

# DO AUGÉ À RETRAÇÃO: ANÁLISE DE UM DOS ESTÁGIOS DE CONSTRUÇÃO DO ENSINO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1966-1982)

Fernando de Souza Coelho\*

Alexandre Mendes Nicolini\*\*

## Resumo

A história do ensino na graduação em Administração Pública (AP) no país ainda carece de sistematização, dada a diminuta quantidade de estudos descritivos e de investigações analíticas do tema, como as teses de Fischer (1984), Coelho (2006), Nicolini (2007) e, tangencialmente, artigos ou relatórios de pesquisa. Defronte dessa lacuna, o objetivo deste trabalho é tanto propor uma periodização para tal ensino no Brasil, como contribuir com a descrição e análise de um dos seus ciclos ou estágios de construção. Metodologicamente, o artigo faz a revisão bibliográfica daquelas obras que abordam direta e indiretamente o tema, analisa as leis e pareceres sobre o ensino na graduação em AP e considera os projetos pedagógicos, prospectos e textos de discussão de instituições de ensino que ofereciam esse curso entre 1966 e 1982. No que se refere aos resultados, são identificáveis três ciclos da formação acadêmica em AP: o primeiro ciclo mostra a irradiação do ensino em sua graduação entre 1952 e 1965, o segundo ciclo enfoca o auge e o declínio desse ensino no período compreendido entre 1966 e 1982, no qual o trabalho se concentra, e o terceiro ciclo mostra um (re)alento para a área, quando novas proposições de formação emergem nos anos de 1983 a 1994. As conclusões mostram, no segundo ciclo, a influência norte-americana no ensino de Administração no Brasil, a indefinição entre os campos de AP e Administração de Empresas (AE), o impulso dado ao ensino de AE pelo Decreto-lei nº 200 e o desestímulo ao ensino de AP pelo *enforcement* do Currículo Mínimo e pela retração do mercado de trabalho para os administradores públicos.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Ensino. Graduação. História.

## Abstract

The history of undergraduate education in Public Administration in Brazil unfortunately have a small amount of descriptive studies and analytical investigations of the subject, in spite of the thesis of Fischer (1984), Coelho (2006), Nicolini (2007) and few articles or research reports. The objective of this paper is both to propose a timeline for such education in Brazil as contributing to the description and analysis of one of its cycles. Methodologically, the article reviews those works that directly and indirectly address the issue and analyzes the laws and opinions on undergraduate teaching in Public Administration. It also considers the pedagogical

\*Doutor em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas (FGV) -SP  
Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

E-mail: fernandocoelho@usp.br

\*\*Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Professor Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)  
E-mail: alexandrenicolini@hotmail.com

projects and discussion texts of educational institutions offering Public Administration this courses at that time. There have been identified three cycles of teaching in Public Administration: the first cycle shows the rise of undergraduate education in public administration between 1952 and 1965. The second cycle focuses on the peak and fall of undergraduate education in the period between 1966 and 1982, in which this paper focuses. The third cycle shows a (re)encouragement in the area when new training proposals emerge in the years 1983 to 1994. The findings show the North American influence in the second cycle, the indefinition between the fields of public administration and business administration, the impetus given to business administrators by Decreto Lei 200 and the discouragement of teaching Public Administration because of national curricula enforcement and reducing labor market for public administrators.

**Key-Words:** Public Administration. Teaching. Undergraduate. History.

## Introdução

Exceto nas teses de doutorado de Fischer (1984), Coelho (2006) e Nicolini (2007) e, tangencialmente, em artigos ou relatórios de pesquisa publicados, em ordem cronológica, por Bauzer (1965, 1967), Machado (1966), Wahrlich (1967), Guerreiro e colaboradores (1967), Vieira (1976), Johnson (1977), Sant'ana (1977), Cavalcanti (1981, 1984, 1991), Fischer (1993), Mezzomo Keinert (1994, 1996), Andrade (1995), Ckagnazaroff (1997), Gaetani (1999), Nicolini e Fischer (2007) e Coelho (2008a, 2008b), pouco se escreveu sobre a história do ensino na graduação em Administração Pública no Brasil, isto é, sua trajetória carece de sistematização. Em linhas gerais, a história do ensino de Administração Pública, – em nível de graduação – no Brasil, tem a instalação do curso da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas na Fundação Getúlio Vargas (EBAP-FGV), em 1952, como marco zero. Nos dez anos subsequentes à criação do curso de graduação da EBAP-FGV surgiram no país cursos de AP na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (1952), na Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia (1959), na Escola Superior de Administração da Universidade Federal de Pernambuco (1959), na Escola de Administração do Estado do Ceará (1961) e no Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (1961). Incluindo essas, estima-se que entre 1952 e 1969, 31 instituições de ensino superior (faculdades, fundações e institutos) implantaram cursos de formação acadêmica (graduação e pós-graduação) ou de treinamento e desenvolvimento (T&D) em Administração Pública (AP). Dessas, aproximadamente 75% ofereciam o bacharelado nesse campo do saber, isolado ou integrado com o de Administração de Empresas (AE). (MACHADO, 1966; WAHRLICH, 1967) Assim, diante de um pró-ciclo estatal e favorecido pela assistência técnica norte-americana, por meio do Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas (PBA-1), a graduação em AP irradiar-se-ia nacionalmente.

Do impulso dos anos 50 ao desalento de meados dos anos 70, a formação acadêmica em AP encetou sua trajetória no país. Grosso modo, tal ensino, moribundo *vis-à-vis* a crise do Estado nos anos 80, revitalizou-se, relativamente, com a agenda de Reforma do Estado e o paradigma da *new public management* (e, secundariamente, da *new public service*) no pós-95. (COELHO, 2008a) Assim, já se foram meio século de história, desde o pioneirismo da EBAP-FGV, que formou, em 1954, os dez primeiros bacharéis em AP no país, até o (re)surgimento de cursos nesse campo do saber em instituições de ensino, como: Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) em 2004, Universidade de São Paulo (USP) em 2005, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) em 2009, e ainda Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal do ABC (UFABC), todas em 2010.

Neste ínterim, é evidente que se sucederam rupturas, mudanças, adaptações e continuidades nas ideias, valores, organização pedagógico-curricular e vínculos com o setor público do curso no país, caracterizando, temporalmente, estágios de construção. No esteio das ideias de Fischer (1984), assim como essa autora sistematizou a história do ensino de AP no Brasil, referente à pós-graduação, evidenciando suas fases pós Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) ao limiar dos anos 80, este artigo tem como objetivos: (i) apresentar uma proposta de periodização desse ensino em nível de graduação, desde a sua institucionalização no despontar da década de 50 até a o seu realento, no início dos anos 90, e (ii) realizar um compêndio descritivo-analítico de sua trajetória entre 1966 e 1982, anos que demarcaram seu ciclo de auge e retração.

Metodologicamente, o artigo opta pelo formato de ensaio teórico-histórico, visando entender o desenvolvimento do curso de AP a partir de reflexões mais aprofundadas sobre os fatos históricos, baseadas na:

- Revisão bibliográfica de obras que abordam direta e indiretamente o tema, incluindo a revisita de suas fontes de consulta;
- Análise documental de leis e pareceres sobre o ensino na graduação em AP e projetos pedagógicos, prospectos e textos de discussão de instituições de ensino que ofereciam esse curso naquela época.

A importância de trabalhos de tal natureza, reside na contribuição para a construção de uma memória da área de conhecimento de Administração no Brasil, em geral, e do seu ensino (e pesquisa) em particular, conforme sugere Curado (2001, p. 1, grifo nosso):

O estudo da história permite ao homem compreender e incorporar, num sistema coerente, tudo o que ele cria, faz e transforma [...]. A história permite ao homem interrogar e refletir sobre sua existência, lhe fornecendo um "fio condutor". *Na administração, apesar da importância da reflexão sobre a trajetória histórica do campo de conhecimento, existem poucos estudos históricos, principalmente na pesquisa da administração [pública] brasileira.*

Ademais, no campo do saber da AP, a abordagem histórica, segundo Pacheco (2003), foi olvidada na última década. Pelas suas palavras "os autores privilegiam temas da atualidade, o que talvez denote a vinculação estreita entre a área de pesquisa em administração pública e a agenda de governo, ainda que negada por vários de seus pesquisadores". (p. 69, grifo nosso) Portanto, este artigo justifica-se pela escassez de estudos e pesquisas historiográficas no país, tanto na área de conhecimento da Administração, como no campo do saber da AP.

## Uma Proposta de Periodização para a História do Ensino na Graduação em Administração Pública no Brasil

Em linhas gerais, os trabalhos de Silva (1958) e Fischer (1984), referendados por Coelho (2006, 2008b) e Nicolini (2007), mostram que as referências em torno do ensino de graduação em AP no Brasil, que precedem seu estabelecimento nos anos 50, se dividem em três momentos que se desdobram desde a apreciação das reformas educacionais no Império à concretização da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1944, que culminou na concepção da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) no ano de 1952. Abaixo, o Quadro 1 desvela tais momentos.

**Quadro 1 - Momentos que antecederam e originaram o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1854-1952).**

<b>1º momento</b>	<b>Das alusões no Império ao advento da Administração Científica no Brasil (1854-1929)</b>
<p>No bojo das discussões sobre a ampliação do ensino comercial e a organização das faculdades de Direito no país, na segunda metade do século XIX, se fez alusão, pela primeira vez, ao ensino superior de Administração Pública. Todavia, o entendimento de que tal ensino se assemelhava ao do bacharelado em Ciências Jurídicas, seja pela jurisdicionalização das atividades simples e residuais do Estado Oligárquico, seja pela sujeição do campo do saber de Administração Pública ao Direito Administrativo, perdurou até os anos 30. Assim, os intentos de um curso superior voltado, exclusivamente, para a administração e negócios do Estado não avançaram.</p>	
<b>2º momento</b>	<b>Fortes razões e frágeis proposições para a institucionalização do ensino superior de Administração Pública em nível de graduação no Brasil pós-30 (1930-1943)</b>
<p>A organização de um Estado Administrativo no país e, neste íterim, a redefinição do <i>focus</i> do estudo de AP para o conceito de que “governar é administrar” – sob a égide da <i>scientific management</i> – constituíram fortes razões para a concepção e implementação desta formação acadêmica na ocasião. Efetivamente, o DASP instituiu a carreira de técnico de administração no aparelho do Estado e implantou o T&amp;D na administração pública no país. Contudo, as proposições de se estruturar, academicamente, o ensino de AP não vingaram. Conjectura-se que, o questionamento se a administração era arte ou ciência à época e as disputas das corporações de ofício pelo monopólio das funções administrativas no Estado Novo, foram alguns dos muitos obstáculos para a oficialização do ensino superior de Administração.</p>	
<b>3º momento</b>	<b>Das origens da FGV à instalação da EBAP: contexto, preparativos e efeitos (1944-1952)</b>
<p>É no encadeamento das ações da FGV, fundada e conduzida por técnicos do DASP, que o ensino superior de AP institucionalizou-se no Brasil. Articulada num momento em que o sistema universitário nacional deslocava-se da referência européia para a tendência norte-americana, a FGV, com o apoio das Nações Unidas (ONU) e com a cooperação de universidades dos Estados Unidos, instalaria, no Rio de Janeiro, a EBAP, que, precursoramente, formaria bacharéis nesse campo do saber (conciliando o embasamento teórico das humanidades com um vertente funcional de gerência pública).</p>	

Fonte: elaboração dos autores, baseado em Fischer (1984), Coelho (2006, 2008b) e Nicolini (2007).

Em relação ao período pós-52, Tânia Fischer (1984), em sua tese de doutorado intitulada *O Ensino de Administração Pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*, mostra que a política ou estratégia de formação de administradores públicos no Brasil, se pautou pela eficiência, racionalização e planificação (princípios) que, com a cooperação internacional, foram internalizados em centros de ensino, pesquisa e assistência técnica (meios), guiados para a modernização do Estado e o desenvolvimento nacional (fins). Contextualmente, a autora identifica três fases da capacitação de administradores públicos em face das etapas conjunturais do Estado brasileiro entre os anos 30 e o limiar dos anos 80. Desde então, tais fases se tornaram referência na literatura nacional para o estudo do ensino de AP no país. (FISCHER, 1984, p. 30)

Considerando as fases de Fischer para examinar a trajetória da graduação em AP no Brasil como variável dependente das vicissitudes do Estado e das conformações do campo do saber no país, identificamos três ciclos pelos quais os cursos de bacharelado em AP passaram entre 1952-1994. O Quadro 2 sintetiza tais ciclos (ou estágios de construção) que, *per se*, constituem uma proposta de periodização da história do ensino de graduação em AP no Brasil para tal período.

Ressalta-se que tal periodização, proposta com base em revisões bibliográficas e análises documentais, trata de um constructo para se refletir, retrospectivamente, sobre o ensino de graduação em AP no país que, dependendo das opções ou recortes de pesquisa, pode ser modificado (ou adaptado) pelos acadêmicos.

## Quadro 2 - Ciclos do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1994).

<b>1º Ciclo</b>	<b>A irradiação do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1965)</b>
<p>Diante de um pró-ciclo estatal e favorecido pela assistência técnica norte-americana, o ensino superior de AP irradia-se no Brasil. Nascido sob o signo da Administração Científica (aplicada ao setor público) na EBAP em 1952, o bacharelado em AP reproduziu-se em Instituições de Ensino Superior (IES) pelo país, preponderantemente nas universidades federais, com a ascendência da Administração para o desenvolvimento, na medida em que aos processos administrativos do governo agregavam-se às funções econômico-sociais do Estado. Na metade dos anos 60, dos 31 cursos de Administração no país, dois terços eram de AP ou enfatizavam este campo do saber. A vivacidade e fluidez de tal ensino, naturalmente, desenvolveram nos cursos uma identidade coletiva de formar quadros de pessoal para a burocracia estatal.</p>	
<b>2º Ciclo</b>	<b>Do auge à retração: o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1966-1982)</b>
<p>Entre 1966 e 1970, o bacharelado em AP, em seu auge, reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC), divulgado entre os vestibulandos e regulamentado como profissão, ampliou suas vagas e ajustou seus currículos, diversificando-se com a Administração para o desenvolvimento (planejamento econômica e planejamento governamental) em voga na atividade do Estado e na agenda de pesquisa do campo do saber nesse período. Sem embargo, nos anos 70, o <i>enforcement</i> do currículo mínimo de administração, com lógica de Administração de Empresas (AE), a diluição do <i>ethos</i> de AP com a sobreposição da gestão empresarial no 'Estado-Empresa' e o milagre econômico e o conseqüente <i>boom</i> do ensino de AE, retraíram o ensino de graduação em AP no país. Cada vez mais, a Administração no Brasil tornava-se, então, sinônimo de AE.</p>	
<b>3º Ciclo</b>	<b>Da letargia ao (re)alento: o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1983-1994)</b>
<p>A retração do ensino de graduação em AP no Brasil, nos anos 70, converteu-se em letargia na década de 80, simbolizada pela descontinuidade do bacharelado da EBAP-FGV, em 1982. Num contexto de crise do Estado, subtendia-se uma perda da razão de ser e/ou desnecessidade de cursos de graduação em AP. Das experiências tradicionais dos anos 60/70, remanescia o curso da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV). É a partir da Constituição de 1988 que se retomaria, timidamente, o ensino de graduação em AP no país, continuado na EAESP-FGV e criado na Universidade Estadual Paulista (UNESP, 1989) e Escola de Governo na Fundação João Pinheiro (EG-FJP, 1994). Tal ensino realentaria, no limiar dos anos 90, numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do <i>locus</i> do setor público no país.</p>	

Fonte: Elaboração dos autores, baseado em Coelho (2006).

A seguir, na seção 3, realizaremos um compêndio, ora descritivo, ora analítico, do 2º ciclo desse ensino (1966-1982), demonstrando o seu auge e retração.

### O 2º. Ciclo - Do Auge à Retração: o Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1966- 1982)

#### Os tempos áureos: a efervescência da Administração para o desenvolvimento

Inquestionavelmente, a regulamentação da profissão de administrador no Brasil em 1965, ao relacionar a prática profissional à obtenção de título específico, impulsionaria o ensino superior na área do conhecimento da Administração. A formação acadêmica em AP, aparentemente, encorajar-se-ia com a ordenação de que no serviço público tornava-se "[...] obrigatória, a partir da vigência da Lei 4.769, a apresentação de diploma de bacharel em Administração, para o provimento e exercício de cargos técnicos de administração, ressalvados os direitos dos atuais ocupantes de cargos de administrador". (art. 4º, grifo nosso)

Neste contexto, ao sabor da lei e com tempero da assistência técnica norte-americana, o ensino de AP experimentou o auge no país: manteve-se a instalação de bacharelados em IES, como na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e no Instituto de Administração e Planejamento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), ambos em 1967, e seguidamente, na Escola de Administração Pública do Estado do Maranhão (UEMA) em 1968; ampliaram-se os cursos de capacitação nos centros de T&D, como no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), na Escolas de Serviço Público do Estado da Guanabara (ESPEG) e no Instituto de Administração Pública de Minas Gerais (IAP-MG), para citar os que se sobressaíram e cresceram as bibliotecas e publicações nesse campo do saber, custeadas pela United States Agency for International Development (USAID) e, principalmente, pela Fundação Ford, cuja verba contribuiu para o lançamento da Revista de Administração Pública (RAP) em 1967. A criação do curso de pós-graduação em Administração Pública em 1965 e do Programa Nacional de Aperfeiçoamento de Professores de Administração (PRONAPA) em 1966, na EBAP-FGV, precedendo o programa de mestrado dessa escola, remataria este período de *boom*.

No Brasil, ao contrário dos países latino-americanos, onde o número de escolas e programas de graduação em AP e AP se equivaliam, o bacharelado em AP suplantava o bacharelado em AE em número de cursos, matrículas e formandos: na metade dos anos 60, dos 31 cursos de Administração em nível de graduação no país, dois terços, aproximadamente, eram de AP ou enfatizavam esse campo do saber, além disso, dos 2.192 alunos matriculados no ensino superior nacional na área do conhecimento de Administração em 1965, 261 eram graduandos do curso de AP da EBAP. Acrescentando-se os estudantes da Universidade Federal da Bahia (UFBA), da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e UNB, por exemplo, cujas graduações eram tipicamente de AP, abeira um quarto dos discentes de Administração naquele ano. (BRASIL, 1966; 1967; INSTITUTO..., 1969; WAHRLICH, 1967).

Mais do que a desconsideração do técnico de administração como profissional liberal (o que mudaria com a lei nº. 4.769 e com o decreto nº 61.934), talvez uma explicação para o predomínio do ensino de AP sobre o ensino de AE no Brasil até o prelúdio do milagre econômico, era a hegemonia do “administrador patrimonial” ante o “administrador profissional” nas empresas nacionais. Bresser Pereira (1966, p. 90) considera este como

o indivíduo que, sem possuir a propriedade da empresa, toma decisões, gerenciando-a com autoridade, competência e eficiência nos moldes racional-legais, formal e impessoalmente” e concebe aquele como a “pessoa cujo poder para decidir e agir na empresa deriva da sua propriedade, identificando-o com a figura do empresário ou parente ou amigo deste.

Nesse caso, tanto no Brasil, quanto no restante da América Latina, o processo de industrialização defasado e tardio deteve a separação entre a gestão e a propriedade da empresa, desestimando o administrador profissional e, por conseqüente, a formação acadêmica em AE. Não obstante, o quadro vagaroso e desalentador do ensino de AE se inverteria completamente pós-64. Covre (1991) mostra que o ingresso de empresas multinacionais, o aporte de capital estrangeiro nas empresas nacionais e a burocratização – na acepção weberiana – das empresas brasileiras, em um macroambiente de crescimento econômico, concorrência inter-organizacional e inovações tecnológicas, expandiriam os cursos de AE e afins, principalmente, a partir da Reforma Universitária de 1968.

Simultaneamente, a profissionalização do serviço público, com a admissão gradual pelo sistema de mérito no governo federal, introduzida pelo DASP, estimulou o ensino superior de AP no Brasil entre a racionalização administrativa no Estado Novo e o desenvolvimentismo no governo JK. Neste ínterim, além de servir-se de administradores políticos – cujo poder emana do prestígio, indicação pessoal e/ou do processo partidário-ideológico –, o serviço civil ampliou a carreira de técnico de administração, empregando, por concursos públicos, administradores profissionais,

entre os quais, bacharéis em AP. Assim, a estruturação e a expansão do mercado de trabalho público-estatal, sobretudo na administração direta, ensejou a origem e irradiação – abordada na seção 1 – do ensino de graduação em AP no país, o qual precedeu e, inclusive, impulsionou o encetamento e propagação do bacharelado em AE. De fato, o surgimento da FGV, a qual, através da EAESP, introduziu a formação acadêmica em AE no Brasil, deu-se pelo setor público, sendo a FGV em geral e a EBAP em particular, descendentes do DASP. Aliás, foi o DASP quem imbuíu o paradigma da ciência administrativa no país, aplicando-o nos estudos de AP. No caso dos estudos de AE, tal como aponta Vizeu (2008), o precursor foi o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT).

Desta inter-relação entre os campos do saber de AP e AE, Keinert (1996, p. 6) argumenta que as ciências administrativas no Brasil tiveram uma gênese intrincada: “se, para se construir, a administração pública recorre ao paradigma da administração de empresas [no caso, a gerência científica], esta, por sua vez, beneficiou-se do surgimento da administração pública para sua afirmação”. Tal fato, verificado no desenrolar científico da área do conhecimento de Administração no país, observa-se, também, na evolução dos cursos de graduação em AP e AE na FGV e UFMG, por exemplo, IES precursoras do bacharelado em Administração, o magistério de AP antecedeu o de AE. Provavelmente, a dessemelhança entre as conjunturas do Estado e das empresas brasileiras e seus impactos no mercado de trabalho do administrador profissional – supramencionados – explique essa peculiaridade que se estendeu desde a instalação da EBAP até meados dos anos 60.

No irromper do regime autoritário, com a inserção da modernização administrativa no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), retomou-se a agenda de reforma administrativa, agora como subsídio e condição para o desenvolvimento nacional. Nessa circunstância, o treinamento e a assistência técnica em AP avolumaram-se, notavelmente, na EBAP, UFBA e UFRGS. Essas escolas, por intermédio de suas fundações, participavam ativamente da formulação, implementação e avaliação de políticas e estratégias administrativas, tanto nos estados que as abrigavam como em âmbito regional e no governo federal. Fischer (1984, p. 63-71) mostra que os docentes e técnicos dessas IES, treinados e/ou aperfeiçoados nos Estados Unidos da América (EUA) pelo PBA-1, progressivamente, envolveram-se com o setor público, ora como executivos de alto escalão, ora como consultores externos: um e outro como difusores de reformas administrativas sob a égide da Administração para o desenvolvimento. Nesse permeio, o ensino de graduação em AP no país, em seu auge, reconhecido pelo MEC, divulgado entre os vestibulandos e regulamentado como profissão, ampliou suas vagas, aumentando as matrículas, e ajustou seus currículos, diversificando-os com a Administração para o Desenvolvimento (APD) e incrementando-os com eletivas.

No Rio de Janeiro, cenário principal do ensino de AP, a EBAP, na dianteira das IES nacionais que ofertavam o curso de graduação nesse campo do saber, revisava sua grade curricular, enxertando matérias características da Administração para o desenvolvimento (Introdução ao Desenvolvimento Econômico Brasileiro, Planejamento Governamental e Planejamento Econômico) e aumentando as disciplinas de recorte organizacional e funcional, tais como: Administração de Autarquias e Empresas Públicas, Problemas de Chefia e Administração de Pessoal II. Percebe-se, adicionalmente, que em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961, a EBAP flexibilizou seu currículo, permitindo a escolha de cadeiras eletivas a partir do segundo ano. Decerto, enquanto o ensino de instituições governamentais comparadas, partidos políticos, processo legislativo e administração municipal eram eleitos pelos alunos com interesse nos estudos sobre política e/ou vocação para trabalhar no governo, os conteúdos de compras e suprimentos, mercadologia, finanças empresariais e administração da produção – relativos à administração de empresas – atraíam os estudantes que pretendiam uma formação acadêmica em gestão e/ou aspiravam por cargos e funções gerenciais em empresas públicas e privadas.

Em São Paulo, palco fundamental do ensino de gestão empresarial – pela pujança, especialmente, da EAESP –, a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA-USP) implementava, em 1965, os cursos de graduação em AE e AP, cada qual

com seu currículo a partir do segundo ano. Com sistema de ensino anual, diferente da EBAP, onde o curso era semestral, a graduação em administração pública da FCEA-USP inaugurava-se, tal quais suas congêneres, comungando a Administração para o desenvolvimento com a gerência de organizações públicas.

Logo, se a instalação da EBAP (1952) correspondeu a um período da história político-administrativa brasileira de burocratização do aparelho público-estatal à luz da *scientific management*, enxerga-se em 1965, pelas adaptações no currículo ebapiano e em vista da concepção do curso da FCEA-USP, que essas IES adequavam-se à fase de Administração para o desenvolvimento do Estado nacional, a qual se alicerçava na planificação econômica e na política governamental. A Administração Pública para o Desenvolvimento (APD), em voga, apresentava-se como atividade para o administrador público, com princípios e doutrinas (arcabouços teóricos) e funções executivas (*locus* profissional). Sua evidência, como conteúdo de ensino e ocupação administrativa no país, é constatado: (i) pela realização do I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1964, resultando na criação da Escola Interamericana de Administração Pública, sediada na FGV e financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); (ii) pela produção científica que versava sobre o eixo-temático educação-trabalho na Administração para o desenvolvimento no país – ver Bouzan (1966), Ramos (1968), Katz (1969), Moore e Hilman (1971) e Sá e Silva (1971); e (iii) pelas grades curriculares dos cursos de graduação e da principiante pós-graduação em AP em meados dos anos 60. Sem embargo, como a APD convergiu mais para uma carreira independente de um curso superior e menos para a profissão de técnico de administração, a capacitação em T&D como cursos de treinamento, vivências etc. prevaleceu à formação acadêmica.

Ainda, salienta-se que ao apogeu da APD, tanto no Brasil, quanto no restante da América Latina, seguiu-se a decaída da assistência técnica em AP dada pelos EUA aos países em desenvolvimento. Esse fato, paralelo à redução dos recursos governamentais para o ensino e pesquisa nesse campo do saber nas universidades norte-americanas, relacionava-se com a:

[...] convicção de que a chave do desenvolvimento econômico-social não era tanto o aperfeiçoamento [organizacional] da administração pública, mas sim efetivas políticas nacionais para a alimentação do crescimento econômico, [...] [fundamentadas] na gerência econômica, no investimento em infra-estrutura e no fortalecimento da política exterior-comercial. (CUNHA, 1981, p. 13)

O fim do PBA-1 em 1965, em uma época em que a reforma administrativa é incorporada e, parcialmente, substituída, pelo planejamento econômico, augurava a retração do bacharelado em AP no país.

### A retração do bacharelado em Administração Pública no país pós-70: as macrocausas e as conseqüências sobre a formação acadêmica em AP

No Brasil, as alterações em torno do ensino superior de Administração que precederam seu estabelecimento, comumente, interdependiam os campos do saber de AP e AE. A ocasião – meados dos anos quarenta – urgia à formação acadêmica do administrador profissional tanto para a gerência das organizações e serviços públicos quanto para a gestão das instituições e indústrias privadas. Mesmo quando se defendia, separadamente, a criação de escolas de Administração Pública ou de empresas, a exposição de motivos de uma fazia-se acompanhar de menções a instâncias da outra. Veja, por exemplo, a constituição da FGV, originando a EBAP e a EAESP.

Os cursos de graduação em AP nasceram distintos ou conjugados com o ensino de AE. Na EBAP e UECE, os bacharelados em AP conceberam-se, exclusivamente, para o estudo desse campo do saber. Na UFBA e UNB, alternativamente, os cursos de AP

e AE partilhavam um ciclo básico de dois anos. Sob tais organizações acadêmico-curriculares, o ensino superior de AP se disseminaria pelo Brasil até o final dos anos 60. O momento de inflexão, porém, é a fixação do currículo mínimo em 1966, agrupando o ensino de AP e AE em: “[...] matérias de cultura geral, objetivando o conhecimento sistemático dos fatos e condições institucionais em que se insere o fenômeno administrativo, em [cadeiras] instrumentais, oferecendo modelos e técnicas, de natureza conceitual ou operacional, vinculadas ao processo administrativo, e, finalmente, as de formação profissional”. (CONSELHO..., 1966, p. 2)

Esse parecer e o projeto de resolução que o acompanha, os quais determinaram o currículo mínimo do curso de graduação em Administração no Brasil, apoiaram-se nas premissas do debate e pender norte-americano em torno da integração entre o ensino de AP e AE no nível de *undergraduate*. Eis o argumento e o desfecho da seção intitulada “Administração Pública e Administração de Empresas”, parte integrante dos documentos em questão, relatado pelo conselheiro Dumerval Trigueiro:

[Argumento] *São exatamente as condições reais vigentes nos vários países que vêm determinando a convergência das duas linhas de administração. Sejam razões sociais, como as apontadas nos EUA – a mobilidade da política de emprego, nos dois lados, e a aproximação crescente entre o público e o privado; sejam razões econômicas, que integram num esforço comum, de forma igualmente progressiva, a ação do Estado à das empresas, sobretudo nos países em desenvolvimento; sejam razões pragmáticas, visando a emprestar maior eficácia à administração pública, fazendo-a assimilar as técnicas da administração empresarial; por todas essas razões, vem-se acentuando a convergência.* (p. 8, grifo nosso).

[Desfecho] *De nossa parte, optamos pela integração flexível.* Além das razões doutrinárias, essa integração encontra apoio na Lei nº. 4.789, que não discrimina os dois campos, e nos resultados da experiência brasileira. [...] Reconhecemos que a atividade administrativa se caracteriza pela grande diversificação das ocupações, e pelo nível de especialização de cada um de seus ramos. Este fato não invalida o currículo integrado, com virtualidades para cobrir todas as variantes da profissão, mas prevê a eventual necessidade de especialização avançada, na medida das possibilidades da escola e do mercado de trabalho. (CONSELHO..., 1966, p. 8, grifo nosso)

Por influxo dessa deliberação, quase que a totalidade dos bacharelados em Administração criados a partir de 1967 integrou o ensino de AP e AE, contrapondo-se ao modelo predecessor e precursor desses cursos no país, que diferenciava a formação acadêmica entre esses dois campos do saber, com a estruturação de cursos ou habilitações para cada qual. Já nas IES que ofertavam os cursos de AP e AE à parte (como na FCEA-USP), ou que tão-somente ofereciam o curso de AP (como na EBAP), antecedendo tal parecer, cogitava-se fundí-los em um currículo e desfazer a especificidade do curso, respectivamente, reorientando-se para um ensino de graduação, único e generalista, em Ciências Administrativas.

Assim, a divisão ou junção dos bacharelados em AP e AE tornou-se um tema instigante e polêmico no Brasil desde a vigência do currículo mínimo de Administração. Na III Conferência Nacional de Administração Pública, Guerreiro e outros (1967), na comunicação *Formação acadêmico-profissional do Administrador*, como professores da EAESP e porta-vozes dessa escola nessa reunião, apresentaram a posição do seu corpo docente em relação à tal problemática, traduzidas na afirmação, proposição e desfecho que seguem:

[Afirmação] Quiseram as circunstâncias que as primeiras escolas de administração instituídas no país fossem claramente orientadas, umas para o ensino da administração de empresas, outras para o ensino da administração pública, numa bipolaridade que acompanhava a divisão das atividades administrativas em privadas e públicas, norteadas geograficamente, as privadas, em torno de São Paulo, o grande estado produtor, as públicas, em torno do Rio de Janeiro, na ocasião, capital da República. (p. 298)

[Proposição] Devemos investigar primeiro se existem realmente duas administrações diversas, a reger dois mundos distintos, o da empresa privada e o da repartição pública; não cremos que seja justificada a dicotomia e tudo parece indicar que esta separação, na conceituação e no ensino, é mais de conveniência do que de fundo. [...] Cabe perfeitamente indagar se não seria oportuno reunir, nos mesmos bancos escolares, os administradores privados e públicos, a fim de que os primeiros se tornem ainda mais conscientes de suas responsabilidades sociais e de que os segundos se compenetrem da necessidade de serem sempre mais produtivos. Afinal, o problema maior de todos, no Brasil, é a melhoria da eficiência e esse problema é, sobretudo, de mentalidade, vale dizer de educação. (p. 300)

[Desfecho] É fato puramente acidental que, em nosso país, tenhamos escolas de administração especializadas, umas na administração de empresas, outras na administração pública. [...] [É possível] que a mesma escola forme administradores de empresas e administradores públicos, obtendo-se inclusive economia de escala, seja do seu corpo docente, seja de suas instalações. [...] [Entretanto], a diferença de perspectiva para os estudantes [de AP e AE] num curso de graduação integrado deverá provocar uma nítida inclinação para a administração de empresas, pela sua versatilidade e possibilidades para um estudante em início de vida. [*Sendo assim*], a nosso ver, seria produtora, ainda que em nível de graduação, fazer o ensino isoladamente, com exceção dos casos em que economicamente seja inviável. (GUERREIRO et al., 1967, p. 302-304, grifo nosso)

Entre as conclusões daquela Conferência Nacional de Administração Pública, no tocante às alternativas e enfoques do ensino de Administração, asseverava-se que não se podia, nem se devia, aplicar solução única ou nacional, em virtude das realidades e necessidades regionais e/ou locais. Assim, aceitavam-se as alternativas: (i) de ensino específico de AP isolado do ensino específico de AE e vice-versa; (ii) de ensino específico de AE em escolas de Administração Pública e vice-versa; (iii) de ensino conjugado de AP e AE, com ciclo básico nos dois primeiros anos e grades curriculares distintas no terceiro e quarto anos; e (iv) integração de ambos os ensino durante todo o curso. Todavia, os congressistas consideravam que o currículo unificado e geral era preferível às demais opções, visto que a integração voltava-se à “preparação de generalistas, ajustáveis a qualquer exercício profissional ou espaço geográfico.”

Na EBAP, “espinha dorsal” do ensino de Administração Pública no Brasil, desde a adoção do sistema de crédito em 1967, substituindo o regime seriado, a grade curricular – tipicamente de AP no antanho da escola – foi, gradativamente, interposta por disciplinas de AE. Conforme Paulo Reis Vieira (1976, p. 78), “o ensino ebapiano [então] integrado se alicerçava na filosofia de que, em nível de graduação, não só era preferível, como parecia o mais eficaz – na preparação de recursos humanos requeridos pelo desenvolvimento nacional – formar generalistas em administração”. Em 1977, essa IES, definitivamente, transformaria seu curso de graduação em Administração Pública em curso de graduação em Administração, *tout court*, destinando-se à formação acadêmica de técnicos de administração, aptos – no que concernia às expectativas do curso e presumia-se da qualificação dos egressos –, a exercer a profissão em qualquer organização, independentemente de sua natureza.

Consoante com as ideias e proposições de Guerreiro e colaboradores, a EAESP instalaria seu curso de graduação em Administração Pública em 1969, no contrapé dos intentos e ações de integração entre os ensinos de AP e AE que se verificavam nas faculdades ou departamentos de Administração de universidades federais, como na UFMG, na UFRGS, na UFPE e na UFSM. Em convênio com o governo do Estado de São Paulo, o bacharelado em AP da EAESP, gratuito, visava capacitar, academicamente, quadros para a modernização da Administração Pública paulista. A grade curricular, de 1969 a 1972, foi definida pela escola em conjunto com o governo, tendo dois terços das disciplinas obrigatórias sem equivalência com o bacharelado em AE. O curso nasceu em meio à crise nesta escola (greve dos estudantes de AE contra a sua instalação) e sob os protestos da FCEA-USP, que possuía um curso de graduação em AP e opunha-se ao da EAESP em razão do apoio/subsídio estadual. Na FCEA-USP, a reforma curricular de 1972 convergiu os cursos de AE e AP desde o

primeiro até sexto semestre, diferenciando-os no último ano de curso. Em 1975, os ajustes no currículo mantiveram tal estrutura, contudo, a opção em AP, nos sétimo e oitavo semestres, distinguia-se da opção em AE tão somente pelo ensino de Direito Administrativo, Tópicos de Gestão Pública e Seminários de Administração Pública. Reduzido a três matérias específicas, o curso de AP dessa faculdade se descaracterizou por essência e na sua intenção, qual seja: a Administração para o desenvolvimento. No Instituto de Administração (IA), conseqüentemente, as atividades de pesquisa, assessoria e treinamento para o setor público enfraqueceram-se. Consultores e técnicos em gestão pública transferiram-se, por exemplo, para a recém-criada em 1974, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE), vinculada à administração estadual. (VASCONCELOS; TOLEDO; TREVISAN, 1984)

Em adição, nos cursos de graduação em Administração que surgiam, mormente, em instituições não universitárias (faculdades isoladas) de ensino privado, adotava-se a opção legal entre AE e AP, tal como estabelecia o currículo mínimo: os alunos de AE cursavam uma matéria de administração de produção/mercadologia enquanto os alunos de AP estudavam direito administrativo. Nessas IES, como o ensino era de regime seriado e, dificilmente, ofereciam-se eletivas (seja pelos encargos financeiros, seja pela insuficiência de professores), praticamente, o ensino de AP figurava na nomenclatura do curso, mas inexistia no conteúdo de suas disciplinas.

Esta confluência dos campos do saber de AP e AE no ensino superior de Administração no país, com efeito, redundaria na absorção da AP pela AE. Em 1973, por exemplo, o Conselho Federal de Administração – na época Conselho Federal de Técnicos de Administração – registrava 177 cursos de Administração, em nível de graduação, no Brasil. Nesse *pool*, o ensino de AP era pleno na EBAP, EAESP e UECE e enfatizado em 5% das IES que ofereciam o bacharelado em Administração, entre as quais a UFBA, UNB e UFRGS. Ademais, na rede privada, a opção em AP – obtida com a aprovação na disciplina de Direito Administrativo e a realização de um estágio de seis meses em órgão público, em complementação ao currículo mínimo de Administração –, paulatinamente, sucumbiria ante o ínfimo (ou inexistente) apelo de *marketing* dessa titulação. (CONSELHO..., 1994; GAETANI, 1999)

Admite-se: à proporção que o ensino de graduação em Administração expandia-se no Brasil, a oferta da opção em AP se encolhia, cingindo-se a meia dúzia de IES. Assim, no transcurso dos anos 70, a ciência administrativa no país converteu-se, vocabular e interpretativamente, em AE. Além do currículo mínimo, a revisão bibliográfica e a análise documental evidenciam que a retração do bacharelado em AP pós-70 teve diversas e entrelaçadas macrocausas, destacando-se:

**A ascensão do Estado intervencionista** - desde a reforma administrativa de 1967 (decreto nº 200) até o II PND, a reorganização do Estado brasileiro engendrou a ampliação e autonomização da administração indireta, criando e/ou avolumando empresas públicas, fundações e autarquias para a intervenção na economia e, indiretamente, para o controle/forcejo político. Esses arranjos organizacionais constituíram um 'Estado-empresa', diluindo o *ethos* da AP com a sobreposição da gestão empresarial, fundamentada na competência e racionalidade técnica – administrativa, microeconômica e tecnológica. Nesse novo e promissor mercado de trabalho público, o papel do técnico de administração pública, como organizador-gestor de repartições e agências governamentais, aviltaria, e a figura do tecnocrata, como agente de formulação/implementação de políticas de governo, planejamentos econômicos e diretrizes administrativas, valorizar-se-ia. Isso é, a profissiografia do administrador para o setor público enveredaria para os conhecimentos e instrumentos de economia, no caso das secretarias e órgãos de planificação, e de AE, no caso das estatais;

**O milagre econômico (e o conseqüente boom do ensino de AE)** – na época, além do modelo de gestão no setor público em geral e na administração indireta em particular, assemelhar o campo do saber em AP ao campo do saber em AE, tornando a graduação dessa uma adaptação – derivante e subalterna – do bacharelado desta, o milagre econômico dinamizaria o ensino de AE no país, seja a formação acadêmica, seja o T&D. Em voga, a gestão empresarial deslocaria a atenção (e os recursos) para o ensino de AE. Na academia, o eixo-temático da Administração para o desenvolvimento

se manteve, porém, com alvo e prioridade na empresa privada; no mercado, o lema era o treinamento de executivos e o desenvolvimento gerencial perante a expansão industrial e a diversificação do setor de serviços, principalmente o sistema financeiro. Em contrapartida, o ensino de AP esvaziava-se. Após o ápice da reforma administrativa de 1967, a EBAP e, secundariamente, a UFBA e a UFRGS perderam a liderança relativa sobre a capacitação e assessoria em AP no Estado. No governo federal, a partir de 1973, predominaria as empresas de consultoria e treinamento contratadas pela Secretaria de Modernização Administrativa (SEMOR), inclusive, superando o DASP. Longínquos do aparato estatal e dos seus processos de reforma administrativa, os cursos de graduação em AP dessas IES esterilizariam; apartados, gradualmente, dos conteúdos e métodos do setor público, tais bacharelados desviar-se-iam para o ensino de AE, então, pujante.

**A debilidade e indefinição do campo profissional do técnico de administração pública** - a criação e evolução do ensino de graduação em AP no país não se fizeram acompanhar no pós-70 pelo desenvolvimento de atividades e alçadas profissionais que empregassem seus formados. A estagnação do sistema de mérito no governo federal - onde a carreira limitava-se aos cargos de baixa gerência, permanecendo nas ocupações de média gerência e diretoria as indicações políticas e/ou técnicas - e sua frágil e insuficiente implantação nos níveis estadual e municipal, desestimulava os estudantes a ingressarem no curso. Ainda que o estabelecimento e o incremento de empresas estatais demandassem administradores públicos, na base/cultura empresarial dessas organizações públicas era indiferente o bacharel em AP, AE ou áreas afins; nas nomeações e, em termos, nos concursos públicos, a formação acadêmica tornava-se secundária. Ademais, as carreiras exclusivas ou resguardadas aos técnicos de administração, seja na administração direta, seja na administração indireta, em acordo com a lei nº 4.789, exigiam o diploma de Administração em nível de graduação, independentemente se em AP ou AE. Enfim, a dificuldade persistente e progressiva de adentrar e avançar no serviço público ante a preponderância do administrador político (muitas vezes, empossado pelo favoritismo partidário-ideológico e/ou nepotismo), agravada pelas remunerações menores e promoções incertas dos gestores governamentais relativamente aos altos salários e os planos de carreira dos executivos da iniciativa privada e a indiferença jurídica e profissional da titulação em AP e AE no mercado de trabalho público, levavam os vestibulandos que escolhiam o curso e a profissão de Administração a optarem, veementemente, pelo ensino de AE, incluindo os alunos com disposição e/ou vocação para os estudos de governo.

Nacionalmente, se o interesse pela formação acadêmica em AP decrescia no pós-70, estancando a incipiente e diminuta comunidade de IES, professores e alunos que se destinavam a tal estudo, nos EUA, diferentemente, as adversidades, como a diminuição das verbas e incentivos públicos para o ensino e pesquisa nesse campo do saber, não interromperam o crescimento das matrículas e, portanto, das escolas e faculdades de AP. Os cursos de *undergraduate*, imbricados entre as ciências administrativas e a teoria política, atraíam estudantes de engajamento político-social e/ou com aptidão para o serviço civil. Enfocados e consolidados de vez, os programas de *graduate*, credenciados pela *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA), registravam 12.600 alunos nas 101 IES que se dedicavam à pós-graduação em AP entre 1972 - 1973, abrangendo cursos de *public management, public finance and budget, urban and rural planning, international affairs, public health* e *community development*, ministrados, crescentemente, sob a perspectiva e metodologia da gestão de políticas públicas. Tal amplitude e diversidade de áreas de concentração e linhas de pesquisa, demonstravam a tenacidade e a pertinência da escolarização e investigação universitária em AP nessa nação, da qual se serviam funcionários públicos, analistas independentes de ONGs, executivos e consultores que atuavam em áreas e projetos governamentais e pesquisadores, seja para o aprimoramento profissional, seja para o desenvolvimento acadêmico. (NATIONAL..., 1974).

Neste contexto, a abordagem de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas redefiniu o ensino de AP norte-americano, transcendendo a análise intra-organizacional e setorial de governo com a análise de ambiente das instituições públicas - inter-organizacional, inter-setorial e de relações entre Estado e sociedade.

O estudo da AP pela gestão pública, dialeticamente, consubstanciaria a política e administração tal como “[...] etapas num amplo espectro [...], fins e meios, ciência e tecnologia, estratégia e operacionalização”. (CUNHA, 1981, p. 7) Assim, nos anos 70, entre o esmaecimento da dicotomia política-administração e o robustecimento da *public policy*, a AP progredia acadêmica e profissionalmente nos EUA.

No Brasil, contrariamente, o autoritarismo-desenvolvimentismo estatal arraigou a racionalidade econômica e a tecnologia administrativa na gestão pública, desprezando as mediações/transações políticas. O estadocentrismo (tecnocrático e antidemocrático) ocultou e tolheu a especificidade da AP como área de ensino e pesquisa no país. Os estudantes que tencionavam ser técnicos ou executivos do setor público, ingressando por concurso/seleção pública, decidiam-se ou pelo estudo de Economia (e alternativamente de Engenharia), preparando-se para as carreiras de planificação econômica e/ou financeiro-orçamentárias de órgãos, como Ministério da Fazenda, SEPLAN, Banco Central, BNDE, IPEA, SUDENE, BNH e Banco do Brasil, ou pelo estudo de AE (e alternativamente de Direito), instruindo-se para as carreiras administrativas, principalmente em empresas estatais, como Petrobrás, Vale do Rio Doce, Eletrobrás e Embratel. (JOHNSON, 1977) Na realidade, a aderência entre análise econômica e planejamento governamental – estendido às políticas públicas – e o vínculo entre gestão e empresa pública, projetava os bacharelados em economia e AE como cursos apropriados para a estrutura administrativa do Estado autoritário e indicados para a conjuntura econômica e empresarial nacional.

Desconsiderando o estudo de economia que, tradicionalmente, insulara-se da ciência política, no ensino de graduação em Administração, o tecnicismo olvidou da análise política, exceto nos programas de ensino plenos, ou enfáticos, de AP, como os da EBAP, EAESP e UFBA. De fato, no Brasil, a análise política era incipiente e pouco disseminada no bacharelado em Administração, tornando-se imperceptível para os leigos e entusiastas da escola clássica as diferenças entre AP e AE. Aqui, diferente dos EUA, não se percebia ou analisava nos cursos de Administração, por exemplo, de forma estrutural-funcional, a burocracia tal como um subsistema do sistema político; a assunção de eficiência, neutralidade e aplicabilidade da Administração Científica na AP, pela convicção na dicotomia política-administração, identificava-se com o gerencialismo e economicismo do pós-64. (DALAND, 1969) O currículo mínimo de Administração, ao exigir na opção de AP tão-somente o estudo de direito administrativo, menoscabando a ciência política, clarifica tal concepção. Seus idealizadores consideraram que a ação e comportamento dos órgãos públicos em geral e da burocracia em particular era afetado pelos padrões técnicos (eficiência) e pelas normas jurídicas (legalidade), desconsiderando os processos político-governamentais. Mesmo no estudo de AE, a ciência política seria, e ainda é, importantíssima para a compreensão e avaliação do papel e do uso do poder nas organizações e para a construção e interpretação dos cenários sócio-políticos dos países e mercados. A partir deste e de outros equívocos é que Vieira (1976, p. 81, grifo nosso) concluiu que “a existência de um currículo mínimo [...] *[contribuía] para compreensão menos realista, atual e pragmática da natureza da administração e da atividade administrativa, bem como do papel do administrador*”.

A junção do ensino superior de AP e AE pelo currículo mínimo, corroborada pelo Estado-empresa, pelo milagre econômico e, em termos, pelo desfavorável mercado de trabalho para o administrador público à época, além de resultar em falhas e lacunas na formação acadêmica em AP, atrofiou, ligeiramente, o seu ensino no país. Conforme declarava (e previa) Dwight Waldo em 1965 (apud WAHRLICH, 1967, p. 252):

[...] é um erro subordinar a administração pública à administração de empresas ou com esta conjugar-se em organização. O resultado é a morte [da AP] por falta de nutrição ou o enfraquecimento [dela] pela falta de atenção. Não seria caso de conspiração, nem de hostilidade; para explicar tais efeitos basta a noção [econômica] de mercado

Assim como no ensino de graduação de AE, o qual, convencionalmente, apropriou-se da formação acadêmica de AP, o T&D em AP no país, nos anos 70, focou a competência e racionalidade técnica do funcionalismo, capacitando-os comportamental

e instrumentalmente para o gerenciamento de programas/repartições/atividades estatais. Aplicado, sobretudo, para os "agentes de reforma", os quais, paradoxalmente, tinham pouco ou nenhum poder na estrutura governamental, e ministrado por empresas de consultoria, cujos valores e conteúdos eram, comumente, incompatíveis com o setor público, o treinamento no governo federal, na época, fora ineficaz. (FISCHER, 1984) Na administração estadual, por sua vez, as escolas e fundações de serviço público, como a FUNDAP/SP, FJP/MG, Fundação Escola de Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro (FESP/RJ), Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH/RS) e Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES/PR), geralmente, atinham-se aos cursos e formações para os executivos públicos.

Enquanto o bacharelado em AP definhava, a atenção e o esforço das escolas de AP transferia-se para a pós-graduação. Além da *lato sensu*, cujos cursos de especialização procediam dos anos 60, os programas *stricto sensu* principiaram no pós-70 com a implantação de cursos de mestrado perante os questionamentos (e descontinuidades) do ensino de graduação em AP. Na EBAP, a partir de 1971, o curso de mestrado em AP (CMAP) fortaleceu-se, aumentando o investimento tanto no corpo docente e na atividade de pesquisa, quanto na divulgação do programa e na seleção dos alunos. Nessa década, à medida que o mestrado desenvolvia-se, a graduação extenuava-se. Em 1972, concomitante com a reformulação de sua pós-graduação, a EBAP reduzia as vagas do seu bacharelado de 135 para 80; em 1977, idem, o mestrado incrementava-se e a graduação diminuía as vagas de 80 para 40. (COSTA, 1984). Ainda que o CMAP tomasse o lugar do curso de graduação nessa escola, a formação acadêmica deste não se reproduziu naquele. Sobre as relações entre AP e AE e a opção do mestrado da EBAP, Simon Schwartzman (2000, p.1), coordenador do curso em 1974, dizia:

A EBAP está consciente de que existe uma vasta área de superposição entre as duas [AP e AE], e isto é refletido no caráter unitário de seu curso de graduação. No nível de mestrado, no entanto, decidiu-se por manter a distinção, dando ênfase ao que os norte-americanos chamam de *public policy*, ainda que sem negligenciar os aspectos de *management*. Ao dividir seu programa de mestrado em quatro áreas - planejamento governamental, organização governamental, métodos quantitativos e políticas públicas - a EBAP decidiu-se por tentar proporcionar a seus alunos, ao mesmo tempo, um conjunto de instrumentos de análise e intervenção, mas, principalmente, condições de avaliação crítica e independente de opções. É a diferença entre o know-how e o know-what, com o peso se inclinando para o segundo.

Na EAESP, se a evolução do curso de graduação em AP ensejou a criação da área de concentração de Administração e Planejamento Urbano no curso de mestrado em AE dessa escola em 1976, essa, por sua vez, muniu o bacharelado com matérias eletivas e conteúdos de pesquisa. Na UFBA, o curso de mestrado em Administração surge em 1982, voltando-se para os estudos de poder e organização local. Na UFRGS, o programa de mestrado em Administração suprimiu, em 1975, as opções em AP e AE - instituídas em 1973, ano de fundação do curso -, reorganizando-se em áreas de concentração funcionais (teoria das organizações (TO), recursos humanos (RH), finanças, *marketing* e produção), mas mantendo a linha de pesquisa em empresas estatais.

Aliando a formação acadêmica com a profissionalização, esses cursos (ou áreas de concentração) de mestrado em AP na EBAP, EAESP, UFBA e UFRGS, atraíam tanto acadêmicos com interesse em ensino e pesquisa, como profissionais do setor público ávidos por aperfeiçoamento. Sócio-fundadores - salvo a UFBA - da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), criada em 1976, tais programas de mestrado evoluiriam em tamanho e qualidade nos anos 80; ademais, seus ensinamentos e pesquisas superariam o paradigma da AP como AE no Brasil, extrapolando os estudos administrativos de gerência de repartições/agências estatais com os estudos multidisciplinares (TO, ciência política e sociologia) de políticas públicas, num contexto de crise do Estado - fiscal, de intervenção e gestão - e de redemocratização. Segundo Fischer (1984, p. 285), "o desgaste de antigas soluções [Estadocêntricas] e as

novas urgências [e reclamos] político-sociais determinavam a busca de um modelo [de ensino e pesquisa] crítico e substantivo, apropriado à sociedade brasileira do pós-80”.

Opostamente, o ensino de graduação em AP no país, no limiar dos anos 80, agonizava. Nas universidades públicas, o curso de AP manteve-se distinto e separado do curso de AE em poucas IES, entre as quais a UNB, UECE e a Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana/PR (FCEA); em regra, o ensino de AE absorveu o ensino de AP. Na EBAP, o vestibular cessou em 1980, encerrando-se o bacharelado em 1983. Na EAESP, a escola resistiu à pressão da mantenedora, que pugnou pela extinção do ensino de graduação desde 1979 até 1983, sustentando o curso de Administração com suas opções em AE e AP, independentes do primeiro ao último ano.

Rematando, a retração do bacharelado em AP no Brasil nos anos 70 converteu-se em letargia nos anos 80, simbolizada pela descontinuidade do curso de graduação da EBAP. O *enforcement* do currículo mínimo de Administração – com lógica de AE – e as desvantagens do mercado de trabalho no setor público *vis-à-vis* as oportunidades na iniciativa privada, juntar-se-iam à crise do Estado e a transição – com suas incertezas – do paradigma de AP, deslocando e reduzindo a formação acadêmica nesse campo do saber para o nível de pós-graduação. Das experiências tradicionais de ensino de graduação em AP no país dos anos 60/70, remanesce o curso da EAESP e, regionalmente, o curso da UNB.

Moribundo nos anos 80, da Constituição de 1988 às discussões e tentativas de redefinição do Estado no início dos anos 90, com pauta e projetos sobre ajuste fiscal, reforma administrativa e descentralização, o bacharelado em AP alentaria ante a retomada da profissionalização no serviço público, o aumento da governança e das políticas públicas no nível subnacional e a emergência do terceiro setor. A EAESP, a UNESP e a FJP constituiriam a tríade do ensino de AP para graduandos no Brasil nos anos 90. A partir de meados dos anos 2000, no bojo da reforma do Estado no Brasil (e do *déficit* de gestão pública nos governos), além do crescimento do setor público não-estatal, (re)surgem cursos de graduação em AP e correlatos no país, tais como Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Políticas Públicas e Gestão Social. (COELHO, 2008)

## Conclusões

Este artigo tanto propõe uma periodização para a história do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1994), como constrói um retrospecto – descritivo e analítico – de um dos ciclos (estágios de construção) desse período (1966-1982), contribuindo para a sistematização de sua memória.

Em linhas gerais, pela revisão bibliográfica e análise documental levadas a cabo, a proposta de periodização de tal ensino considera os pontos de inflexão da formação acadêmica em AP no país, a saber: a criação do bacharelado em AP na EBAP em 1952; a fixação do currículo mínimo de Administração em 1966; a descontinuidade do curso de graduação ebapiano em 1983; e o surgimento de cursos de AP em instituições de ensino entre o final dos anos 80 e início dos anos 90. Acreditando-se que esses fatos demarcam os estágios de construção desse ensino superior no país entre o início dos anos 50 e meados dos anos 90, desvelamos três ciclos, quais sejam:

- 1º. Ciclo – engloba o período de 1952-1965, durante o qual o ensino de graduação em AP irradiou-se pelo país à luz do curso da EBAP;
- 2º. Ciclo – sucede entre 1966 e 1982, abrangendo – cronologicamente – o auge e a retração do bacharelado em AP, antecedendo a crise do pós-80;
- 3º. Ciclo – abrange o intervalo de tempo de 1983-1994, desde a extinção do curso da EBAP, a qual emblemou a crise de tal ensino no país, até a manutenção do curso da EAESP e a implantação dos cursos da UNESP e FJP, representando um possível realento.

Não restam dúvidas de que o ensino de graduação em Administração no Brasil tem sua origem e trajetória vivamente influenciadas pela área congênere nos Estados

Unidos. Como se sabe, a origem está atrelada aos convênios de cooperação técnica firmados com esse país no final da década de 40, que vai dar origem à FGV e consequentemente à EBAP e a EAESP. Esse convênio seria renovado ao final da década de 50, que definiu a UFBA e a UFRGS ao lado das escolas da FGV como polos de irradiação do ensino de AP e de AE.

Posteriormente, no final da década de 60, privilegiou-se a visão norte-americana do sentido das ciências administrativas, que tendiam, na época, à diluição das diferenças entre AP e AE, ao contrário da Europa, onde uma abordagem fortemente embasada no direito público explicava o endurecimento da distinção entre elas, com prevalência da primeira. Tal escolha explica a proposição do currículo mínimo em 1966, integrando num só currículo os dois campos. Segundo o relator Dumerval Trigueiro, a decisão brasileira era justificada pela aproximação crescente entre o público e o privado, pelo esforço de integração de governos e empresas em prol do desenvolvimento e pela necessidade de maior eficácia da administração pública via assimilação de técnicas da administração empresarial. (CONSELHO..., 1966, p. 8)

É fato, no entanto, que a adoção do caminho norte-americano não foi completa. Se nos Estados Unidos a permeabilidade entre AP e AE e a aproximação da Administração com a Ciência Política gerou profícuas iniciativas de formação em políticas públicas e negócios internacionais, no Brasil, a diluição da fronteira resultou na fragilização da AP e sua quase absorção do curso pela AE. Todos os argumentos do relator Trigueiro se mostraram válidos. O Decreto-Lei nº 200 promoveu a aproximação entre o setor público e privado e autorizou determinadas práticas empresariais em nome da maior eficácia para o desenvolvimento, o que resultou na constituição de empresas públicas, fundações e autarquias que ajudassem a maquinar o milagre econômico da década de 1970.

Esses fatos ajudaram a desprestigiar os cursos de AP em detrimento dos de AE junto ao seu público-alvo: os estudantes. O enfraquecimento da carreira deu-se na medida em que minguavam as colocações num Estado burocrático em questionamento, ao mesmo tempo em que o milagre econômico multiplicava as colocações para o formando em AE em organizações públicas e privadas. Diante desse quadro, justificasse o *boom* de cursos de AE e a opção preferencial dos estudantes por essa opção garantidora de um futuro mais bem delineado. Aos cursos de AP restou o ocaso, cujo marco é justamente o fechamento do curso que originou a formação na área no Brasil.

Ademais, considerados como embasamento histórico, os relatos e constatações da seção 3 deste artigo são, *per se*, um constructo para se refletir, retrospectivamente, sobre o ensino de graduação em AP no país. Indubitavelmente, qualquer investigação e compreensão desse objeto de estudo no presente sem as suas referências do passado, tende a resultar em um trabalho falho e/ou incompleto. Cita-se, por exemplo, a importância de tais referências/memória no biênio 2010-2011 em que se discute, no Conselho Nacional de Educação (CNE), a proposição de Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em AP e afins. Sem dúvida, em tal discussão, as experiências/lições do passado devem ser analisadas.

Por fim, ressalta-se que esse percurso, (re)construído com base em bibliografias e documentos, pode (e deve) ser ampliado e aprofundado, utilizando-se, na medida do possível, do levantamento de dados de arquivos da história oral/depoimentos.

## Referências

- ANDRADE, R. *O ensino de administração: história e diagnóstico*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1995.
- BAUZER, R. Formação para a administração pública: seleção de candidatos ao curso superior de graduação da EBAP. *Cadernos de Administração Pública* - EBAP, n. 56, 1965.

\_\_\_\_\_. Formação para a administração pública: vestibulandos, ebapianos e bacharéis em administração pública: aspectos da formação universitária para o exercício das mais altas funções de administração pública do Brasil. *Cadernos de Administração Pública* – EBAP, n. 63, 1967.

\_\_\_\_\_. Formação para a administração pública: um estudo sobre escolha ocupacional e preparação profissional. *Cadernos de Administração Pública* – EBAP, n. 77, 1970.

BOUZAN, A. O administrador de empresas e o desenvolvimento do Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, jun. 1966.

BRASIL. Ministério da Educação e da Cultura. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. *Ensino superior: cursos e estabelecimentos*. Brasília: Ministério da Educação, 1967.

BRASIL, Ministério da Educação e da Cultura. *Resolução s/n, de 8 de julho de 1966*. Brasília, Diário Oficial, 1966.

BRASIL. Ministério da Educação e da Cultura. *Sinopse estatística do ensino superior*. Brasil, Ministério da Educação, 1966.

BRESSER PEREIRA, L. O administrador profissional e as perspectivas da sociedade brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, set. 1965.

CALDWELL, L. Public administration and the universities: a half-century of development. *Public Administration Review*, mar./apr. 1965.

CANABRAVA, A (Org.). *A história da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (1946-1981)*. São Paulo: FEA-USP, 1984.

CARVALHO, J. *EBAP: as experiment in institution building*. Tese (Doutorado em Administração) - University of Southern California. São Paulo, 1967.

CAVALCANTI, B. Formação do administrador público: alternativas em debates. *Revista de Administração Pública*, jul./set. 1981.

\_\_\_\_\_. A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *Revista de Administração Pública*, out./dez. 1984.

\_\_\_\_\_. A gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino de administração pública. *Revista de Administração Pública*, jul./set. 1991.

CKAGNAZAROFF, I. Ensino de administração pública no Brasil. *Cadernos de Textos*, Minas Gerais: Fundação João Pinheiro, n. 2, 1997.

COELHO, F. S. *Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Radiografia do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1995-2006). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD, 32., Rio de Janeiro, 2008. *Anais...* Rio de Janeiro, 2008a.

\_\_\_\_\_. Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - EnAPG, 3., Salvador, 2008b. *Anais...* Salvador, 2008b.

CONFERÊNCIA Nacional de Administração Pública, 3. Recomendações e conclusões. *Revista de Administração Pública*, jul./dez, 1967.

CONSELHO Federal de Administração - CFA. *Manual de formação do administrador: guia de formação acadêmica e orientação profissional*. Brasília, CFA. 1994.

CONSELHO Federal de Educação - CFE. *Parecer nº. 307/1966, de 8 de julho de 1966*. Brasília, Diário Oficial, 1966.

COSTA, J. *Fundação Getúlio Vargas: pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1984.

COVRE, M. L. *A formação e a ideologia do administrador de empresas*. São Paulo: Ed. Cortez, 1991.

CUNHA, A. Educação em administração pública: retrospectiva e perspectivas da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, jul./set. 1981.

CURADO, I. Pesquisa historiográfica em administração: uma proposta metodológica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD, 25., Campinas, 2001. *Anais...* Campinas, 2001.

DALAND, R. A administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1969.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808-2000). In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (Org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Brasileira de Administração Pública. *A Escola Brasileira de Administração Pública e suas atividades em 1952 e 1953*. Rio de Janeiro: 1954. (Mimeografado)

FISCHER, T. *O Ensino de administração pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade (1948-1984)*. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1984.

\_\_\_\_\_. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, out./dez. 1993.

GAETANI, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, out./dez. 1999.

GUERREIRO, B. et al. Formação acadêmico-profissional do Administrador. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1967.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1970.

INSTITUTO Roberto Simonsen. *Profissões e cursos de formação no Brasil*. São Paulo, Ed. Melhoramentos, 1969

JOHNSON, J. *Carreiras públicas e a nova classe profissional*. Comunicação de pesquisa publicada na Revista de Administração Pública, out./dez. 1977.

KATZ, S. A educação de administradores para o desenvolvimento: caráter, forma, conteúdo e currículo. *Revista de Administração Pública*, jan./jun. 1969.

KEINERT, R. Perspectivas atuais do ensino de administração na Europa. *Revista de Administração de Empresas*, abr./jun. 1986.

KEINERT, T. Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, mai./jun. 1994.

\_\_\_\_\_. *Análise das propostas dos cursos de administração pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento*. São Paulo: FGV/NPP, 1996. (Série Relatório de Pesquisa, 3)

- LORDELLO MELLO, D. Curso de administração municipal. *Cadernos de Administração Pública* – EBAP, n. 18, 1954.
- MACHADO, M. *O ensino de administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1966.
- \_\_\_\_\_. *Estágios para estudantes de administração: a experiência da EBAP*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1970.
- MARTINS, C. Surgimento e expansão dos cursos de administração no Brasil (1952-1983). *Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, jul. 1989.
- MOITINHO, A. *Ciência da administração*. Rio de Janeiro: Ed. Paulo de Azevedo, 1950.
- MOORE, R; HILMAN, R. Administração e desenvolvimento: relações entre as empresas internacionais e as escolas de administração em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, abr./jun. 1971.
- MUÑOZ AMATO, P. *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1958.
- MOURA CASTRO, C. O ensino de administração e seus dilemas: notas para o debate. *Revista de Administração de Empresas*, jul./set. 1981.
- NATIONAL AMERICAN ASSOCIATION OF SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND AFFAIRS - NASPAA. *Graduate schools programs in public administration and affairs in USA*. Washington: NASPAA, 1974.
- NICOLINI, A. *Aprender a governar: aprendizagem formal e informal no contexto das carreiras de governo*. 2007. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.
- NICOLINI, A; FISCHER, T. Trajetória e tendências do ensino de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – EnANPAD, 31., *Anais...* Rio de Janeiro, 2007.
- PACHECO, R. Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, out./dez. 2003.
- SÁ E SILVA, G. Administração de empresas e desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, jul./set. 1971.
- SANT'ANA, V. Os alunos de administração pública: formação escolar e prática profissional. *Revista de Administração Pública*, jul./ago. 1977.
- SCHWARTZMAN, S. et al. *Tempos de Capanema*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2000.
- SILVA, B. Gênese do ensino de administração pública no Brasil. *Cadernos de Administração Pública* – EBAP, n. 49, 1958.
- SOARES, V. B. et al. O Perfil e a formação do administrador público: uma análise curricular em seis instituições de ensino superior do Brasil. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – EnEPQ, 2., Curitiba, 2009. *Anais...* Curitiba, 2009.
- TOLEDO, G; TREVISAN, G. O Departamento de administração (1946-1969). In: CANABRAVA, A. (Org.). *A história da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (1964-1981)*. São Paulo, FEA-USP, 1984.
- VIEIRA, P. O ensino de administração em nível de graduação. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1976.
- VIZEU, F. *Management no Brasil em perspectiva histórica: o projeto do IDORT nas décadas de 1930 e 1940*. 2008. Tese (Doutorado em Administração de Empresas)

- Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.

WALDO, D. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1964.

WAHRLICH, B. Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1967.

**Submissão: 10/2/2011**

**Aprovação: 27/3/2013**