

A GESTÃO PÚBLICA COMO COMPONENTE DO DESENVOLVIMENTO CURRICULAR DAS ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO*

BIANOR SCELZA CAVALCANTI**

Após décadas de intensos debates, os estudiosos de administração pública ainda se encontram presos ao problema da definição de fronteiras do seu campo de estudo, o que indica a falta de um *focus* coerente para a matéria. Esta situação tem implicações óbvias, tanto para o desenvolvimento de teorias de administração pública como para o aperfeiçoamento curricular.

A primeira questão que gostaríamos de abordar quanto a esses aspectos diz respeito à interação entre teoria e currículo, pois ela transcende e precede a questão da delimitação de fronteiras, quando a enfocamos sob o ponto de vista das bases do conhecimento. Nesse sentido, defendemos a tese de que se deve encarar a inexistência de uma teoria paradigmática de administração pública, usando o termo na acepção pouco precisa de Thomas Khun, não como uma força restritiva ao desenvolvimento curricular, mas, ao contrário, como força propulsora, benéfica a nossa ação educacional e de investigação.

1. As crescentes críticas que são feitas ao positivismo lógico nas sociedades centrais, na área das ciências sociais em geral, têm concedido significativos graus de liberdade aos estudiosos da administração pública daqueles países, sobretudo os dos EUA, e certamente reforçam a adequação da postura inquieta dos estudiosos dos países periféricos na busca de conhecimentos pertinentes às realidades e aos interesses de suas sociedades.

Essa procura de conhecimento relevante deve seguir diferentes caminhos alternativos, calcados em diferentes conjuntos de posições ontológicas, epistemológicas e metodológicas, disponíveis à consciência intelectual de cada estudioso e investigador. Isto é, a nosso ver, mais facilmente alcançável no estudo da administração pública, uma vez que a tradição positivista, de longe a predominante, não chegou a desenvolver, em qualquer momento, uma teoria paradigmática neste campo.

Cabe, pois, às nossas comunidades acadêmicas, fortalecer o ecletismo paradigmático e libertar-se do sentimento de inferioridade frente às ciências sociais que, ao contrário da administração pública, como área de estudo, chegaram a formalizar teorias mais próximas de satisfazer os cânones do positivismo lógico, crescentemente postos em cheque. Nesse sentido, nosso limitado sucesso

* Exposição proferida na XVII Assembléia do Conselho Latino-Americano de Escolas de Administração (Cladea), realizada em Lima, Peru, no período de 26 a 28 de outubro de 1983.

** Subdiretor de Pesquisas da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190 — saal 508 — Botafogo — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

representa uma parcela menor de interesses investidos numa determinada tradição, o que, conseqüentemente, pode ser altamente benéfico para a causa da pluralidade, que serve melhor ao conhecimento.

Nosso primeiro desafio consiste, portanto, em saber como inseminar em nossos currículos, principalmente nos de programas de mestrado e doutorado, elementos pluriparadigmáticos, de forma a respeitar a independência intelectual de nossos alunos. Apenas para dar um exemplo desta dificuldade, podemos observar que o consenso em torno da necessidade da cadeira de metodologia de pesquisa é um dado.

Constitui-se, no entanto, em problema a reserva de espaços para o tratamento, em bases mais eqüitativas, das ontologias, epistemologias e metodologias alternativas, correspondentes às grandes tradições das ciências sociais: o estruturalismo funcional, de base positivista, o interpretativismo fenomenológico, o estruturalismo radical e o humanismo crítico. Este problema não é determinado apenas pela possível falta de tolerância intelectual ou ideológica de nossos corpos docentes, mas é também função de imposições de ordem prática, como as de limite de tempo, a que estão sujeitos disciplinas e programas.

A experiência brasileira pode ser caracterizada como uma busca dessas avenidas alternativas, embora nem sempre prevaleça a pluralidade como valor a ser perseguido no contexto de programas específicos, como veremos adiante.

Embora ainda sejamos muito influenciados pelos desenvolvimentos do estudo da administração nos EUA, onde predomina a perspectiva funcionalista, somos um terreno fértil para o debate acadêmico intra e intertradições. A despeito da influência anglo-saxônica das últimas décadas, a cultura européia continental a precedeu em nosso meio e nunca deixou de ser forte inspiradora em nossa procura de uma identidade intelectual própria. O positivismo lógico estabeleceu-se também com bases firmes no contexto europeu continental, mas aquela ambiência foi sempre mais fértil na geração de tradições intelectuais alternativas.

Na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) temos procurado, nestes últimos anos, aumentar o escopo da disciplina metodologia de pesquisa. No contexto do programa de mestrado, como um todo, temos incentivado nossos alunos a exercitar as posturas ontológicas, epistemológicas e metodológicas de suas preferências no tratamento das matérias e no desenvolvimento de suas dissertações. É programa que busca ser eclético, sem prejuízo para a consistência intelectual que seus participantes individualmente desenvolvem.

Contrastando com essa orientação pluralista, convém citar o programa de mestrado em administração pública da Universidade de Santa Catarina. Aquele programa foi desenvolvido sob a orientação do eminente Alberto Guerreiro Ramos, ex-professor da EBAP e professor da Universidade do Sul da Califórnia, na década que antecedeu seu falecimento.

Lá, o currículo foi desenvolvido com base na teoria da delimitação dos sistemas sociais, do próprio Guerreiro Ramos, a qual julgamos ser, na sua brilhante originalidade, profundamente influenciada pelo humanismo radical da Escola de Frankfurt. Este é um exemplo vivo da corajosa abertura de uma nova avenida, embora com o fechamento de outras possibilidades, no contexto daquele programa específico.

2. Não nos basta tocar apenas na questão referente às bases do conhecimento a ser adquirido e transmitido. Já sugerimos que as questões de fronteira do

campo têm implicações para o desenvolvimento de teorias e para o desenvolvimento curricular. Gostaríamos de assinalar, agora, as dificuldades do delineamento das fronteiras do campo de estudo da administração pública, sugerir uma perspectiva que a nosso ver é satisfatória para tal delineamento e registrar as linhas curriculares básicas da Escola Brasileira de Administração Pública.

Entendemos que as dificuldades de delineamento das fronteiras do campo de estudo da administração pública refletem a dicotomia estrutural básica deste campo, sejam quais forem seus limites. Por um lado, ele diz respeito à “política”, e coloca questões de poder, legitimidade e conflito. Por outro, ele se refere às questões de “gerência e administração”, relacionadas ao alcance de objetivos através de ações sujeitas ao atendimento de critérios de eficiência. Soma-se a esta dificuldade o caráter profissional, aplicado, da administração pública enquanto área de estudo que, distintamente das disciplinas das ciências sociais nas quais encontra alimento, requer, em algum ponto final, uma postura pragmática e normativa, capaz de fornecer diretrizes, tanto menos ambíguas quanto possível, à ação social do estado e de sua burocracia.

Este desafio implica nada menos que a tarefa de informar a superposição e a integração, no plano dos valores e da ação, da Atenas política à Roma administrativa, apesar das tensões, dilemas, contradições e perplexidades inerentes a tal simbiose civilizatória. Obviamente, tomo por pressuposto nosso firme comprometimento com o ideal democrático, que, se por um lado dificulta sobremaneira a missão a cumprir, por outro faz de nós pessoas melhores, dados os desafios que coloca ao exercício da razão, o bem maior da nossa humanidade.

Como observam Gary Wasnsley e Mayer Zald, no excelente livro *A Economia política das organizações públicas*, a superação da dicotomia política-administração faz da administração pública uma disciplina híbrida, que tem ligações orgânicas com a ciência política e com a análise organizacional. A característica particular das atividades no âmbito do setor público está na relação dessas atividades com a própria ação do estado. O ser parte da ação do estado afeta: as percepções dos cidadãos em relação ao significado das organizações públicas; as diferenças básicas quanto ao financiamento e propriedade das organizações públicas e, portanto, os direitos e expectativas; e as relações interativas dessas organizações com as políticas do poder público.

Nos momentos em que nossas preocupações enfatizam o lado administrativo, devemos ter em mente que as organizações do setor público estão sujeitas a um conjunto de restrições organizacionais de ordem política que as levam a comportamentos diferentes daqueles pertinentes a outros tipos de organização. Vale dizer: as variáveis organizacionais tomam pesos diferentes no setor público.

Por outro lado, nos momentos em que nossas preocupações enfatizam a eficácia e a legitimidade de regimes, nosso entendimento dos processos políticos não pode deixar de contemplar, em boa dose, o papel das organizações públicas nestes processos. Esta compreensão segue caminhos bastante distintos daqueles referentes ao papel das organizações privadas, dos grupos de interesse e dos embates de classe nos processos políticos. Portanto, as organiza-

ções públicas são parte, e uma parte especialmente importante em nossos países, de subsistemas de formulação de políticas, que as afetam e que por elas são intensamente afetados.

É esta fundamentalidade das organizações públicas — tanto para o processo político e decisões de política pública como para a implementação e operação dos programas de governo — que as torna o foco central do estudo da administração pública. No dizer de Wasnsley e Zald, as organizações públicas são os fenômenos discretos que dão conteúdo empírico àquela entidade analítica abstrata chamada administração pública. Elas representam, para a administração pública, o que as células representam para a biologia.

Estas considerações sobre o delineamento do campo nos levam a situar as premissas básicas que inspiram os processos de produção e transmissão de conhecimentos da Escola Brasileira de Administração Pública, e moldam seus currículos de pós-graduação, a nível de mestrado e de especialização.

Tais premissas, consolidadas em recente documento de planejamento da Escola são, dentre outras, as que passo a relatar:

— os esforços de estudos e pesquisas da EBAP devem orientar-se para uma concepção ampla da administração pública enquanto campo de estudo. Tal concepção atribui igual ênfase às três “áreas de concentração” da Escola (formulação e avaliação de políticas públicas, organização governamental brasileira e gerência de organizações do setor público); caracteriza-se pelo reconhecimento do caráter pluridisciplinar do estudo da administração pública; e identifica como focos de interesse os diversos níveis de ação governamental (federal, estadual e municipal), bem como as três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário);

— os esforços de estudos e pesquisas da EBAP terão sempre como referência o caráter profissional, de conhecimento aplicado, do campo de estudo da administração pública, bem como as exigências impostas pela realidade específica do cenário brasileiro. Nesse sentido, a comunidade acadêmica envidará esforços para, com base em sua produção acadêmica sistemática e no seu ponto de vista particular de estudiosa dos fenômenos administrativos, trazer a público contribuições à reflexão de problemas relevantes, bem como orientações práticas para sua solução.

Em adição às três áreas de concentração citadas (formulação e avaliação de políticas públicas, organização governamental brasileira e gerência de organizações do setor público), e às disciplinas básicas de integração, o currículo da EBAP oferece ainda a seus alunos alternativas de “domínio conexo” (*minors*) em áreas funcionais de política pública. Nos últimos anos, a Escola vem consolidando esforços nas áreas de política educacional, política industrial e tecnológica, e, sobretudo, política de saúde, a qual já dispõe de um programa institucionalizado de estudos e pesquisas, com apoio financeiro da Fundação Kellogs.

3. Finalmente, gostaríamos ainda de tecer algumas considerações sobre o que consideramos um ponto de alta relevância para a formação de estudiosos e praticantes da administração pública: a questão da formação ético-valorativa.

Tomando-se por referência a Matriz de Competências Profissionais de Administradores Públicos e Pós-Graduados em Programas de Administração Pública, concebida pela National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Naspaa), pode-se visualizar adequadamente a substância desejável do ensino em administração pública.

A matriz, que tem por objetivo orientar as instituições educacionais americanas para o desenvolvimento e avaliação de seus programas através da fixação de alguns padrões comuns, engloba e relaciona as áreas de estudo pertinentes, com as competências de naturezas diversas indispensáveis ao administrador público.

Constituem áreas de estudo:

- contexto político, social e econômico;
- instrumental analítico: quantitativo e não-quantitativo;
- dinâmicas individual/grupal/organizacional;
- análise de políticas públicas;
- processo gerencial/administrativo.

Constituem competências os seguintes atributos a serem substanciados em cada área de estudo:

- conhecimentos;
- habilidades;
- valores de interesse público;
- comportamento.

Uma avaliação da maioria dos programas brasileiros de formação, especialização e desenvolvimento gerencial, feita através do cotejo da matriz com os objetivos, estruturas curriculares e métodos instrucionais desses programas, provavelmente mostraria grandes lacunas, principalmente no que se refere à preocupação com valores e comportamentos, na esfera das competências, e ao instrumental analítico e análise de políticas públicas, na esfera das áreas de estudo.

É no plano valorativo da socialização dos administradores públicos, através da educação profissionalizante, que vemos os maiores desafios e riscos no caso brasileiro.

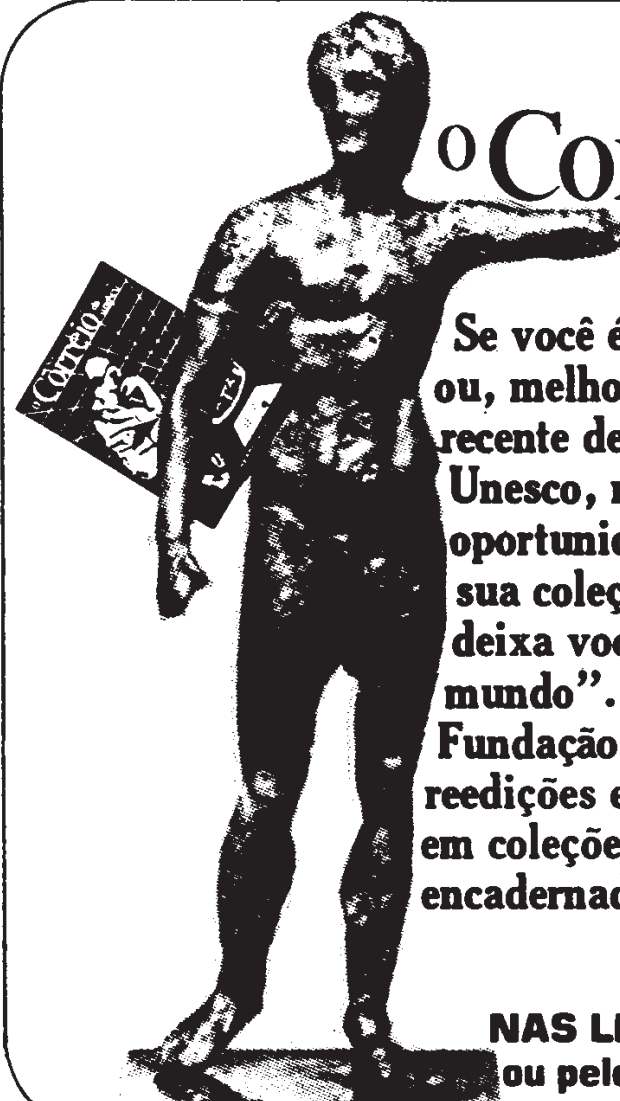
Uma sociedade em transição, como a nossa, caracteriza-se, sobretudo, pelas indefinições valorativas e pela confusão ideológica.

Suas próprias elites dominantes vacilam voluvelmente entre compromissos autocráticos e democráticos, demonstrando uma perspectiva imediatista de interesses que revela as debilidades de seu próprio processo de socialização e educação civil.

Nesse contexto, vale perguntar: que valores prezados pela cultura ocidental em geral, e pela sociedade brasileira, em particular, devem ser reforçados no processo educacional de administradores públicos?

Quando, por um lado, nos damos conta das dificuldades de operacionalização do conceito de interesse público, segundo a perspectiva de Rousseau e, por outro, nos apercebemos das limitações para um governo efetivo, inerentes à definição processualista daquele conceito, tal como visto pelos constitucionalistas americanos, herdeiros do legado filosófico de Hobbes e Locke, podemos aferir a magnitude das dificuldades que aquela pergunta nos coloca, bem como a todos os países em que as questões redistributivas, e não as distributivas, estejam na agenda da administração pública.

Qualquer que seja a resposta, no entanto, devemos estar conscientes de nosso papel, que é o de ajudar os administradores a encarar as perplexidades do mundo moderno com o espírito de uma consciência informada, e a instilar substância e verdade nos seus questionamentos. Devemos, pois, oferecer alternativas possíveis de merecer uma avaliação, e não respostas autoritárias e definitivas.



o Correio da unesco

Se você é comprador assíduo ou, melhor ainda, assinante recente de O Correio da Unesco, não perca a oportunidade para completar sua coleção dessa revista que deixa você "por dentro do mundo". Estão à venda, pela Fundação Getúlio Vargas, reedições e números atrasados em coleções anuais encadernadas.

1980, 1981 e 1982

NAS LIVRARIAS DA FGV ou pelo reembolso postal