

A FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR BRASILEIRO NA DÉCADA DE 90: CRISE, OPORTUNIDADE E INOVAÇÕES NAS PROPOSTAS DE ENSINO*

Tânia Fischer**

1. Introdução; 2. Um olhar sobre a trajetória do ensino de administração no Brasil; 3. As transformações do presente: novos formatos, novas alternativas; 4. À guisa de conclusão.

Retrospecto da história do ensino de administração. Novas alternativas para o ensino de pós-graduação. Experiência brasileira.

THE FORMATION OF BRAZILIAN ADMINISTRATORS IN THE '90s: CRISES, OPPORTUNITIES AND INNOVATIONS IN TEACHING PROPOSALS

A retrospective analysis of the history of administrative teaching in Brazil shows the degree in which an inadequate transfer of managerial models and technologies intensifies distortions presently identified. New alternatives for post-graduation teaching are a result of the Brazilian experiences, already sufficiently autonomous and adequate to our national reality.

Palavras-chave:

Ensino de administração; transferência de tecnologias gerenciais; alternativas de ensino pós-graduado.

1. *Introdução*

Crise e novas institucionalidades conjugam-se na América Latina em intensidades variadas. Definitivamente, não são problemas conjunturais, mas situações estruturais que se estenderão a longo prazo.

O Brasil vive o ápice da sua crise, onde as contradições se avolumam e questões como abertura do país à modernidade tecnológica, reforma do Estado, busca de melhores padrões de qualidade e produtividade, discussão sobre mudança de regime e outras de igual significação são testadas em conjunto com o esfacelamento de instituições, a corrupção e o corporativismo.

* Artigo recebido em jun. e aceito em ago. 1993.

** Professora titular e coordenadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA. Coordenadora da área de administração da Capes. (Endereço: Av. 7 de Setembro, 2.493/303 — Salvador, BA.)

Há, como seria de esperar, a idéia de que não existe competência na administração do poder e de que a capacidade gerencial é escassa, tanto no setor público quanto no privado.

Do lado de quem pretende formar os administradores, as inquietações dão lugar a iniciativas de mudança.

O desenvolvimento do país foi, historicamente, um mote para o ensino da administração.

Neste artigo analisaremos algumas idéias que se estão incorporando como transformações estruturais nos programas, não sem antes fazer uma remissão ao passado para verificar o quanto o ensino da administração é produto da conjuntura.

A comunidade acadêmica de administração¹ tem-se reunido com freqüência para discutir os desafios que se apresentam à competência estratégica dos programas.

Aqui se faz um balanço dessa discussão, identificando tendências e, talvez, possibilidades.

2. Um olhar sobre a trajetória do ensino de administração no Brasil

A introdução do ensino da administração no Brasil foi feita através de acordos de cooperação com os EUA, regulamentados no início da década de 60, nos quais a formação de recursos humanos seria um requisito fundamental para a promoção do desenvolvimento.²

O Brasil foi um dos países que receberam considerável ajuda no período, calcada nos princípios desenvolvimentistas difundidos no final da década de 40 e na década de 50.

A assistência técnica norte-americana foi regida pelos princípios do desenvolvimentismo desde as suas origens, veiculada primeiro por missões militares e, posteriormente, concretizada pelos programas de cooperação técnica bilaterais.

Na regulamentação de assistência técnica do Foreign Assistance Act, de 1961, constavam como objetivos da mesma os seguintes:

- a) aperfeiçoamento do nível educacional, tecnológico e profissional;
- b) aperfeiçoamento e expansão das estruturas e práticas institucionais;
- c) avaliação de recursos materiais e humanos;
- d) formulação de planos para o desenvolvimento;
- e) criação de infra-estrutura para o desenvolvimento.

A administração do desenvolvimento envolveu não só a ajuda estrangeira da assistência técnica, mas a organização de novos órgãos públicos e a reorientação

¹ Este artigo apóia-se parcialmente nas discussões e no Roteiro de Plano de Ação para a Área de Administração elaborado por Clóvis Machado da Silva, Tânia Fischer e Paulo César Motta, no âmbito da Anpad, em maio de 1992.

² Segundo tese de doutorado de Tânia Fischer: *O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade*. São Paulo, USP, 1984.

dos existentes, além da criação de um corpo de administradores capazes de exercer liderança em programas de estímulo e apoio ao aperfeiçoamento social e econômico.

Como não podia deixar de ser, o Dasp e a EBAP tinham relações estreitas com o governo norte-americano, que implantava, em plenitude, a cooperação técnica para o desenvolvimento.

Em 9 de março de 1959 foi assinado convênio muito importante para a área da administração — de conformidade com o Acordo sobre Serviços Técnicos Especiais, entre o Brasil e os EUA, firmado em 1953 — designado por PBA-1.

O PBA-1 foi a solução estratégica para os problemas de capacitação gerencial no Brasil, cabendo destacar que, entre as premissas que norteavam a organização do plano, a primeira dizia: “(...) O método mais eficiente e prático de atender às necessidades crescentes de pessoal qualificado nas repartições públicas e empresas privadas numa economia industrial e em processo de acelerado desenvolvimento e expansão reside na intensificação e gradual ampliação dos recursos educacionais de que o Brasil dispõe em matéria de administração pública e de empresas”.

Para a consecução do pretendido desenvolvimento, o plano enfatiza a necessidade de formar professores de administração pública e de empresas com vistas a “prover suficiente número de técnicos competentes às repartições públicas e privadas”.

Se forem comparados os investimentos feitos em diferentes áreas apoiadas por acordos de cooperação técnica, verifica-se que a administração foi a segunda área em recursos, só precedida pelo ensino agrícola. De 1952 até 1963, do total de recursos empregados, 39,9% foram em administração, sendo 22% em administração de empresas e 17,7% em administração pública.

Os bolsistas de administração pública foram encaminhados à Universidade do Sul da Califórnia e os de administração de empresas à Michigan State University. Contudo, as influências no ensino de administração na época não se limitaram ao envio de bolsistas, já que professores norte-americanos responsabilizavam-se pela montagem dos programas.

Desse esforço inicial, originaram-se escolas e programas que se propagaram pelo país exponencialmente, criando principalmente cursos de graduação, que hoje são aproximadamente 300 em todo o país.

Ao caráter maciço da graduação contrapõe-se a cautela com que foi implantada a pós-graduação. Cautela essa que, sendo salutar nos anos pioneiros, veio a ser um tanto enrijecedora na década de 80, após a expansão verificada na década de 70.

A conjuntura dos anos 70 determinou investimentos prioritários na formação do administrador de empresas.

Generalizou-se a convicção de que a chave do desenvolvimento seria a gerência econômica, o desenvolvimento da infra-estrutura, a promoção de investimentos privados internacionais e não o aperfeiçoamento do administrador público.

Há, contudo, uma variação no papel do administrador nessa evolução. Na década de 40, investiu-se na formação de burocratas para que atingissem um padrão de desempenho satisfatório, que contribuísse para a sustentação do sistema. Nas décadas de 50 e 60, grandes investimentos foram feitos no treinamento de pessoal no exterior e na institucionalização de centros de formação e treinamento. Egressos

desses centros e de outros núcleos do governo empreenderam projetos de reforma administrativa em todo o país nos anos que se seguiram.

A burocracia do governo Vargas é progressivamente substituída pela tecnocracia, depois designada como tecnoburocracia, que seria ativada pelo governo Kubitschek e amplamente utilizada pelos governos militares nas décadas de 60 e 70. O tecnocrata torna-se a exacerbação máxima da racionalidade funcional e dos princípios desenvolvimentistas.

A década de 70 registra a perda de liderança no processo de apoio e assessoramento do governo não apenas do antigo grupo daspiano, mas dos administradores públicos ou da tecnoburocracia mais identificada com a burocracia. O termo “tecnocrata” passa a ser empregado, designando os “novos donos do poder”.

O Plano Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE) encarregou-se, entre 1973 e 1976, de aumentar o número de programas e de profissionais pós-graduados em administração “de empresas”, dando origem à Coppead (UFRJ) e redirecionando programas que careciam de maior identidade ou tinham ainda como opção a administração pública, como o PPGA/UFRGS.

Dessa primeira fase — com o surgimento de “grandes programas” na USP, na FGV (EAESP) e na UFRJ (Coppead), que se constituíram em paradigmas e pólos de poder, reforçados pela criação da Anpad em 1976 —, evoluiu-se para uma fase de programas de menor porte, que se afastavam da estrutura clássica de oferta de áreas de concentração (finanças, marketing, recursos humanos, produção, administração geral) e buscavam outras opções, como organizações (UFMG e UFSC); organizações e relações de trabalho (UFMG); poder local, com desdobramentos para serviços urbanos e meio ambiente (UFBA) e gestão de tecnologia, competitividade e produtividade, já consolidada na USP através do Pacto, mas que ganha força extraordinária nos anos 80 e 90, transformando-se em prioridade governamental através do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

O relatório de avaliação de área feito no início dos anos 80³ levanta a questão das identidades dos cursos, da ambigüidade entre a orientação acadêmica e a profissional, entre a “tradição” acadêmica que a área deseja incorporar, tornando-se mais reconhecida pelas demais áreas do conhecimento, e a modernidade, que é o seu apelo principal.

Na nova correlação de forças que se instalou os novos programas evidenciam qualidade e se destacam dos antigos pela oferta diferenciada: novas áreas de concentração, formatos mais exigíveis, articulações mais diretas com setores produtivos.

Ao final dos anos 80, o Plano de Ação da Capes⁴ consubstancia uma nova política de pós-graduação no país, o que define o atual quadro de mudanças, como se verá a seguir.

³ Segundo o documento *Avaliação e perspectivas do CNPq*, 1982.

⁴ Segundo o documento *Plano de ação da Capes*, 1990.

3. As transformações do presente: novos formatos, novas alternativas

“Formar gerentes em lugar de MBAS”, como disse Mintzberg,⁵ parece ser uma preocupação que começa a se definir no Brasil, não obstante as ambigüidades e contradições que formam o contexto.

Os cursos de pós-graduação mais tradicionais, montados no modelo “produto de exportação” norte-americano, são os mais afetados pelos ventos da mudança.

A crítica às matrizes curriculares vigentes encontradas em periódicos de ampla circulação como *Fortune* e *The Economist*,⁶ em eventos internacionais organizados pela Federação Canadense de Decanos de Faculdades de Administração (CFDMAS), a International Management Development Network (Interman) e o Conselho Latino-Americano de Desenvolvimento de Escolas de Administração (Cladea) encontraram eco no Brasil de profundas turbulências políticas, onde a crise não é mais um espasmo, mas uma constante mais ou menos semelhante à dos demais países latino-americanos.

Novo conceito de desenvolvimento é formulado em um cenário de internacionalização da economia, dívida externa resistente e poupança interna limitada.

Dificuldades econômicas agravadas pela lentidão do processo de incorporação de padrões tecnológicos de produção mais avançados convivem com tentativas recentes de enxugamento do Estado e privatização, estímulo à produtividade e busca de padrões de qualidade.

Tanto o governo quanto a sociedade manifestam desconforto e insatisfação com a estrutura organizativa e a capacidade gerencial do Estado. Equívocos sérios rotulados como reforma administrativa têm desestabilizado sistemas e atividades, destruindo a escassa capacidade gerencial e técnica em áreas-fim de políticas públicas.

A internacionalização crescente *vis-à-vis* ao fortalecimento dos governos locais, às discussões sobre tamanho e funções do Estado, às experiências de descentralização e participação faz parte do “novo espírito” da gestão no plano internacional, que adquire significação própria na América Latina, onde o desperdício, a corrupção e a ineficiência — que chegam em algumas situações à catástrofe administrativa — são problemas constantes. Agravam-se a “crise de decisão” e a “crise de confiança”, da qual nos fala Crozier,⁷ que afetam essencialmente o Estado moderno e, muito particularmente, estão presentes nos países latino-americanos, em luta perene contra a pobreza.

⁵ Mintzberg, H. Training managers, not MBAS. In Von Zvrnuhelen (org.). *The search for global management: mapping the future of management education and development*. CFDMAS-Interman, 1990.

⁶ Deutschman, A. The trouble with the MBAS. *Fortune*. Jul, 1991; Haynes, P. A job for life. A survey of management education. *The Economist*. Mar. 1991.

⁷ Crozier, M. *Les changements des organisations publiques*. Paris, Inap, 1991.

Como afirmam D'Ávila⁸ e Kliksberg,⁹ é necessário desenvolver uma visão latino-americana da relação entre Estado, políticas e gerência no continente, o que significa que se deve esclarecer melhor o papel do Estado no processo de desenvolvimento, assim como a função da gerência pública.

Guerreiro Ramos,¹⁰ em 1970, já chamava a atenção para a necessidade de o ensino de administração adequar-se à realidade latino-americana. Segundo o autor, os estudantes (e profissionais) entrariam em processo de dissonância cognitiva quando obrigados a encontrar soluções viáveis para problemas reais, já que os países latino-americanos não oferecem condições contextuais à aplicação de "estilos de administração eficazes". Já que o contexto não é de abundância, mudam as prioridades de ensino.

O administrador está no centro do questionamento do papel do Estado. Na década de 90, algumas de suas funções serão transformadas, reduzidas ou abandonadas. Mudanças de valores, tecnologias, comunicações e relações produzirão outro tipo de atividades estatais.

Os gestores serão retreinados e redistribuídos, ou recrutados por novos critérios para novas atribuições. Serão eles a presidir o desaparecimento do antigo e o surgimento do novo, em padrões profissionais muito mais elevados.

O país requer administradores aptos a gerenciar a crise e garantir a democracia, em uma economia moderna.

Como os programas estão respondendo aos desafios do novo paradigma desenvolvimentista?

A avaliação mais recente da área feita pela Anpad, pela Capes e pelo CNPq indica que está havendo expansão quantitativa e qualitativa no sistema e rápidas transformações estruturais nos cursos.

As referidas e desafiadoras transformações do Estado e da sociedade latino-americanos indicam que não apenas os administradores públicos atuam simultaneamente em diferentes espaços de decisão/ação, mas lidam nos países primeiro-mundistas. Tal diversidade cultural passa despercebida ante a difusão maciça de tecnologias gerenciais para escolas de administração e instituições de treinamento, realizada no período compreendido entre os anos 50 e 70.

A expansão do sistema pode ser aferida por:

- a) surgimento de novos cursos de mestrado no Sul e Sudeste;
- b) criação de novas áreas de ênfase nos mestrados existentes, como tecnologia, produtividade, meio ambiente e outras;
- c) criação de pelo menos três novos cursos de doutorado no Sul, Sudeste e Nordeste do país, duplicando-se a oferta existente;

⁸ D'Ávila C. *Exito y innovación en la gerencia en America Latina. Investigar la realidad gerencial. Para que?* Comunicação apresentada na Reunião Anual do Cladea. Lima, Peru, set. 1991.

⁹ Kliksberg, B. *Gerencia pública en época de incertidumbre*. Madrid, Inap, 1989.

¹⁰ Ramos, A. G. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 17(1): 32-65, jan./mar. 1983.

- d) aumento do número de professores e alunos;
- e) incremento da produção científica e técnica dos programas;
- f) maior número de alunos titulados.

Esses dados, constantes dos relatórios da Capes e do CNPq, subsidiam também a análise da evolução qualitativa da área expressa principalmente pela elevação dos conceitos dos cursos constantes nas três últimas avaliações da Capes.

Nos três seminários realizados pela Anpad no ano de 1990, foram feitas redefinições importantes. A principal delas refere-se à concepção da pós-graduação, no âmbito da instituição, como um programa que pode envolver diferentes tipos de cursos, que vão da pós-graduação de sentido mais lato (aperfeiçoamento/especialização) ao mais estreito (mestrado e doutorado).

Em outro conjunto importante de redefinições, reconhece-se a diversidade como um traço característico da área, admitindo programas de grande e pequeno porte voltados para as áreas funcionais clássicas ou para novas opções curriculares, formando administradores para a transnacionalização da economia ou para a organização não-governamental.

Algumas preocupações são visíveis nessa conjuntura e, em alguns casos, já configuram novas propostas, tais como:

- a) organização de programas de pós-graduação em que os níveis de especialização, mestrado e doutorado articulem-se organicamente, com maior aproveitamento de créditos e caráter cumulativo, reduzindo-se e otimizando-se tempo e recursos;
- b) admissão de novos formatos de cursos de mestrado como estratégia para tornar o ensino mais aplicativo, flexibilizando-se a oferta de disciplinas (em tempo parcial ou integral), adotando-se metodologias mais ativas e, especialmente, alterando-se a natureza do trabalho dissertativo final, com a adoção de outras alternativas além da pesquisa empírica ou o estudo de teor ensaístico, tais como a elaboração e a avaliação de projetos, a análise de intervenções ou o desenvolvimento de projetos.

O mestrado no novo formato herda a tradição dos cursos de especialização nacionalmente difundidos e bem-sucedidos, que possibilitaram a penetração dos programas em mercados empresariais mais restritos. Cursos de especialização desenvolvidos pela Coppead, PUC/RJ, UFRGS, EAESP, UFBA, EBAP e por outras instituições forneceram um lastro importante de experiência. Hoje, alguns desses cursos estão-se convertendo em novas alternativas de mestrado.

Os programas estão acelerando o processo de revisão, prevendo-se que, até o final de 1993, muitos deles transformarão os seus cursos de mestrado acadêmico em cursos de caráter mais aplicado.

Dentro desse quadro, identificam-se como tendências:

- a) Abertura de novos cursos de doutorado no país, fora do eixo Rio/São Paulo, que concentra os três existentes. Um número maior de cursos de doutorado terá como reflexo possível nos mestrados uma redução das exigências acadêmicas, além de aumentar o número de professores/pesquisadores. Os cursos de doutorado são uma consolidação de linhas de pesquisa que pressupõem massa crítica considerável.

De qualquer sorte, o doutorado auxilia no reposicionamento de exigências acadêmicas, relativizando as expectativas sobre os mestrados, como reserva de excelência que é.

b) Valorização da produção técnica em cotejo com a produção científica, até então indicador quase que exclusivo da produtividade dos programas.

c) Diferenciação dos programas por dimensões locais, regionais e internacionais.

Pode-se prever que o contexto que se delineia para a área, principalmente pela intensificação dos esforços de pesquisa, sofrerá alterações significativas. Reforçado pelo aumento das fontes locais ou regionais, ou pelo maior acesso a recursos internacionais, é provável que ocorra uma maior diversificação de interesses e uma conseqüente procura por maior identidade dos programas, no que se refere às ênfases institucionais de pesquisa. Portanto, pode-se supor que as dimensões locais, regionais, nacionais e internacionais venham a ter papel relevante nos aspectos diferenciadores dos programas.

d) Novas abordagens de linhas de pesquisa.

A busca de congruência de propósitos com as novas entidades deverá exigir uma orientação mais explícita de linhas de atuação dos programas, maior especialização de projetos e, possivelmente, um crescente esforço na interdisciplinaridade das pesquisas. É possível que surja também maior necessidade de cooperação entre os programas, dado que a aglutinação de competências e interesses pode facilitar o acesso a tais recursos, bem como parcerias com outras áreas do conhecimento em temas interdisciplinares como por exemplo qualidade e produtividade ou acesso a novos mercados com ênfase no Mercosul.

É provável, como já ocorre no exterior, que apareça uma demanda de pesquisas conjuntas de docentes vinculados a diferentes programas, cujos interesses não se ajustem às linhas centrais de suas instituições. Em qualquer desses casos, haverá pressão em busca de soluções criativas por parte não só das entidades nacionais de fomento como também dos próprios programas.

e) Flexibilidade e diversificação curricular.

Currículos flexíveis e alternativos, com características modulares e menos formalismo, serão o caminho de viabilização das experiências de aprendizagem pretendidas.

f) Definição da missão das instituições de ensino.

As instituições deverão tornar claro para si mesmas a sua missão, definindo-se por um escopo mais acadêmico ou profissionalizante. A história, a tradição e os recursos institucionais disponíveis já configuram uma orientação acadêmica ou profissionalizante para os programas.

g) Conciliação de estudos com trabalho.

A conciliação de estudo com trabalho é outra tendência previsível. Os mestrados acadêmicos poderão persistir como uma alternativa minoritária. Predominará a tendência para cursos profissionalizantes, com maior difusão de cursos de especialização. A possibilidade de conciliar estudo com trabalho será dada pela concentração de estudos em períodos intensivos, com carga de trabalho a ser realizada nos intervalos desses períodos.

h) Integração de governo e instituições de ensino.

Os caminhos para a maior integração da comunidade empresarial do governo com as instituições de ensino deverão passar por um relacionamento mais institucionalizado, através de participação de lideranças em conselhos de ensino, grupos de estudo conjuntos e outras atividades associativas que congreguem os dois segmentos.

i) Revalorização das instituições de ensino.

A Universidade e as instituições de ensino superior já consolidadas serão revalorizadas como agentes de formação/treinamento. Essa medida significará não só a racionalização de custos, o reconhecimento das condições potenciais que a Universidade apresenta e que podem ser mais facilmente mobilizadas através de subsídios apropriados, mas também o reconhecimento de sua estabilidade e forma.

j) Integração interdepartamental.

A maior consciência da interdisciplinaridade da administração exigirá um esforço de integração interdepartamental com outros campos do conhecimento, como economia, ciência política, engenharias, antropologia, psicologia, sociologia, informática e outros, constituindo-se grupos de reflexão/ação para a proposta de programas de ensino e pesquisa. O Departamento ou os Programas de Administração seriam a área de interseção natural desses esforços coordenados.

k) Seleção de metodologia de ensino.

Adota-se como pressuposto que a natureza da matéria de ensino é o que determina os modos e meios de ensino que lhe correspondem. A reorganização do conteúdo tem como implicação a descoberta de novas formas de ensinar e aprender. Ao reconstruir a matéria de ensino com um novo paradigma, impõe-se reinventar formas de aprender que lhe façam justiça. Se a administração está em reconstrução como disciplina, cabe identificar a metodologia mais apropriada ao seu ensino. A característica mais acadêmica ou profissionalizante dos cursos determinará a ênfase em metodologias mais ou menos ativas.

l) Estabelecimento de redes de ensino e pesquisa.

A escassez de recursos, a necessidade de otimizar a disponibilidade de pessoal qualificado (doutores), de interligar grupos com interesses convergentes de pesquisa e de estabelecer relações entre governo, setores produtivos e programas de pós-graduação recolocam o conceito de "rede", operacionalmente adequado para se repensar o sistema.

Redes locais, nacionais e internacionais, que articulem cooperações e intercâmbio docente e discente, têm alto potencial de sinergismo.

4. À guisa de conclusão

Este artigo questionou como os programas brasileiros de pós-graduação em administração responderão às demandas de uma sociedade que se deseja multicêntrica e de um país que aspira a ingressar na modernidade e a uma qualidade de vida melhor.

Ao se examinar a trajetória do ensino de administração, constata-se o quanto a transferência inadequada de modelos e tecnologias gerenciais reforçou distorções hoje reconhecidas nos países onde essas idéias foram geradas.

As novas alternativas ao ensino de pós-graduação em administração são resultado da experiência brasileira, que pode e deve contar com parcerias internacionais, porque já é suficientemente autônoma.

Ao final, cabe mais um alerta para que não se repitam os mesmos erros e para que a experiência de quase 50 anos de história possa iluminar caminhos culturalmente mais adequados.

Siglas utilizadas

Dasp - Departamento do Serviço Público do Governo Brasileiro

EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Coppead - Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Administração

PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração

USP - Universidade de São Paulo

FGV - Fundação Getulio Vargas

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa

Anpad - Associação Nacional de Professores de Pós-Graduação em Administração