bureaucracy. Is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty reduction: an ignored element of bureaucratic rationality. *Administration & Society*. V. 34. nº 6. London: Sage, 2003.
- GOODNOW, F. J. Politics and administration. In.. *Classics of public administration*. SHAFRITZ, J.M.; HYDE, A.; PARKES, S. 5 Ed. Thomson Wadsworth, 2004.
- GULICK, L. Gorge Maxwell had a dream: a historical note with a comment on the future. In: *American public administration: past, present, future*. Moscher, F.C. (ed.). University: University of Alabama Press, 1975.
- HENRY, L. L. *NASPA Historical Project*. 1995. <[http://www.naspaa.org/about\\_naspaa/about/history.asp](http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/history.asp)>. Recuperado em 20 de outubro de 2006.
- HOOD, Christopher. Public management: the world, the movement, the science. In: Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- JUNQUILHO, G.S. Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil. In: *Congresso Internacional del Clad Sobre La Reforma del Estado y de La Administración Publica*, 7, 2002, Lisboa, Anais...Lisboa, 2002.
- LYNN, Laurence E. Jr. A concise history of the field. In. FERLIE, E. LYNN, L.; POLLITT, Ch. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. *Rediscovering institutions*. New York: Free Press, 1989.
- MCSWITE. O.C.. *Invitation to public administration*. New York London, England, M.E. Sharpe. Armonk, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Legitimacy issue in public administration: a discourse analysis*. Newbury Park: Sage, 1997.
- MEZZOMO K. T. Os paradigmas de administração pública no Brasil. *Revista de Administração de Empresas*. Maio-Junho, 1994.
- MOSHER, F.C. (Ed.). *American public administration: past, present, future*. University: University of Alabama Press, 1975.
- MOTTA. Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de administração pública*. Rio de Janeiro,6 (3) : 39-53, jul./set. 1972
- RAMOS, Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. FGV, Serv. de Publicações, 1966.
- RIGGS, F. *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Serviço de Publicações, 1968.
- SIMON, H.A. *Public administration*. New York, Knopf. 1950.

- STONE, B.S.; STONE, D.S. Early development of education in public administration. In: *American Public Administration: past, present, future*. University: University of Alabama Press. Mosher, F.C. (ed.), 1975.
- TAYLOR, F. W. The principles of scientific management. In. SHAFRITZ, J.M; OTT, J.S. *Classics of Organization Theory*. Harcourt Brace, 1996.
- WALDO, D. *The administrative state*. New York: Ronald. 1948.
- \_\_\_\_\_. Education for Public Administration in the Seventies. In Mosher, F.C. (Ed.) (1975). *American public administration: past, present, future*. University: University of Alabama Press.
- SILVA, S.B.da. *Luiz Simões Lopes: fragmentos de memória*. Rio da Janeiro: FGV, 2005.
- WAHRLICH, B.M.S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1984.
- WEBER, M. Bureaucracy. In. SHAFRITZ, J.M; OTT, J.S. *Classics of organization theory*. Harcourt Brace, 1996.
- WAMSLEY, G. (et al). *Refounding public administration*. Newbury Park: Sage, 1990.
- WHITE, O.F, Jr.; MCSWAIN, C.J. The phoenix project: raising a new image of public administration from the ashes of the past. In.: KASS H.D; Catron, B.L. (eds.). *Images and identities in public administration*. pp.23-60. Newbury Park: Sage, 1990.
- WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration*. Washington: Brookings Institute. 1922.
- WILSON, W. The study of public administration. In. SHAFRITZ, J.M.; HYDE, A.; PARKES, S. *Classics of public administration*. 5ª edição. l. Thomson Wadsworth, 2004.

---

Alketa Peci.

Professora e coordenadora do Mestrado em Administração Pública da EBAPE-FGV. Contato: <alketa.peci@fgv.br>

Bianor Scelza Cavalcanti.

Professor e diretor da EBAPE-FGV. Contato: <bianor.cavalcanti@fgv.br>