
Christian Roschmann

Verwaltungswissenschaften in Brasilien unter der Diktatur

Die Beschäftigung mit dem Thema „Verwaltungswissenschaften“ im Brasilien der sechziger und siebziger Jahre stößt auf eine besondere Problematik, nämlich die, daß Verwaltungswissenschaften im Brasilien dieser Zeit als solche nicht ausgewiesen werden.

Daher muß eingangs der Erörterung die Frage aufgeworfen werden, was unter Verwaltungswissenschaft in jener Zeit verstanden werden soll. Danach befaße ich mich mit den Rahmenbedingungen, die die Diktatur dem Wissenschaftsbetrieb setzte. Bei diesem Schritt richte ich den Blick insbesondere auf die öffentliche Verwaltung, freilich an dieser Stelle nicht als Objekt der Wissenschaft, sondern als deren Handlungsgrenze.

Als nächstes beschäftige ich mich dann mit der Entwicklung des institutionellen Rahmens für Lehre und Forschung dessen, was ich als Verwaltungswissenschaften bezeichne. Schließlich komme ich zur inhaltlichen Entwicklung der entsprechenden Wissenschaftszweige.

1. Was ist unter „Verwaltungswissenschaften“ zu verstehen?

Verwaltungswissenschaft hat keine durch Tradition fest etablierten Konturen wie die anderen Sozialwissenschaften. Diese Aussage gilt für Deutschland, wo „Verwaltung“ als erfahrbare Phänomen von den verschiedenen Wissenschaften mehr oder weniger identisch wahrgenommen und unter politikwissenschaftlichen, juristischen, ökonomischen, betriebswirtschaftlichen, soziologischen und historischen Blickwinkeln betrachtet wird¹, die sich gelegentlich zu einer zaghaften Synthese in Lehre und Forschung zusammenfinden, wobei dann die eine oder andere Fachrichtung die Federführung erhält, wie in den speziellen verwaltungswissenschaftlichen Ausbildungsgängen, etwa in Konstanz (Politikwissenschaft) oder in Speyer (Jura). Die entsprechenden Bestrebungen gehen in der Bundesrepublik nicht weiter als in die Nachkriegsjahre, besonders die sechziger und siebziger Jahre zurück.

In Brasilien gibt es eine solche Synthese bis heute nicht. Zur Zeit der Diktatur wurde Verwaltung von verschiedenen Disziplinen unter ihren jeweiligen Blickwinkeln, im Wesentlichen ohne Tuchfühlung untereinander betrachtet und zum Objekt von Lehre und Forschung gemacht. Wenn ich

1 Hierzu H. J. Wolff/O. Bachof/R. Stober, Verwaltungsrecht I, München 1994, S. 113.

im Folgenden von Verwaltungswissenschaft oder – um der Unverbundenheit der Perspektiven gerecht zu werden – von Verwaltungswissenschaften in dieser Zeit spreche, so kann es sich daher nur um ein synthetisches Konstrukt handeln. Ein solches habe ich heuristisch aus den genannten Disziplinen unter dem Gesichtspunkt der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Verwaltung gebildet. Ich habe dabei exemplarisch drei Disziplinen herausgegriffen, die sich nach meiner Meinung besonders ausführlich und ergebnisorientiert mit „Verwaltung“ beschäftigt haben. Es sind die politikwissenschaftliche, der betriebswirtschaftliche und der rechtswissenschaftliche. Die verbindende Klammer, der gemeinsame Nenner, ist das gemeinsame Lehr- und Forschungsobjekt, die „Verwaltung“, deren Faktizität als Erscheinung auch hier – dies ist natürlich die Prämisse – identisch wahrgenommen wird und wurde.

Als Objekt dieser Wissenschaften tritt Verwaltung in Gestalt von öffentlicher oder privater auf. Ich beschäftige mich in diesem Zusammenhang mit der öffentlichen. Unter öffentlicher Verwaltung wird der als solcher ausgewiesene Staatsapparat verstanden, auch wenn er nicht, was allgemein als seine originäre Aufgabe² angesehen wird, öffentliche Güter produziert (oder dazu beiträgt), sondern private, meritorische oder gemischte³. Dieser zweite Aspekt der Produktion privater Güter ist für meine Betrachtung besonders wichtig, da Staatsbetriebe im Brasilien der Diktatur eine große Rolle spielten. Beispielsweise befanden sich 1969 elf der 20 größten Betriebe des Landes in öffentlicher Hand, 1975 besaß der Bund 200, die Bundesstaaten zusammen 400 Produktionsbetriebe (das Bruttosozialprodukt betrug 1970 34 Mrd. Dollar, zum Vergleich das deutsche 134 Mrd. Dollar)⁴.

2. Der politische und administrative Rahmen der Diktatur

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit „Verwaltung“ vollzieht sich in veränderlichen politischen und administrativen Kontexten, die damit gleichzeitig sowohl Lehr- und Forschungsinteresse und -tätigkeit als vor allem auch das Forschungsobjekt selbst beeinflussen. Der hier darzustellende Kontext ist der der Militärdiktatur.

2 Zum Problemkreis der staatlichen Aufgaben, der hier nicht vertieft werden kann, vgl. etwa H.-P. Bull, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, Kronberg 1977, S. 52 ff.

3 Zu den Begriffen der öffentlichen, privaten inkl. meritorischen Güter, etwa R. A. Musgrave/P. Musgrave/L. Kulmer, *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Bd. 1, Tübingen 1984; G. Kirchgäßner, *Homo Oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendungen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Tübingen 1991; V. Arnold, *Theorie der Kollektivgüter*, München 1992.

4 *Der Fischer Weltatmanach 1974*, hrsg. von G. Fochler-Hanke, Frankfurt a. M. 1973, S. 27, 36.

In der Wahrnehmung der führenden Militärs war die „Leistungskapazität des politischen und administrativen Systems vor 1964 überfordert“⁵. Es wurde als auf eine agrarische Gesellschaft zugeschnitten und der fortschreitenden Industrialisierung inadäquat angesehen. Es bestanden – nach dieser Ansicht zu große Handlungsspielräume der Verwaltung⁶, die nicht adäquat genutzt wurden, um die öffentlichen Güter zu produzieren, die unter den veränderten Bedingungen einer beginnenden Industrialisierung als notwendig angesehen wurden⁷. Die öffentliche Verwaltung wurde als ungeordnet wahrgenommen⁸. Die Wurzel des Mißstandes wurde freilich im politischen System gesehen, bei welchem wachsende, unkontrollierte politische Einflußnahme der Massen als das verursachende Übel ausgemacht und zum Angelpunkt der Veränderungen der Militärdiktatur gemacht⁹ wurde¹⁰.

Die Ziele der Militärs¹¹ waren „Modernisierung“ im Sinne gesteuerter industrieller Entwicklung¹². Effizienz wurde als das Mittel angesehen, dieses Ziel zu erreichen. Effizienz, vor allem auch der Verwaltung, die neben wichtigen privaten in Staatsbetrieben produzierten die hierfür notwendigen öffentlichen (vor allem infrastrukturellen) Güter produzieren sollte. Hierzu wurde im Einzelnen¹³ für notwendig gehalten:

- Eine technokratische Optimierung der Produktivität durch Optimierung sowohl der Produktionsabläufe in den Staatsbetrieben wie auch der Qualität öffentlicher Güter, etwa Straßen.
- Die Öffnung des Landes für Auslandskapital. Hierfür wurden zum Teil Staatsbetriebe privatisiert¹⁴, um Anreize zu schaffen.
- Eine staatsinterventionistische Wirtschaftspolitik auf der Grundlage einer Marktwirtschaft.

Diese gesteuerte Entwicklung wurde, vor allem auch mit dem Blick auf die US-amerikanischen Modernisierungstheoretiker¹⁵, als Modernisierung be-

5 R. Frey, Entwicklungsstaat und Entwicklungsverwaltung, in: ders./J. Bellers (Hrsg.), Lateinamerika – Westeuropa: Annäherung oder Distanzierung: politische und wirtschaftliche Analysen, Münster 1988, S. 5.

6 Ebenda, S. 7.

7 Lateinamerika im antiimperialistischen Kampf. Probleme eines Kontinents, Autorenkollektiv unter Leitung von A. Dessau, Berlin (DDR) 1978, S. 351.

8 J. T. Soares, Planejamento e Administracao no Brasil: Tentativas e Realizacoes nos Ultimos Cinquenta Anos, 2a ed., Fortaleza 1987, S. 157.

9 C. Prado Junior, A Revolucao Brasileira, São Paulo 1968.

10 Einen guten Überblick gibt L. Viana Filho, O Governo Castelo Branco, Rio de Janeiro 1975.

11 T. Skidmore, The Politics of Military Rule in Brazil 1964–1985, Oxford 1988.

12 B. Antunes de Oliveira, O Estado Autoritario Brasileiro e o Ensino Superior, São Paulo 1981, S. 72, 75.

13 Lateinamerika (Anm. 7), S. 359.

14 Z. B. der Großkonzern Usiminas.

zeichnet. Als notwendige Bedingung, dieses Ziel zu erreichen, wurde die Verhinderung einer Massendemokratie identifiziert. Die Verbündeten der Militärs wurden daher neben dem Großgrundbesitz das Industriekapital und der neue industrielle Mittelstand, deren Interesse ebenfalls darauf gerichtet war, die Anbieter ungelernter Arbeit nicht zu einem Machtfaktor werden zu lassen.

Die Folgen der administrativen Ambitionen der Militärs waren, daß bis Ende der sechziger Jahre 30 Prozent der höchsten Verwaltungsposten von ihnen besetzt waren¹⁶. Eine langsame „Militarisierung der Staatsbürokratie“¹⁷ setzte sich durch.

Eine Folge dieser Bemühungen war, daß das Bruttoinlandsprodukt pro Jahr von 1963 bis 1973 um über 100 Prozent anstieg¹⁸. Die Verwaltungstätigkeit kann hierfür als wichtiger kausaler Faktor ausgemacht werden, sowohl was die Produktion meritorischer Güter in den Staatsbetrieben betrifft wie auch die öffentlicher Güter¹⁹.

3. Institutionelle Entwicklung des Wissenschaftssystems

Auf diesem Hintergrund stellt sich nun der institutionelle Rahmen des Wissenschafts- und Hochschulsystems dar.

Über 80 Prozent der 1960 existierenden Hochschulen wurden nach 1930 geschaffen²⁰. Bis 1934 gab es überhaupt nur berufsbezogene Hochschulen, dann wurde die erste Universität in São Paulo nach deutschem humanistischem Vorbild gegründet²¹. Wissenschaftliches Personal existierte praktisch nicht. Die Mehrheit der Hochschullehrer war nicht promoviert²².

Dieses rudimentäre Wissenschaftssystem erfuhr durch die Diktatur der Militärs eine grundlegende Umgestaltung. Auch die Ziele der wissenschaftlichen Ausbildung wurden in den Dienst der Modernisierungsbemü-

15 Zur Darstellung der US-amerikanischen Modernisierungstheorien vgl. etwa L. Pye/S. Verba (Hrsg.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, N. J. 1965; J. La Palombara (Hrsg.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N. J. 1963; R. Schnur, Über vergleichende Verwaltungswissenschaft, in: *Verwaltungsarchiv*, 52 (1961), S. 1-24; A. Diamant/H. Jecht, Verwaltung und Entwicklung. Forschungstendenzen und Modelle in den USA, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 19 (1966), S. 378-393; H.-G. Steiffert, Forschungsansätze zu „Verwaltung und politische Entwicklung“, in: D. Oberndörfer (Hrsg.), *Verwaltung und Politik in der Dritten Welt*, Berlin 1971, S. 29-57.

16 Lateinamerika (Anm. 7), S. 363.

17 Ebenda.

18 Soares (Anm. 8), S. 162.

19 M. H. Simonsen/R. de Oliveira Campos, *A Nova Economia Brasileira*, Rio de Janeiro 1974.

20 F. Fernandes, *Universidade Brasileira, Reforma ou Revolução?* São Paulo 1979, S. 69.

21 D. Closs, Das lateinamerikanische Verwaltungs- und Wissenschaftssystem. Lage und Entwicklungsmöglichkeiten am Beispiel Brasiliens, in: *Frey/Bellers (Anm. 5)*, S. 34-42, hier S. 35.

22 Ebenda.

hungen genommen; Erziehung wurde als Humankapital gesehen²³. Hierzu sollte das Wissenschaftssystem unter dem Gesichtspunkt der Effizienz reorganisiert werden.

Ab 1965 erfolgt eine Systematisierung der Wissenschaftspolitik unter diesem Gesichtspunkt²⁴.

Das deutsche Leitbild der humanistischen Universität wurde ausgetauscht²⁵ gegen das des US-amerikanischen Wissenschaftsbetriebes mit seiner eher betriebswirtschaftlich ausgerichteten Organisation²⁶. Über das US-AID Programm wurden US-amerikanische Berater ins Land geholt, die Fakultäten wurden in Departments umgewandelt. So wurden etwa philosophische Fakultäten in Departments für Humanwissenschaften und solche für Philosophie aufgespalten²⁷. Ein Creditsystem wurde eingeführt²⁸. Interessanterweise war dieses Effizienzmodell bereits seit den vierziger Jahren erfolglos von der Wissenschaftsverwaltung angestrebt worden²⁹, so daß von deren Seite diese Umgestaltung durch die Diktatur begrüßt wurde.

Entsprechend der Ausrichtung an Effizienzkriterien wurde auch die allmähliche Umwandlung von immer mehr öffentlich-rechtlichen Körperschaften, den klassischen Universitäten deutschen Vorbilds, in privatrechtliche Stiftungen, der bevorzugten US-amerikanischen Rechtsform für Universitäten, betrieben, eine Präferenz, die bis heute anhält³⁰.

Zu den wichtigsten Umgestaltungen der Diktatur gehörten die Bemühungen, die Verwaltung, und damit auch die Wissenschaftsverwaltung, wie auch die Wissenschaft selbst, zu vermachten. Flächendeckende Spionagenetze, „Säuberungen“, Entlassungen³¹ gehörten zum täglichen Bild der Hochschulen³².

Bemerkenswert ist daneben die Schaffung bzw. der Ausbau von Institutionen, die sich, neben den traditionellen Universitäten, wissenschaftlich mit dem Thema Verwaltung beschäftigten. Ihre Erkenntnisse sollten für die Praxis nutzbar gemacht werden. Ihre Bedeutung ergibt sich aus dem Stellenwert, den Verwaltung als Ausführungsagent für das Programm der Militärs hatte.

23 L. A. Cunha, *A Universidade Reformanda*, Rio de Janeiro 1988, S. 70.

24 Closs (Anm. 21), S. 38.

25 1968 durch das Dekret 5540.

26 Cunha (Anm. 23), S. 17.

27 Ebenda, S. 48.

28 Ebenda, S. 17, 21.

29 Ebenda, S. 22.

30 Fernandes (Anm. 20); E. Schmitz, *Caminhos de Universidade Brasileira, Filosofia do Ensino Superior*, Porto Alegre 1984; E. M. Souza, *Crises e Desafios no Ensino Superior no Brasil*, Fortaleza 1980; Cunha (Anm. 23).

31 J. R. Martins Filho, *Movimento Estudantil e Ditadura Militar 1964–1968*, Campinas 1987.

32 Cunha (Anm. 23), S. 25, 39.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung der ESG³³, der Kriegsschule des Generalstabes. Sie wurde bereits 1949 gegründet und von der Militärdiktatur ausgebaut. Nicht zuletzt ihr ist es zuzuschreiben, daß immer mehr höhere Verwaltungsstellen von Militärs besetzt werden konnten. Deshalb wurden Sozial- und Wirtschaftswissenschaften fast auf den selben Umfang wie die militärischen Fächer ausgebaut. Zu nennen sind vor allem Politologie, Soziologie, Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft. Die Lehrpositionen dieser wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fächer wurden mit Wissenschaftlern von Rang, auch ausländischen, besetzt. In ihnen fand, unter jeweils fachspezifischem Blickwinkel, wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der öffentlichen Verwaltung statt.

Die bedeutendste dieser Institutionen ist die *Fundação Getulio Vargas*³⁴. Sie wurde 1944 von Präsident Getulio Vargas als Eliteschule für den öffentlichen Dienst, etwa vergleichbar der französischen ENA, gegründet. Sie war von Anfang an eine privatrechtliche Stiftung, sehr auf Effizienz ausgerichtet und sehr praxisorientiert und berufsbezogen. Sie besteht bis heute in praktisch unveränderter Gestalt fort und wird finanziert durch Spenden, Studiengebühren und Zinsen eigenen Vermögens. Die Institution wurde von den Militärs zur Erreichung der von ihnen gewünschten administrativen Effizienz instrumentalisiert. Für die Ausbildung der Verwaltungsbediensteten wurden postgraduierte Studiengänge³⁵ in Betriebswirtschaft, Volkswirtschaft und, nach US-amerikanischem Vorbild, betriebswirtschaftlich ausgerichteter *Public Administration* eingeführt. Ein zweiter Akzent lag auf der wissenschaftlichen Unterstützung der Verwaltung, etwa durch Sammlung volkswirtschaftlicher Daten oder Statistiken. Bedeutsam innerhalb der FGV sind die einzelnen wissenschaftlichen Institute. Sie sollen im Folgenden kurz aufgeführt werden:

- IBRE, Institut für Volkswirtschaft
- EBAP, Schule für betriebswirtschaftlich ausgerichtete Public Administration (nach US-Vorbild). Bezeichnenderweise wurde hier 1967 das erste M. A. Programm aufgelegt.
- EAESP, Institut für Betriebswirtschaft
- INDIPO, Institut für öffentliches Recht und politische Wissenschaft
- CICOM, Institut für den Außenhandel

33 Hierzu Lateinamerika (Anm. 7), S. 347.

34 Hierzu etwa A. Teixeira, Depoimento sobre a Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro 1972; L. Simoes Lopez Jr., Fundação Getulio Vargas – 40 anos de pioneirismo, Rio de Janeiro 1985.

35 Hierzu allgemein D. Saviani, Uma Concepção de Mestrado em Educacao, Texto apresentado na 2a Reuniao Cientifica da ANPED (Associacao Nacional de Pos-Graduacao em Educacao), Fortaleza 21.-24.8.1979.

- EIAP, Institut für internationale Verwaltung. Dieses Institut beschäftigt sich sowohl mit internationaler Verwaltungsforschung wie auch mit Verwaltungshilfe im Sinne von Entwicklungshilfe (die Brasilien auch betreibt).
- EPGE, gegründet 1966 von den Militärs, das Institut für die postgraduierten Studiengänge in Volkswirtschaft.
- CPDOC, gegründet 1973 von den Militärs, das Institut für Politik und Geschichte.

Daneben sind zu nennen Archive, Bibliotheken, Computerzentren. Die Stiftung gibt außerdem zwölf wissenschaftliche Zeitschriften heraus.

Zu nennen ist nach das IPES, ein Institut, das von der Privatwirtschaft direkt finanziert und als Stiftung eingerichtet wurde. Es sollte als *brain trust* der Privatwirtschaft funktionieren³⁶.

4. Inhaltliche Entwicklung der sich mit „Verwaltung“ beschäftigenden Wissenschaften

Für die Darstellung der Entwicklung der Inhalte in den Disziplinen, die sich mit „Verwaltung“ beschäftigen, greife ich den politikwissenschaftlichen, den juristischen und den betriebswirtschaftlichen Aspekt heraus, da die entsprechenden Wissenschaften besonders signifikante Entwicklungen aufwiesen.

Die Entwicklung der Beschäftigung mit Verwaltung innerhalb der Politikwissenschaft kann an zwei Veröffentlichungen jener Zeit beispielhaft aufgezeigt werden, die acht Jahre auseinander liegen³⁷, nämlich „O Modelo Político Brasileiro“ von F. H. Cardoso, veröffentlicht 1973, und „O Estado Autoritário Brasileiro e O Eusino Superior“ von Betty Antunes de Oliveira, veröffentlicht 1981.

Cardoso thematisiert die Rolle der Verwaltung im politischen System Brasiliens. Er geht zunächst aus vom Selbstverständnis der Militärs und ihrer Vorstellung über die Rolle des Staates, nämlich:

- starke staatliche Regulierung innerhalb einer Marktwirtschaft,
- Erstellung effizienter Infrastrukturen,
- produktionsorientierte Staatsbetriebe.

Er beschreibt dann die Machtbasis der Militärs, nämlich das Kapital und die Mittelklassen als eine Allianz zur Modernisierung. Cardoso charakterisiert die Militärherrschaft als „bürokratisch-autoritär“³⁸. Er sieht in ihrer Technokratie den Ausdruck einer wachsenden Rationalität im Weberischen Sinne und damit das Instrument von Modernisierung. Er spricht von einer

³⁶ Hierzu Lateinamerika 1978, S. 347, Cunha 1988, S. 39.

³⁷ F. H. Cardoso, *O Modelo Político Brasileiro e outros ensaios*, São Paulo 1973; Antunes de Oliveira (Anm. 12)

³⁸ Cardoso (Anm. 37), S. 87.

Katalysationsfunktion des Staatsapparates gegenüber der amorphen Zivilgesellschaft, die wenig organisationsfähig erscheint.

Er stellt das brasilianische bürokratisch-autoritäre Regime traditionellen lateinamerikanischen Diktaturen mit ihrer Kommandostruktur gegenüber. Der brasilianische Staatsapparat werde von einem „bürokratischen System“³⁹ kontrolliert, innerhalb dessen Cliques und Interessengruppen die Macht besäßen, die nicht institutionalisiert kontrolliert werde, sondern sich nach der Stärke der Gruppierungen richte. Alle wichtigen politischen Entscheidungen würden autoritär-bürokratisch getroffen. Insgesamt charakterisiert er das System als repressiv, ökonomische Entwicklung vorantreibend, manchmal sozial integrierend. In der Funktion der Bürokratie sieht er die Produktion eines Mindeststandards öffentlicher Güter. Daneben nimmt er in gleicher Intensität die Förderung partikularer Interessen von Bürokraten oder mit ihnen verbündeten Interessengruppen wahr.

Betty Antunes de Oliveira⁴⁰ stellt eine politische Gesellschaft (*Sociedade Política*), die mit dem Staatsapparat (*Estado*) identisch ist, einer zivilen Gesellschaft (*Sociedade civil*) gegenüber. Die *Sociedade Política* ist ein Apparat, der die Massen durch seine Organe zu politischen und ökonomischen Zielen formt, während die *Sociedade Civil* auf dem Weg des Konsenses die Interessen des Einzelnen befördert⁴¹. Intellektuelle sind entweder „*Intelectuais orgânicos*“, die die Ideologie der *Sociedade Política*, sozusagen als deren Beauftragte der *Sociedade Civil* nahe bringen, um die Herrschaft der *Sociedade Política* zu sichern oder „*Intelectos tradicionais*“, unabhängige (traditionelle) Intellektuelle. Die Ausbildung von Hochschullehrern werde von der *Sociedade Política* als Durchführungsinstrument ihrer gesellschaftspolitischen Vorstellungen gesehen⁴².

Hier spiegelt sich gesellschaftliche Entwicklung in der Wissenschaft wider. Während Cardoso die Militärs als gesellschaftliche Interessengruppe begreift, die ihre Macht einsetzt, Wirtschaft und Gesellschaft nach ihren Vorstellungen zu verändern, sieht Antunes de Oliveira bereits einen antagonistischen Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft, der von ersterem auf die griffige Formel „Gemeinwohl versus Partikularinteressen“ gebracht wird und dem Machtzuwachs des Militärs Rechnung trägt.

Betriebswirtschaft

Bei der Entwicklung dieser Wissenschaft ist zunächst die *Public Administration* (als Spezialdisziplin der Betriebswirtschaft) zu nennen. Sie beschäftigt sich spezifisch mit der öffentlichen Verwaltung (unter betriebswirtschaftlichem Aspekt). Die Beschäftigung mit dieser Disziplin wurde

39 Ebenda, S. 25.

40 Antunes de Oliveira (Anm. 12).

41 Ebenda, S. 53, 54.

42 Ebenda, S. 78.

von den USA übernommen und an dortigen Vorbildern ausgerichtet. Daher fand zur Zeit der Diktatur inhaltlich auch im Wesentlichen die Rezeption⁴³ der US-amerikanischen Modernisierungstheoretiker⁴⁴ statt. Im Vordergrund steht die auf Max Weber beruhende Vorstellung der Rationalität der Verwaltung. Im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung stehen Themen wie Korruptionsbekämpfung, Einführung eines Merit-Systems, die Rekrutierungspraxis, die Verbesserung von Kommunikationswegen und Kontrollen, die Ersetzung informeller durch formelle Hierarchien.

Da *Public Administration* als Teil der Betriebswirtschaft gesehen wurde, wurde auch größeres Augenmerk auf die Rezeption der US-amerikanischen *Business-Administration*-Forschung, der privaten Betriebswirtschaft, gelegt, wie die moderne Management- und Organisationslehre⁴⁵. Auf diesen Aspekt gehe ich jetzt nicht weiter ein, da er sich mit privater Verwaltung befaßt.

Beispielhaft für die Sichtweise der *Public Administration* als Teil der Betriebswirtschaft ist das Überwechseln von Personal von dem öffentlichen in den privaten Sektor, wie es auch in den USA üblich ist und das sich grundsätzlich von der Praxis in Deutschland unterscheidet. So war etwa Luiz Oswaldo Leal da Rocha Professor in Rio und Autor des führenden Werkes „Organizacao e Metodos“⁴⁶ naeinander Berater in der Privatwirtschaft, einem Staatsbetrieb und dem Marineministerium.

Verwaltungsrecht

Im Verwaltungsrecht setzte eine vertiefende begrifflich-dogmatische Durchbildung und Systematisierung des Stoffes⁴⁷ (der allerdings schon eine, auch nach deutschem Vorbild, ausgeprägte Begrifflichkeit aufwies) ein. Es ist interessant zu sehen, daß zur selben Zeit auch in Deutschland die begriffliche Systematisierung des Verwaltungsrechts in der Verabschiedung des Verwaltungsverfahrensgesetzes in den siebziger Jahren einen gewissen Höhepunkt erreichte. Man kann wohl mit ziemlicher Sicherheit sagen, daß sich die brasilianischen Entwicklungen wenig auf die politisch-bürokratischen Machtverhältnisse bezogen und nichts unmittelbar mit der Diktatur zu tun hatten. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß sie durch das vorherrschende Streben nach administrativer Effizienz einen starken Impetus bekamen.

43 Vgl. Anm. 15.

44 F. Etwa Riggs, *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Boston, Ma. 1964.

45 Etwa m. J. Jucius/W. E. Schlender, *Introdução a Administração*, São Paulo³1978.

46 L. O. Leal da Rocha, *Organizacao e Metodos, Uma Abordagem Pratica*, São Paulo 1977.

47 H. L. Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo³1975.

Die Inhalte kreisten um die selben Themen und bewegten sich auf dem selben Niveau wie in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft. Beispielhaft sei der Schlüsselbegriff des Verwaltungsaktes genannt. Auch hier gibt es europäische Einflüsse. Zu nennen ist etwa der Staatsrechtler Marcelo Caetano, Professor für Öffentliches Recht und bis 1974, der demokratischen Revolution dort, Ministerpräsident von Portugal. Der kontinental-europäische Hintergrund der Diskussion wird auch darin sichtbar, da es den Begriff des Verwaltungsaktes gerade im angloamerikanischen Verwaltungsrecht nicht gibt.

Eine Ausnahme freilich von der Weiterentwicklung der verwaltungsrechtlichen Diskussion macht der Rechtsschutz. Diese Thematik konnte – und hier zeigt sich die Beschränkung der Wissenschaft durch die Verwaltung der Diktatur – als Diskussion der Einschränkung des Machtanspruchs der Diktatur nicht aufkommen.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Entwicklung der Inhalte der sich mit dem Thema „Verwaltung“ beschäftigenden Wissenschaften durch die Militärdiktatur stark verändert haben. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das Forschungs- und Lehrobjekt „Verwaltung“ und mit ihm das gesellschaftliche und staatliche Umfeld, das mit der Verwaltung in einer Wechselwirkung steht, durch die Militärdiktatur nachhaltig umgestaltet wurde.