

História do surgimento da profissão de Administrador no Brasil

1. O Ensino da Administração no Brasil

Historicamente, o ensino de Administração no Brasil passou por dois momentos marcados pelos currículos mínimos aprovados em 1966 e 1993, culminando com a apresentação da proposta de diretrizes curriculares para os cursos de graduação em Administração elaboradas pelos autores em 1998, quando eram membros da Comissão de Especialistas de Ensino de Administração da SESu/MEC.

1.1 surgimento e reconhecimento da profissão do Administrador

Os cursos de Administração no Brasil têm uma história muito curta, principalmente se comparamos com os EUA, onde os primeiros cursos na área se iniciaram no final do século XIX, com a criação da Wharton School, em 1881. Em 1952, ano em que se iniciava o ensino de Administração no Brasil, os EUA já formavam em torno de 50 mil bacharéis, 4 mil mestres e cem doutores por ano, em Administração.

A evolução de tais cursos se apresenta como uma faceta do desenvolvimento do espírito modernizante. É neste sentido, isto é, na mudança e desenvolvimento da formação social brasileira, que devemos buscar as condições e as motivações para a criação desses cursos. Para Covre, tais motivações estão relacionadas com o caráter de especialização e uso crescente da técnica, tornando imprescindível a presença de profissionais para as diferentes funções de controlar, analisar e planejar as atividades empresariais.

O contexto para a formação do Administrador no Brasil começou a ganhar contornos mais claros na década de quarenta. A partir desse período, acentua-se a necessidade de mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, da profissionalização do Ensino de Administração. O autor ressalta a importância da formação de pessoal especializado para a planificação de mudanças, assim como da criação de centros de investigação para dar suporte a questões econômicas e administrativas, em uma sociedade que passava de um estágio agrário para a industrialização.

Segundo essa visão, tratava-se de formar, a partir do sistema escolar, um Administrador profissional, apto para atender ao processo de industrialização. Tal processo desenvolveu-se de forma gradativa, desde a década de 30, porém, acentuou-se por ocasião da regulamentação da profissão, ocorrida na metade dos anos sessenta, através da Lei nº 4.769, de 09 de setembro de 1965. Com essa Lei, o acesso ao mercado profissional seria privativo dos portadores de títulos expedidos pelo sistema universitário.

O Ensino de Administração veio privilegiar a participação das grandes unidades produtivas, que passaram a constituir um elemento fundamental na economia do país, principalmente a partir de 1964.

A grande preocupação com os assuntos econômicos teve seu marco em 1943. Naquele ano, realizou-se, no Rio de Janeiro, o primeiro Congresso Brasileiro de Economia, no qual se manifestou grande interesse pela industrialização do país, postulando-se iniciativas concretas por parte do Estado para motivar a pesquisa em assuntos econômicos. Porém, tais estudos vinham sendo realizados basicamente nos cursos de Direito na disciplina de economia, vista como de "formação geral" .

Somente em 1945 surgiram os primeiros resultados quanto à implantação desse ensino. Nesse ano, Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde, encaminhou à Presidência da República um documento que propunha a criação de dois cursos universitários: Ciências Contábeis e Ciências Econômicas. O documento afirmava que as atividades de direção e orientação, tanto nos negócios públicos como nos empresariais, haviam atingido um nível de maior complexidade, exigindo de seus administradores e técnicos conhecimentos especializados. Isso possibilitou que os cursos de economia passassem a ter um caráter de especialização, não mais de natureza genérica, como anteriormente.

A criação desses cursos assume um papel relevante, por ampliar a organização escolar do país que, até então, constituía-se apenas de engenheiros, médicos e advogados.

Nesse sentido, é significativo considerar a importância do Manifesto dos "Pioneiros da Educação Nova" que, em 1932, abordava a necessidade de outros cursos universitários, além dos já mencionados .

O ensino de Administração está relacionado ao processo de desenvolvimento do país. Esse processo foi marcado por dois momentos históricos distintos. O primeiro, pelos governos de Getúlio Vargas, representativos do projeto "autônomo", de caráter nacionalista. O segundo, pelo governo de Juscelino Kubitschek, evidenciado pelo projeto de desenvolvimento associado e caracterizado pelo tipo de abertura econômica de caráter internacionalista. Este último apresentou-se como um ensaio do modelo de desenvolvimento adotado após 1964. Nesse período, o processo de industrialização se acentuou, sobretudo devido à importação de tecnologia norte-americana.

O surto de ensino superior, e em especial o de Administração, é fruto da relação que existe, de forma orgânica, entre essa expansão e o tipo de desenvolvimento econômico adotado após 1964, calcado na tendência para a grande empresa. Nesse contexto, tais empresas, equipadas com tecnologia complexa e com um crescente grau de burocratização, passam a requerer mão-de-obra de nível superior para lidar com essa realidade.

O surgimento da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a criação da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP) marcaram o ensino e a pesquisa de temas econômicos e administrativos no Brasil, contribuindo para o processo de desenvolvimento econômico do país.

Tais instituições ocuparam uma posição dominante no campo das instituições de ensino de Administração, assim como de referência do posterior desenvolvimento desses cursos.

É importante considerar que a idéia dos fundadores dessas instituições era criar um novo tipo de intelectual, dotado de uma formação técnica capaz de revestir suas ações de conhecimentos especializadas, como uma estratégia indispensável ao prosseguimento das transformações econômicas iniciadas em meados dos anos trinta.

Tratava-se, para Martins de formar, a partir do sistema escolar, o "administrador profissional" . Esse processo se intensificaria no momento da regulamentação da profissão ocorrida na metade dos anos sessenta (1965), quando o acesso ao mercado profissional seria restrito aos portadores de títulos universitários.

A FGV representa a primeira e mais importante instituição que desenvolveu o ensino de Administração. Sua origem remonta à criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1938. Esse órgão tinha como finalidade estabelecer um padrão de eficiência no serviço público federal e criar canais mais democráticos para o recrutamento de Recursos Humanos para a administração pública, por meio de concursos de admissão.

A idéia da criação da nova Instituição foi bem acolhida pelo então presidente da República, Getúlio Vargas, que autorizou o DASP a promover a abertura de uma entidade voltada ao estudo de princípios e métodos da organização racional do trabalho, visando a preparação de pessoal qualificado para a administração pública e privada. A instituição surgiu por meio do Decreto nº 6.933, próxima ao pólo dominante dos campos do poder político e econômico.

Foi na FGV que surgiram os primeiros institutos de investigação sobre assuntos econômicos do país, com propósito de fornecer resultados para as atividades dos setores estatal e privado.

A criação da Fundação Getúlio Vargas ocorreu em um momento em que o ensino superior brasileiro deslocava-se de uma tendência européia para uma tendência norte-americana. Isto é evidente, uma vez que a FGV tem apresentado um vínculo entre seus organizadores e o ensino universitário norte-americano, de onde proveio a inspiração para estruturá-la em termos de fundação.

Martins comenta ainda que o objetivo da Fundação era formar especialistas para atender ao setor produtivo, tomando-se como inspiração as experiências norte-americanas. Em 1948, representantes dessa Instituição visitaram vinte e cinco Universidades americanas que mantinham cursos de Administração Pública, com intuito de conhecer diferentes formas de organização. Isto favoreceu a realização de encontros entre representantes da FGV e professores norte-americanos visando à

criação de uma escola voltada ao treinamento de especialistas em Administração Pública.

Como fruto dessas relações, foi criada, em 1952, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), pela Fundação Getúlio Vargas, com o apoio da ONU e da UNESCO para a manutenção inicial. O convênio com esses organismos internacionais previa a manutenção de professores estrangeiros na escola e bolsas de estudo para o aperfeiçoamento dos futuros docentes no exterior.

Com o surgimento da EBAP no Rio de Janeiro, a FGV preocupou-se em criar uma escola destinada especificamente à preparação de Administradores de Empresas, vinculada ao mundo empresarial, com o objetivo de formar especialistas em técnicas modernas de administração empresarial.

Essa situação possibilitou a criação da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), em 1954. É importante destacar que a FGV escolheu essa cidade, considerada a capital econômica do país, "coração e cérebro da iniciativa privada", com intuito de atender às expectativas do empresariado. Para a implantação da escola, a FGV buscou apoio do governo federal, do Estado de São Paulo e da iniciativa privada.

Para dar início às atividades nessa nova Instituição, a FGV firmou um acordo com a USAID (Desenvolvimento Internacional do Governo dos Estados Unidos). Nesse convênio, o governo norte-americano se comprometia a manter, junto a esta escola, uma missão universitária de especialistas em Administração de Empresas, recrutados na Universidade Estadual de Michigan. Por outro lado, a FGV enviaria docentes para estudos de pós-graduação nos Estados Unidos, com intuito de preencher os quadros do corpo docente da EAESP. Tal convênio revelava a influência do ensino de Administração norte-americano na realidade brasileira, evidenciada, sobretudo, por meio dos currículos e bibliografias.

A missão universitária norte-americana atuou na EAESP até 1965, fornecendo uma forte estrutura acadêmica à instituição que lhe permitiu ocupar uma posição dominante entre os cursos de Administração do País.

Com a criação da EAESP, surgiu o primeiro currículo especializado em Administração, que influenciou, de alguma forma, o movimento posterior nas instituições de ensino superior do País .

A partir da década de sessenta, a FGV passou a criar cursos de pós-graduação nas áreas de Economia, Administração Pública e de Empresas. Em meados dessa década, iniciou a oferta regular dos cursos de mestrado.

Com a criação dos cursos de mestrado, a FGV passou a ser o centro formador de professores para outras instituições de ensino, no momento em que ocorreu uma enorme expansão dos cursos de Administração. Como consequência dessa expansão, na metade da década de 70, a entidade passou a ministrar um programa de doutorado nessas áreas.

Outra Instituição de muita relevância para o desenvolvimento do ensino de Administração tem sido a Universidade de São Paulo (USP), que surgiu da articulação de políticos, intelectuais e jornalistas.

A Universidade de São Paulo surgiu em 1934, por meio da aglutinação de faculdades já existentes e da abertura de novos centros de ensino. Em 1946, foi criada a Faculdade de Economia e Administração (FEA), que tinha por objetivo formar funcionários para os grandes estabelecimentos de Administração pública e privada.

A criação da FEA se deve principalmente ao grande surto de industrialização, quando surgiram empresas movimentando vultosos capitais que exigiram, para sua gestão, técnicas altamente especializadas.

Assim como a FGV, por meio da EBAP e da EAESP, também a Faculdade de Economia e Administração foi criada com um objetivo prático e bem definido: atender, por meio da preparação de recursos humanos, às demandas oriundas do acelerado crescimento econômico.

Foram os interesses públicos e privados que influenciaram na criação da FEA. Segundo Martins, o objetivo era de prestar colaboração às empresas privadas e a todos os órgãos do serviço público.

Desde o início, a instituição procurou criar relações principalmente com a Administração Pública local. Estabeleceu contato com a Federação das Indústrias, com a Associação Comercial do Estado e com a iniciativa privada. Tais relações permitiram que o quadro de professores desenvolvesse, além de suas funções didáticas, um trabalho de assessoria junto a organismos privados e na administração estatal.

No interior da FEA, foram criados institutos que desempenharam um papel estratégico para sua articulação com o campo do poder econômico, na medida em que passou a prestar serviços a organismos públicos e privados.

É importante mencionar o Instituto de Administração, criado em 1946, que, juntamente com a FEA, foi, até 1966, muito importante na orientação de projetos e pesquisas para a administração pública e estatal.

A FEA, nos seus primeiros 20 anos, possuía apenas os cursos de Ciências Econômicas e Ciências Contábeis, e não oferecia os Cursos de Administração. Mesmo assim, ambos os cursos evidenciavam um conjunto de disciplinas que tratava de questões administrativas. O Instituto de Administração tinha por objetivo realizar pesquisas na área. Essa orientação permitiu o surgimento da Revista de Administração, por meio do Departamento de Serviço Público.

Somente no início dos anos 60, a FEA sofreu algumas alterações estruturais, dando origem ao Departamento de Administração, composto por disciplinas integradas aos cursos de Ciências Econômicas e Ciências Contábeis. Segundo Martins, nessa época, surgiram os primeiros cursos de pós-graduação da faculdade, inclusive em Administração, embora, ainda não existisse o curso de graduação. Isto só veio a ocorrer em 1963, quando a faculdade passou a oferecer os cursos de Administração de Empresas e de Administração Pública.

É importante considerar que, enquanto a criação da EBAP e EAESP correspondeu a um momento histórico, em que o segundo Governo de Getúlio Vargas procurou conduzir uma política econômica, baseada na criação de empresas estatais e empresas privadas nacionais, retomando o tema do nacionalismo, a criação do curso de Administração da FEA coincidiu com um momento em que a grande empresa estrangeira havia se consolidado no mercado interno nacional.

A partir de 1972, o Instituto de Administração foi reestruturado, passando a ligar-se ao Departamento de Administração e não mais a um grupo de disciplinas. Seu principal objetivo tem sido o de prestar serviços a entidades públicas e privadas, realizando pesquisas e treinamento de pessoal. Segundo Martins, os serviços prestados geraram um fundo de pesquisa, transformando-o em um órgão captador de recursos no interior da FEA.

Observa-se também que a criação e a evolução dos cursos de Administração na sociedade brasileira, no seu primeiro momento, se deram no interior de Instituições Universitárias, fazendo parte de um complexo de ensino e pesquisa. Essas escolas transformaram-se em pólos de referência para a organização e funcionamento desse campo.

No final dos anos 60, a evolução dos Cursos de Administração ocorreria, não mais vinculada a Instituições Universitárias, mas às Faculdades Isoladas que proliferaram no bojo do processo de expansão privatizada na sociedade brasileira.

Essa expansão também está relacionada às transformações ocorridas no plano econômico. A partir da década de 60, o estilo de desenvolvimento privilegiou as grandes unidades produtivas na economia do país. Ocorreu o crescimento acentuado das grandes empresas, principalmente estrangeiras e estatais, permitindo a utilização crescente da técnica. Isso implicou diretamente a necessidade de profissionais com treinamento específico para executar diferentes funções internas das organizações. Diante dessa situação, as grandes empresas passaram a adotar a profissionalização de seus quadros, tendo em vista o tamanho e complexidade das estruturas. Isso veio constituir um espaço potencial para a utilização dos Administradores que passaram pelo sistema escolar.

Com as mudanças econômicas, um novo acontecimento acentuou a tendência à profissionalização do Administrador: a regulamentação dessa atividade, que ocorreu na metade da década de 60, pela Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965. A presente Lei, no seu artigo 3º, afirma que o exercício da profissão de Técnico em Administração é privativo dos Bacharéis em Administração Pública ou de Empresas, diplomados no Brasil, em cursos regulares de ensino superior, oficial, oficializado ou reconhecido, cujo currículo seja fixado pelo Conselho Federal de Educação, nos termos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação no Brasil. Isso veio ampliar um vasto campo de trabalho para a profissão de Administrador.

No ano seguinte à regulamentação da profissão, por meio do Parecer nº 307/66, aprovado em 8 de julho de 1966, o Conselho Federal de Educação fixou o primeiro currículo mínimo do curso de Administração. Dessa forma, foram institucionalizadas, no Brasil, a profissão e a Formação de Técnico em Administração.

As diretrizes do parecer se inspiraram na análise das condições reais da Administração no País e nos postulados que emanavam da lei e da doutrina fixada na experiência nacional e internacional.

Tal currículo procurou agrupar matérias de cultura geral, objetivando o conhecimento sistemático dos fatos e condições institucionais em que se inseria o fenômeno administrativo; matérias instrumentais, oferecendo os modelos e técnicas de natureza conceitual ou operacional, e matérias de formação profissional.

Com a liberdade dada pelo currículo, as escolas poderiam ministrar as matérias do currículo mínimo com diferentes dosagens de tempo e de acento quanto aos objetivos, assim como organizar cursos ou seminários de aplicação mais restrita ou especializada.

Tem-se de superar certa tendência atomística que decompõe o currículo em todos os elementos que poderá abranger, adicionados, depois, como matérias autônomas: é a tendência prevalecente ao longo da tradição educacional, a que se deve a excessiva densidade dos planos de estudo. Dentro dessa orientação, mais ou

menos mecânica, torna-se impraticável a redução, salvo por processo igualmente mecânico que elimina, mutilando.

De acordo com o Parecer nº 307/66, o currículo mínimo do curso de Administração, que habilita ao exercício da profissão de Técnico de Administração, seria constituído das seguintes matérias:

- Matemática
- Estatística
- Contabilidade
- Teoria Económica
- Economia Brasileira
- Psicologia Aplicada à Administração
- Sociologia Aplicada à Administração
- Instituições de Direito Público e Privado (incluindo Noções de Ética Administrativa)
- Legislação Social
- Legislação Tributária
- Teoria Geral da Administração
- Administração Financeira e Orçamento
- Administração de Pessoal
- Administração de Material

Além desse elenco de matérias, tornava-se obrigatório o Direito Administrativo, ou Administração de Produção e Administração de Vendas, segundo a opção do aluno. Os alunos também tinham de realizar um estágio supervisionado de seis meses para obter o diploma.

A partir dessa regulamentação, procurou-se instituir organismos que controlassem o exercício da profissão. Foram criados, então, os Conselhos Regionais de Administração (CRAs).

A função de tais organismos era de fiscalizar o desempenho da profissão e expedir as carteiras profissionais. Só poderiam exercer a profissão aqueles que fossem registrados nos CRAs. Esse organismo passaria a ter um forte controle sobre as condições de acesso à profissão .

Isso nos mostra que a regulamentação da profissão de Administrador, ao institucionalizar que o seu exercício seria privativo daqueles que possuíam título de bacharel em Administração, contribuiria de forma acentuada para a expansão desses cursos.

Outro fator que contribuiu significativamente nesse processo de profissionalização foram as leis da Reforma do Ensino Superior. Essas leis estabeleceram claramente níveis de ensino tipicamente voltados às necessidades empresariais, assim como possibilitaram o surgimento de Instituições privadas, que, juntamente com as Universidades, pudessem corresponder à grande demanda de ensino superior desde a década de 50.

A Lei nº 5.540, nos seus artigos 18 e 23, afirma que: "os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e a duração, a fim de corresponder às profissões reguladas em Lei: As Universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros cursos para atender às exigências de sua programação específica e fazer face à peculiaridade do mercado de trabalho regional".

Tais acontecimentos repercutiram significativamente, uma vez que, em um intervalo de 30 anos, o ensino de Administração alcançou uma dimensão significativa na sociedade brasileira, considerando que contava com dois cursos apenas em 1954, o da EBAP e o da EAESP, ambos mantidos pela FGV. Na Tabela 1.1, pode-se verificar a evolução do número de cursos das décadas de 60, 70, 80 e 90 .

TABELA 01 - Número de cursos segundo as décadas de 60, 70, 80, 90 e 2000.

DÉCADAS	NÚMERO DE CURSOS
• Antes de 1960	2
• 1960	31
• 1970	247
• 1980	305
• 1990	823
• 2000	1.462

Fonte: MEC - Dados compilados pelo Conselho Federal de Administração.

Essa relação entre prática profissional e a obtenção de título específico impulsionou aqueles que aspiravam a ter acesso a funções econômico-administrativas, em órgãos públicos ou privados, a ingressar em centros de ensino que oferecessem tal habilitação. Também aqueles que já desenvolviam tais atividades no mercado profissional foram estimulados a buscar o título universitário para obter promoções. Um dos aspectos que merece ser destacado na expansão dos cursos de Administração é a considerável participação da rede privada nesse processo, ocorrido a partir do final dos anos 70. No início da década de 80, o sistema particular era responsável por aproximadamente 79% dos alunos, ficando o sistema público com o restante. O mesmo ocorre nas demais áreas do conhecimento, onde a distribuição é de 61% para a rede privada.

Ao contrário das primeiras escolas, que nasceram próximas aos campos do poder econômico e político, as novas escolas, de maneira geral, nasceram equidistantes das expectativas e dos grupos que ocupam posições dominantes nesses campos. Essas escolas surgiram a partir da iniciativa daqueles que atuavam no setor educacional, aproveitando o momento em que o Estado pós-64 abriu um grande espaço para a iniciativa privada, visando a atender à crescente demanda de acesso ao ensino de 3º grau.

A abertura dos cursos apresentava-se vantajosa, uma vez que poderiam ser estruturadas sem muitos dispêndios financeiros. Tais cursos buscavam uma certa rentabilidade acadêmica, procurando adaptar suas práticas acadêmicas aos grandes centros que desfrutavam de maior legitimidade.

Observa-se uma relação assimétrica, em que as primeiras escolas de Administração, como tendência, têm produzido para o setor público e privado uma elite administrativa vinculada aos pólos dominantes dos campos do poder político e econômico. Por outro lado, as novas instituições têm produzido os quadros médios para as burocracias públicas e privadas que, em função de sua complexidade, necessitam de pessoal para suas rotinas, isto é, um pessoal treinado para questões econômico-administrativas.

Outro fator, também fruto da expansão dos cursos de Administração na sociedade brasileira, é a concentração desse ensino em determinadas regiões. No início da década de 80, as regiões Sudeste e Sul respondiam por 80.722 alunos e 81% de todo o ensino de Administração do País. Esses dados indicam uma forte prevalência das regiões de maior concentração e diferenciação produtiva, onde se localizam as maiores oportunidades em termos de mercado de trabalho para essa profissão.

Isto mostra que a preocupação não deve estar apenas voltada à preparação de profissionais para as empresas privadas. No momento em que o Brasil se encaminha para uma sociedade democrática, parece oportuno defender a formação de um profissional capaz de atuar em outras formas organizacionais, tais como: associações de bairros, cooperativas, pequenas empresas e outros campos novos à espera de formas organizacionais inovadoras, além do seu tradicional campo nas empresas.