

EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVAS DA EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO*

ARMANDO MOREIRA DA CUNHA**

1. Introdução; 2. Educação para administração pública nos EUA: origens e desenvolvimento; 3. O quadro dos anos 60; 4. A situação na última década; 5. O que se discute sobre os anos 80; 6. Reflexões sobre o caso brasileiro; 7. Conclusão.

1. *Introdução*

Originalmente, as razões que me levaram a focalizar esse tema estavam fundamentalmente relacionadas com a necessidade de compreender melhor o que vinha ocorrendo e saber quais as tendências no contexto da educação em administração pública nos EUA, após a experiência de um programa de pós-graduação naquele país.

A razão que me leva a divulgar este esforço de compreensão é que, embora bastante limitado, poderá contribuir de alguma forma positiva para as reflexões daqueles que estão envolvidos, direta ou indiretamente, com a educação em administração pública no Brasil. Isto assume especial importância se considerarmos que uma grande parte dos que no Brasil estão engajados no ensino a nível de pós-graduação e em pesquisa em administração pública fizeram seus estudos nos EUA.

Muitas das discussões, alternativas e decisões no contexto da educação em administração pública no Brasil estão associadas, de alguma forma, ao tipo de experiência à qual os atores desse processo educacional estiveram submetidos nos EUA. Assim, a descrição do cenário da educação em administração pública naquele país, acredito, pode contribuir para um melhor entendimento do conteúdo dessas discussões, alternativas e decisões.

Cabe, inicialmente, delimitar o escopo deste trabalho já que a expressão educação em administração pública pode sugerir outras coisas que não as que serão especificamente aqui tratadas.

A seleção e a ênfase sobre determinados aspectos levaram em consideração os problemas mais comumente identificados como obstaculizantes à transferência de experiências educacionais entre diferentes culturas e, assim, vários pontos foram escolhidos devido à sua relação com o trabalho que vem sendo desenvolvido na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

O trabalho focaliza basicamente a educação a nível de pós-graduação em administração pública; sua evolução desde o início da década de 1960 e o ponto em

* Trabalho divulgado como n.º 6 da Série Cadernos EBAP.

** Subdiretor de ensino e professor na Escola Brasileira de Administração Pública. (Endereço do autor: FGV/EBAP — Praia de Botafogo, 190 — 5.º and. — Rio de Janeiro, RJ.)

que se encontra atualmente; quais as projeções em relação à prática da administração pública nos EUA para a próxima década e como relacionar a educação nesse campo com essas projeções. Finalmente, na última parte, seleciona-se alguns aspectos cruciais a serem considerados no caso brasileiro.

2. Educação para administração pública nos EUA: origens e desenvolvimento

Como indicam vários autores, o ensaio de Woodrow Wilson, de 1887, é o costumeiro ponto de partida para se examinar o desenvolvimento histórico da administração pública nas universidades americanas. Entretanto, considera-se o ano de 1911 como o começo do esforço sistemático com a educação em administração pública nos EUA.

Qual era o quadro da administração pública naquela época? Segundo Richard Chapman e Frederick Cleaveland, eram as seguintes as principais características:

“— as funções administrativas governamentais eram, basicamente, exercidas a nível de governos locais;

— as cidades cresciam rapidamente, nas últimas três décadas, com modestas e graduais mudanças em suas funções de governo;

— os governos estaduais estavam ainda preponderantemente preocupados com os processos legislativo e judicial;

— a grande iniciativa federal nos negócios domésticos, através do processo de subvenções, ainda não havia iniciado e a dramática expansão do poder e das funções daquele nível de governo esperaria até o *New Deal*;

— os movimentos reformistas deparavam-se, nas cidades, com máquinas políticas freqüentemente corruptas;

— os líderes das cidades estavam lutando pelo ‘domicílio municipal’ para adquirir poderes adequados para governar;

— a constante valorização dos imóveis estava fazendo do imposto sobre a propriedade uma dependente e comparativamente adequada fonte de renda;

— a administração pública, como conceito, era orientada para o município, e a experiência dos líderes nesse campo era, preponderantemente, em governo municipal.”¹

Desde essa época, o panorama da administração pública nos EUA tem mudado bastante. Em sua análise, Chapman e Cleaveland mencionam, por exemplo, o reconhecimento rápido de que administração pública não era somente administração municipal e indicam a contribuição da Brookings Institution em levar a orientação racional para o nível nacional.

Um outro ponto por eles focalizado nessa evolução é a mudança no conceito e terminologia da administração pública, justamente poucos anos antes da expansão do poder e funções do governo federal, na década de 30. Para isso, dão como exemplo o aparecimento da expressão *public affairs* (negócios públicos), refletindo um conceito mais amplo de administração pública, o reconhecimento de problemas a nível nacional e o que deveria ser feito quanto a eles. Nessa época foram criadas as primeiras escolas de administração pública (Schools of Public Affairs/Administration): a Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Sy-

¹ Chapman, Richard L. & Cleaveland, Frederick N. *Meeting the needs of tomorrow's public service: guidelines for professional education in public administration*. Washington, D.C., National Academy of Public Administration, 1974. p. 1 (tradução do autor).

racuse, 1924; a Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton, 1929/1930; e a School of Public Administration, University of Southern California, Los Angeles, 1929/30.

A administração pública da década de 50 pode ser descrita, segundo William Siffin, em termos de quatro de suas principais características: orientação instrumental, estrutural, valorativa e contextual. O autor indica, entretanto, que nessa época não havia consenso sobre o que vinha a ser exatamente administração pública. Em suas palavras:

“... alguns argüiam e outros acreditavam que administração pública era uma arte composta das habilidades e comportamentos daqueles que praticavam a gerência pública. Outros diziam que se a administração pública não era uma ciência, deveria ser — uma ciência que estuda, descreve e explica as propriedades das organizações do setor público (como também de outras organizações). A American Society for Public Administration (Aspa), estabelecendo seus próprios objetivos, incorporou as duas opiniões e mais: adotou como seu lema desenvolver a arte, ciência e processos de administração... colocando suas próprias iniciais no *slogan* e evitando o problema de definição num ato simples, próprio de um hábil administrador”²

Siffin menciona que as ciências sociais estavam, naquela época, numa “adorável adolescência”. Muitas de suas preocupações e descobertas estavam fluindo para a administração pública. Definir o campo era menos uma preocupação do que praticá-lo, estudá-lo e exportá-lo — o que quer que fosse. Era como colocava Dwight Waldo: “A afirmação de que a administração pública é ou pode vir a ser uma ciência tem sido feita com muito menos freqüência e firmeza... chame a administração de ciência ou de arte, e vá em frente com ela.”³

Em sua análise sobre a mudança no conceito e terminologia da administração pública, Chapman e Cleaveland associaram as expressões *public sector* (setor público) e *public policy* (política pública), que entravam em uso nas décadas de 60/70, com a aceitação das idéias de Keynes e o conseqüente incremento da influência governamental na economia nacional, como também do enorme crescimento dos esforços de governo a nível federal, estadual e local para lidar com problemas nacionais.

Ressaltam eles que, nos EUA, a administração pública era uma atividade de não muita respeitabilidade até o final do século passado e que, até a primeira metade do presente século, foi confinada a uma área bem limitada pela comunidade econômico-empresarial. Os mencionados autores concluem dizendo que, presentemente, a administração pública ganhou aceitação mesmo pela comunidade econômico-empresarial, e que esta aceitação batizou-a com a expressão “setor público”. Indicam que o termo política pública reflete a crescente necessidade de responder a questões como *o que fazer e as formas de fazer*, citando John Crescine: “Política (*policy*) e administração são... etapas num amplo espectro... fim e meios, conceito teórico e prestação de serviços, objetivo, implementações, estratégia e execução.”⁴

Feitas estas observações sobre a evolução do conceito e terminologia da administração pública nos EUA, será oportuno focalizar outra evolução no mesmo período, a que diz respeito ao posicionamento da área de administração pública

² Siffin, William J. *Two decades of public administration in developing countries*. Bloomington, Indiana University, International Development Research Center, July 1974. p. 2 (tradução do autor).

³ Apud Siffin, William J. op. cit.

⁴ Chapman, Richard L. & Cleaveland, Frederick N. op. cit. p. 2 (tradução do autor).

nas universidades. A importância desse aspecto é sugerida por Lynton Caldwell em artigo publicado na *Public Administration Review*, em 1965:

“Característica de qualquer arte, ciência ou profissão bem desenvolvida é a relação contínua entre a educação avançada e a prática. Os conceitos, valores, padrões e técnicas dessas artes, ciências e profissões têm suas raízes numa educação preparatória e contínua. A vitalidade nesses campos depende do fluxo recíproco de suporte intelectual entre professor e praticante, entre universidades e indivíduos e instituições engajadas na aplicação do conhecimento. Uma parte específica da universidade é, por isso mesmo, parte de qualquer profissão amadurecida. Quanto mais desenvolvida a profissão, mais forte, mais clara e mais bem desenvolvida essa relação.”⁵

Caldwell levantou a questão sobre a possibilidade de se obter, ao analisar a relação universidade-praticante numa perspectiva de 50 anos, orientação para um relacionamento mais efetivo entre pesquisa e ensino, teoria e prática, na área de administração pública.

Citando pesquisa realizada em 1961 sobre educação a nível de pós-graduação em administração pública, à qual se fará referências específicas na próxima parte deste trabalho, chamou atenção para a grande diversidade de formas e ênfases nos programas das universidades. Em síntese, seu pressuposto básico era o de que o posicionamento dos programas de administração pública nas universidades tem muito a ver com sua capacidade de contribuir para a prática da administração pública.

Para ele, uma das relações que ocorrem dentro da universidade como decorrência do estudo de administração pública, ou seja o relacionamento organizacional, reflete, até certo ponto, posições intelectuais relacionadas ao seu estudo.

Numa breve análise da contribuição de Woodrow Wilson para o desenvolvimento da administração pública nas universidades americanas, Caldwell conclui que o famoso ensaio⁶ associou o problema referente ao treinamento para o serviço público com o estudo da administração pública. Entre as questões levantadas pelo ensaio, mas não respondidas, encontram-se:

— que tipo de relacionamento seria útil ou desejável entre o estudo de administração pública, a educação e o treinamento para o serviço público?

— como poderia o estudo de administração pública relacionar-se com outras áreas acadêmicas, particularmente com a ciência política? e

— que formato organizacional melhor facilitaria o desenvolvimento do estudo da administração?

É importante considerar que, hoje em dia, ainda não há consenso sobre as respostas para tais questões. Para uma melhor compreensão do desenvolvimento do estudo da administração pública nas universidades americanas imagine-se uma entrevista fictícia, com Caldwell, sendo suas respostas inferidas do artigo mencionado:

Autor — Como se iniciou a associação entre o estudo da administração pública e os departamentos de ciência política das universidades?

Caldwell — Os primeiros esforços de organização do estudo acadêmico de administração pública estiveram intimamente relacionados com o movimento de

⁵ Caldwell, Lynton K. Public administration and the universities: a half century of development. *Public Administration Review*, p. 52, Mar. 1965 (tradução do autor).

⁶ Wilson, Woodrow. *The Study of public administration*. June 1887.

treinamento para o serviço público. Era a influência do ensaio de Woodrow Wilson refletida na iniciativa dos cientistas políticos. Em 1914, dois relatórios da Associação Americana de Ciência Política iniciaram o relacionamento sério e sistemático entre administração pública, ciência política e treinamento para o serviço público.

Autor — Quais foram as primeiras manifestações no sentido da criação de escolas específicas de administração pública?

Caldwell — São atribuídas a uma Comissão para estudar. Treinamento Prático para o Serviço Público, criada em Boston, em 1912, as primeiras idéias, isto é, de que o treinamento para o serviço público não era a principal função dos departamentos de ciência política, e recomendava a criação de escolas e a concessão de graus específicos para administração pública. Em 1914, o relatório produzido pela Comissão propunha escolas profissionais para administração pública após o ciclo médio e que era necessário graus técnicos como, por exemplo, o de bacharel em administração pública. Para as grandes universidades urbanas, foram propostas escolas de pós-graduação em administração pública para graduados de escolas profissionais que não tratavam de administração pública e para servidores públicos experientes.

Autor — Desde quando a administração pública efetivamente passou a ser considerada como um campo de estudo orientado para ação?

Caldwell — Após um período em que o papel da administração pública na universidade não era visto principalmente como treinamento para ação (uma conferência promovida pela Public Administration Clearing House, em 1935, na Universidade de Princeton, afirmou que treinamento para o serviço público não era uma função básica da universidade), o começo dos anos 40 é identificado como o início dos mesmos esforços realizados pelos cientistas políticos, em 1914. Para isto, tanto a criação da American Society for Public Administration (Aspa), como as próprias tendências dentro do governo são indicadas como suportes do conceito de administração pública como um campo específico de estudo acadêmico.

É importante, também, considerar as conseqüências advindas do conhecimento crescente sobre comportamento administrativo, nessa época como uma decorrência do crescimento das ciências do comportamento.

Para uma melhor compreensão dos estudos de administração nas universidades como algo independente da ciência política, é interessante considerar, igualmente, as mudanças ocorridas no próprio campo da ciência política naquela época. Uma análise mais profunda, entretanto, está fora dos objetivos deste trabalho.

Antes de passar ao exame mais detalhado da situação da educação em administração pública, a nível de pós-graduação, durante a última década, cabe sintetizar a percepção de Caldwell sobre o quadro que se apresentava no começo dos anos 60. Para ele, nessa época, a questão mais importante concernente ao futuro da educação em administração pública nas universidades não era sua relação com a ciência política. Em certos aspectos, principalmente no que diz respeito ao exercício do poder político, as duas eram inseparáveis. Mas o surgimento de uma disciplina, diferentemente descrita como organização, ciência administrativa ou gerencial, colocou de forma mais contundente a questão sobre se a administração pública, em seu sentido amplo, não seria um aspecto particular da administração como um processo social mais abrangente.

3. O quadro dos anos 60

Em 1961, o Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar, do governo federal norte-americano publicou um relatório de autoria de Ward Stewart,⁷ sobre o estudo de administração pública a nível de pós-graduação. O relatório descrevia os 145 programas em administração pública conduzidos por 83 instituições de educação avançada nos EUA, durante o ano de 1960. Stewart indicava que lhe parecia claro que o estudo de administração pública a nível de pós-graduação, como uma forma desejável de preparação para o serviço público, ganhava cada vez mais aceitação no país.

Conforme foi ressaltado na introdução deste trabalho, e considerando os esforços atualmente realizados no Brasil, a pós-graduação em administração pública será o ponto central, a ser focalizado a seguir.

Naquela época, e de acordo com o supracitado relatório, dois distintos padrões de organização dos estudos de administração pública nas universidades americanas podem ser identificados: primeiro, o programa de pós-graduação em administração pública oferecido como campo de especialização dentro do departamento de ciência política ou governo; e segundo, o programa de pós-graduação conduzido através de uma escola profissional, organizada separadamente. O primeiro padrão era adotado por uma maioria substancial de instituições que ofereciam, como graus típicos, o MA (Master of Arts) e o PhD (Philosophy Doctor) em governo ou ciência política, tendo administração pública como uma das áreas de concentração (exemplos: University of Chicago, Yale, Stanford, Johns Hopkins, Duke e Wisconsin). O segundo padrão era seguido por um número pequeno, mas crescente, de universidades que, em diversos casos, ofereciam graus ou títulos profissionais tais como o MPA (Master of Public Administration) e DPA (Doctor of Public Administration). Os exemplos mais importantes desse segundo padrão são as universidades de Harvard, Southern California, New York e Princeton.

Stewart indicava o caso do Instituto de Administração Pública da Universidade de Michigan como exemplo de um terceiro padrão que, na verdade seria um meio-termo entre os dois primeiros. Mencionava que, independentemente da estrutura interna para desenvolver os programas de pós-graduação em administração pública, crescia o número de casos em que se usava uma espécie de comissão de representação interdepartamental com propósitos de integração e aconselhamento junto ao programa como um todo. O uso de tais comissões, com recursos de diferentes departamentos da universidade, refletia, segundo ele, o crescente reconhecimento de que a responsabilidade pela preparação de pessoal para o serviço público deveria ser dividida entre os diversos departamentos universitários e não confinada exclusivamente a um determinado departamento.

Finalmente, citava-se um quarto padrão de organização, isto é, a fusão de administração pública e de administração de empresas em uma mesma unidade universitária e/ou em um único currículo (exemplo: Cornell University). Stewart recomendava maiores investigações sobre os problemas e interesses comuns dos dois campos de estudos em razão do sucesso de algumas experiências com a utilização desse padrão.

Em 1960, 21 instituições ofereciam programas que conduziam à obtenção do título de MPA (Master of Public Administration). O caráter profissional característico do MPA estava presente em diversos outros programas que conduziam à

⁷ Stewart, Ward. *Graduate study in public administration*. Washington, D.C., U.S. Office of Education, 1961.

obtenção dos títulos tradicionais, como o Master of Science (MS) e o Master of Arts (MA). Este era exatamente o caso do programa da Universidade do Sul da Califórnia (USC), não listada entre aquelas 21 instituições.

O relatório indicava que, embora existissem diversas variações em detalhes entre os programas que ofereciam o MPA, a idéia central característica de todos eles era a de que havia um caráter distinto sobre a preparação para o serviço público, a nível da pós-graduação, o que demandava um programa de Mestrado algo diferente, em conteúdo e título, em relação aos tradicionais MA e MS, cuja ênfase total recaía no ensino e na pesquisa. O autor do relatório via o crescimento do número de instituições que ofereciam o MPA, a partir de 1940, como uma confirmação daquela tendência.

Embora a diferença de conteúdo entre os programas tipo MPA e MA ou MS fosse freqüentemente vaga e indefinida, havia importantes diferenças conceituais. Ao focalizar os programas tipo MPA, como um todo, no começo da década de 60, Stewart identificou cinco características básicas:

a) eram mais recentes; 13, dentre os 21 citados na época, foram criados após 1940, sendo que oito foram criados nos anos 50;

b) omitiam a língua estrangeira como uma exigência para obtenção do título;

c) incorporavam, mais freqüentemente, o estágio profissional como um dos requisitos para obtenção do título;

d) tendiam a dar menor importância à tese ou monografia e atribuíam mais peso aos relatórios periódicos de pesquisa, trabalhos escritos das disciplinas (*term papers*), aos estudos de casos, tanto como parte do trabalho em sala de aula ou estágio ou pesquisa de campo;

e) tendiam a exigir experiência prévia em governo como política de admissão ao programa.

Stewart ressaltava que, naquela época, os programas MPA estavam consolidados nas mais importantes universidades. Cresciam em número, aparentemente, e seus pós-graduados encontravam larga aceitação para cargos de alta responsabilidade em todos os níveis de governo, nos EUA e no exterior.

Em relação aos programas que conduziam ao título de DPA (Doctor of Public Administration), era ainda muito cedo para maiores comentários sobre seu impacto desde que, no início dos anos 60, havia somente quatro programas desse tipo, nos EUA, todos eles com menos 20 anos de experiência. As três características mais importantes desse tipo de programa, em comparação com os que levavam ao título de PhD (Philosophy Doctor), eram: primeiro, o DPA era visto mais como um título profissional, e não acadêmico; segundo, o programa era recomendado para pessoas que tivessem uma significativa experiência administrativa; e terceiro, o programa requeria uma flexibilidade bem maior.

O relatório previa para o programa tipo DPA uma crescente influência nos estudos de administração pública, a nível de pós-graduação, além do mestrado.

Stewart concluía que, embora lhe parecesse pouco provável que o DPA viesse a substituir o PhD como a forma predominante de doutorado no campo da administração pública, havia razões para acreditar-se que seu papel no futuro seria cada vez mais importante.

Em sua análise sobre o desenvolvimento da educação em administração pública desde 1940, o autor do citado relatório indicou três características básicas do campo: a) a diversidade de orientações quanto ao estudo da administração pública a nível de pós-graduação; b) o alto grau de *vitalidade* demonstrado pelos programas de pós-graduação (por *vitalidade* entendia a resposta da universidade às necessidades de treinamento de alto nível para o serviço público); c) o *caráter*

experimental dos programas como uma importante característica para atender as emergentes tendências da administração pública.

A seguir, são apresentadas as mais importantes questões levantadas pelo relatório sobre o ensino de pós-graduação em administração pública, no início da década de 60:

a) Há alguma forma de organização estrutural considerada ótima para um programa de pós-graduação em administração pública na universidade? Em caso afirmativo, qual seria?

b) O atual equilíbrio entre a formação generalista e a formação especialista para a administração pública é adequado ou deverá ser alterado? De que forma?

c) Deverá a ênfase histórica no sentido de educação para especializações administrativas de *staff* (exemplo: pessoal, orçamento, análise organizacional) ser mudada para uma maior atenção com funções substantivas na administração?

d) Como se poderia desenvolver maiores incentivos para que a educação em administração pública, a nível de pós-graduação, possa atrair maior número de estudantes de elevado potencial, após seus estudos de graduação?

e) De onde provêm os estudantes dos programas de pós-graduação em administração pública? Quais suas principais características (idade, sexo, nacionalidade, classe econômica, inteligência relativa, objetivos educacionais e vocações etc.)? O que lhes acontece após completar os programas? Que posições exercem após 10, 20 e 40 anos de conclusão de seus cursos?

f) De onde provêm os membros do corpo docente dos programas no estudo de administração pública em 1960 e como obter os necessários recursos?

g) Por fim e, provavelmente o mais importante de tudo, segundo o relatório, qual deveria ser o papel do governo (federal, estadual e municipal) na expansão, fortalecimento e aumento do apoio à educação em administração pública a nível de pós-graduação?

Para fins de ilustração do tipo de discussão sobre o conteúdo acadêmico da administração pública, que fornece os elementos para a composição de currículos durante os anos 60, é oportuno mencionar o que indica Norton Long.⁸ Segundo ele, a administração pública como campo acadêmico é vítima de suas elevadas ambições, já que deseja relacionar-se com política (*policy*) de alto nível mas está vinculada a uma tradição e a uma mística que não lhe atribuem um papel político (*political role*). Dizia ele que o estudo de administração pública é mais seguro quando lida com pessoal e orçamento. Em suas palavras:

“O problema da educação de administradores públicos tem estado obscurecido pela errada concepção de que somente o conhecimento científico se constitui na base confiável e útil de instrução. Desde que é geralmente aceito que política (*policy*) não é uma ciência, há considerável dúvida sobre o que ser ensinado para dar ao político administrador (*the policy generalist*) seus necessários conhecimentos. Se desenvolvimento de políticas é a tarefa básica a ser desempenhada, o assunto claramente envolve não somente questões científicas de viabilidade técnica, mas também, e talvez com mais intensidade, a questão de julgamento. O administrador tem que lidar com problemas inerentes à escolha e, para isso, não há como justificar ‘neutralidade de valores’. O interesse público na educação do político administrador é muito maior no sentido de enfatizar valores do que os elementos de conhecimentos de ciências sociais que ele deve adquirir. Mesmo adquirindo esses conhecimentos científicos, dentre o vasto sortimento presente-

⁸ Long, Norton E. Politicians for hire — the dilemma of education and the task of research. *Public Administration Review*, June 1965.

mente disponível, dependerá da capacidade imaginativa do administrador fazer uso deles em situações concretas e peculiares com que se irá defrontar. . . Não é mais possível continuar encarando a formação dos valores dos administradores tendo por base a ficção de que eles são instrumentos neutros para serem dirigidos pelos políticos eleitos.”⁹

Finalmente, para concluir esta parte, seria interessante mencionar que, ao final da década de 60, foram feitos alguns esforços no sentido de provocar uma redefinição de prioridades educacionais nos EUA através do aumento de investimentos em educação e pesquisa em administração pública. Esse foi, por exemplo, o objetivo de uma carta, enviada em 1969, por Donald C. Stone, como presidente do Comitê de Educação em Administração Pública a Nível de Pós-graduação — órgão componente da American Society for Public Administration (Aspa) para James M. Hewter, presidente da New York University que, na época, dirigia o grupo de trabalho sobre Prioridade na Educação Avançada, nomeado pelo Presidente dos EUA. A carta caracterizava a situação, em 1969, como de crescente necessidade de capacidades administrativas em todos os níveis de governo e, ao mesmo tempo, como uma situação em que apenas uma parcela muito reduzida de recursos era alocada pelo governo e fundações para educação e pesquisa em administração pública, aí incluídas importantes áreas como emprego público, controle ambiental, habitação, renovação urbana, planejamento e ação social comunitária, desenvolvimento econômico-industrial, administração nacional e estadual, relações exteriores etc.¹⁰

Cabe observar que a quase ausência de recursos governamentais para a educação em administração pública, como indicado acima, era paralela ao rápido declínio da ênfase da assistência técnica em administração pública dada pelos Estados Unidos aos países em desenvolvimento na Ásia, América Latina e África, após 1977. Por exemplo, os recursos governamentais norte-americanos para os projetos em administração pública caíram de US\$18 milhões, em 1967, para US\$14 milhões em 1970, e para US\$9,8 milhões, em 1972.

Analizando as razões para as mudanças ocorridas a partir da metade da década de 60 em relação ao decréscimo da ajuda americana para os programas em administração pública, Eiffin aponta que uma dessas mudanças era a convicção crescente de que a chave do desenvolvimento sócio-econômico não era tanto o aperfeiçoamento da administração pública, basicamente, a alimentação do crescimento econômico desses países através de efetivas políticas nacionais e internacionais. Menciona ainda que, a partir daquela época, maior ênfase foi dada à gerência econômica, ao desenvolvimento de infra-estrutura, ao crescimento econômico, aos problemas populacionais, à promoção dos investimentos privados internacionais, à redefinição das políticas comerciais, e à reorganização das relações de ajuda internacional. Siffin conclui afirmando que a “visão otimista da década de 50, na qual figuravam amplamente a inovação e a reforma administrativas, estava sendo substituída por uma perspectiva mais complexa e orientada para problemas econômicos”.¹¹

⁹ Id. *ibid.* p. 118 (tradução do autor).

¹⁰ Stone, Donald C. Views on education for public affairs administration, *Public Administration Review*, p. 160, Mar./Apr. 1970 (tradução do autor).

¹¹ Siffin, William J. *op. cit.* p. 11 (tradução do autor).

4. A situação na última década

Quando de sua eleição para presidente da National Association of Schools of Public Administration and Public Affairs (Naspaa) em 1975, Alan K. Campbell, então diretor da Maxwell School of Cityzenship and Public Affairs, Syracuse University, proferiu as seguintes palavras:

“As escolas de administração pública estão experimentando um grande aumento de matrículas em comparação com outras escolas profissionais porque, acredito, o compromisso social demonstrado pelos jovens ao final da década de 60 e começo dos anos 70 toma, presentemente, um aspecto mais prático.”¹²

Em seu segundo levantamento junto às escolas e universidades afiliadas, a Naspaa cobriu a situação em 101 instituições acadêmicas que desenvolviam programas de pós-graduação em administração pública, nos EUA, durante o período 1972/73. Nesse período o total de estudantes matriculados era de 12.600, enquanto no período de 1959/60 Stewart apresentou, no relatório anteriormente mencionado, um número aproximado de 3.800 estudantes a nível de pós-graduação em administração pública.

Em relação ao conteúdo desses 101 programas, eram as seguintes áreas mais freqüentemente oferecidas:¹³

Áreas	N.º de programas
— Teoria e Comportamento Organizacional	97
— Análise de Políticas Públicas	95
— Administração Urbana e Intergovernamental	92
— Processo Orçamentário e Finanças Públicas	92
— Administração de Pessoal	89
— Planejamento	83
— Direito Administrativo	79
— Sistemas Burocráticos Comparados	74

Quanto aos cursos obrigatórios mais freqüentemente observados, o levantamento da Naspaa cita os seguintes:

Cursos	N.º de programas
— Metodologia de Pesquisa e Análise de Dados	67
— Teoria e Comportamento Organizacional	62
— Introdução e/ou Administração Pública Avançada	49
— Análise de Políticas Públicas	39
— Processo Orçamentário e Finanças Públicas	37

Chapman e Cleaveland, em seu trabalho, ressaltam que nos últimos anos a mais importante mudança ocorrida nos currículos dos programas de administração pública tem sido a maior atenção dispensada à análise de políticas públicas. Conforme aqueles autores, tal área tem tido como características grande ênfase no desenvolvimento e avaliação de programas alternativos e no processo decisório.

¹² NASPAA News, Apr. 7, 1975.

¹³ National Association of Schools of Public Affairs and Administration. *Graduate schools programs in public affairs and public administration*. Washington, D.C., Naspaa, 1974. p. 3.

O principal método usado tem sido a análise de sistemas, fortemente baseada em técnicas econômicas e quantitativas.

Os mesmos autores tecem, também, comentários sobre duas correntes de pensamento que se referem a cursos obrigatórios nos programas de pós-graduação em administração pública. De um lado, o pensamento de que há um conjunto de conhecimentos que deve ser comum a qualquer administrador (nesse caso, 75% de um programa previsto para dois anos de duração deve ser dedicado a esses cursos obrigatórios). De outro, aqueles que defendem a existência de áreas amplas nas quais os estudantes devem preparar-se, evitando-se, no entanto, muitos cursos obrigatórios que dificultem ao estudante a oportunidade de autodesenvolvimento.

A organização dos programas de administração pública nas universidades já foi focalizada neste trabalho. Basicamente, os mesmos padrões descritos como característicos da década de 60 continuam a prevalecer nos anos 70. Em seu relatório de 1971/72, a Naspaa identificou que cerca de 50% de todos os programas examinados estavam localizados dentro de departamentos de ciência política, e que havia 15 programas, dentre 125, que funcionavam através de escolas de administração pública nas universidades. É interessante observar que, um ano depois, em seu relatório referente ao período de 1972/73, a Associação identificava 36 programas nos departamentos de ciência política e 25 programas em escolas profissionais de administração pública autônomas, dentro das universidades, num total de 101 instituições analisadas. Entre os 40 programas restantes, 23 constituíam um departamento separado de administração pública (Public Affairs/Administration), dentro de uma unidade maior na universidade.

Outro aspecto a ser observado é que, embora possam ser identificados os quatro padrões básicos de organização para os programas de pós-graduação em administração pública, é evidente que se pode esperar uma variação pronunciada dentro de cada um deles.

Uma forma de visualizar-se as principais questões com que se vem defrontando recentemente a educação em administração pública, nos EUA, é sumarizar o relato do Comitê constituído pelo presidente da Naspaa, em 1973, com a finalidade de obter informações necessárias para que a Associação pudesse trabalhar no desenvolvimento de orientações para programas acadêmicos no campo da administração pública. Em 1974, a Associação publicou um documento — *Guidelines and Standards for Professional Master's Degree Programs in Public Affairs/Administration* — com o objetivo declarado de aumentar a qualidade dos programas de pós-graduação em administração pública (a nível de mestrado) visando a obtenção de pessoal mais bem preparado para a gerência do serviço público.

Foram os seguintes os pontos levantados pelo Comitê:

a) a educação e o treinamento em administração pública estão experimentando um rápido crescimento e diversificação em todos os níveis acadêmicos: graduação, pós-graduação e educação continuada;

b) apesar do crescimento e vitalidade da educação e treinamento em administração pública, os programas de caráter profissionalizante estão-se defrontando com alguns graves problemas e dificuldades para operar em nível elevado de qualidade. Talvez o problema mais importante seja a não existência de uma clara diferenciação entre tipos e níveis de programas profissionais e de especialização;

c) a nível de mestrado, dentre os programas que se destinam à capacitação de pessoal para a gerência pública, existe uma grande variedade com respeito à duração dos programas, amplitude das áreas a serem oferecidas, requisitos básicos, natureza das áreas de concentração, uso de pessoal que atua na adminis-

tração pública como professor, disponibilidade de serviços de aconselhamento e colocação profissional para os estudantes, quantidades de créditos atribuídos pela experiência profissional, e outros fatores;

d) a ameaça de programas nos quais se possa obter títulos profissionais de forma mais *fácil* está crescendo em decorrência de pressões de diferentes origens;

e) o caráter difuso do conteúdo dos programas, a não existência de consenso sobre critérios para medir a sua qualidade, e a ausência de uma orientação profissional têm provocado dificuldades nas relações institucionais para os programas de administração pública no contexto das universidades;

f) a proliferação de cursos e especializações nos programas da área de gerência e administração, observada em várias universidades, está complicando o relacionamento entre as escolas de administração pública e outras escolas e programas;

g) a política atual da American Assembly of Collegiate School of Business no sentido de credenciar, dentro das escolas e programas de administração de empresas, programas em administração pública, administração urbana e outros programas de gerência do setor público, poderá trazer sérias conseqüências para estes, em várias instituições, uma vez que aqueles programas não têm aprovação ou reconhecimento profissional na área de administração pública;

h) tanto o pessoal engajado na administração pública quanto as agências de emprego vêm expressando descontentamento com a grande variedade no conteúdo educacional e foco profissional encontrados nos programas de administração pública atualmente oferecidos;

i) parece haver alguma evidência de que a administração pública está perdendo terreno em relação a outras profissões no serviço público, em virtude do seu baixo prestígio como campo profissional.¹⁴

Na próxima parte deste trabalho será examinado o que está sendo discutido em relação ao serviço público e à educação em administração pública, na década de 80, nos EUA. O conteúdo dessa discussão poderá servir de orientação para as ações presentes como forma de garantir um caráter proativo à educação em administração pública, evitando a preparação de recursos humanos que estejam em dissonância com as necessidades dos anos 80.

5. *O que se discute sobre os anos 80*

“O mundo está infeliz. . . está infeliz porque não sabe para onde se dirige e, se soubesse, seria para descobrir que se dirige para a catástrofe.”

Essas palavras são do Presidente francês Valéry Giscard d'Estaing e a elas fez referência Robert Wilcox em trabalho apresentado na conferência anual da Naspaa, em Illinois, 1975, no qual tece considerações sobre o papel das ciências sociais no contexto do incerto futuro que se afigura para a administração pública. Wilcox menciona que o presidente francês concebe seu papel como que tentando “gerenciar o imprevisível”, e que é apenas um dos muitos que falam sobre uma crise global de grandes proporções.¹⁵

¹⁴ National Association of Schools of Public Affairs and Administration. *Guidelines and standards for graduate programs in public affairs/public administration*. Washington, D.C., Naspaa, 1974. p. 29-33 (tradução do autor).

¹⁵ Wilcox, Robert F. *Futura incerta est: how should we use the social sciences in the uncertain future of public affairs/administration?* Trabalho apresentado à Reunião Anual da Naspaa. Chicago, Illinois, Apr. 1975. p. 1 (tradução do autor).

Embora possa concordar com Alvin Toffler, em que "... atualmente é moda ser pessimista",¹⁶ e mesmo crendo que o futuro é uma escolha entre alternativas, no sentido proativo que essa expressão traduz, também estou de acordo com Wilcox quando afirma que é nessa perspectiva que se desenrola o debate sobre o contexto político, social e econômico da educação em administração pública. Segundo ele, "de fato, estamos preparando nossos estudantes para gerenciar o imprevisível no setor público".¹⁷

Em relação ao futuro da administração pública, menciona Wilcox, em seu trabalho, que há considerável dúvida, para aqueles que estão envolvidos no ensino de administração de empresas, sobre qual será sua forma e conteúdo nos anos 80 e a partir daí. Afirma que não vê, contudo, tal dilema preocupando aqueles que atuam na área da educação em administração pública. Em sua opinião, parece bem claro que os governos na próxima década estarão realizando muito mais do que fazem presentemente. Por exemplo, os governos estarão profundamente envolvidos com o replanejamento e reconstrução das cidades existentes; com o planejamento e construção de sistemas de trânsito de massa; lutando para elevar os padrões sociais e econômicos dos grupos menos favorecidos da sociedade; e lidando com a reestruturação do poder político ao mesmo tempo em que buscarão preservar a ordem. Referindo-se a essas tarefas apenas como uma lista exemplificativa, ressalta que o problema no campo da educação em administração pública não é identificar o que os governos estarão fazendo na próxima década, mas *como* e *onde* serão obtidas as pessoas qualificadas, e, particularmente, a liderança administrativa para planejar, elaborar orçamentos e implementar o grande número de programas públicos a serem desenvolvidos.

O mencionado relatório da National Academy of Public Administration, em 1973, de autoria de Chapman e Cleaveland, com base em estudo realizado através do método Delphi, conduzido no final de 1971 e início de 1972, sobre o futuro da administração pública norte-americana, indica quatro principais tendências que presentemente afetam o serviço público nos EUA, como uma forma de ilustrar o processo de mudança que ora se desenvolve.

Primeiro, as pressões existentes concomitantemente para maior centralização e maior descentralização. Como exemplo de pressões para a centralização identificam-se as demandas por políticas a nível nacional para lidar com os complexos problemas públicos. Por outro lado, identificam-se contrapressões caracterizadas pelos desejos de colocar o governo próximo à população, diminuindo a distância entre os centros de tomada de decisões e as pessoas por elas afetadas.

Segundo, indicada como uma das maiores pressões atualmente em vigor, a crescente sindicalização no serviço público. Como exemplo da importância dessa segunda tendência do serviço público, vale reproduzir o trecho abaixo, publicado na revista *Time*, o qual reflete alguns dos temas discutidos na Conferência Anual de Prefeitos, realizada em Boston, em julho de 1975:

"Para os prefeitos de várias cidades norte-americanas, neste verão, a ameaça de distúrbios nos guetos é menos uma preocupação do que um novo perigo: a falência... Os prefeitos não têm tido mais sucesso em encontrar formas para lidar com o que alguns deles denominam de 'bomba-relógio': o crescente poder e agressividade dos sindicatos de empregados governamentais. Alguns têm sufi-

¹⁶ Toffler, Alvin. *The Eco-Spasm Report*. New York. Bantam Books, 1975. p. 67.

¹⁷ Wilcox, Robert F. op. cit. p. 1.

ciente poder não só para paralisar cidades, como também para bloquear a reeleição de quem quer que os desafie.”¹⁸

A terceira tendência identificada é a que diz respeito ao fenômeno de ativismo popular, a um nível superior ao que seria considerado ideal em uma sociedade democrática, segundo o relatório. Esta tendência, juntamente com a segunda, é apontada como pressões no sentido de politizar mais ainda o processo administrativo no serviço público.

A quarta e última tendência indicada tem a ver com o impacto da tecnologia sobre a natureza das tarefas a serem executadas no setor público, bem como a capacitação do servidor público para desempenhá-las.

Essas quatro tendências são usadas, então, como base para projetar o que viria a ser o serviço público na década de 80. Em síntese, são as seguintes as projeções constantes do relatório:

a) apesar da incidência de casos de centralização de autoridade, a tendência é no sentido de organizações com poucos escalões hierárquicos, e com ampla infra-estrutura para proporcionar mais informações, aconselhamento e inter-relacionamento de funções;

b) haverá maior uso de organizações temporárias, tais como forças-tarefa e grupos de projetos que reunirão pequenos núcleos de especialistas para realizar um determinado trabalho e que, após sua conclusão retornarão às respectivas organizações de origem ou se tornarão membros de um novo grupo temporário;

c) as tendências para a descentralização e maior participação farão com que o controle dos programas públicos se torne mais difícil e complexo para os níveis de decisão superior;

d) será dada muito maior atenção ao planejamento em todos os níveis de governo;

e) a responsabilidade (*accountability*) ficará muito mais difícil em função do maior número de atores no processo de aconselhamento e decisão e em virtude da progressiva indistinção entre empresas governamentais e privadas no planejamento e desenvolvimento dos programas públicos;

f) será dada maior ênfase à educação, em geral, e ao desenvolvimento de habilidades e conhecimentos dos servidores públicos em todos os níveis;

g) haverá ampla abertura das organizações governamentais no sentido de maiores oportunidades para auto-expressão e auto-realização, com poucas restrições ao servidor público no que concerne a seu papel;

h) haverá maior mobilidade no serviço público, tanto entre níveis de governo quanto dentro de cada nível;

i) os servidores públicos terão mais autonomia na determinação do tipo de lealdade a desenvolver em relação às organizações a que pertencem;

j) pode-se esperar um declínio dos padrões éticos no serviço público tanto no caso de maior sindicalização dos servidores públicos como no caso de a lealdade profissional para com os pares crescer mais fortemente do que o comprometimento com o interesse público;

k) a intervenção das clientelas atendidas pelas organizações governamentais no processo administrativo criará pressões no sentido de levar os servidores públicos a tornarem-se ativos advogados (de defesa ou de acusação) em relação a programas e políticas;

¹⁸ *Time Magazine*, p. 13, July 21, 1975 (tradução do autor).

1) como o controle ficará cada vez mais fracionado, será cada vez mais difícil estabelecer responsabilidades.

Em sua análise sobre o futuro do processo administrativo, o relatório menciona três tendências básicas: crescente flexibilidade, crescente rigidez, e crescente complexidade. Quatro projeções são feitas com base nessas tendências: 1) necessidade de novos padrões para efetividade e responsabilidade; 2) maior abertura do processo administrativo; 3) declínio da capacidade de prestação de serviços do servidor público; 4) expansão da atividade de planejamento, com ênfase na avaliação de programas (program evaluation and assessment).

O administrador público da década de 80 é visto principalmente como um coordenador e facilitador, como um político e barganhador, e como um agente de mudanças.

Além do que foi visto até este ponto, cabe mencionar o que é indicado por Carl Madden, em 1972, em sua análise dos cinco futuros alternativos mais prováveis para os EUA, tomando por base o papel a ser desempenhado pelo governo para o atingimento do que ele denomina de “futuro de inovação social”:

“a) o governo deverá formular novas políticas em apoio às áreas da ciência, meio ambiente, energia, medidas sociais, educação, e à área econômica, consistentes com os objetivos da nova cultura: naturalismo, holismo, e imanentismo;

b) o governo deverá estabelecer novas prioridades para criar mercados sociais para a iniciativa privada através do amplo abandono de programas obsoletos e inefetivos nos campos do bem-estar social e no subsidiamento de indústrias;

c) o governo deverá adotar amplas medidas para que a administração das regiões urbanas seja consistente com a realidade econômica e social, tais como a criação de uma rede nacional de bancos de desenvolvimento urbano, combinada com um banco federal privado de desenvolvimento, no centro, a fim de analisar e financiar a inovação urbana;

d) o governo deverá reestruturar a política econômica de forma consistente com a política do meio ambiente; deverá rever os incentivos para estimular a criação de uma nova riqueza equilibrada, e remover as restrições à competição, atualmente constantes de leis e regulamentos; e

e) o governo deverá reestruturar a política científica e educacional no sentido de criar riqueza e alcançar grandes economias”.¹⁹

Quais as implicações de todas essas projeções para a educação em administração pública? A seguir são listadas algumas das mais importantes implicações indicadas no relatório de Chapman e Cleaveland:

a) a educação deverá ser vista como uma função contínua, necessária não só à manutenção da competência profissional, como também ao progresso na carreira do serviço público;

b) a educação preparatória para administração pública, que antecede a profissionalização, deverá ter seu foco em: “1) desenvolver uma estrutura ampla de habilidades e conhecimentos, sobre a qual novas habilidades possam ser adicionadas mais tarde; 2) iniciar o processo de socialização para a profissão de administrador público; 3) dar o preparo específico para o tipo de tarefa que o administrador poderá desempenhar durante os primeiros 3 ou 5 anos de trabalho”;²⁰

¹⁹ Madden, Carl H. *Clash of culture: Management in an age of changing values*. Washington, D.C., National Planning Association, 1972. p. 109-10 (tradução do autor).

²⁰ Chapman, Richard L. & Cleaveland, Frederick N. op. cit. p. 19 (tradução do autor).

c) o treinamento do pessoal já engajado na administração pública deverá concentrar-se no aperfeiçoamento e criação de habilidade e na ampliação de perspectivas;

d) são as seguintes as categorias de habilidades e conhecimentos nas quais os administradores deverão receber preparação: 1) compreensão do processo administrativo; 2) habilidades analíticas orientadas tanto para política (*policy*) quanto para processo; 3) relações interpessoais, supervisão, liderança e coordenação;

e) será necessário uma melhor integração de todas as partes componentes de um programa profissional. Por exemplo: “um sério ponto fraco em vários cursos de administração pública, atualmente, é que os estudantes recebem ensinamentos *sobre* administração pública ao invés de ensinamentos *de* administração pública, porque o professor não tem conhecimentos de ‘primeira mão’ sobre as responsabilidades e problemas com que se confrontam diariamente os gerentes públicos”;²¹

f) são as seguintes as necessidades curriculares críticas da administração pública: 1) uma filosofia explícita e clara e um reconhecido *ethos* de administração pública com os quais os professores estudantes se identifiquem; 2) maior ênfase e atualização no tratamento da gerência pública — como desenvolver programas; 3) maior atualização e aperfeiçoamento dos materiais de ensino.

Ao listar algumas áreas que os programas de administração pública devem levar em consideração para dotar seus pós-graduados com o instrumental adequado para lidar com as mudanças sociais, econômicas e políticas, Wilcox indica que:

“... a maior tarefa potencial com que se defrontam as escolas de administração pública é a de desenvolver competência em liderança administrativa naquelas pessoas que já tenham adquirido competência substancial em áreas tais como saúde, direito, engenharia ou contabilidade. Em muitos casos, essas pessoas exercem responsabilidades gerenciais no serviço público, tendo assumido essas posições em função de seu conhecimento nas respectivas áreas de competência. Isto, evidentemente, não diminui de importância a tarefa de preparar jovens para carreiras administrativas no serviço público”.²²

Finalmente, para concluir esta parte do trabalho, uma vez que se fez frequentemente menção ao relatório produzido pela National Academy of Public Administration, seria oportuno apresentar, ainda que de forma sucinta, um trabalho crítico ao relatório, de autoria de Lawrence Haward, especialmente em relação às projeções feitas sobre o futuro.

Primeiramente, Haward faz uma crítica aos métodos usados para a produção do relatório da Academia, discutindo principalmente a confiabilidade do método Delphi, “esse novo e ainda não avaliado instrumento”. Diz ele:

“As predições do relatório parecem meras extrapolações lineares sobre o futuro. São omitidas mudanças mais complexas que têm aparecido em outros estudos sobre o futuro, tais como:

- mudanças fundamentais nos valores e na cultura;
- a realidade de uma interdependente comunidade política e econômica mundial, com interativas transações tanto locais quanto transnacionais;
- ligações estreitas entre os sistemas feitos pelo homem e os sistemas naturais de suporte econômico, juntamente com a drenagem exponencial das reservas mundiais de energia;

²¹ Id. *ibid.* p. 57 (tradução do autor).

²² Wilcox, Robert F. *op. cit.* p. 5 (tradução do autor).

- ameaças à estabilidade política mundial derivadas das desigualdades econômicas e sociais e multiplicadas pelos penetrantes sistemas de comunicação;
- as mudanças no significado do trabalho e crescimento pessoal como sistema de incentivo;
- avanços tecnológicos sem precedentes, crescimento populacional, proliferação de armas de alta potência destruidora;
- o aparecimento de uma sociedade mais humana, orientada para prestação de serviços”.²³

Segundo ele, esses aspectos trarão ao empresariado e às políticas públicas desafios que estarão muito além dos horizontes da Academia.

Continua sua crítica comentando que o trabalho produzido tem seu foco em convencionalidades tais como as ansiedades do gerente, a burocracia em si mesma, e em problemas de ordenamento e eficiência. Para ele, a Academia está preocupada somente com os Estados Unidos da América do Norte e suas interações intergovernamentais. Em sua opinião, não são tratados os problemas inerentes a importantes áreas de políticas públicas norte-americanas, tais como pobreza, racismo, sexo, desperdício de energia e subdesenvolvimento das instituições culturais. Considera que o relatório não trata da cambiante posição dos EUA no Mundo, nem tece considerações sobre o potencial humano, itens que, na sua opinião, são de primordial importância para o futuro daquele país.

Ao comentar os aspectos positivos das recomendações do relatório da Academia, Haward indica, como principal resultado, um aumento no grau de interesse por uma análise intensa e sistemática da educação em administração pública a nível de pós-graduação, como uma forma de prover os recursos de que necessitará o serviço público. Ele coloca algumas questões básicas, reconhecendo que o Relatório faz importantes referências às mesmas:

- “— Quem são os executivos públicos de amanhã?
- Qual o significado do profissionalismo pós-comportamentalista?
- Que sistemas organizacionais públicos inovadores são necessários?
- Que novas características do meio ambiente do serviço público estão por vir?
- Que teorias de aprendizagem poderão dar suporte a uma educação dinâmica para administração pública?
- Que áreas de problemas públicos deverão receber prioridade?
- Que tipo de conhecimentos e competências parecem ser mais promissores para lidar com esses problemas?
- Que tipo de orientação ética valorativa poderá ser desenvolvido ou reforçado através da educação em administração pública?”²⁴

Três elementos parecem claros para Haward. Primeiro, é irrealístico educar futuros administradores públicos para qualquer nível de governo sem levar em consideração os demais níveis; segundo, é essencial desenvolver uma orientação comparativa e importante a investigação das experiências de treinamento do governo, da ação voluntária, e a experiência de países em desenvolvimento, onde a educação em administração pública é mais voltada para uma orientação de mudança; e terceiro, devido à complexidade da resposta pública aos problemas e

²³ Haward, Lawrence C. Education for the public's interest. A critique and a projection of the NAPA view of meeting the needs of tomorrow's public service. *Public Administration Review*, p. 176, Mar./Apr. 1975 (tradução do autor).

²⁴ Id. *ibid.* p. 179 (tradução do autor).

oportunidades, a educação deve ser cada vez mais o que Harlan Cleaveland chama de “a situação como um todo”.

Haward conclui suas críticas dizendo que “. . . qualquer lista de atributos para a educação em administração pública deve atribuir mais ênfase às questões de ética e valores, para levar os servidores públicos a clarificar os propósitos básicos de governo, que são servir às pessoas”.²⁵

Não seria possível concluir esta parte sem comentar a importância das consequências dos fatos relacionados com o episódio “Watergate” para a educação em administração pública nos Estados Unidos.

Em seu mencionado artigo, Wilcox lista duas áreas, estreitamente relacionadas com Watergate, que os programas de administração pública devem levar em consideração. Primeiramente, o que chama de “restauração e manutenção de confiança”. Em seu entender, os aspectos da educação em administração pública cobrem um vasto aspecto de temas, incluindo não só o processo um tanto abstrato de infundir confiança na instituição governo, na imagem de honestidade e eficácia, mas também outros temas como incremento de produtividade e prestação de serviços.²⁶ A segunda área é relacionada com o problema da responsabilidade do governo (*accountability*), pelo qual surgiu um interesse renovado como consequência dos fatos de “Watergate”. Wilcox sugere a necessidade de definir-se padrões éticos e morais para orientação dos administradores públicos dentro do contexto de conceitos tais como justiça e equidade social.

6. Reflexões sobre o caso brasileiro

Assim como nas seções anteriores deste trabalho, tratou-se das perspectivas para a educação em administração pública nos EUA, esta seção destina-se ao alinhamento de alguns elementos sobre a realidade brasileira, tendo como ponto de partida uma preocupação com o futuro.

Um dos aspectos mais significativos refletidos na literatura sobre o futuro é, indubitavelmente, o papel atribuído à administração pública, em termos da obtenção de uma sociedade viável, não somente em relação a cada país, como também à própria sobrevivência mundial.

Isto constitui naturalmente uma mensagem especial para aqueles que estão engajados no campo da educação em administração pública. É necessário identificar os contornos mais amplos da administração pública, pelo menos na próxima década, a fim de evitar-se a formação de profissionais que estejam em dissonância com as necessidades dos anos que estão por vir.

Não se trata apenas, ou exclusivamente, de saber o que o governo estará fazendo nos próximos 10 ou 15 anos. Esta identificação é necessária, mas não suficiente, como insumo para as instituições que atuam no campo da educação em administração pública. Muito mais deve ser identificado como características de uma futura administração pública como informação estratégica para orientar o conteúdo e metodologia dos programas educacionais e de treinamento na área.

No caso dos países em desenvolvimento, aspectos peculiares devem ser considerados. Além de problemas tais como o uso de adequadas tecnologias e a influência das multinacionais, uma análise da futura administração pública terá que lidar,

²⁵ Id. *ibid.* (tradução do autor).

²⁶ Wilcox, Robert. *op. cit.* p. 5.

por exemplo, com as incertezas associadas ao ambiente político, normalmente características desses países.

O debate em torno da “abertura política” no Brasil e as ações que efetivamente conduzam a uma real participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo político constituem elemento crucial a ser considerado, tanto na educação de futuros administradores públicos quanto nos programas de educação continuada para os que já estão engajados no serviço público, em todos os níveis de governo.

Ressalte-se aqui que, ao mesmo tempo que se considera a importância do esforço de prospecção, como elemento orientador para os que estão envolvidos com a educação em administração pública, pensa-se igualmente em dar a esse esforço um caráter de proação.

Esse esforço de prospecção — de obtenção de informações estratégicas — para a tomada de decisões a nível das entidades envolvidas com a educação em administração pública no Brasil deve ser, se possível, estendido também à identificação de uma estrutura teórica que oriente o ensino e a pesquisa na área, nos próximos anos.

A nível de pós-graduação, principalmente, considero de extrema relevância a ênfase no termo *pública* da expressão “administração pública”.

Ao longo do tempo de envolvimento com a educação em administração pública no Brasil, entendo que uma importante fonte de informação para a identificação da referida estrutura teórica não tem sido adequadamente explorada: o conhecimento tácito de pessoas (acadêmicos e outros profissionais) altamente qualificadas, associado a uma apropriada estrutura de predição e prognóstico que conduza a um razoável consenso sobre a administração pública nos próximos anos.

Vale citar, como ilustração da proposição acima, um trabalho desenvolvido nessa linha, em 1972, por Emmanuel Wald, doutorando em administração pública na Syracuse University, orientado por Dwight Waldo.²⁷ O estudo tinha como propósito tentar canalizar o pensamento intuitivo, a intencionalidade e os valores subjetivos de autoridades acadêmicas em administração pública e campos relacionados para a formulação de um paradigma da futura administração pública (1973-1990). A tese era de que as teorias existentes em administração pública têm sido amplamente sintomáticas e difusas; a administração pública contemporânea é mal definida no sentido genuíno científico-disciplinar. Segundo aquele autor, as tentativas de síntese não têm tido sucesso em termos de ganhar ampla aceitação na comunidade acadêmica, levando a alguma confusão e à percepção da existência de uma crise de identidade.

O estudo desenvolveu-se através de um exercício Delphi, com a utilização de um painel de 95 acadêmicos de universidades americanas e 12 estrangeiros, entre os quais um brasileiro. Esses estrangeiros não caracterizaram o grupo como internacional. O estudo revelou a existência de um razoável grau de acordo em relação ao futuro da administração pública e, conforme indicado por Wald, um também razoável paradigma da futura administração pública emergiu, permitindo o aparecimento de um conjunto de princípios e uma filosofia de orientação. São os seguintes os elementos básicos desse paradigma:²⁸

²⁷ Wald, Emmanuel. *Toward a paradigm of future public administration: a Delphi exercise aimed at defining the scope and methods of public administration from 1973-1990*. Dissertação de doutorado. Syracuse University, 1972.

²⁸ Id. *ibid.*, p. 195-7.

- a) fusão das orientações normativa e empírica na teoria em administração pública;
- b) promoção de uma orientação instrumental-normativa na teoria, centrada no estudo de preferência de valores, mas afastando-se do julgamento de valores;
- c) promoção, quase direta e consciente, de valores em administração pública, e não total sujeição da administração pública a esses valores preferidos;
- d) orientação equilibrada na formulação de teoria, incluindo tanto a orientação dedutiva quanto a indutiva;
- e) aumento da penetração interdisciplinar na administração pública;
- f) movimento na direção de escolas genéricas de administração (Management Sciences);
- g) movimento em direção à economia política;
- h) afastamento de orientações unidisciplinares, especialmente da ciência política;
- i) maior orientação analítica;
- j) um modificado meio ambiente acadêmico-intelectual que permitirá um significativo abrandamento na busca de uma *verdade* e um completo posicionamento científico para a administração pública. A administração pública não pode nem deve ter um paradigma científico-disciplinar *stricto sensu*;
- k) concepção da administração pública como uma profissão específica ou tecnologia social;
- l) aplicação de instrumentos, técnicas e métodos para a solução de problemas de política pública. Os principais instrumentos e métodos serão a análise de sistemas, instrumentos econômicos (incluindo a análise de custo-benefício, custo efetividade, análise de despesas), processo decisório, *survey*, simulação, jogos e estudos de *casos*;
- m) ênfase em políticas em todas as suas dimensões (normativa, analítica, de implementação e avaliativa);
- n) maior atenção às subáreas da análise de políticas, análise de sistemas, gerência, planejamento e avaliação;
- o) revisão substancial da tradicional divisão da atividade administrativa em componentes funcionais distintos (POSDCORB). Haverá maior esforço no sentido de melhor integração de atividades complementares (exemplo: planejamento e controle).

Parece-me que o desenvolvimento de um trabalho que buscasse a identificação de escopo e método da administração pública no Brasil no futuro próximo teria um amplo e importante significado a nível das instituições dedicadas à educação em administração pública, principalmente naquelas onde a experiência de pós-graduação de seus membros é diversificada. Se por um lado essa diversificação é desejável, porque evita a endogenia, por outro torna necessária a utilização de mecanismos adequados e que levem à identificação de uma concepção da área que seja ao mesmo tempo resultante dessa experiência diversificada, mas plenamente compartilhada e clara para todos os seus membros.

6.1 Ensino profissional x acadêmico: preocupação relevante?

Ao se examinar a experiência norte-americana com a educação em administração pública, nela encontra-se refletida — e isto vem-se acentuando recentemente — o problema da diferenciação entre programas de pós-graduação com orientação *profissionalizante* e programas com orientação de cunho *acadêmico*.

Na curta experiência brasileira com a pós-graduação em administração (10 anos), tal problema tem consumido, também, boa parte das discussões. O tema é focalizado, inclusive, no Relatório de Pesquisa intitulado *Caracterização dos candidatos, alunos e formados dos cursos de mestrado em administração*, publicado pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro — IUPERJ:

“O sistema de formação atual, maximizando a diferenciação entre formação de executivos e formação de docentes, pode estar minimizando outra diferenciação, de natureza diversa e, acredita-se, mais necessária, entre formação centrada na empresa e formação centrada no meio ambiente. A nosso ver esta formação deveria ser o objetivo prioritário dos programas, pois a primeira e estaria produzindo quadros fechados em sua disciplina, pouco abertos aos problemas globais, econômicos, sociais e políticos.”²⁹

Além do importante argumento contido no último período do trecho acima, parece-me que a discussão sobre programas profissionais e acadêmicos perde importância, não só porque essa ação não é uma opção que caiba ao programa de pós-graduação e sim ao estudante, como, também, não se alinha com a atual realidade brasileira.

6.2 Educação continuada: ganhando importância

Outro aspecto inferido da experiência norte-americana e que assume especial relevância no caso brasileiro é o que diz respeito ao papel da educação continuada. Cabe citar o que foi mencionado pelo Prof. Frank Sherwood, do Federal Executive Institute, Charlottesville, EUA, quando de sua recente participação num ciclo de palestras sobre educação em administração pública, na Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP — da Fundação Getúlio Vargas:

“Em cinco décadas pudemos testemunhar uma dramática mudança em expectativas e necessidades. Mais adiante, temos visto a mesma coisa no Brasil. Há quinze anos atrás, poderíamos legitimamente argüir que os recursos educacionais deveriam ser canalizados somente para o bacharelado. No Brasil, hoje, o mestrado é uma crescente e comum expectativa. Nos EUA nós estamos presentemente entrando numa outra fase, na qual a educação voltada para a obtenção de um grau, por si mesmo — com um claro ponto terminal — deve ser substituída pela verdadeira educação continuada. É um processo no qual o indivíduo toma a iniciativa e a responsabilidade. Requer da instituição um tipo de contribuição bem diferente; uma contribuição que se fundamenta mais numa orientação de apoio do que numa orientação de avaliação. Os conceitos de educação continuada e educação de adultos devem agora, efetivamente, ser operacionalizados.”³⁰

A realidade do setor público brasileiro tem demonstrado que o trabalho desenvolvido com a educação em administração pública, naquilo que se destina diretamente ao atendimento de necessidades de desenvolvimento de recursos humanos do setor público não deverá continuar concentrando esforços somente a nível de graduação ou pós-graduação *stricto sensu*. O grande contingente de executivos e

²⁹ Dantas, Laura et alii. *Caracterização dos candidatos, alunos e formados dos cursos de mestrado em administração*. Relatório de Pesquisa, Convênio Cebrac/Pnte-Iuperj. Rio de Janeiro, 1977. 21:199.

³⁰ Sherwood, Frank P. O semestre intensivo: seu desenvolvimento e significância na educação para o serviço público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 13(2): 113-34, 1979. A citação feita é tradução deste autor da versão original em inglês do trabalho apresentado no Seminário comemorativo dos 25 anos da EBAP.

assessores, com diversas formações profissionais, desempenhando, no setor público, funções que requerem conhecimentos adequados sobre formulação e avaliação de políticas públicas e sobre processos e sistemas administrativos exige, tanto por força de motivações e necessidades pessoais quanto por força de necessidade das próprias organizações a que pertencem, programas educacionais que incorporem os conceitos de educação continuada e de educação de adultos, conforme assinalado por Sherwood.

6.3 O estado empresário

A importância da administração indireta — particularmente das empresas governamentais — no contexto do setor público brasileiro merece, indiscutivelmente, a reflexão cuidadosa dos que se preocupam com a educação em administração pública no país.

Não é tarefa fácil medir a real importância das empresas governamentais na administração pública como um todo e, tratando-se dos países latino-americanos, medir seu real significado na própria economia desses países. Cabe ressaltar seu papel como agentes da política de desenvolvimento, isto é, sua função na formação de capital, suas ligações com a tecnologia e com as indústrias de bens de capital e seu potencial como instrumentos de ação e coordenação de uma política econômica abrangente, conforme indicado em trabalho divulgado pela Cepal, em 1971.³¹

Ao se delinear o conteúdo e o papel a ser desempenhado pela educação em administração pública no Brasil, esse setor descentralizado da organização governamental deve ser devidamente considerado sob pena de se ignorar faceta relevante da realidade da administração pública do país.

O crescimento do papel do Estado Brasileiro, como empresário, na produção de bens e serviços, afora o debate político do problema e as preocupações meramente com eficiência das empresas estatais, impõe cuidadosa atenção aos programas de ensino e pesquisa em administração pública, principalmente no que diz respeito aos aspectos relativos ao relacionamento entre as empresas governamentais e o seu meio ambiente. Isto inclui tópicos tais como a influência política sobre as empresas, as formas de controle legal e financeiro a que estão submetidas e as interferências burocráticas sobre sua operação.³²

A discussão sobre empresas governamentais lembra, indiretamente, outro tema que tem sido inteiramente negligenciado pela educação em administração pública no Brasil, e que merece um item destacado.

6.4 Ética no serviço público

Qualquer que seja a definição que se dê à expressão “interesse público” parece-me, à luz dos propósitos deste trabalho, ser de grande significado um esforço no sentido de que a educação em administração pública inclua o desenvolvimento de valores referentes a interesse público como parte componente da

³¹ Cepal/ONU — Public enterprises: their present significance and their potential in development. *Economic Bulletin For Latin America*. New York, United Nations, 16(1):4-5, 1971.

³² Cunha, Armando S.M. & Cavalcanti, Bianor S. Integration between public enterprises and the planning processes: A comparative perspective in Latin America. Trabalho de aplicação. Washington, D.C., Washington Public Affairs Center — USC, 1975. p. 51.

competência a ser gerada nos participantes dos diferentes programas educacionais. Esses valores distinguiriam o campo da administração pública e com eles deveriam estar comprometidos todos os que atuam em quaisquer organizações do setor público. Esses valores incluem o desenvolvimento de padrões de conduta ética no serviço público.

O assunto vem ganhando atenção e foi focalizado, possivelmente pela primeira vez, numa perspectiva internacional, por um grupo de trabalho durante o Encontro do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em maio de 1976, na Iugoslávia.

Conforme indicado no documento preliminar do referido grupo de trabalho, os problemas éticos entre os servidores públicos vão desde os aparentemente pequenos e insignificantes até os que têm sérias conseqüências sobre a natureza e a própria sobrevivência do governo. O caso "Watergate" deu origem a intensos debates e é hoje obrigatoriamente ponto de referência em tudo o que se fala e escreve sobre ética no serviço público, dentro e fora dos EUA.

Ao se atribuir importância ao tema, a premissa básica é de que as decisões e o comportamento dos servidores públicos, em todos os níveis, devem ocorrer segundo padrões claros de conduta ética, e que isso é essencial para a manutenção da confiança na instituição governo. No Brasil, onde a presença do governo, sobretudo como empresário, vem assumindo grandes proporções, o problema deveria concentrar atenções.

Penso que é o momento de se iniciar um efetivo engajamento na solução do problema da ética no serviço público. Esse engajamento deve dar-se a partir das instituições voltadas para a educação em administração pública. O ponto de partida, sem dúvida, será a própria discussão sobre qual o papel da educação em administração pública em relação à fixação de padrões de comportamento ético no serviço público. Isto significa, inclusive, pensar nos conteúdos dos programas de educação em administração pública além de suas dimensões de *conhecimentos* e *habilidades* a serem desenvolvidas nos participantes, passando a especificar, na competência profissional almejada, valores básicos a serem desenvolvidos pelos estudantes.

Considero a tarefa muito importante para a *saúde* da área, embora acredite nas grandes dificuldades a ela inerentes, já que um dos fatores que afetam os padrões de conduta ética dos servidores públicos é o próprio meio ambiente constitucional e político vigente no país.

6.5 As perspectivas da pós-graduação em administração no Brasil

Nesta parte busca-se traçar os contornos da atual percepção da comunidade acadêmica de pós-graduação em administração no Brasil, quanto aos tipos de produtos a serem gerados pelos diversos programas, e as perspectivas futuras quanto às características, necessidades e prioridades para os mesmos. Fala-se aqui em pós-graduação em administração em sentido amplo, incluindo a educação em administração de empresas, conforme exposto no parágrafo seguinte. Os aspectos tratados são comuns aos dois ramos da educação em administração, enquadrando-se, assim, nos objetivos do presente trabalho.

³³ Dwivedi, O.P. Ethics in the public service, relatório preliminar apresentado ao Grupo de Trabalho sobre Ética no Serviço Público. Cavtat, Yugoslavia, Round Table Conference of International Institute of Administrative Sciences, May 1976.

As idéias adiante apresentadas resultaram de esforço de reflexão dos dirigentes dos diferentes programas de pós-graduação em administração no Brasil, com a finalidade de gerar um documento a ser anexado ao II Plano Nacional de Pós-Graduação. Buscava-se, então — ao final de 1979 — alinhar os fatores que deveriam ser tomados em consideração pelas diversas agências governamentais e outras entidades direta ou indiretamente vinculadas ao esforço que se realiza a nível da pós-graduação em administração.

Um trabalho dessa natureza encontra, de saída, as naturais dificuldades para obtenção de consenso quanto a formas e conteúdos básicos dos diferentes programas educacionais na área de administração. Sobre isso, há que se considerar que o tratamento da administração, quer como um campo profissional, quer como área de especulação e desenvolvimento científico, esbarra em sua grande amplitude, aí incluído seu caráter altamente interdisciplinar. Não obstante, a grande interação entre os diversos programas de pós-graduação na área, iniciada no final de 1976 através da criação da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), sob o forte estímulo e apoio da Capes/MEC, vem facilitando enormemente o alinhamento desses programas em torno de algumas idéias básicas, específicas o suficiente para orientar a política das agências de governo em relação às instituições educacionais na área, e amplas o necessário para permitir o desenvolvimento das suas vocações próprias. Assim é que, em decorrência dessa interação e através de uma reunião específica para discutir o assunto, foi possível ao autor deste trabalho consubstanciar as idéias num documento final, aprovado pela maioria dos diferentes programas da área.

O primeiro aspecto a ressaltar é o consenso quanto à importância de se evitar a dispersão inútil dos poucos recursos disponíveis e de se buscar o aumento da relevância dos programas de pesquisa e de ensino a nível de pós-graduação em administração, de forma que possam desempenhar, efetivamente, a função que lhes cabe no processo de mudança social. Esta função cresce acentuadamente de importância face à magnitude dos problemas nacionais na atualidade.

Torna-se necessário o reconhecimento e o apoio por parte de agências governamentais e, também, por parte do meio empresarial brasileiro, da função da pós-graduação em administração como produtora de conhecimento e informações, como geradora de competência administrativa e gerencial inovadora e capaz de empreender uma ação governamental e empresarial mais eficiente, de acordo com valores sociais desejáveis. Para isso, é fundamental o esforço imediato das instituições responsáveis por programas de pesquisa e de ensino de pós-graduação em administração voltados para melhor conhecimento e para a interpretação da realidade brasileira atual a futura, sob uma postura proativa.

É exatamente sob essa perspectiva que a educação em administração a nível de pós-graduação pretende consolidar-se, identificando alternativas e políticas para orientar o ensino e a pesquisa na área, o que não tem que, necessariamente, coincidir com o que ocorreu em outras áreas de conhecimento.

Assim sendo, os programas de pós-graduação deverão concentrar esforços para um melhor conhecimento da realidade administrativa brasileira, presente e futura, quer a nível da atividade governamental, quer a nível da atividade empresarial, utilizando para isso os mecanismos apropriados (pesquisas, simpósios, encontros, etc.) de forma a permitir a adequada e fundamental identificação das funções alternativas básicas a serem desempenhadas pela educação a nível de pós-graduação na área.

A curta experiência com a educação em administração a nível de pós-graduação no Brasil torna praticamente impossível proceder a avaliações do que tem efeti-

vamente ocorrido como conseqüência da ação dos programas de pós-graduação, e, a partir daí, inferir elementos para ratificações ou mudanças. É preciso acumular mais experiência, dentro do modelo adotado pelos programas ou instituições, para uma avaliação relevante.

Enquanto isso, e tomando-se ainda em consideração a natureza ampla da área, à qual já se fez referência, a pós-graduação em administração deverá continuar caracterizando-se por um alto grau de flexibilidade e diversidade quanto a formatos, conteúdo e produtos gerados.

Quanto ao mercado de trabalho a ser atingido pela pós-graduação identificam-se, atualmente, as seguintes percepções:

a) o mercado é amplo para profissionais que atuarão como professores conferencistas nos numerosos cursos de graduação em administração existentes no país;

b) o mercado é muito restrito para professores de cursos de pós-graduação e para professores de tempo integral em cursos de graduação;

c) o mercado é amplo para profissionais fora da universidade, tanto a nível de governo quanto a nível de empresa;

d) inexistente, praticamente, mercado para quem pretende dedicar-se exclusivamente à pesquisa em administração.

Em relação ao tipo de profissional a ser produzido pelos programas, cabe ressaltar que:

a) a maior parte dos programas de pós-graduação continuará a oferecer cursos que se propõem a preparar, ao mesmo tempo, profissionais para o mercado e docentes tanto para a carreira (envolvendo a docência e a pesquisa) quanto para a atuação como conferencista em tempo parcial;

b) quanto à formação de profissionais, a pós-graduação estará suprindo lacunas na formação do graduado em administração, cuja aceitação pelo mercado se vem deteriorando em função do baixo nível do ensino a nível de graduação em administração.

Outro aspecto considerado fundamental para o desenvolvimento da pós-graduação em administração é a necessidade de maior estabilidade no fluxo de recursos para a área, bem como de melhor delineamento e coordenação quanto a fontes, disponibilidades, políticas e critérios para concessão de apoio financeiro aos programas. Tem sido praticamente impossível um trabalho de projeção de metas plurienais uma vez que tem havido um alto grau de incerteza quanto ao fluxo de recursos para apoio aos programas.

7. Conclusão

Este trabalho, naturalmente, tem algumas limitações, pois há vários outros importantes pontos a serem discutidos sob o título de educação para administração pública. Além disso, muitos aspectos abordados merecem, certamente, um maior aprofundamento.

De qualquer forma, pretendeu-se fazer um esforço que acreditamos válido, pelo menos para responder melhor à indagação a respeito do que deve um estudante de administração pública esperar de seus estudos. Sobre isso, tendo a concordar com Gerald Caiden quando afirma que:

“Quando estudantes de medicina freqüentam uma escola de medicina, sabem que após a conclusão de seus cursos com sucesso, estarão qualificados como médicos. Similarmente, estudantes de direito, música, lingüística e química sabem que estudarão os grandes mestres no assunto e preencherão os requisitos que os tornarão, após um período de trabalho prático, proficientes em suas especializações. Entretanto, os potenciais estudantes de administração pública não sabem o que esperar de seus cursos ou para que esses estudos os qualificarão. Alguns desejam ser bons administradores públicos; outros se contentarão com somente uma explicação sobre o que vai por trás do cenário das burocracias públicas. Muito dependerá da instituição que oferece o curso (se uma universidade, escola de treinamento, instituto de pesquisa, ou um órgão governamental); da formação e conhecimento dos instrutores; e da experiência, habilidade acadêmica e requisitos profissionais dos estudantes”.³⁴

Summary

Starting from the evidence that many of those, presently engaged with the processes of program development and decision making in Brazilian Public Administration academy, have gotten their degrees in the United States, being, therefore, often conditioned by such living and learning experience, the author discusses, in the first place, the higher education system in Public Administration in the United States, under the intention of improving the general understanding of alternatives discussed, as well as of decisions made in Brazil in regard to that subject matter.

The graduate level education in Public Administration; its evolution in the United States since the 1960s, and the present state of the art both in that country and in Brazil, are the central issues of this article.

The barriers which tend to difficult the transfer of educational experiences from one country to the other, given their cultural differences, are analysed by the author, while emphasizing the variables that must be taken into account in the Brazilian case, especially in reference to the work which is being developed by the Brazilian School of Public Administration of Fundação Getulio Vargas.

³⁴ Caiden, Gerald E. *The dynamics of public administration: guidelines to current transformations in theory and practice*. Hinsdale, Illinois, Dryden Press, 1971. p. 27 (tradução do autor).