

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

FERNANDO DE SOUZA COELHO

EDUCAÇÃO SUPERIOR, FORMAÇÃO DE ADMINISTRADORES E SETOR PÚBLICO
Um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional (GSCCS).

Orientador: Prof. Dr. Francisco Fonseca
Co-orientador: Prof. Dr. Ruben Keinert

SÃO PAULO
2006

FICHA CATALOGRÁFICA

Coelho, Fernando de Souza.

Educação Superior, Formação de Administradores e Setor Público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil. 2006. 151 f.

Orientador: Francisco C. Fonseca.

Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Resumo: Esta tese debruça-se sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no tocante à sua evolução histórica e à experiência recente. No que diz respeito à evolução histórica, a Parte I apresenta – ineditamente – uma meticulosa sistematização da trajetória desse ensino superior no país, desde sua gênese até meados dos anos noventa. A Parte II se relaciona à experiência brasileira da última década e se desdobra em duas frentes: (i) o exame das circunstâncias em que esse ensino se expande e a contextualização de sua oferta, constituindo-se uma radiografia; e (ii) a categorização, a partir de evidências empíricas, dos principais obstáculos com os quais esse ensino se depara.

Palavras-Chave: Ensino de Graduação, Administração Pública, Brasil.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Fonseca (orientador)
FGV-SP

Prof. Dr. Mario Aquino Alves
FGV-SP

Prof. Dr. Clóvis Bueno
FGV-SP

Prof. Dr. Alvaro M. Guedes
UNESP

Prof. Dr. José Mario Brasiliense Carneiro
Oficina Municipal

Para os estudantes dos cursos de bacharelado, tecnologia e seqüenciais em administração pública das 93 instituições de educação superior que ofertam – neste ano de 2006 – esse ensino no país.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, eu agradeço ao professor Ruben Keinert, presente nos momentos importantes de minha formação acadêmica na EAESP/FGV entre 1999 e 2006, desde a qualificação do meu projeto de mestrado, do qual foi examinador – assim como na apresentação de minha dissertação –, até a realização desta tese de doutoramento, da qual foi o primeiro orientador (e co-idealizador). Igualmente, agradeço ao professor Francisco Fonseca, segundo orientador (e incentivador), pela atenção com que me acolheu, sustentando a pesquisa e estimulando sua redação.

Quero registrar meu reconhecimento pelas sugestões que recebi dos professores Marta Farah e Ricardo Bresler no esboço do projeto de pesquisa e expressar minha gratidão pelos comentários que recebi dos professores Álvaro Guedes e Mario Aquino sobre trechos (ou capítulos) deste trabalho.

Agradeço ao amigo Antonio Olenski pelo companheirismo, força e interlocução nesses tempos. Sou grato, também, aos amigos Irineu Frare, Henrique Heidtmann Neto e Luís Caetano Andrade, respectivamente, pela assistência na pesquisa, pelo apoio acadêmico e pelo suporte de informática.

Gostaria, ainda, de dirigir meus agradecimentos àquelas pessoas – docentes, discentes, egressos e/ou funcionários dos cursos de graduação em administração pública da EBAPE, EAESP, Fundação João Pinheiro, FUPESPP, UNESP e USP – que me concederam entrevistas, citadas no anexo C deste trabalho.

Institucionalmente, agradeço a CAPES pela bolsa de estudo parcial (taxa escolar) no triênio 2003-2005 e pela bolsa de estudo integral no último semestre do curso, a qual financiou – parcialmente – a pesquisa. À EAESP, agradeço pelo auxílio financeiro, no decorrer do doutorado, para a apresentação de meus *papers* no CLADEA (2002), ENEGEP (2003), SLADE (2004) e ANPAD, CLADEA e CLAD (2005). Na Universidade Anhembi Morumbi, agradeço ao professor Geraldo Canto pela licença das atividades de docência/pesquisa neste semestre.

Finalmente, agradeço a minha família; em especial, a minha esposa Adriana e a nossa filha Maria Fernanda – fontes de inspiração –, bem como aos meus pais (Luis e Nádia), as minhas irmãs (Natália e Stella) e aos meus avós (Mario e Débora) pelo amor.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

BOXES

Box 1. A EBAP e o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1952-1983).....	79
Box 2. O curso de bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da USP.....	100
Box 3. O curso sequencial de Gestão Pública da UEG.....	100
Box 4. Casos de IES públicas que criaram cursos de administração pública por indução governamental.....	104
Box 5. O ensino superior de administração pública nos EUA na atualidade.....	108
Box 6. O curso de bacharelado em administração com habilitação em adm. pública da EAESP/FGV.....	114
Box 7. O curso de bacharelado em administração com habilitação em adm. pública da FCL/UNESP.....	114
Box 8. O curso de bacharelado em administração com habilitação em adm. pública da EG/FJP.....	115

FIGURAS

Figura 1. Principais Obstáculos no Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil nos dias atuais.....	115
--	-----

QUADROS

Quadro 1. Fases do Ensino de Administração Pública no Brasil (1930-1980).....	06
Quadro 2. Evolução do Campo do Saber em Administração Pública no Brasil.....	07
Quadro 3. Currículo do Curso de Ciências Sociais sugerido por Rui Barbosa em 1882.....	11
Quadro 4. Currículo do Curso Superior de Administração e Finanças criado em 1931.....	17
Quadro 5. Currículo do Curso Formação em Adm. Pública da EBAP entre 1952-1954.....	27
Quadro 6. Currículo do Curso Extraordinário de Adm. Pública da UFMG entre 1952-1965.....	31
Quadro 7. Amostra dos Cadernos de Administração Pública da EBAP (1954-1957).....	32
Quadro 8. Grades Curriculares dos Cursos de Graduação em Adm. Pública da UECE, UFBA e UNB em 1961.....	34
Quadro 9. Grades Curriculares dos Cursos de Graduação em Administração Pública da EBAP e da USP em 1965.....	43
Quadro 10. Currículo Mínimo do Curso de Graduação em Administração em 1966.....	48
Quadro 11. Grade Curricular do Bacharelado Ebapiano em 1980.....	63
Quadro 12. Críticas ao Ensino de Graduação em Administração no Brasil nos anos 70/80.....	66
Quadro 13. Currículo Mínimo do Curso de Graduação em Administração em 1993.....	76
Quadro 14. A Trajetória da Graduação em Administração Pública no Brasil: uma síntese.....	78
Quadro 15. Concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.....	83
Quadro 16. Cursos de Graduação em Administração Pública – bacharelado e tecnologia – no Brasil em 2006.....	87
Quadro 17. Cursos de Graduação (<i>undergraduate</i>) em Administração Pública nos EUA em 2006.....	109
Quadro 18. Grades Curriculares Atuais dos Cursos de Graduação em Adm. Pública da EAESP, UNESP e FJP.....	127

TABELAS

Tabela 1. Número de cursos de administração pública por tipo de curso superior no Brasil em 2006.....	97
Tabela 2. Quantidade de cursos de administração pública que surgiram no Brasil por ano no pós-95.....	98
Tabela 3. Número de cursos de administração pública por organização administrativa de IES no Brasil em 2006.....	99
Tabela 4. Quantidade de vagas por turno dos cursos superiores de administração pública no Brasil em 2006.....	101
Tabela 5. Número de cursos de administração pública por categoria administrativa de IES no Brasil em 2006.....	102
Tabela 6. Quantidade de cursos de adm. pública por unidade da federação no Brasil em 2006.....	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
-----------------	----

PARTE I - Uma Contribuição à História do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil

CAPÍTULO 1 - A TRAJETÓRIA DA GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: a formação acadêmica face às transformações do Estado e do campo do saber (1952-1994).....03

1.1 - Literatura, Metodologia e Organização do Capítulo.....	05
1.2 - Gênese do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil.....	10
1.2.1 - Das alusões no Império ao advento da administração científica no Brasil.....	10
1.2.2 - Fortes razões e frágeis proposições para a institucionalização do ensino superior de administração pública em nível de graduação no Brasil pós-30.....	14
1.2.3 - Das origens da FGV à instalação da EBAP: contexto, preparativos e efeitos.....	22
1.3 - A Irradiação do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1965).....	29
1.4 - Do Auge à Retração: o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1966-1982).....	39
1.4.1 - Os tempos áureos: a efervescência da administração para o desenvolvimento.....	39
1.4.2 - A retração do bacharelado em administração pública no país no pós-70: as macrocausas e as conseqüências sobre a formação acadêmica em administração pública.....	47
1.5 - Da Letargia ao (Re)alento: o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1983-1994).....	61
1.5.1 - A letargia do bacharelado em administração pública no país nos anos oitenta num contexto de crise do Estado e transição do paradigma neste campo do saber.....	61
1.5.2 - O (re)alento do bacharelado em administração pública no país no pós-90 numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do <i>locus</i> do setor público.....	70
1.6 - À Guisa de Conclusão.....	77

PARTE II – Um Estudo Exploratório sobre o Ensino de Graduação em Adm. Pública no Brasil pós-1995

CAPÍTULO 2 - RADIOGRAFIA DA GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995-2006)..80

2.1 - Um 4º Ciclo (?): o ensino de graduação em administração pública no país no pós-95.....	81
2.1.1 - O macroambiente favorável para o ensino de administração pública no Brasil.....	81
2.1.2 - A expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-95.....	86
2.2 - Contextualizando a Oferta do Ensino de Graduação em Administração Pública no país no pós-95.....	94
2.2.1 - Os tipos de cursos de graduação em administração pública na educação superior nacional.....	94
2.2.2 - As razões para o surgimento de cursos de administração pública em IES privadas e públicas.....	102
2.3 - Considerações Finais.....	107

CAPÍTULO 3 - A ATUAL PROBLEMÁTICA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADM. PÚBLICA NO BRASIL.112

3.1 - Exposição e Discussão dos Resultados.....	105
3.1.1 - Desgaste da imagem do Estado.....	116
3.1.2 - Perspectivas de trabalho nebulosas.....	117
3.1.3 - Falta de identidade do ensino.....	119
3.1.4 - Mimetismo de administração de empresas.....	120
3.1.5 - Dicotomia política-administração.....	125

3.1.6 - Escassez de material didático.....	129
3.1.7 - Carência de Corpo Docente.....	131
3.1.8 - Vínculos Frágeis com o Setor Público.....	135
3.1.9 - Deslocamento para o setor privado.....	137
3.2 – Comentários Finais.....	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	142
ANEXOS / Caderno de Anexos, em separado.	

Anexo A – Lei nº. 4.769, de 9 de setembro de 1965.

Anexo B – Parecer nº. 307 e Resolução s/n do CFE, de 8 de julho de 1966.

Anexo C – Roteiro/transcrições das entrevistas semi-estruturadas.

Anexo D – Fichas dos Cursos de Graduação em Administração Pública no Brasil

Anexo E – Resolução nº. 4 do CNE, de 13 de julho de 2005.

INTRODUÇÃO

O estudo do ensino de administração pública no Brasil, em nível de graduação, é o escopo desta tese de doutoramento.

Atualmente, trata-se de um *front* de pesquisa olvidado pelos acadêmicos, ao contrário das décadas entre os 1950 e os 1980, período em que se desenvolveram teses de doutorado, dissertações de mestrado e trabalhos – em formato de *papers*, relatórios de pesquisa e documentos –, que discutiam a formação acadêmica em administração pública ante o desafio (e a necessidade) de encetá-la e expandi-la em face do Estado desenvolvimentista.

A partir dos anos 80 e, sobretudo, nos anos 90, o Estado brasileiro transitou de um Estado desenvolvimentista para um Estado regulador e, neste contexto, as transformações do aparelho do Estado – pela privatização de empresas estatais, a concessão e a terceirização de serviços públicos etc. – diminuíram a necessidade de formação acadêmica em administração pública sob o paradigma do desenvolvimentismo. Deste período em diante, verificou-se uma *calmaria* na investigação em torno do ensino superior de administração pública no país, ou seja, cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado.

Mesmo com a constituição de um importante fórum para se discutir o ensino superior de administração no Brasil no âmbito do Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), a partir de 2001, a área temática de ‘ensino e pesquisa em administração’ desde então sequer teve um artigo que abordasse a educação superior em administração pública. Também, nos Encontros da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD) – e nas suas publicações – o tema do ensino de administração pública passa ao largo. Nas revistas especializadas da área, como a Revista de Administração Pública (RAP), o assunto é igualmente inexplorado.

Ao considerar tal *lacuna* na literatura nacional justifica-se o escopo deste trabalho, que objetiva desenvolver as seguintes frentes: (i) reconstrução da trajetória do ensino de graduação em administração pública *pari passu* às transformações do papel do Estado e desse campo do saber no Brasil; e (ii) mapeamento e problematização dos cursos de graduação em administração pública no país na última década.

Com esses objetivos gerais, esta pesquisa apresenta características de descrição e exploração, o que configura um *estudo descritivo-exploratório*. Esses estudos, de acordo com Denzin;Lincoln (1994), caracterizam-se pela busca de um entendimento sobre a natureza geral de um problema, desenvolvendo idéias, perspectivas e hipóteses sobre um determinado fenômeno que carece de sistematização. A abordagem utilizada é a *qualitativa* que, segundo Ludke;André (1988), – nas pesquisas sobre educação – ensejam um processo analítico-indutivo para interpretar, esclarecer e ilustrar a natureza das coisas.

O trabalho, dentro de um encadeamento lógico, encontra-se organizado em três capítulos que se entrelaçam e se completam. Redigidos sob o formato de artigos, cada capítulo, introdutoriamente, faz menção ao seu objetivo específico, metodologia de pesquisa e estruturação do texto e, no final, apresenta sua guisa de conclusão (ou considerações finais).

O Capítulo 1 – ou Parte I desta tese – é fruto de um estudo histórico-indutivo que procurou contribuir, de forma inédita, para a sistematização da trajetória do ensino de graduação em administração pública no Brasil. Em linhas gerais, situando (e examinando) tal trajetória como variável dependente das vicissitudes do Estado nacional e das conformações do campo do saber em administração pública no país, o capítulo tanto desvela os três momentos nítidos, conexos e sucessivos que antecederam (e originaram) esse ensino superior, como identifica os três ciclos pelos quais os cursos de graduação em administração pública passaram entre 1952-1994.

A Parte II – composta pelos capítulos 2 e 3 – é resultado de uma investigação de natureza exploratória sobre o ensino de graduação em administração pública no país pós-1995. O capítulo 2 é *per se* uma radiografia desse ensino superior que analisa as circunstâncias de sua expansão e contextualiza sua oferta nesse período. O capítulo 3, por seu turno, expõe/discute – a partir de evidências empíricas de estudos de caso – os problemas de ordem acadêmica que os cursos de graduação em administração pública enfrentam na contemporaneidade.

Por fim, nas considerações finais, são mencionadas as contribuições do trabalho e apresentadas pistas e recomendações para futuras pesquisas em torno do objeto de estudo.

CAPÍTULO 1

A TRAJETÓRIA DA GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: a formação acadêmica face às transformações do Estado e do campo do saber¹ (1952-1994)

“Que venho eu repetindo (...) em trabalhos, conferências e aulas sobre o ensino de administração pública?

Tenho repetido que o governo, foco central para onde convergem, e onde repercutem, cedo ou tarde, todos os movimentos e ecos das tendências, anseios e desajustamentos sociais, não pode fugir ao imperativo de se afeiçoar às condições cambiantes do mundo.

Tenho repetido que (...).

Tenho repetido, finalmente, que entre os meios de ação do Estado, o elemento humano – o pessoal – desempenha papel tão importante que seria ocioso encarecer.

O simples enunciado dessas teses indica, por si só, a necessidade de preparar homens e mulheres para servir o Estado como funcionários públicos.

Mas é quando se contrastam as funções relativamente simples do Estado antigo com as responsabilidades esmagadoras do Estado moderno, que a importância da formação sistemática de certos tipos de competências administrativas para o serviço público ressalta em toda a sua plenitude. (...).”

(Benedicto Silva, na instalação da Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP, em 15 de abril de 1952).

[grifo nosso]

Essa passagem de um dos idealizadores da EBAP-FGV inaugura, academicamente, “a formação sistemática de certos tipos de competências administrativas para o serviço público” no Brasil, com a instituição do ensino superior de administração pública – em nível de graduação – no país.

Na ocasião, a formação de administradores públicos era reclamada ante a transição, desde os anos trinta, de um Estado ‘antigo’ – com funções que se restringiam tão-somente ao funcionamento do sistema político e atividades como a diplomacia, magistratura e segurança

¹ Considerando que a literatura – internacional e nacional –, historicamente, diverge sobre a natureza, o objeto e a metodologia da administração pública como disciplina, dificultando sua definição (e delimitação) como área de conhecimento, utilizar-se-á, então, o termo *campo do saber*. Em educação, tal termo refere-se a partes de uma ou mais disciplinas que investigam um problema, como, de fato, ocorre no estudo da administração pública.

– para um Estado Administrativo, que incrementou as velhas demandas e colocou novas exigências em torno do aparelho público-estatal, seja pela emergência de uma sociedade urbano-industrial, seja pelo ideário da modernização administrativa e do desenvolvimentismo.

Nos dez anos subseqüentes à criação do curso de graduação da EBAP-FGV, surgiram, no país, cursos com tal formação na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (1952); na Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia (1959); na Escola Superior de Administração da Universidade Federal de Pernambuco (1959); na Escola de Administração do Estado do Ceará (1961); e no Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (1961). Incluindo estas, estima-se que, entre 1952 e 1969, trinta instituições de ensino superior (faculdades, fundações e institutos) implantaram cursos de formação acadêmica (graduação e pós-graduação) e/ou de treinamento e desenvolvimento (T&D) em administração pública. Destas, aproximadamente 75% ofereciam o bacharelado nesse campo do saber, isolado ou integrado com o de administração de empresas².

Sem embargo, a evolução linear e unívoca desse curso superior sob os auspícios da doutrina da administração científica (e secundariamente do enfoque da administração para o desenvolvimento) e da assistência técnica norte-americana é descontinuada a partir dos anos setenta. Os rearranjos do Estado pós-64 e as conseqüências no ensino e pesquisa de administração pública alteraram, respectivamente, a ação administrativa no governo e as políticas/estratégias de formação de administradores públicos. Para Mezzomo Keinert (1996),

“(...) [havia uma] diferença entre os problemas colocados aos administradores públicos nas décadas de 40, 50 e 60 e aqueles enfrentados a partir dos anos 70. Nessas primeiras décadas, (...) o desafio era o da construção de organizações e métodos [burocráticos weberianos] para a planificação da economia e expansão dos serviços públicos. A partir dos anos 70, tal aparato estatal, ainda que com imperfeições, estava constituído e (...) os desafios da gestão pública se referiam menos à organização das repartições/agências governamentais e mais à formulação de políticas econômico-sociais.” (p.15).

Ou seja, os cursos de graduação em administração pública no Brasil, amoldados para o desenvolvimento gerencial e a análise organizacional no Estado, declinariam. Paulatinamente, as fartas verbas/financiamentos dos órgãos governamentais e dos organismos multilaterais escassearam tanto para o ensino formal quanto para a educação continuada nesse campo do

² Baseado em MACHADO (1966), WAHRLICH (1967) e CFA (2005).

saber. No bacharelado, os cursos se fundiram aos de administração de empresas, transfigurando-se para a formação de generalistas em administração (VIEIRA, 1976).

Do impulso dos anos cinquenta ao desalento dos anos setenta, o ensino superior de administração pública – em nível de graduação – encetou sua trajetória no país. Grosso modo, tal ensino, moribundo vis-à-vis a crise do Estado nos anos 80, revitalizou-se – relativamente – com a agenda de Reforma do Estado e o paradigma da *new public management* no pós-90. Assim, já se foram meio século de história, desde o pioneirismo da EBAP-FGV que formou em 1954 os dez primeiros bacharéis em administração pública no país até a concepção inovadora do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas da USP-Leste em 2005.

Neste ínterim, é evidente que se sucederam rupturas, mudanças, adaptações e continuidades nas idéias/valores, organização pedagógico-curricular e vínculos com o setor público desse curso no país, caracterizando, temporalmente, estágios de construção. É, portanto, sua história que analisaremos neste capítulo, a partir da questão: qual a trajetória da formação acadêmica em administração pública – em nível de graduação – no Brasil face às transformações do Estado e do campo do saber?

1.1 Literatura, Metodologia e Organização do Capítulo.

A introdução deste trabalho evidenciou a escassa produção científica sobre o ensino de administração pública no Brasil. Exceto na tese de doutorado de Fisher (1984) e, tangencialmente, em artigos e relatórios de pesquisa de Mezzomo Keinert (1994; 1996), não se estudou esse assunto, pormenorizadamente, como história.³

Em o “*Ensino de Administração Pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*”, Tânia Fisher estuda as origens e o desenvolvimento dos pólos de difusão de aperfeiçoamento/treinamento em administração pública (ensino para graduados, em nível de pós-graduação e extensão) no país, quais sejam: a EBAP-FGV, a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e o Instituto de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Confrontando os dados/informações dessas instituições com o seu referencial teórico, a autora mostra que a política/estratégia de

³ Adicionalmente, no estudo da história do ensino de administração no Brasil, na acepção de administração de empresas, mencionam-se as obras de COVRE (1991; a 1ª edição é de 1980) e MARTINS (1989).

formação de administradores públicos no Brasil, entre 1930 e 1980, se pautou pela eficiência, racionalização e planificação (princípios) que, com a cooperação internacional, se internalizaram em centros de ensino, pesquisa e assistência técnica (meios) guiados para a modernização do Estado e o desenvolvimento nacional (fins).

Contextualmente, a obra identifica três fases da capacitação de administradores públicos em face das diferentes etapas conjunturais do Estado brasileiro. Desde então, essas fases se tornaram referência na literatura para o estudo do ensino de administração pública no país. O quadro 1 transcreve, com algumas modificações, o painel sintético dessas fases, ilustrado no trabalho de Fisher.

Quadro 1 – Fases do Ensino de Administração Pública no Brasil (1930-1980).

Fases	1930-1945	1946-1964	1965-1979
Etapas Conjunturais	Organização do Estado e racionalização da máquina.	Expansão do Estado e impulso da planificação.	Centralização do poder do Estado e intervencionismo
Ensino de Adm. Pública	Eficiência e modernização do aparelho público-estatal via reforma administrativa.	Desenvolvimento nacional por meio do planejamento governamental.	Competência técnica para a gestão da empresa pública e da grande empresa privada.
Estratégias de Formação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação do DASP; e ▪ Treinamento para o servidor público. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convênios de cooperação técnica com o exterior; e ▪ Criação de instituições de ensino e treinamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projetos de treinamento de executivos para a gerência de estatais e da empresa privada.
Produto Educacional	-----Burocrata -----Tecnocrata-----		

Fonte: Adaptado de Fisher, 1984, p. 30.

No que concerne aos anos oitenta, Fisher afirmara que “os paradigmas do ensino de administração pública estão em reconstrução” (p. 97). A autora apontaria para a conjuntura da Crise do Estado, enunciaria as políticas públicas como objeto de estudo no ensino de administração pública e delataria a retração das iniciativas/ações governamentais para a formação de funcionários públicos. Contudo, pela contemporaneidade da obra à época, essa fase não é, de fato, analisada, mas conjecturada.

Mezzomo Keinert (1994), em artigo sobre a evolução do campo do conhecimento em administração pública no Brasil entre 1900 e 1992, se utiliza das fases de Fisher, ampliando a periodização e dispondo-a de outro modo ⁴. O quadro 2 reproduz a sistematização proposta pela autora.

Quadro 2 – Evolução do Campo do Saber em Administração Pública no Brasil.

Períodos	Contexto Institucional	Focus*	Fases	Características
1900-1929	Estado Oligárquico (de moldes liberais)	Administração Pública como Ciência Jurídica	-	▪ Legalismo
1930-1979	Estado Administrativo	Administração Pública como Administração	1930-1945	▪ Racionalização
	Adm. para o Desenvolvimento		1946-1964	▪ Desenvolvimentismo
	Estado Intervencionista		1965-1979	▪ Competência Técnica
1980-1989	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política	-	▪ Redemocratização ▪ Conflito de Interesses ▪ Recursos Escassos
1990-...	Redefinição do Estado	Administração Pública como Adm. Pública	-	▪ Capacidade Política e Competência Técnica

Fonte: Transcrito de Mezzomo Keinert, 1994, p. 43.

* O *focus* é a perspectiva teórica (ou instrumento analítico) que se sobressai no campo do saber.

Posteriormente, em relatório de pesquisa, Mezzomo Keinert (1996), analisando o percurso dos cursos de graduação e pós-graduação em administração pública da EAESP-FGV, concluiu que o ensino, sobretudo do mestrado, acompanhou tal evolução do campo do saber, sugerindo que o contexto institucional do Estado e o *focus* da produção técnico-científica na área influenciaram – historicamente – a reflexão dos eixos-temáticos da estrutura curricular e, por sua vez, a concepção dos conteúdos programáticos e bibliografias das disciplinas. ⁵

⁴ Publicado na *Revista de Administração de Empresas* (RAE) e resultado de um projeto de pesquisa que analisou os *papers* da *Revista de Administração Pública* (RAP) e da *Revista do Serviço Público* (RSP) nos períodos de 1961-1992 e 1947-1992, respectivamente, esse artigo é o embrião da tese de doutorado desta autora. Ver Mezzomo Keinert (1998).

⁵ A autora argumenta que esse compasso entre o ensino de administração pública na EAESP-FGV e a evolução do campo do saber não é linear. Além disso, essa compatibilidade não significa, necessariamente, que os cursos acompanharam as demandas/tendências do mercado de trabalho. (p. 21).

Destarte, a investigação minuciosa de Fisher (1984) sobre as fases do ensino de administração pública no Brasil (1930-1980) e as análises de Keinert (1994; 1996) que, indiretamente, referendaram tal periodização – completando-a com os anos oitenta e, parcialmente, com os anos noventa –, constituem um quadro analítico-referencial para se estudar a trajetória da graduação em administração pública no país, situando-a perante as diversas configurações assumidas pelo Estado brasileiro e os distintos enfoques que a administração pública empregou como área de ensino e pesquisa.

Imbricada entre o desenvolvimento do Estado pós-30 e a evolução do seu campo do saber no século XX, a trajetória do ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil carece de sistematização. Mesmo a quantidade de estudos descritivos e pareceres analíticos, por fases (ou períodos) desse ensino no país, são diminutos. Esta produção científica limita-se, em ordem cronológica, aos trabalhos de Silva (1958), Bauzer (1965; 1966), Machado (1966), Wahrlich (1967), Guerreiro et al. (1968), Vieira (1976), Bauzer (1970), Johnson (1977), Sant’ana (1977), Cavalcanti (1981; 1984; 1991), Fisher (1993), Andrade (1995), Ckagnazaroff (1997), Gaetani (1999) e Fonseca (2005).

Defronte esta lacuna, assim como Fisher (1984) sistematizou a história do ensino de administração pública para graduados – referente à pós-graduação e extensão – no Brasil, evidenciando suas fases do pós-DASP ao limiar dos anos oitenta, neste capítulo buscar-se-á um compêndio descritivo-analítico da trajetória desse ensino para graduandos no país, desde sua instituição no despontar da década de cinquenta até sua problemática nos anos noventa⁶.

No esteio das ‘fases’ de Fisher (1984) e dos ‘foci’ de Mezzomo Keinert (1994), o capítulo se constrói pela:⁷

- I. revisão bibliográfica tanto das obras acima citadas, incluindo a revisita de suas fontes de consulta, quanto da literatura que aborda temas correlatos;
- II. análise documental de leis, portarias, resoluções e pareceres sobre a graduação em administração pública e projetos pedagógicos, grades curriculares, prospectos e textos de discussão de instituições de ensino que oferecem e/ou ofereceram esse curso; e

⁶ Temporalmente, este capítulo encerra-se no ano de 1994. A última década (pós-1995) é contextualizada (e problematizada) – separadamente – no capítulo 2.

⁷ Essas ‘fases’ e ‘foci’ sumariadas, respectivamente, nos quadros 1 e 2, terão seus elementos detalhados no decorrer do capítulo, compondo um pano de fundo para a análise que se pretende levar a cabo.

III. realização de entrevistas semi-estruturadas com acadêmicos que vivenciaram uma ou mais etapas do percurso da graduação em administração pública no país, sendo, portanto, co-participes desta história.

Assim, o objetivo deste capítulo é descortinar o panorama histórico da formação acadêmica de bacharéis em administração pública no Brasil, focalizando suas transformações mais importantes e seus momentos de inflexão mais decisivos. Todavia, não se restringe a uma descrição com a exposição de passagens de autores, trechos de documentos e testemunhos/depoimentos – obtidos em entrevistas – que se referem a tal curso; apresenta, também, uma análise dos seus estágios de construção.

Substancialmente, a intenção é apreender a trajetória da graduação em administração pública no país com o fito de, adiante – caps. 2 e 3, interpretá-la na atualidade; ou seja, além de buscar sistematizar a história desse ensino superior, este retrospecto certamente contribuirá para uma reflexão mais aprofundada nesta tese, constituindo-se em embasamento histórico para se examinar, à luz do passado, tal objeto de estudo no presente.

Em linhas gerais, o capítulo estrutura-se pelos movimentos mais significativos para a graduação em administração pública no Brasil, a saber: a criação do bacharelado em administração pública na EBAP em 1952; a fixação do currículo mínimo de administração em 1966; a descontinuidade da graduação ebapiana em 1983. Acreditando-se que esses atos/fatos demarcam os ciclos desse ensino superior no país entre o início dos anos cinquenta e meados dos anos noventa, tomá-lo-emos para organizar suas seções, quais sejam:

- 1º. Ciclo – engloba o período de 1952-1965, durante o qual o ensino de graduação em administração pública irradiou-se pelo país à luz do curso da EBAP;
- 2º. Ciclo – sucede entre 1966 e 1982, abarcando – cronologicamente – o auge e a retração do bacharelado em administração pública, antecedendo a crise do pós-80;
- 3º. Ciclo – abrange o intervalo de tempo de 1983-1994, desde a extinção do curso da EBAP, a qual emblema a crise de tal ensino no país, até a implantação dos cursos da UNESP e Fundação João Pinheiro, representando um – possível – realento.

Porém, antes de se debruçar sobre o 1º ciclo, é mister passar em revista os antecedentes desse ensino no Brasil com o propósito de compreender a evolução da idéia de instituí-lo no país.

1.2 Gênese do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil

Historicamente, as deferências em torno do ensino de graduação em administração pública (AP)⁸ no Brasil, que precedem seu estabelecimento nos anos cinquenta, se dividem em três momentos nítidos, conexos e sucessivos que se desdobram desde a apreciação das reformas educacionais no Império à concretização da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1944, que culminou na concepção da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) no ano de 1952.

A seguir, em subseções, percorrer-se-á esse caminho.

1.2.1 – Das alusões no Império ao advento da administração científica no Brasil

Silva (1958), perscrutando os anais do parlamento e artigos de lei que se referem ao ensino superior no Segundo Reinado, mostra que as noções/ensaios sobre a instrução em administração pública são, aproximadamente, “contemporâneas da maioridade de Dom Pedro II” (p. 2). Eis excertos de discursos e relatórios da época que indiciam, respectivamente, as menções e iniciativas de uma formação acadêmica para o serviço público:

[Deputado Silva Ferraz, discutindo o ensino comercial] “(...) Creio necessária uma Escola de Administração. E será possível uni-la à de Comércio, de que trata esta lei? Se não é possível, que se introduza ao menos nesta escola uma cadeira de Direito Administrativo, e grande parte das matérias que nela se ensinam, entra no ensino da Ciência Administrativa. (...). Façamos este ensaio.” (Anais do Parlamento Brasileiro, 1954, Tomo I, apud SILVA, op. cit., p. 7).

[Ministro Liberato Barroso, aventando a dicotomização do curso de direito]. “(...) Era geralmente reconhecida a necessidade de se separar as ciências propriamente jurídicas das ciências sociais, dividindo o curso em duas seções. Os indivíduos, que pretendem seguir a carreira da magistratura e advocacia, não precisam dos mesmos estudos que são necessários aos que abraçam a carreira administrativa e política.” (Relatório do Império, 1865, apud SILVA, op. cit., p. 9).

[Ministro Leôncio de Carvalho, autor de projeto de lei de reforma do ensino superior]. Parágrafo 8º do Art. 23 do decreto nº. 7247, de 9 de abril de 1879 – “O grau de bacharel em ciências sociais habilita, independentemente de exame ou concurso, para os lugares de adidos de legação, bem como para os de praticantes e amanuenses das Secretarias de Estado e demais repartições públicas.” (Relatório do Império, 1879, apud Silva, op. cit, p. 12).

⁸ Em razão do uso seguido da expressão **administração pública** neste trabalho, utilizar-se-á, às vezes, a partir desta seção, a abreviação **AP**.

Sob o escudo do enunciado de Silva Ferraz (1854), do esboço de Liberato Barroso (1865) e do projeto de Leôncio de Carvalho (1879), Rui Barbosa em parecer sobre o ensino superior do país em 1882⁹, amplia e aprofunda a concepção de um curso superior para formar egressos que viessem a exercer com competência as funções administrativas nas dependências do Império.

Inspirado naquelas noções que o antecederam e no seu conhecimento da máquina administrativa da Corte, o então deputado – relator da Comissão de Instrução Pública – encampa a idéia de um curso de ciências sociais, aventando o currículo inscrito no quadro 3:

Quadro 3 – Currículo do Curso de Ciências Sociais sugerido por Rui Barbosa em 1882

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">I. SociologiaII. Economia PolíticaIII. História do Direito NacionalIV. Direito Constitucional Brasileiro e Constituições ComparadasV. Direito Administrativo e Ciência da AdministraçãoVI. Direito das GentesVII. Diplomacia e História dos TratadosVIII. Ciências das Finanças e Contabilidade do EstadoIX. Moedas e BancosX. Crédito |
|---|

Fonte: Ministério da Educação e Saúde Pública, 1942, p. 222.

Portanto, é no bojo das discussões nacionais sobre a ampliação do ensino comercial e a organização das faculdades de Direito – no decorrer da segunda metade do século XIX – que se faz alusão, pela primeira vez no país, ao ensino superior de AP, proposto sob a nomenclatura de ‘curso de ciências sociais’ e claramente delineado à luz do enfoque jurídico, circunscrevendo a administração do aparelho do Estado ao formalismo.

Segundo Muñoz Amato (1958), essa concepção legalista “que identifica[va] a administração pública com as regras jurídicas e reduz[ia] seu problema à elaboração de leis e regulamentos de aplicação geral – com todos os pormenores para seu cumprimento automático” –, coadunou, na América Latina, o estudo das ciências administrativas ao do direito administrativo. (p. 19).

⁹ Ver MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA (1942), sob o título de *Obras Completas de Rui Barbosa - Reforma do Ensino Secundário e Superior*. Citação no vol. IX, tomo I, p. 220-225.

Essa justaposição do estudo de AP e do pensamento do direito administrativo nas ex-colônias espanholas e no Brasil – entre o final do séc. XIX e início do séc. XX –, advém dos estudiosos/tratadistas da época que, sob a influência da legislação romana oriunda da ‘metrópole’, consideravam essas disciplinas como a investigação de “diferentes aspectos de um mesmo fenômeno.” E em vista desta acepção de ‘fenômeno único’, afirmavam que ambas “não podiam se ignorar mutuamente sob pena de não apreender em sua plenitude o seu objeto de estudo.” (WAHRLICH, 1979, p. 35, tradução nossa).

Inclusive, diferenciar as duas disciplinas e caracterizar cada uma delas constituiu matéria de debate e problema de pesquisa nos primórdios da documentação do conhecimento em administração pública no Brasil. Por conta desse vínculo – isto é, dessa relativa sujeição – do campo do saber em administração pública à doutrina do direito, torna-se patente – conforme Mezzomo Keinert (1994) – que o *focus* da incipiente produção técnica-científica da área no país, entre 1900 e 1929, foi a ciência jurídica.

Da mesma maneira que o legalismo caracterizou o nascimento da corrente de pensamento em administração pública no Brasil, por consequência, também permeou as esparsas propostas de estabelecimento desse ensino naquele período, vide, por exemplo, o desígnio de Rui Barbosa. Não obstante, esses intentos não se manifestaram em experiência usual e institucionalizada até os anos trinta, cingindo-se a práticas indiretas, isoladas e, às vezes, não-regulamentadas de algumas instituições de ensino de ministrar o estudo de AP.

Nas Faculdades de Direito – regulamentadas desde 1854 – o estudo de AP se fez presente, subordinadamente, em “minguados capítulos dos programas de direito administrativo.” De acordo com Lordello de Mello (1954), “tal prática acarretou uma grande distorção da teoria da administração pública [no país] no afã que tinham os professores de direito de por aquela teoria em conformidade com o sistema de relações legais.” (p. 30).

No ensino secundário o estudo de AP se deu implicitamente na instrução profissional das ‘artes e ofícios’ comerciais, da qual funcionários públicos e pretendentes a tal cargo se fizeram valer. Nesse magistério se tem notícia da Escola Prática de Comércio de São Paulo e

da Academia do Comércio no Rio de Janeiro, datadas de 1902 ¹⁰. Entretanto, ao invés da concepção legalista das Faculdades de Direito, nesse ensino prevalecia uma concepção mecanicista – de organizações e métodos (O&M) – que equiparava a repartição pública à organização privada. É essa concepção mecanicista – com modificações e aperfeiçoamentos, evidentemente – que despontará no Brasil em meados dos anos trinta por efeito do aporte das idéias da escola clássica da administração no país.

Entrementes, nos Estados Unidos (EUA) e, secundariamente, na Europa Ocidental, essa ‘escola clássica’ delineava a natureza e o escopo da administração pública sob os fundamentos da dicotomia entre política e administração de Woodrow Wilson (1887), do modelo burocrático weberiano, da organização do trabalho de Frederick Taylor (1911) e dos processos administrativos de Henri Fayol (1916), engendrando uma racionalidade administrativa no aparelho do Estado ¹¹. A fundação do *Bureau of Municipal Research* de Nova York em 1906 – destinado a estudar os problemas de governo das cidades e treinar pessoal para a administração municipal ¹² – e, posteriormente, a criação de *schools of public affairs/administration* em universidades norte-americanas nos anos vinte ¹³, são vestígios da penetração do paradigma da gerência científica no ensino e pesquisa de AP nesse país.

No Brasil, concomitantemente, o ensino superior de administração, seja para o setor público ou para gestão de empresas, não se afigurou. Na década de 1920 o advento do taylorismo/fayolismo no país teve eco apenas na formação acadêmica de engenharia, cujos cursos passaram a conter uma cadeira – ministrada no terceiro ano – intitulada “Organização e tráfego das indústrias, contabilidade pública e industrial e direito administrativo”, decretada pela Reforma Rocha Vaz em 1925. (SILVA, 1958).

¹⁰ A Escola Prática de Comércio de São Paulo se transformaria, em 1923, na Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) e a Academia de Comércio (RJ) é na atualidade a Universidade Cândido Mendes. Em 1931, essas instituições de ensino seriam as precursoras na oferta do ‘curso superior de administração e finanças’ no país, previsto na Reforma Francisco Campos. Ver subseção 1.2.2.

¹¹ Segundo HUGHES (1994), no que se refere à evolução temporal da administração científica nos Estados ocidentais, sobretudo nos Estados Unidos e OCDE, suas teorias esboçaram-se nos fins do séc. XIX, consubstanciaram-se entre 1900 e 1930, e permaneceram, em alguns países, até o último quarto do século XX.

¹² Em 1921, no cerne do aparecimento da expressão *public affairs* (negócios públicos) – que refletia a ampliação do conceito de administração pública diante do incremento do Estado, o *Bureau of Municipal Research* converteu-se no *New York Institute of Public Administration*. Ver BAILEY (1968).

¹³ Citam-se a *Maxwell School of Citizenship and Public Affairs*, Syracuse, 1924; a *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs*, Princeton, 1929; e a *School of Public Administration*, University of Southern California at Los Angeles, 1929. Ver CALDWELL (1965).

Sintetizando, ainda que formação de bacharéis para o serviço civil tenha sido proposta em termos organizativo-pedagógicos desde o Segundo Reinado, o entendimento de que o ensino de administração pública se assemelhava ao do bacharelado em ciências jurídicas perdurou no país até o início dos anos trinta, concorrendo para o malogro dos planos de implantação de um curso superior voltado exclusivamente para a administração (e negócios) do Estado.

Com efeito, é no contexto político-institucional da Era Vargas – com a organização de um Estado Administrativo que se contrapunha aos moldes do liberalismo econômico vigente na República Velha – que se assentam as condições e motivações para criação de cursos incumbidos de formar, em nível superior, uma burocracia especializada na gerência de órgãos /departamentos públicos.¹⁴

1.2.2 – Fortes razões e frágeis proposições para a institucionalização do ensino superior de administração pública em nível de graduação no Brasil pós-30

Indiscutivelmente é na Segunda República – mormente no Estado Novo – que se lançam as bases para a edificação de um Estado Administrativo no país. O ‘deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira’¹⁵ para um sistema industrial, trazendo à tona o processo de urbanização, impeliu o Estado para investimentos na indústria de base, na infra-estrutura de comunicações, transporte e energia e nas políticas sociais. Para se desincumbir desses encargos – residuais ou inexistentes anteriormente –, seguiram-se a criação de ministérios, autarquias e sociedades de economia mista, transformando as feições da administração pública para o fomento do desenvolvimento econômico-social.

No âmago desse despoje do capitalismo industrial no país e da conseqüente (re)estruturação e expansão estatal é que a ciência da administração começou a ganhar espaço, importância e *status* como atividade profissional e campo de ensino e pesquisa. Dentre as marcas desse início de valorização da racionalidade administrativa, destacam-se a criação do

¹⁴ Tal como esse ‘espírito modernizante’ do Estado demandava administradores públicos, a reconversão tecnoprodutiva da economia – imbricada nos processos de substituição de importação, industrialização e modernização administrativa – exigia técnicos de vários ramos, dentre os quais o administrador de empresa. Ver COVRE (1991).

¹⁵ Utilizando-se da expressão de Celso Furtado em seu clássico *Formação Econômica do Brasil*.

Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ambos introduzindo no Brasil os princípios de administração da escola clássica; o primeiro na organização industrial e o último na máquina governamental.

O IDORT, fundado por intelectuais e empresários na cidade de São Paulo em 1931, é considerado como a primeira instituição de treinamento em administração da América Latina. Reconhecido como sendo de utilidade pública pelo governo federal em 1936, o IDORT, sob o patrocínio da Federação das Indústrias de São Paulo, difundia o ideário/instrumental da administração científica para o empresariado do eixo São Paulo – Rio de Janeiro, servindo até mesmo como entidade de influência destes na política Varguista. (BRANDÃO, 1999).

O DASP, por sua vez, foi criado em 1938 para ser o ‘braço administrativo’ do Estado Novo, assumindo ares de super-ministério onde coexistiam as funções de departamento de administração – relacionadas à pessoal, material, orçamento e O&M – e órgão de assessoria da presidência. No que se refere ao ensino de administração pública, o DASP, dentro de seus esforços na área de recursos humanos, introduziu essa temática disciplinar em caráter de T&D no Brasil, sendo o principal *locus* de seu estudo, divulgação e instrução até o princípio dos anos cinquenta.¹⁶

Enquanto núcleo de propagação das teorias de Taylor e Fayol em geral e das doutrinas de Willoughby e Gulick em particular¹⁷, além de órgão da reforma administrativa entre 1938 e 1945, o DASP redefiniu o *focus* do estudo de administração pública no país dentro do conceito de que “governar é administrar”, suscitando que o enfoque jurídico não era a solução administrativa, senão uma de suas facetas. Segundo Mezzomo Keinert (1994), neste comenos o campo do saber em AP transmutar-se-ia em uma corrente de pensamento de orientação instrumental, mecanicista e prescritiva, ignorando a política e pondo em voga as noções de eficiência, neutralidade e aplicabilidade a qualquer contexto. As evidências para tal se

¹⁶ Sobre a contribuição do DASP ao ensino de administração pública no Brasil ver FISHER (1984, p. 48-54).

¹⁷ F. Willoughby, em “*Principles of Public Administration*” (1929), avança um departamento de administração geral para apoio do chefe do executivo, com atribuições normativas, de direção e controle de unidades de administração (com funções operativas) situadas nos mistérios. Esse é o modelo sobre o qual se concebeu o DASP. L. Gulick, em “*Notes on the theory of public organizations*” (1937), retrabalha os elementos administrativos de Fayol à luz da organização pública, prescrevendo as funções de planejamento, organização, pessoal (*staffing*), coordenação, informação (*reporting*) e orçamento (*budgeting*), sumarizadas na doutrina POSDCORB. Ver WAHRLICH (1979).

encontram nos artigos da Revista do Serviço Público (RSP) publicada desde 1937, e a partir de 1938 sob a editoração do DASP.

Esse contexto em que a administração pública projeta-se como ciência administrativa, do qual o DASP é protagonista, terminou resultando em uma nova carreira no aparelho do Estado: técnico de administração. Embora o termo hoje nos remeta a uma qualificação de nível médio, na época referia-se aos *experts* em serviço público, que “aos predicados morais de decência, honradez e modéstia (...) deveriam aliar uma combinação de qualidades excepcionais: **o comando das mais variadas técnicas e a posse de refinadas habilidades administrativas.**” (SILVA, 1952, p. 6, grifo nosso).

Consoante a máquina administrativa do Estado crescia e a grande empresa – integrada verticalmente – se instalava no país, constatava-se uma escassez de pessoal qualificado para ocupar os cargos de alta e média gerência no serviço civil e na iniciativa privada. Essa carência de profissionais com conhecimentos especializados e domínio ferramental em administração refletia, de certo modo, uma lacuna do ensino superior nacional, até então centrado na formação de advogados, engenheiros e médicos. A respeito deste *gap*, ressalte-se que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, incitava a criação de um curso superior tanto para a gestão de negócios quanto para a planificação econômica.

Enfim, as transformações do Estado e o processo de industrialização em geral, e a criação do IDORT e do DASP sob a égide da escola clássica em particular, constituíam fortes razões para a inclusão da formação, em grau universitário, do ‘administrador profissional’ no Brasil pós-30. No entanto, essas fortes razões – que contribuíram para implantar o ensino de administração em nível de T&D no país – não se equivaleram nas proposições para a institucionalização de um curso superior na área entre 1931 e meados dos anos quarenta, vide, a seguir, o insucesso das reformas educacionais deste período no que tange a tal área do conhecimento.

Desde o estabelecimento do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1931 sucederam-se reformas da educação superior na Era Vargas, regulamentando o ensino superior, tanto público como privado. Retomando a tendência centralizadora do período monárquico – não em termos de monopólio da criação e manutenção das instituições de ensino, mas de controle burocrático pela normatização e supervisão de toda a estrutura

acadêmica – essas reformas decretariam uma legislação extremamente detalhista que, entre outros ordenamentos, dispunha sobre questões como currículos e programas, contratação de professores, duração dos cursos, regime disciplinar, cobranças de taxas e pagamentos de mensalidade. (DURHAM, 2005).

Esse cunho formalista já se fez notar na Reforma Geral do Ensino (1931) de autoria do ministro Francisco Campos (1931) que, ao organizar o ensino comercial do país, prescrevia um curso superior de administração e finanças, intentando um magistério misto de administração pública e de empresas com a grade curricular apresentada no quadro 4.

Quadro 4 – Currículo do Curso Superior de Administração e Finanças criado em 1931

- | |
|--|
| I. Matemática Financeira |
| II. Geografia Econômica |
| III. Economia Política |
| IV. Finanças e Economia Bancária |
| V. História Econômica da América e Fontes da Riqueza Nacional |
| VI. Direito Constitucional e Civil |
| VII. Direito Internacional Comercial |
| VIII. Direito Administrativo |
| IX. Direito Industrial e Operário |
| X. Direito Público Internacional |
| XI. Política Comercial e Regime Aduaneiro Comparado |
| XII. Legislação Consular |
| XIII. Ciência da Administração |
| XIV. Contabilidade das Grandes Administrações |
| XV. Contabilidade Pública |
| XVI. Psicologia, Lógica e Ética |
| XVII. Sociologia |

Fonte: Coleção das Leis do Brasil (1931), vol. II – Atos do Governo Provisório, p. 459.

Contudo, a alta incidência de disciplinas da ciência jurídica não despertava nenhum interesse aos que almejavam às carreiras administrativas, porquanto a tradição do direito administrativo ibérico sobrepunha-se à nascente (e convidativa) ideologia da gerência científica norte-americana. Além disso, no entender de Silva (1958):

“O curso superior de administração e finanças apresentava algumas características estranhas e pilhéricas. Embora chamado curso superior na lei, não era reconhecido como tal pelo Ministério da Educação e Saúde Pública. Era de administração e finanças, mas o diploma conferido aos concluintes era de bacharel em ciências econômicas. Também, exigia dos candidatos, como requisito indispensável, a posse do diploma de perito-contador ou de atuário.” (p. 20).

A bem dizer, parecia tratar-se de um artifício legal para conferir diploma de economia aos contadores (e atuários) de nível secundário, via um pretenso currículo de administração e finanças sob a tutela do direito. Ante essa distorção, o referido curso não encontrou lugar propício ao seu desenvolvimento e as estatísticas revelam que a tentativa foi totalmente frustrada.¹⁸

Nos tempos de Gustavo Capanema à frente da pasta da educação (1934-1945), em meio às disputas, debates e pressões em torno da criação de uma Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas, as discussões sobre o ensino de administração pública são retomadas. Desejoso de corrigir as incoerências do curso superior de administração e finanças, o senador Waldemar Falcão apresentou ao Congresso, em 1935, um projeto de lei que projetava uma escola para o ensino superior de economia, política, administração e finanças, orientando-se, igualmente, pela preocupação político-administrativa e pela finalidade econômico-diplomática. O projeto foi parcialmente acolhido pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, que em substitutivo propôs um currículo unificado de três anos e uma opção entre ciências políticas e ciências econômicas no quarto (e último) ano. Pela exposição de Schwarzman et al. (2000), o atino do ministro Capanema era que os estudos de ciência política formassem técnicos para os *'public affairs'* e que o ensino de economia, além de seu papel tradicional, compartilhasse a função de preparar especialistas para a administração das corporações privadas. Valdemar Falcão discordaria, alvitando que “a preocupação da política é ligar-se, evidentemente, à economia, e que a economia liberal padecia justamente do defeito de isolar os fenômenos econômicos dos fenômenos políticos” (p. 237).

Ademais, no senado o projeto de Waldemar Falcão foi substituído por outro subscrito pela Comissão de Constituição e Justiça, sendo aprovado pelo plenário em 1936. O substitutivo previa a abertura de quatro cursos, quais sejam: atuária, contabilidade, economia e administração pública. Respeitante ao diploma de bacharel em AP, o Art. 16 concedia aos seus detentores as prerrogativas em seqüência:

“a) preferência, em relação aos demais candidatos, para provimento de cargos iniciais da administração pública, sempre que não se tratar de função técnica relativa a outra especialização;

b) preferência, em igualdade de condições, para efeito de promoção nas repartições públicas, sempre que não se tratar de função técnica relativa a outra especialização; e

¹⁸ Ver MOITINHO (1950).

c) preferência, a partir de cinco anos após o funcionamento da Faculdade, para o provimento nos cargos de coletor, estatístico, escrivão, guarda-mor, intendente, tesoureiro, almoxarife, arquivista e oficial administrativo dos serviços públicos.”¹⁹

Embora as proposições – supramencionadas – definissem com clareza as fronteiras do conhecimento da administração pública e de suas aplicações laborais, distinguindo-a do ensino de direito, economia e contabilidade, as mesmas não produziram efeito concreto. O substitutivo do projeto do senador Waldemar Falcão pereceu na Câmara dos Deputados diante da supressão do Poder Legislativo em 1937. A Faculdade Nacional de Política e Economia – tal como idealizada pelo ministro Gustavo Capanema – chegou a ser criada oficialmente²⁰, mas não fora implantada sequer na Universidade do Brasil, pertencente ao governo federal.

No ensino superior de administração, o resultado desses intentos confinados a retórica e/ou projetos de lei foi a subsistência do desprestigiado curso superior de administração e finanças até 1945, o qual era ofertado em alguns estabelecimentos privados que não passavam de extensões das escolas de comércio, ainda que tivessem, muitas vezes, o nome de ‘faculdade’. Decerto, as deformidades curriculares do curso e o seu *status* não-universitário corroborariam para o difícil reconhecimento social da formação acadêmica em administração naquele momento.

Nestas circunstâncias, alguns empreendimentos autônomos com planos inovadores foram postos em prática. No ensino de administração de empresas, salienta-se a fundação da Escola Superior de Administração de Negócios (ESAN)²¹ no município de São Paulo em 1941, inspirada no curso da *Graduate School of Business Administration* da Universidade de Harvard. No ensino de administração pública, por seu turno, o DASP criou programas de capacitação na área que ficaram conhecidos como “cursos do DASP”²². Os principais conteúdos programáticos eram derivados dos ensinamentos da administração científica e complementados pelas normas constitucionais e do direito administrativo. Segundo Gaetani

¹⁹ Apud SILVA (1958), p. 23.

²⁰ Lei nº. 452, de 5 de julho de 1937.

²¹ A ESAN, considerada pelo Conselho Federal de Administração (CFA) como a primeira escola de administração do país, foi encampada em 2002 pela Faculdade de Engenharia Industrial (FEI), constituindo o Centro Universitário UniFEI.

²² Criados no Rio de Janeiro em 1941, os “cursos do DASP” seriam transformados em Escola do Serviço Público em 1958.

(1999), “[esses] programas, em muitos casos, eram articulados com a sistemática de concursos, de modo que muitos cursos revestiam-se de caráter preparatório para as seleções, e outros, de introdutório ao serviço público, no âmbito do período de estágio probatório.” (p. 100).

Nada obstante, o curso da ESAN e os treinamentos do DASP não chegaram a lograr condição de formação acadêmica; afora a desvirtuada regulamentação do curso superior de administração e finanças, conjectura-se, dentre outras suposições, os seguintes obstáculos para a institucionalização do ensino de administração no Brasil entre os anos trinta e o preâmbulo dos anos cinquenta:

- Entre os estudiosos (e críticos) da área do conhecimento de administração, repercutia ainda a velha noção de que as técnicas administrativas não podiam ser transmitidas pelo ensino formal e treinamentos específicos, já que – na interpretação destes – dependiam de qualidades inatas ou de longos anos de experiência. Nesta interpretação, a utilidade de se estudar gestão era questionada pelo juízo de que a competência do dirigente – quer público ou privado – devia-se mais a ‘formação do espírito’ e aptidão do que a tecnicidade e instrução;
- Outrossim, levantava-se a questão se a administração era arte ou ciência. Essa interrogação acabou dificultando a delimitação dos contornos do campo do saber administrativo, confundindo-o com o direito administrativo e, posteriormente, com as ciências econômicas. Assim sendo, o ensino de administração restringia-se a ‘lições’ nos estudos de direito e economia ou, na melhor das hipóteses, se servia de cadeiras optativas nestas faculdades;
- A concepção de uma base comum entre administração e ciências jurídicas e, analogamente, entre administração e ciências econômicas, tardou a emancipação de tal ensino e, por sua vez, a regulamentação da profissão. Indubitavelmente a competição na época entre advogados, economistas e administradores pelo monopólio das funções administrativas – típica das corporações de ofício retratadas pela sociologia das profissões – consistiu num grande entrave para o processo de autonomia intelectual e legitimação acadêmica da ciência administrativa;²³ e

²³ Sobre essa disputa economistas versus administradores em torno da definição de suas bordas profissionais entre o Estado Novo e os anos cinquenta, veja a análise de SILVA (1958, p. 25-31) e a narrativa de SCHWARTZMAN et al. (2000, p. 235-241). Nota-se que os administradores em questão, majoritariamente, diziam respeito aos técnicos de administração do DASP e professores universitários de cadeiras relativas à área.

- A influência européia sobre o movimento de organização do sistema universitário brasileiro naquele período perfaz uma educação superior – no que se refere ao ensino das ciências sociais – clássica, literária e humanística, diferente do ímpeto utilitarista, empírico e pragmático que o ensino de administraçãourgia. Neste contexto, os estudos de gestão não encontraram terreno fértil nas instituições de ensino recém-criadas por causa da ausência e/ou preconceito da prática do *extension work* – essencial para o auto-desenvolvimento disciplinar da área na proporção que gerava um fluxo recíproco de suporte intelectual entre docentes e organizações engajadas na aplicação do conhecimento.

Todavia, essa relutância não se verificou somente no Brasil. Conforme Keinert (1986), na Europa Ocidental, até a II Guerra Mundial, o ensino de administração caracterizava-se pela concentração dos estudos em torno de uma disciplina em estabelecimentos como as faculdades de ciências econômicas aplicadas da Alemanha, as *écoles de commerce* francesas e os *technical colleges* da Inglaterra. No tocante a instrução preferencialmente em administração pública, atraía a atenção a iniciativa do governo francês de fundar, em 1945, a *École Nationale d'Administration* (ENA), destinada a preparar uma elite tecnoburocrática – líderes políticos, altos burocratas e empresários – capaz de contribuir decisivamente para o desenvolvimento do país.

Nos EUA, por outro lado, a formação acadêmica de administradores encontrava-se em franca proliferação. O ensino de administração pública, especificamente, aguçava-se mediante o “*Progressive Reform Movement*” que, sob o ideário da dicotomia política-administração, apregoava que o ‘melhor remédio’ contra o clientelismo era o estímulo à profissionalização do serviço civil. Neste ensejo, a escolarização e capacitação em administração pública era o antídoto contra os custos do amadorismo em governar. George Graham, no livro “*Education for Public Administration*” (1941), mostra que no primeiro quarto do séc. XX, ao passo que o treinamento para o serviço público crescia nos departamentos de ciência política e nas escolas de *management* norte-americanas e se formulavam doutrinas acerca dos processos administrativos no governo, aumentavam as recomendações para a criação de programas acadêmicos e a concessão de graus específicos em AP. Dispunha-se a administração pública a reclamar uma vida universitária própria naquele país. Pugnavam por independência e consideração como disciplina e profissão distintas; e foi nesse panorama que se fundou, em

1939, a *American Society for Public Administration* (ASPA), emancipando-se da *American Political Science Association* (APSA), datada de 1903.

Esse sentido e ânimo ianque à volta do conceito de administração pública como um campo específico de estudo acadêmico afluíam, ulteriormente, no Brasil a começar da “criação de uma entidade que se propunha ao estudo e a divulgação da organização racional do trabalho e ao preparo de pessoal qualificado para administração pública e privada”: ²⁴ a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Resumindo: até então, o cenário de alto teor reformista da Era Vargas – nas rédeas centralizadoras do DASP - fez o *focus* da administração pública desprender-se do direito administrativo, propagando o ideário desse campo do saber enquanto ciência administrativa aplicada as atividades-meio do governo (O&M, orçamento, pessoal e material) tal como prognosticavam os expoentes da escola clássica. Efetivamente, apesar do ramo profissional emergir com a reforma administrativa e a capacitação de pessoal evidenciar-se com os “cursos do DASP”, as tentativas de se estruturar o ensino de AP em uma formação acadêmica não vingaram.

É no encadeamento das ações da FGV entre 1944 e 1952, conduzidas por técnicos transferidos do DASP, que o ensino superior de administração pública institucionalizar-se-á no Brasil. Articulada num momento em que o sistema universitário nacional deslocava-se da referência europeia para a tendência norte-americana, a FGV – com o apoio das Nações Unidas (ONU) e com a cooperação de universidades dos Estados Unidos – instalaria, no Rio de Janeiro, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) que, precursoramente, formaria bacharéis neste campo do saber.

1.2.3 – Das origens da FGV à instalação da EBAP: contexto, preparativos e efeitos

O ideal de um ensino sistemático de administração, nos mais variados níveis e setores de aplicação, independente das universidades brasileiras, remonta às deliberações entre os dirigentes do DASP, a partir de 1943, para a abertura de um centro de estudo com a finalidade específica de fornecer tal instrução. Nas palavras de Luiz Simões Lopes – presidente do DASP

²⁴ Passagem do Decreto nº. 6.693, de 14 de julho de 1944, o qual autorizava o DASP a promover a abertura de uma instituição para o ensino e investigação das ciências administrativas.

desde sua criação até a queda do Estado Novo – “(...) o Brasil precisava melhorar a sua administração pública. Esse era o meu sonho, e só havia uma maneira de realizá-lo: criando escolas de administração.” (apud D’ARAUJO, 1999, p. 13). Essa convicção em torno da formação de quadros para a modernização administrativa do Estado aliada a evidência do enfraquecimento do regime de Vargas – que calharia no esvaziamento do DASP e, por conseguinte, na interrupção dos seus esforços de racionalizar a administração pública –, originou a FGV.

Simultâneo à articulação da FGV no governo federal, o Sindicato dos Economistas do Estado de São Paulo (Sindecon) dirige carta – em julho de 1943 – ao ministro Capanema suscitando a idéia de “elevar ao grau universitário um curso único, em que se enquadrem as especializações de economia, administração e finanças. (...) Naturalmente, dado o interesse evidente pelas especializações nos diversos ramos de atividades públicas e privadas, poderiam ser criadas cadeiras optativas dentro do mesmo curso, cuja conclusão daria um grau único em economia e administração.” (apud SCHWARTZMAN et al., 2000, p. 238). Conquanto a proposta do Sindecon fosse de absorver os estudos de administração geral pelo ensino de ciências econômicas, o Ministério da Educação e Saúde Pública submete a sanção presidencial um projeto de criação do curso de economia que excluía a administração, orientando-se, dentre outros, por intelectuais como Eugênio Gudín e Otávio Gouveia de Bulhões. Assim, o curso de economia abdicaria de sua ‘natureza genérica’ e se especializaria nos altos estudos econômicos.

O resultado é o Decreto nº. 7.988, de 22 de setembro de 1945, que transforma a antiga Faculdade Nacional de Política e Economia, criada em 1937 no ‘papel’, na Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, extinguindo o inviável curso superior de administração e finanças que subsistia desde 1931 e criando os de ciências econômicas e ciências contábeis, este incluindo a atuária. Consolidando as categorias profissionais de economista e contabilista, o referido decreto “deixou inteiramente à margem, porém, o problema da formação específica de homens e mulheres para o exercício de cargos no serviço público, especialmente nos órgãos de estado-maior civil e nas repartições incumbidas de atividades administrativas.” (SILVA, 1958, p. 24).

Ainda que as parcas referências bibliográficas sobre o ensino e a profissão de administração no Brasil não inter-relacionem os fatos, é de se estranhar a coincidência entre a

constituição da FGV e a reforma educacional de Capanema que discernira o ensino de economia dos estudos de administração, extirpando este e emancipando aquele. Todavia, fortuito ou não, renunciaremos a essa questão em vista de sua ínfima relevância para as pretensões deste capítulo.

A regulamentação da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, que estabelecia como ‘escola-padrão’ a Universidade do Brasil²⁵, repercutiria na Universidade de São Paulo (USP) em 1946, resultando na criação da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA)²⁶. Embora o vocábulo ‘administrativas’ conste na denominação da FCEA, o bacharelado em administração instalar-se-ia apenas em 1964. “Sendo a USP um estabelecimento de ensino superior oficial, preferiu-se não se implantar na FCEA cursos que graduassem bacharéis para o exercício de uma profissão ainda não regulamentada por lei” (TOLEDO; TREVISAN, 1984, p. 71). Sem embargo, as graduações em ciências econômicas e ciências contábeis, instituídas desde a fundação da FCEA, incluíam disciplinas de ciência administrativa oferecidas pelo Instituto de Administração (IA). Sob a responsabilidade do IA, também, desenvolviam-se pesquisas, assessorias e treinamentos em gestão, enfatizando-se, até meados dos anos sessenta, a administração pública. Tal como no governo federal, a reforma administrativa no Estado de São Paulo propulsaria o ensino não-formal (preparação, aperfeiçoamento e desenvolvimento) de AP, ministrado pelo IA nesta unidade da federação.²⁷

Enquanto o ensino superior de economia revestia-se de *status* universitário com a sua oficialização e decorrente implantação nas duas mais importantes instituições acadêmicas brasileiras na ocasião – a USP e a Universidade do Brasil –, o ensino de administração matinha-se como área de ‘estudo complementar’ nesses cursos e como política/estratégia de formação de pessoal no âmbito das empresas privadas e do setor público. Embora a figura do assessor econômico ganhe relevo no pós-*Bretton Woods* com a ascensão da ideologia

²⁵ Por iniciativa de Eugênio Gudín a Universidade do Brasil incorporou, em 1946, a Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro – instituição isolada, privada, fundada em 1938 –, passando a se chamar Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE). Atualmente trata-se da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

²⁶ Apesar de concebida em 1934, a efetiva instalação da FCEA ocorreu somente após a institucionalização do ensino de economia e contabilidade em nível superior no Brasil em 1945.

²⁷ A criação do IA, junto a FCEA, objetivava torná-lo um órgão de ensino e pesquisa que subsidiasse o Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo (DSP), um congênere do DASP neste estado. Sobre a orientação (e contribuições) do IA para a racionalização da administração pública na esfera estadual e nos municípios de São Paulo, ver NOGUEIRA (1984).

desenvolvimentista e a ‘atitude’ de planificação no país, justificando o curso de economia, era também inegável a importância do técnico de administração para racionalizar os grandes aparelhos administrativos da indústria e do governo. Sem que uma lei instituísse o ensino superior de administração, de acordo com MARTINS (1989), era recorrente nos documentos/pronunciamentos à época das origens da FGV e da criação da FCEA-USP,

“(...) uma crítica à formação eminentemente humanista dos atores que se ocupavam dos negócios privados e públicos do país, (...) [evocando a necessidade de se investir] enfaticamente contra os autodidatas – que executavam planos com ares de sensatez, mas que em função de seu amadorismo estavam sempre destinados ao fracasso –, pela formação de um novo tipo de tipo de intelectual (...), o administrador profissional.” (p. 665).

A impossibilidade dessa clivagem entre gestores praticantes²⁸ e os administradores profissionais pela, até então, irreconhecibilidade do ensino superior de administração pelos preceitos legais e autoridades educacionais do país, a despeito do empecilho de se instituir tal curso na FCEA-USP, não obstruiu os preparativos da FGV para encabeçar, autonomamente, a graduação nessa área do conhecimento. Alheia às normas (e ao modelo) da educação superior brasileira, a FGV, desde 1948, empenhou-se na criação de uma escola destinada à formação de jovens administradores e à difusão da teoria da administração no país. Projeto de Benedicto Silva – ex-técnico de administração do DASP e funcionário do Brasil na ONU – no ano de 1949, a idéia materializar-se-ia no Instituto Brasileiro de Administração (IBRA) em 1951 e, nas dependências deste, surgiria a EBAP em 1952.²⁹

Entre os objetivos explícitos da EBAP, no ato de sua inauguração, encontrava-se o de “descobrir e lapidar talentos administrativos, (...) conferindo títulos que não tivessem apenas valor acadêmico, mas, principalmente, um conteúdo pragmático, valendo como garantia da prática diária, de aplicações concretas aos problemas da vida administrativa.” (apud COSTA, 1986, p. 52). Quanto aos objetivos subjacentes, nota-se sua interpenetração com os motivos

²⁸ Normalmente bacharéis em direito na direção dos órgãos governamentais e engenheiros no comando das unidades produtivas do setor privado.

²⁹ Sobre os antecedentes da EBAP e os detalhes de sua instalação na FGV, ver MACHADO (1966). Anota-se que o projeto da EBAP, originariamente, é de Roberto Campos que, em 1948, propôs à ONU a criação de uma Escola Nacional de Administração no Brasil, no âmbito da FGV, nos moldes da ENA. É Benedicto Silva, porém, quem converge o projeto para o ensino de graduação. Dentre os preparativos para a implantação deste curso, salienta-se o trabalho do Prof. Luiz Alves de Mattos, diretor do departamento de ensino da FGV, que apoiado com uma bolsa de estudo (*fellowship*) da ONU em 1949, analisou o ensino de administração pública norte-americano estudando *in loco* 22 instituições de ensino deste país.

que originaram a FGV, cujo ideário deriva do DASP. Ou seja, o papel da EBAP era, intrinsecamente, o de prosseguir, noutra nível, aquilo que os “cursos do DASP” vinham propalando desde 1941: a tecnologia administrativa voltada à reforma e/ou modernização da organização público-estatal.

Conforme Moura Castro (1981), nesses anos de estréia do ensino de administração no Brasil – pela via da AP e pelas mãos da EBAP –, os EUA já formavam cerca de cinquenta mil bacharéis, quatro mil mestres e cem doutores por ano nessa área do conhecimento. A respeito do bacharelado em *public administration*, Lordello de Mello (1954) observara que, concernente aos objetivos que tinham em vista, os programas das universidades norte-americanas se classificavam em quatro tipos. Primeiramente, havia os cursos que buscavam preparar o aluno para o ingresso no serviço público, mas dando-lhe uma educação de natureza geral ao invés de um magistério especializado. Neste grupo estavam os programas oferecidos pelas universidades de *Harvard*, *Cincinnati*, *Syracusa* e *Minnesota*. Em segundo lugar, havia as instituições que se preocupavam mais com o preparo de alunos que já pertenciam ao serviço civil e cujos cursos procuravam atender às necessidades das agências governamentais situadas na região, tal como uma escola de governo. O exemplo cabal deste enfoque, segundo o autor, era o programa da Universidade de *Wayne*. Num terceiro tipo encontravam-se aquelas faculdades que mantinham certo equilíbrio entre as duas orientações anteriores, mesclando formação eclética e instrução profissional. Esse era o caso das universidades da *Califórnia do Sul*, *Michigan*, *Nova York* e *Princeton*. Por último, figuravam a maioria das universidades cujo ensino de AP se limitava a algumas disciplinas nos departamentos de ciência política, tal como ocorria nas universidades de *Colúmbia*, *Chicago*, *Yale* e *Wisconsin*.

Essa heterogeneidade de experiências educacionais em AP ainda na década de cinquenta, associada à feição prática-experimental de alguns cursos/programas universitários que prestavam assessoria e capacitação no aparato governamental, logo permitiria a vanguarda dos professores-pesquisadores norte-americanos questionarem a abordagem estreita, insular e, em certa medida, artificial que dicotomizava política e administração, enclausurando a administração pública nas formulações/técnicas da escola clássica. Gradativamente, tornar-se-ia “visível que as diretrizes administrativas eram fortemente afetadas pelo ambiente político do serviço público, e que a idéia de uma atribuição separada, objetiva e científica para a administração pública era mais mito do que realidade.” (BAILEY, 1968, p. 216).

Distante dessas indagações – seja pela inexperiência do Brasil nesse ensino em nível superior, seja pela inexistência de uma comunidade científica nesse campo do saber no país – e diante do relativo déficit de racionalização/eficiência na máquina administrativa do Estado nacional, a FGV, sob a ascendência dos instrutores do DASP e os ditames da assistência técnica norte-americana³⁰, realçou o “como fazer” na formação acadêmica ebapiana, evidenciado pelo currículo que amparou o curso de graduação em administração pública na sua implementação, à mostra no quadro 5.

Quadro 5 – Currículo do Curso Formação em Adm. Pública da EBAP entre 1952-1954*

<p>1º. Semestre</p> <p>Psicologia Sociologia Economia Estatística <i>Disciplina Eletiva</i></p>	<p>1º. Ano</p>	<p>2º. Semestre</p> <p>Psicologia II Sociologia II Economia II Antropologia Cultural <i>Disciplina Eletiva</i></p>		
<p>1º. Semestre</p> <p>Ciência Política História Contemporânea Problemas da Vida Rural Direito Público <i>Disciplina Eletiva</i></p>		<p>2º. Semestre</p> <p>Ciência Política II Cultura Brasileira Contemporânea Problemas da Vida Urbana Inst. Governamentais Comparadas <i>Disciplina Eletiva</i></p>		
<p>1º. Semestre</p> <p>Direito Administrativo Filosofia Política Finanças Públicas Relações Públicas Elementos de Administração Pública</p>	<p>3º. Ano</p>	<p>2º. Semestre</p> <p>Direito Administrativo II Elementos de Administração Pública II Governo e Administração no Brasil Administração Municipal Métodos de Pesquisa em Adm. Pública</p>		
<p>Disciplinas Eletivas</p> <table><tr><td>História da Filosofia Geografia Econômica Língua Inglesa Língua Francesa</td><td>Contabilidade Geral Testes e Medidas Compras e Suprimentos Administração de Pessoal</td></tr></table>			História da Filosofia Geografia Econômica Língua Inglesa Língua Francesa	Contabilidade Geral Testes e Medidas Compras e Suprimentos Administração de Pessoal
História da Filosofia Geografia Econômica Língua Inglesa Língua Francesa	Contabilidade Geral Testes e Medidas Compras e Suprimentos Administração de Pessoal			

Fonte: FGV/EBAP (1954).

* As primeiras turmas formaram-se em três anos. O acréscimo de mais um período escolar no curso foi feito em 1955, passando, então, a ser ministrado em quatro anos. Além disso, até 1964 a graduação da EBAP denominava-se ‘Curso de Formação’ em razão da falta de regulamentação do ensino de administração no país.

³⁰ A assistência técnica norte-americana incluía-se no fluxo da ‘administração para o desenvolvimento’, caracterizada pelo desejo das nações ricas de auxiliar a modernização econômico-social dos países periféricos, criando pré-condições para investimentos de suas empresas multinacionais e incrementando sua zona de influência geopolítica num contexto de guerra fria. No Brasil, desde as origens do DASP, os convênios/acordos bilaterais de administração pública com os EUA direcionaram, ideológica e metodologicamente, o ensino desse campo do saber para as reformas administrativas no Estado, infundindo nessa formação acadêmica uma racionalidade funcional-instrumental. Ver FISHER (1984).

Pelo exposto, o Curso de Formação que prenunciou a EBAP conciliava o embasamento teórico das humanidades (ciência política, sociologia, antropologia, economia, história e filosofia) com uma vertente funcional-instrumental de gerência pública (finanças públicas, relações públicas, administração municipal, administração de pessoal). Neste caso, ressalta-se que a ausência de subáreas da administração como O&M e o fato de ‘administração de pessoal’ ser eletiva, decorria, parcialmente, da falta de professores e da escassez de literatura no país naquela ocasião. Ao passo que a EBAP contratava professores norte-americanos (e brasileiros recém-chegados de treinamento intensivo em universidades dos EUA) e coletava fontes de consulta suscetíveis de serem adotadas como material de estudo, essas disciplinas foram acrescidas e/ou converteram-se em cátedra obrigatória³¹. Além disso, o fato de se ministrarem os conteúdos de gestão tão-somente no terceiro ano, segundo Paulo Motta (ex-aluno – 1961-1964, e professor da EBAP), decorria da inexistência no Brasil de um currículo de administração; “[assim], optou-se por oferecer aos graduandos uma extensa e densa introdução às ciências sociais, [evitando que se cogitasse] que a formação acadêmica em administração era [algo] pequenez, burocrático.” (Entrevista realizada pelo autor).

Destarte, apartado da arena do direito público e, ainda, sem a índole da embrionária ‘administração para o desenvolvimento’, ganhava identidade o ensino superior de administração pública no Brasil, incorporando as cadeiras básicas das ciências sociais e as aplicações das ciências administrativas – notadamente do *scientific management* – no setor público.

A EBAP foi a pioneira e sempre a mais importante dentre as quase duas dezenas de instituições de ensino superior que encetariam o bacharelado em administração pública no país nos quinze anos subseqüentes à sua fundação, tornando-se *benchmark* pátrio (e internacional³²) para o desenvolvimento desse curso. Oportunamente, o monólogo da EBAP que caracterizou o limiar dos anos cinquenta transformar-se-ia em diálogo nacional em meados dos anos sessenta. Na seção 1.3, abaixo, analisar-se-á esse 1º Ciclo do ensino de graduação em AP no país.

³¹ No currículo de 1955, a disciplina de administração de pessoal tornou-se obrigatória. Introduziu-se, também, o ensino de métodos quantitativos – matemática e estatística aplicadas à administração. No currículo de 1957 incluíram-se as disciplinas de O&M e relações humanas. (WAHRLICH, 1964, p. 16).

³² A EBAP foi, no quinquênio 1952-1957, uma escola latino-americana. WAHRLICH (1979) mostra que o ideal de cooperação internacional e as bolsas de estudo concedidas pela ONU possibilitaram, naquele período, que 233 alunos da América Espanhola – administradores e assessores de alto escalão – frequentassem os cursos intensivos (4 meses) de administração pública da escola. Desta forma, o modelo e o *know-how* ebapiano referenciarão a fundação de institutos e faculdades de AP na região.

1.3 A Irradiação do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1952- 1965)

Com a instalação da EBAP, o ensino superior – regular e sistemático – de administração pública dava os primeiros passos de sua história no Brasil. O curso de graduação dessa instituição, o único do gênero no país (e na América Latina) então, deparar-se-ia com as responsabilidades e dificuldades de seu pioneirismo. Na afirmação de Benedicto Silva – co-fundador da EBAP –, a concepção desta escola “(...) era um **projeto quixotesco**, primeiro, porque não havia professores de administração [na acepção de *management*]. Segundo, não havia literatura dessa área do conhecimento em língua portuguesa. Finalmente, não havia estudantes interessados; (...) [no fundo] a imaginação funcionava mais do que o conhecimento de fato.” (apud D’ARAÚJO, 1999, p. 112-113, grifo nosso).

Inevitavelmente, a EBAP sobrepujou – em seu decênio inicial – tarefas árduas hoje esmaecidas pelo tempo: forjou o currículo da graduação em administração pública; formou docentes neste campo do saber; ensinou a tradução de obras e a publicação de manuais, monografias e artigos para constituir uma literatura adequada (e especializada) à formação acadêmica em AP; incorporou disciplinas de conteúdo e aplicações novas no contexto nacional; logrou recrutar – nacionalmente – um alunado disposto a investir numa carreira que ainda encontrava-se em vias de definição; e pugnou pelo reconhecimento do ensino de administração e pela regulamentação da profissão de administrador no país.³³

Ante esses óbices, a graduação da EBAP – destinada a formar egressos do ensino secundário em bacharéis para o exercício de funções administrativas tanto nos órgãos públicos da administração direta quanto nas autarquias, empresas públicas e de economia mista – utilizou-se, no triênio 1952-1954, de campanhas publicitárias e da concessão de bolsas de estudo³⁴ para atrair candidatos que preenchessem, suficientemente, as vagas do curso. Enquanto os cursos de direito, economia e engenharia oferecidos pelas escolas

³³ Para um compêndio dos empreendimentos/esforços da EBAP desde sua fundação até os anos recentes, ver o documento *EBAPE, a escola que faz escola*, publicado na RAP, jan./fev. 2002, p. 151-155. Também, os 50 anos desta escola é, detalhadamente, relatado – por depoimentos – no livro de Boemy e Motta (2002).

³⁴ Em 1954, a EBAP instituiu 12 bolsas de estudo de Cr\$ 2.000 mensais (na época, o salário mínimo era de Cr\$ 2.400) que contemplavam os melhores candidatos que se apresentassem à matrícula. Além dessa quantia, o benefício incluía vantagens na aquisição do material didático e descontos no refeitório. Costa (1984) afirma que esse subsídio (além do vestibular nacional que vigorou até 1961) tornou possível a vinda de alunos de diversos estados do país ao bacharelado da EBAP, dando-lhe um cunho de curso efetivamente nacional. (p. 53). Depreende-se, adicionalmente, que com 25 vagas/ano e 12 bolsas de estudos anuais, quase metade dos alunos recebia o auxílio.

tradicionais acenavam com carreiras consolidadas, a EBAP empenhava-se em divulgar-se, publicizando a importância, o valor e o significado do ‘administrador profissional’.

Com dotação orçamentária da FGV e do Ministério da Educação e Cultura (MEC), e recursos financeiros da ONU, além de um fundo de bolsas – instável – mantido por organizações como Petrobrás, SENAC e governos estaduais, a EBAP desenvolveu-se desde seu estabelecimento até o término dos anos cinquenta³⁵, simbolizando o início da formação acadêmica em administração pública no país, em três aspectos:

- I. No emprego de docentes estrangeiros e brasileiros com instrução e vivência em administração pública, dedicados, em período integral, ao ensino, pesquisa e extensão neste campo do saber;
- II. Na organização de uma ‘biblioteca’ de administração pública, com a catalogação de um acervo basilar e com a publicação (incluindo a tradução) de manuais, revistas e relatórios de investigação. Destaca-se a série ‘Cadernos de Administração Pública’ lançada em 1954, a qual editou cerca de cinquenta títulos antes de 1960, conformando um material didático para o ensino de AP; e
- III. Na adoção e adaptações para o Brasil da tecnologia administrativa norte-americana, principalmente das técnicas/especializações de *house-keep-activities* (atividades-meio) organizacionais aplicadas ao setor público, que se apóiam na vocação instrumental para o estudo das áreas funcionais de O&M, pessoal, orçamento e material.

Com a concretização da EBAP na então ‘capital política do país’, a FGV voltou-se para a criação de uma escola de administração de empresas no ‘coração e cérebro da iniciativa privada’. Em 1954 nascia a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)³⁶, instituindo um bacharelado destinado ao ensino das ‘modernas técnicas empresariais’, ou seja, a outra cara metade da formação acadêmica em administração. Destes feitos de *institution building*, com um centro de preparação de especialistas para a burocracia estatal no Rio de Janeiro e uma *business school* em São Paulo, a FGV introduzia o ensino superior de administração no país. Em relação à administração pública, a práxis ebapiana moldaria um

³⁵ Esse desenvolvimento, porém, foi inconstante. Com o término, em 1956, do convênio com a ONU, e diante da insuficiência das dotações orçamentárias advindas da FGV e do MEC, a EBAP, nos anos de 1957 e 1958, afrouxou-se: declinou o número de alunos na escola e mitigaram-se as atividades de pesquisa e extensão.

³⁶ Sobre as origens e trajetória da EASP, ver COSTA (1984, p. 126-132) e D’ARAUJO (1999, p. 138-175).

ethos no ensino de graduação (e, adiante, na pós-graduação), contribuindo para o surgimento de institutos, escolas e faculdades de AP em capitais de norte a sul, quer nas universidades públicas, quer nas instituições de ensino superior (IES) privadas.

Seis meses após o estabelecimento da EBAP, a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (FCE-UFMG) fundava seu ‘Curso Extraordinário de Administração Pública’, de nível superior, com a finalidade de “(...) atender aos reclamos da área administrativa dos governos, numa época em que a **gerência dos negócios públicos**, dadas as novas tarefas que a expansão econômica e social atribui ao Estado, assumiu primordial relevância” (MACHADO, 1966, p. 79, grifo nosso). Com tal objetivo, o currículo deste curso englobava uma fundamentação (nos dois primeiros anos) e as técnicas administrativas (no terceiro e quarto anos), conforme o quadro 6.

Quadro 6 - Currículo do Curso Extraordinário de Adm. Pública da UFMG entre 1952-1965*

<p>1º. Ano</p> <p>Matemática Geografia Econômica Direito (Público e Privado) Economia I Introdução à Administração Pública Contabilidade Geral</p>	<p>3º. Ano</p> <p>Estatística Aplicada à Administração Relações Públicas Direito do Trabalho Administração de Pessoal Administração de Material Psicologia Aplicada à Administração</p>
<p>2º. Ano</p> <p>Estatística Geral Política Legislação Tributária e Fiscal Economia II Sociologia da Administração Organização & Métodos Psicologia Geral</p>	<p>4º. Ano</p> <p>Técnica Documental Direito Administrativo Contabilidade Pública Finanças Públicas e Adm. Financeira História Social, Política e Econ. do Brasil Planejamento na Administração Pública</p>

Fonte: MACHADO, op. cit., p. 88.

* Em 1965 o curso de administração pública fundiu-se ao curso de administração de empresas (criado em 1954), resultando no ‘curso de graduação em administração’ da FCE- UFMG.

Essa grade curricular – semelhante a da EBAP – atendia a profissiografia do administrador público dos anos cinquenta no Brasil, baseada no *management* da escola clássica aplicado aos órgãos, repartições e agências governamentais ³⁷. Entendia-se, naquela

³⁷ Ver MIRA Y LOPES, E. A Profissiografia do Administrador. In: *Cadernos de Administração Pública - EBAP* (n. 30), 1955.

década, que as funções/ocupações do bacharel em AP referiam-se metódica e meticulosamente às atividades de estruturação, gestão e fiscalização dos serviços públicos.

Além dos currículos que vigoravam na formação acadêmica e nos programas de T&D da época, essa concepção do administrador público é comprovada, naturalmente, pelos títulos dos livros-textos e dos *papers* científicos que se produziam nesse campo do saber. Observe, por exemplo, as denominações de ensaios e estudos documentados pelos Cadernos de Administração Pública da EBAP no quadriênio 1954-1957, redigidas no quadro 7.

Quadro 7 – Amostra dos Cadernos de Administração Pública da EBAP (1954-1957)*

	Designação	Nº.	Ano
1	Publicidade Administrativa no Setor Público	3	1954
2	Teoria dos Departamentos de Clientela	4	1954
3	Departmentalização no Nível Ministerial	10	1954
4	As Funções da Administração de Pessoal no Serviço Público	12	1954
5	Centralização de Compras para o Serviço Público	14	1955
6	Relações Públicas no Governo Municipal	24	1955
7	Classificação de Cargos no Serviço Público	27	1955
8	Principais Processos de Organização e Direção	28	1955
9	A Ambiência da Administração Pública	31	1956
10	Orçamentos Públicos	40	1957

Fonte: Elaboração do autor.

*** Neste período os Cadernos de Administração Pública editorou 40 volumes. Destes, 80% versam sobre temas/assuntos de gerencialismo no serviço público.**

Até 1958 o bacharelado em administração pública no país consistia nos cursos da EBAP-FGV e da FCE-UFMG. Todavia, isso mudaria com a assistência técnica norte-americana; do apoio da ONU à FGV sucedeu o financiamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) que beneficiou, além da EBAP e a EAESP, a UFBA e a UFRGS. Firmado entre o governo daquele país e o MEC em 1959, e designado como Programa de Ensino de Administração Pública e de Empresas (PBA-1), o acordo com a USAID possibilitou o aperfeiçoamento dos bacharelados da FGV e a criação da graduação em AP naquelas universidades federais.³⁸ Somente a UFMG renegou tal auxílio.

³⁸ No âmbito do PBA-1 essas IES receberam uma missão de professores norte-americanos encarregados de elaborar currículos, divulgar métodos de ensino, preparar material bibliográfico e selecionar pessoal para estudos de pós-graduação *stricto sensu* e formação docente nos EUA. Até o término do programa (1965), foram enviados 45 docente-bolsistas àquele país, sendo a *University of Southern California* a anfitriã em administração pública. (MARTINS, 1989, p. 666).

Registra-se que o crescente do aparelho do Estado brasileiro – incluindo governo nacional e subnacionais e suas respectivas administrações indiretas – na virada dos anos sessenta, ocasionava o aumento da demanda por maior e melhor capacidade administrativa, ampliando o mercado de trabalho no serviço público. Equivalentemente, o surto de industrialização no mandato de Juscelino Kubitschek instava pela profissionalização de gestores para as insígnias empresas privadas que se estabeleciam e progrediam no país. Destas oportunidades, o ensino superior de administração se avigoraria. (COVRE, 1991).

Neste pró-ciclo estatal e favorecido pelo PBA-1, a graduação em administração pública irradiar-se-ia nacionalmente. As três IES deste campo do saber avivadas pelo acordo – EBAP-FGV, UFBA e UFRGS –, tornaram-se pólos de difusão desse ensino, seja academicamente (bacharelado e programa de mestrado), seja promovendo cursos de aperfeiçoamento e realizando consultorias (predominantemente, de reforma administrativa). Assinala-se que a EBAP, pela sua senioridade, postou-se como sede – de treinamento e intercâmbio – do PBA-1, disseminando suas *best practices* para as escolas recém-criadas e referenciando a montagem de outras. (FISHER, 1984).

Afora a UFBA e UFRGS, entre 1960 e 1965, as seguintes IES instituiriam o bacharelado em administração pública no Brasil:

- Escola Superior de Adm. da Universidade Federal de Pernambuco, UFPE (1959);
 - Fac. de Ciências Econômicas da Universidade Católica do Paraná, UCPR (1959);
 - Escola de Administração do Estado do Ceará, UECE (1961);
 - Instituto Central de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, UNB (1961);
 - Fac. de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Paraíba, UFPB (1963);
 - Fac. de Ciências Econ. e Administrativas da Universidade de São Paulo, USP (1964);
 - Escola de Administração da Universidade Federal do Pará, UFPA (1964);
 - Fac. de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Amazonas, UFAM (1965);
 - Fac. de Administração da Fund. do Ensino Superior de Pernambuco, FESPE (1965); e
 - Fac. de Adm. da Univ. para o Desenv. do Estado de Santa Catarina, UDESC (1965).
- (MACHADO, 1966; WAHRLICH, 1967).

O quadro 8 expõe o currículo de três destas doze IES quando de suas implantações.

Quadro 8 – Grades Curriculares que Inauguraram os Cursos de Graduação em Administração Pública da UECE, UFBA e UNB em 1961*.

Escola de Adm. do Estado do Ceará (UECE)	Universidade Federal da Bahia (UFBA)		Universidade de Brasília (UNB)
<p>1º. Ano</p> <p>Sociologia Ciência Política Direito Constitucional História Econ. Geral e do Brasil Economia Política Finanças Públicas Introdução à Administração Pública Psicologia Social</p>	<p>1º. Semestre</p> <p>Matemática I Instituições de Direito Geografia Econômica Introdução à Economia Introdução à Administração Língua Inglesa I</p>	<p>2º. Semestre</p> <p>Matemática II Comunicações I Sociologia Análise Marginal Recursos Produtivos Língua Inglesa II</p>	<p>Ciclo Básico (4 semestres)</p> <p>Matemática Estatística Introdução à Sociologia Introdução à Ciência Política História Social, Política e Adm. do Brasil História Econômica do Brasil Geografia Econômica Introdução à Economia Introdução à Administração Técnica de Pesquisa Introdução à Análise do Comportamento Psicologia (+ quatro disciplinas integrativas)</p>
<p>2º. Ano</p> <p>Instituições de Direito Social Instituições de Direito Civil e Comercial Direito Fiscal Direito e Política Internacional Direito Administrativo História Adm. do Brasil e do Ceará Introdução à Administração Pública II Administração Municipal</p>	<p>3º. Semestre</p> <p>Introdução à Estatística Comunicações II Direito Social e do Trabalho I Antropologia Economia Agregada Administração Contábil I Processos Industriais</p>	<p>4º. Semestre</p> <p>Estatística Aplicada Comunicações III Direito Social e do Trabalho II Direito Comercial Administração Contábil II Organizações Brasileiras Psicologia Industrial</p>	<p>Ciclo Profissionalizante (4 semestres)</p> <p>Direito Administrativo Sociologia da Administração Contabilidade Introdutória Contabilidade Pública Análise Macroeconômica Finanças Públicas Planejamento Governamental Administração Internacional Administração Brasileira Organização & Métodos Administração de Pessoal Relações Públicas (+ quatro disciplinas opcionais).</p>
<p>3º. Ano</p> <p>Estatística História Política História das Doutrinas Econômicas Política Econômica Teoria Geral da Organização Téc. de Redação e Correspondência Teoria e Prática de Pesquisa Contabilidade Pública</p>	<p>5º. Semestre</p> <p>Introdução à Ciência Política Direito Administrativo I Finanças Públicas Organização & Métodos I Administração de Pessoal I</p>	<p>6º. Semestre</p> <p>Introdução à Ciência Política II Direito Administrativo II Contabilidade Pública Organização & Métodos II Administração de Pessoal II Funções do Administrador I</p>	<p><input type="checkbox"/> Disciplinas oferecidas pelo Instituto Central de Ciências Humanas para os seus cursos de graduação.</p> <p><input type="checkbox"/> Disciplinas oferecidas pela Faculdade de Ciências Políticas e Sociais para os alunos que optavam pela carreira de administração pública.</p>
<p>4º. Ano</p> <p>História Social e Política do Brasil Planejamento e Adm. Pública Orçamento Público Economia Social do Nordeste Chefia Administrativa Organização & Métodos Administração de Pessoal Administração de Material</p>	<p>7º. Semestre</p> <p>Pesquisa em Administração Pública Problemas de Adm. Estadual Processos de Formulação de Decisão Funções do Administrador II Seminário de Finanças Aplicadas I</p>	<p>8º. Semestre</p> <p>Evolução da Teoria Administrativa Organização & Métodos II Desenvolvimento Econômico-Social Funções do Administrador III Seminário de Finanças Aplicadas II</p>	

* Embora criado em 1959, o bacharelado da UFBA iniciou em 1962.

☐ Semestres comuns à administração pública e à de empresas.

Fonte: Machado op. cit., p. 102, 121 e 139, grifo nosso.

Pelo quadro 8 nota-se que a irradiação do ensino de graduação em AP no país se fazia acompanhar da diversificação do seu *modus operandi*; enquanto o bacharelado da UECE (da mesma forma que na UFPB, UFPE, UCPR e FESPE) era único e exclusivamente de administração pública – tal como na EBAP –, o curso da UFBA (assim como da UFRGS, UFPA e UFAM) mantinham grades curriculares comuns nos dois primeiros anos para os estudantes de administração pública e de empresas, bifurcando-se no terceiro e quarto anos. Na UNB (e similarmente na USP³⁹), o programa de administração pública constava de um ciclo básico com os de administração de empresas (AE), economia e direito, entre o primeiro e o quarto semestre, e de um ciclo profissionalizante à parte, do quinto ao oitavo semestre. Essas três alternativas não incluíam tão-somente o curso da UDESC, o qual integrava as instruções de administração pública e de empresas nos quatro anos, conferindo o diploma de bacharel em administração, sem adjetivações. Esta formação, involuntariamente, renunciava a tendência dos anos setenta para o ensino de graduação em administração no Brasil: a formação de ‘generalistas’ em ciências administrativas.

Nos EUA, desde os anos cinquenta, os especialistas em *public management* propunham (e debatiam) intensa e controversamente a fusão entre o ensino de AP e AE.⁴⁰ A proposta não se consumou, mas resultou na aproximação desses campos do saber no nível de *undergraduate*. Nos anos sessenta, o bacharelado em AP se consolidava com uma formação acadêmica de natureza e escopo geral entre a ciência administrativa e a ciência política, afastando-se da especialização. Destarte, o aprofundamento em uma área, setor ou função pública deslocava-se para a pós-graduação, dilatando-a como expediente de capacitação e aperfeiçoamento para o serviço civil; em 1961, o Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar do governo federal norte-americano enumerava, em relatório de pesquisa⁴¹, 145 programas de estudos pós-graduados em administração pública no país, conduzidos por 83 IES. Em linhas gerais, esses cursos se dividiam em:

- I. cursos acadêmicos de *Masters of Arts* (MA), *Master of Science* (MSc) e *Philosophy Doctor* (PhD) oferecidos em departamentos de ciência política (ou governo), como os das universidades de *Chicago, Yale, Stanford, Johns Hopkins e Wisconsin*; e

³⁹ NA FCEA-USP, as graduações de economia, contábeis, atuária, administração pública e administração de empresas tinham um ciclo básico no primeiro ano que precedia a formação profissional nos três últimos anos, para os cursos diurnos, e nos quatro últimos anos, para os cursos noturnos. (TOLEDO; TREVISAN, 1984).

⁴⁰ Esse fato detalhar-se-á na seção 1.4. Ver subseção 1.4.2, p. 47.

⁴¹ *Graduate Study in Public Administration*. Washington: U.S. Office of Education, 1961. Apud CUNHA (1981, p.10).

- II. cursos profissionalizantes de *Master of Public Administration* (MPA) e *Doctor of Public Administration* (DPA) conduzidos por escolas de *public management* (ou *public affairs*), como as das universidades de *Southern California, Harvard, New York, Princeton e Michigan*.

Não obstante, Waldo (1964, p. 54) observa que no ensino de graduação em AP daquele país, ainda que predominasse uma educação em amplitude ao invés de sua particularização, os cursos tinham, subtendida ou formalmente, alguma ênfase: seja por nível de governo (administração municipal, estadual, federal ou internacional); seja pelas subáreas funcionais da organização pública (recursos humanos, finanças públicas, análise organizacional, dentre outras). Ademais, com o intervencionismo do Estado na economia e o incremento das atividades estatais no cerne do *keynesianismo* norte-americano nos anos sessenta, apareceriam as ênfases de planejamento governamental (desenvolvimento econômico-social, estudos urbano-regionais, política comercial, aspectos regulatórios, e assim por diante) e de análise setorial (educação, saúde, agricultura, assistência social, etc.), vulgarizando as expressões *public sector* e *public policy*, respectivamente. Resumindo: o ensino de administração pública nos EUA regido pelo *Progressive Reform Movement* outrora, transcendia os princípios da administração científica, envolvendo – crescentemente – as diretrizes/funções públicas.

Na América Latina, simultaneamente, o despertar do enfoque da administração para o desenvolvimento (APD)⁴² robusteceria o estudo da macroeconomia, do desenvolvimento econômico-social, do planejamento governamental, da sociologia da administração, dentre outras disciplinas, nos currículos de administração pública; para uma evidência no Brasil, vide o grifo nosso no quadro 8. Tomada como um ideário pelos Estados nacionais no pós-guerra e materializada por uma imersão metodológica voltada para planificação (e execução) de mudanças e/ou transformações sócio-econômicas em um contexto histórico-cultural específico – sobretudo em países subdesenvolvidos –, a APD insuflaria na ambiência do ensino e pesquisa latino-americano em administração pública uma abordagem interdisciplinar, desdobrando-a: ao lado dos estudos técnico-processuais dos fenômenos administrativo-

⁴² Introduzido na América Latina em geral e no Brasil em particular pela assistência técnica norte-americana, a APD relacionou o processo de modernização administrativa (pelo qual o Estado e a sociedade incorporam novas instituições, formas organizacionais e tecnologias que lhes permitam atingir eficiente e eficazmente os novos e/ou renovados objetivos) com o do desenvolvimento econômico-social, integrando as ações de reforma administrativa nas estratégias de planificação econômica; a interrogação era como transformar as burocracias de tipo colonial em instrumentos de mudança social. Ver THOMPSON, 1964; e CAIDEN; CARAVANTES, 1982.

organizacionais do serviço público, erigiam os estudos sobre a ecologia da administração, a estrutura político-administrativa e as instituições de governo comparadas, olvidados pelo apriorismo da gerência científica. As ‘verdades imutáveis para todas as situações’ preconizadas pela escola clássica ianque confrontar-se-iam com os estudos teóricos e empíricos – de pressupostos cepalinos – das condições subjacentes e específicas dos países hispano-americanos e do Brasil. (KLIKSBURG, 1983).

Em consequência, o receituário que prescrevia ‘–tome uma porção de Henry Fayol, adicione-lhe uma dose de Frederic Taylor e misture-as na fórmula de Luther Gulick’, indicado para todo e qualquer mal administrativo no governo, relativizar-se-ia: a administração pública postava-se, cada vez menos, como uma questão de gráficos e organogramas ou de engrenagens e roldanas e, cada vez mais, como um amálgama das atividades público-estatais, culturalmente amoldadas e, portanto, diferenciadas entre as nações. No Brasil, o culto aos ditames/modelos administrativos – mimeticamente – importados seria amenizado com a análise das questões (e problemas) nacionais, avolumando os estudos sobre a história (e a realidade) político-administrativa e econômico-social do país no ensino de administração pública, como se denota no quadro 8. O bacharelado neste campo do saber se incrementava e aperfeiçoava-se, mas o ensino e a profissão encontravam-se, ainda, sem regulamentação.

A regulamentação do ensino de graduação em administração no Brasil inicia-se, indiretamente, pelo reconhecimento do governo federal ao Curso de Formação da EBAP uma década após a sua fundação – Decreto nº. 1108, de 30 maio de 1962⁴³. Atenta-se que, nos tempos idos, a escola diplomara cerca de 200 alunos neste bacharelado em AP. (MACHADO, 1966, p. 40). Sem direitos e prerrogativas para exercerem seu ofício e preocupados com os contornos de seu mercado de trabalho – ocupado por bacharéis em economia e direito –, os egressos da EBAP, conjuntamente com seus professores e técnicos de administração do DASP, empenhar-se-iam para institucionalizar a profissão de administrador no país;⁴⁴

⁴³ Dentre os fatores que levaram o MEC a reconhecer, pela primeira vez, um curso de graduação em administração no país, presume-se: (i) os anseios (e pressões) de eminentes professores da EBAP desde meados dos anos cinquenta; (ii) o florescimento desse ensino em IES federais em decorrência (e pela magnitude) do PBA-1 a partir de 1959; e (iii) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) publicada em 1961 após quinze anos entre discussões e construções, a qual dispunha sobre a ampliação das áreas/campos de estudos no ensino superior nacional, tal como aventava os educadores do Conselho Federal de Educação da época, entre os quais, signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Trata-se, porém, de especulações deste autor baseadas em evidências bibliográficas (e documentais) indiretas e no depoimento do Prof. Paulo Motta (entrevista realizada pelo autor).

⁴⁴ Algumas IES e acadêmicos desta área de conhecimento eram, porém, favoráveis tão-somente a regulamentação do ensino, opondo-se à da profissão. Na EAESP, quando o governo federal regulamentou a profissão, a congregação aprovou uma moção de repúdio a tal “mecanismo de reserva de mercado”.

no final de 1960, organizaram a Associação Brasileira de Técnicos em Administração (ABTA), aliando-se para elaborar um projeto de lei neste sentido.

Nas palavras de Fany Tchaicovsky – presidente da Academia Brasileira de Ciências da Administração, “se o primeiro grande movimento da ciência administrativa no Brasil foi a criação da FGV, a segunda onda foi a pressão gerada pela ABTA para regulamentar a carreira” (apud CRA-RJ, 2005, p. 8); uma das contendas que desagradava os ex-alunos e profissionais de administração era o questionamento dos órgãos de representação dos economistas às atividades dos administradores recém-formados, inclusive, na Justiça do Trabalho com a impetração de mandados de segurança contra as faculdades que ministravam tal ensino e com a invocação de processos contra os bacharéis destes cursos. Das diligências da ABTA adveio o projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados em 1963, pelo deputado (e técnico de administração do DASP) Alberto Guerreiro Ramos. Neste ano o senador Wilson Gonçalves apresentou, também, um texto com modificações, alternativo ao do deputado (e da ABTA). Após dois anos de trâmite, entre embates e contestações, foi aprovada, em 1965, a Lei nº. 4.769, regulamentando a profissão de Técnico de Administração, fundamentada na autoria do senador. Para os detalhes de suas normas, veja o Anexo A.

Após dez meses da regulamentação da profissão, privativa aos bacharéis em administração pública ou de empresas e ‘gestores praticantes’ (indivíduos com, pelo menos, ensino secundário e cinco anos de atividades próprias ao campo profissional do administrador), o Conselho Federal de Educação fixaria o primeiro currículo mínimo do curso de graduação em administração pelo Parecer nº. 307 e Resolução S/N, de 8 de julho de 1966, conforme os preceitos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A profissão e o ensino de administração eram, finalmente, sancionados no Brasil, vinte e cinco anos após a criação da carreira de técnico de administração pelo DASP e metade deste intervalo de tempo depois da instalação do Curso de Formação da EBAP-FGV.

Assim, o ensino de graduação em administração pública, introduzido e semeado no Brasil entre 1952 e 1965, culminava com a instituição da categoria profissional e com a oficialização da formação acadêmica. Nascido sob o signo da gerência científica na EBAP, o bacharelado em AP reproduziu-se em IES pelo país, preponderantemente nas universidades federais, com a ascendência da administração para o desenvolvimento, na proporção que aos processos administrativos do governo agregavam-se as funções econômico-sociais do Estado.

Essa vivacidade e fluidez do ensino superior de administração pública nacional no início dos anos sessenta, marcada pela sua expansão e ratificada pela formação de um corpo de docentes, estudiosos e técnicos neste campo do saber espalhados pelas IES (e centros de T&D e assistência técnica como o DASP, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, dentre outros) no ápice do desenvolvimentismo no país, declinaria em meados dos anos setenta com a erosão do *ethos* da administração pública pelo ‘Estado-Empresa’, resultando na absorção do magistério de AP pela graduação em AE. A seguir, a seção 1.4 elucida esse 2º Ciclo do ensino de graduação em administração pública no país.

1.4 Do Auge à Retração: o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1966- 1982)

1.4.1 – Os tempos áureos: a efervescência da administração para o desenvolvimento

Inquestionavelmente, a regulamentação da profissão de administrador no Brasil em meados dos anos sessenta, ao relacionar a prática profissional à obtenção de título específico, impulsionaria o ensino superior na área do conhecimento de administração. A formação acadêmica em administração pública, aparentemente, encorajar-se-ia com a ordenação de que no serviço público, tornava-se “(..) obrigatória, a partir da vigência da Lei 4.769, **a apresentação de diploma de bacharel em Administração, para o provimento e exercício de cargos técnicos de administração**, ressalvados os direitos dos atuais ocupantes de cargos de administrador.” (Art. 4º., grifo nosso).

Neste contexto, ao sabor da lei e com tempero da assistência técnica norte-americana, o ensino de administração pública experimentou o auge no país: manteve-se a instalação de bacharelados em IES, como na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e no Instituto de Administração e Planejamento da Universidade Federal de Santa Maria-RS (UFSM), ambos em 1967, e seguidamente, na Escola de Administração Pública do Estado do Maranhão (UEMA) em 1968; ampliaram-se os cursos de capacitação nos centros de T&D, como no IBAM e nas escolas de serviço público dos estados da Guanabara (ESPEG) e de Minas Gerais (IAP-MG), para citar os que se sobressaíam; e cresceram as bibliotecas (e publicações) neste campo do saber, custeadas pela USAID e, principalmente, pela Fundação Ford, cuja verba contribuiu para o lançamento da Revista de Administração Pública (RAP) em 1967. A criação do curso de pós-graduação em Administração Pública em 1965 (e do Programa Nacional de Aperfeiçoamento de Professores

de Administração – PRONAPA – em 1966) na EBAP, precedendo o programa de mestrado desta escola, remataria esse período de *boom*.

Na verdade, a ascensão do ensino de administração pública ocorria, concomitantemente, em toda a América Latina, ainda que as iniciativas na região fossem incipientes e, portanto, longínquas da experiência brasileira. Dentre as IES que ofereciam cursos de graduação e/ou especialização em AP, distinguiram-se: a *Universidad de Costa Rica*, em São José (Costa Rica); a *Escuela Superior de Administración Pública*, em Bogotá (Colômbia); e a *Universidad Nacional Autónoma de México*, em Xochimilco (México); ademais, institutos como a Escola Interamericana de Administração Pública – com sede na FGV-RJ e mantida com recursos do BID –, a *Escuela Superior de Administración de América Central* (Costa Rica) e a CEPAL, destacavam-se na oferta de cursos de curta duração e programas de treinamento para funcionários públicos dos países latino-americanos. (KLIKSBERG, 1983; MACHADO, 1966). Neste período, uma marca do ativar científico-acadêmico do ensino e pesquisa em administração na América Espanhola e no Brasil foi a fundação, em 1967, do *Consejo Latinoamericano de las Escuelas de Administración* (CLADEA), congregando oito IES da região, entre as quais a FGV. Outrossim, é a criação do *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), em 1972, afiliando escolas de governo.

No Brasil, ao contrário dos países latino-americanos onde o número de escolas (e programas) de graduação em administração pública e administração de empresas se equivalia, o bacharelado em AP suplantava o bacharelado em AE em número de cursos, matrículas e formandos: na metade dos anos sessenta, dos 31 cursos de administração – em nível de graduação – no país, dois terços, aproximadamente, eram de administração pública ou enfatizavam este campo do saber; além disso, dos 2.192 alunos matriculados no ensino superior nacional na área do conhecimento de administração em 1965, 261 eram graduandos do curso de administração pública da EBAP. Acrescentando-se os estudantes da UFBA, UECE e UNB, por exemplo, cujas graduações eram tipicamente de AP (vide o quadro 8), abeira um quarto dos discentes de administração naquele ano.⁴⁵

⁴⁵ Fundamentado em MEC (1966); CAPES (1967); WAHRLICH (1967); INST. ROBERTO SIMONSEN (1969).

Mais do que a desconsideração do técnico de administração como profissional liberal (o que mudaria com a Lei nº. 4.769 e com o Decreto nº. 61.934 ⁴⁶), talvez, uma explicação para o predomínio do ensino de AP sobre o ensino de AE no Brasil até o prelúdio do milagre econômico, era a hegemonia do ‘administrador patrimonial’ ante o ‘administrador profissional’ nas empresas nacionais. Bresser Pereira (1966) considera este como “o indivíduo que, sem possuir a propriedade da empresa, toma decisões [gerenciando-a] com autoridade, competência e eficiência nos moldes racional-legais, formal e impessoalmente”; e concebe aquele como a “pessoa cujo poder para decidir e agir na empresa deriva da sua propriedade, identificando-o com a figura do empresário ou parente/amigo deste.” (p. 90). Neste caso, tanto na América Latina como no país, o processo de industrialização defasado e tardio deteve a separação entre a gestão e a propriedade da empresa, desestimando o ‘administrador profissional’ e, por conseqüente, a formação acadêmica em administração de empresas. Não obstante, o quadro vagaroso e desalentador do ensino de AE inverter-se-ia, completamente, pós-64; Covre (1991) mostra que o ingresso de empresas multinacionais, o aporte de capital estrangeiro nas empresas nacionais e a burocratização – na acepção burocrático-weberiano – das empresas brasileiras, em um macroambiente de crescimento econômico, concorrência inter-organizacional e inovações tecnológicas, expandiriam os cursos de AE e afins, principalmente, a partir da reforma universitária de 1968.

Em contrapartida, a profissionalização do serviço público, com a admissão – gradual – pelo sistema de mérito no governo federal, introduzida pelo DASP, estimulou o ensino superior de AP no Brasil entre a racionalização administrativa no Estado Novo e o desenvolvimentismo no governo JK. Neste ínterim, além de servir-se de ‘administradores políticos’ – cujo poder emana do prestígio, indicação pessoal e/ou do processo partidário-ideológico –, o serviço civil ampliou a carreira de técnico de administração, empregando, por concursos públicos, administradores profissionais, entre os quais bacharéis em administração pública. Assim, a estruturação (e a expansão) do mercado de trabalho público-estatal, sobretudo na administração direta, ensejou a origem e irradiação – abordada na seção 1.3 – do ensino de graduação em administração pública no país, o qual precedeu e, inclusive, impulsionou o encetamento e propagação do bacharelado em administração de empresas; de fato, o surgimento da Fundação Getúlio Vargas, a qual, através da EAESP, introduziu a

⁴⁶ Apesar de a Lei Federal nº. 4.769 instituir a profissão de técnico de administração em 1965, somente em 1967 o Decreto-Presidential nº. 61.934 dispõe sobre a regulamentação do seu campo, atividade e exercício profissional, acrescentando-a ao Grupo da Confederação Nacional das Profissões Liberais anexa à CLT.

formação acadêmica em AE no Brasil, deu-se pelo setor público, sendo a FGV em geral e a EBAP em particular, descendentes do Departamento Administrativo do Serviço Público. Aliás, foi o DASP quem imbuíu o paradigma da ciência administrativa no país, aplicando-o nos estudos de administração pública, como relatou a seção 1.2.2.

Desta inter-relação entre os campos do saber de AP e AE, Mezzomo Keinert (1996) argumenta que as ciências administrativas no Brasil tiveram uma gênese intrincada: “se, para se construir, a administração pública recorre ao paradigma da administração de empresas [no caso, a gerência científica], esta, por sua vez, beneficiou-se do surgimento da administração pública para sua afirmação.” (p. 6). Tal fato, verificado no desenrolar científico da área do conhecimento de administração no país, observa-se, também, na evolução dos cursos de graduação em AP e AE; na FGV e UFMG, por exemplo, IES precursoras do bacharelado em administração, o magistério de AP antecedeu o de AE. Provavelmente, a dessemelhança entre as conjunturas do Estado e das empresas brasileiras e seus impactos no mercado de trabalho do administrador profissional – supramencionados – explique essa peculiaridade que se estendeu desde a instalação da EBAP até meados dos anos sessenta.

No irromper do regime autoritário, com a inserção da modernização administrativa no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), retomou-se a agenda de reforma administrativa, agora, como subsídio (e condição) para o desenvolvimento nacional. Nesta circunstância, o treinamento e a assistência técnica em administração pública avolumaram-se, notavelmente, na EBAP, UFBA e UFRGS. Essas escolas, através de suas fundações, participavam ativamente da elaboração, implantação e avaliação de políticas/estratégias administrativas, tanto nos estados que as abrigavam como em âmbito regional e no governo federal. FISHER (1984, p. 63-71) mostra que os docentes (e técnicos) dessas IES, treinados e/ou aperfeiçoados nos EUA pelo PBA-1, progressivamente, envolveram-se com o setor público, ora como executivos de alto escalão, ora como consultores externos: um e outro como difusores de reformas administrativas sob a égide da administração para o desenvolvimento. Neste permeio, o ensino de graduação em AP no país, em seu auge, reconhecido pelo MEC, divulgado entre os vestibulandos e regulamentado como profissão, ampliou suas vagas – aumentando as matrículas⁴⁷ – e ajustou seus currículos, diversificando-o com a APD e incrementando-o com eletivas, como demonstra o quadro 9.

⁴⁷ Em 1968, o bacharelado da EBAP, por exemplo, tinha 422 alunos em seus quatro anos. (GUERREIRO et al., 1968).

Quadro 9 – Grades Curriculares dos Cursos de Graduação em Administração Pública da EBAP-FGV e da FCEA-USP em 1965.

Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP-FGV)			Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA-USP)		
1º. Semestre Complementos de Matemática Português e Redação Oficial I História Contemporânea Geografia Econômica Introdução à Administração I Fundamentos de Psicologia			Ciclo Básico Complementos de Matemática Sociologia Geral e Aplicada Instituições de Direito Geografia Econômica Geral e do Brasil Introdução à Economia Contabilidade Geral		
2º. Semestre Estatística Aplicada às Ciências Sociais Português e Redação Oficial II Instituições de Direito Contabilidade Geral I Introdução à Administração II Psicologia Social			2º. Ano Estatística Geral Ciência Política História Econômica e Política Sistemas Econômicos e Políticos Comparados Introdução à Administração Microeconomia e Formação de Preços Públicos		
3º. Semestre Sociologia I Ciência Política I Economia I Métodos de Pesquisa Contabilidade Geral II (+ uma disciplina eletiva do 2º ano)			3º. Ano Direito Administrativo Teoria da Administração Pública Finanças Públicas Técnica Orçamentária Administração Financeira da Empresa Pública Teoria do Desenvolvimento Econômico		
4º. Semestre Sociologia II Ciência Política II Economia II Direito Constitucional Organização & Métodos (+ uma disciplina eletiva do 2º ano)			4º. Ano Economia Brasileira Planejamento Governamental Relações Internacionais Administração dos Serviços Públicos e Sociais Organização e Administração Sindical Administração do Pessoal e do Material		
Eletivas História Social e Política do Brasil História Econômica do Brasil			Antropologia Cultural Compras e Suprimentos		
5º. Semestre Economia III Direito Administrativo Governo e Administração no Brasil Finanças Públicas I Administração de Pessoal I (+ uma disciplina eletiva do 3º ano)			6º. Semestre Introd. ao Desenvolvimento Brasileiro Problemas de Chefia Adm. de Autarquias e Empresas Públicas Finanças Públicas II Administração de Pessoal II (+ uma disciplina eletiva do 3º ano)		
Inst. Governamentais Comparadas Partidos Políticos			Processo Legislativo Filosofia Política Contabilidade de Custo Comunicações Adm.		
7º. Semestre Planejamento Governamental Orçamento Relações Públicas (+ três disciplinas eletivas do 4º ano)			8º. Semestre Planejamento Econômico Adm. Financeira e Contabilidade Pública Legislação do Trabalho (+ três disciplinas eletivas do 4º ano)		
Administração Municipal Adm. da Previdência Social Problemas da Vida Urbana Problemas da Vida Rural			Legislação Tributária Legislação Comercial Adm. Internacional Abastecimento Público Processo Decisório Adm. da Produção Mercadologia Finanças Empresariais		

☐ Comum aos cursos de graduação de Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Ciências Atuariais, Administração de Empresas e Administração Pública.

Observação: o curso em período noturno mantinha essa mesma grade curricular, porém, distribuída em cinco anos.

Fonte: Machado (1966), p. 65-67; Toledo; Trevisan (1984), p. 73-74.

No Rio de Janeiro, cenário principal do ensino de administração pública, a EBAP, na dianteira das IES nacionais que ofertavam o curso de graduação neste campo do saber, revisava sua grade curricular, enxertando matérias características da administração para o desenvolvimento (introdução ao desenvolvimento econômico brasileiro, planejamento governamental e planejamento econômico) e aumentando as disciplinas de recorte organizacional (e funcional), tais como administração de autarquias e empresas públicas, problemas de chefia e administração de pessoal II. Pelo quadro 9, percebe-se – adicionalmente – que em consonância com a LDB de 1961, a EBAP flexibilizou seu currículo, permitindo a escolha de cadeiras eletivas a partir do segundo ano. Decerto, enquanto o ensino de instituições governamentais comparadas, partidos políticos, processo legislativo e administração municipal eram eleitos pelos alunos com interesse nos estudos sobre política e/ou vocação para trabalhar no governo, os conteúdos de compras e suprimentos, mercadologia, finanças empresarias e administração da produção – relativos à administração de empresas – atraíam os estudantes que pretendiam uma formação acadêmica em gestão e/ou aspiravam por cargos/funções gerenciais em empresas públicas e privadas.⁴⁸

Naquele momento a EBAP preocupava-se, também, com os aspectos de seleção de seu vestibulando, com a formação acadêmica de seus discentes e com a inserção de seus egressos no mercado de trabalho. Das inquietações dos professores, indagava-se:

- “ – Quem se inscreve no vestibular da EBAP sabe realmente o que é ser técnico de administração pública e dispõe de um mínimo de qualificações indispensáveis ao exercício dessa função?
- Que espécie de provas de seleção permite descobrir os candidatos mais adequados ao exercício das funções de técnico de administração pública?
- Que traz o professor da EBAP para o processo de ensino-aprendizagem, além do conhecimento teórico de sua matéria?
- É possível fazer do ensino ebapiano uma atividade teórica e prática a um só tempo?
- Que métodos de ensino permitem ir além da teorização, contribuindo para o tirocínio profissional?
- Por onde andam os diplomados pela EBAP, e até que ponto lhes tem sido verdadeiramente útil a cultura geral e especializada recebida nos bancos escolares desta escola?”

(BAUZER, 1965, p. 2).⁴⁹

⁴⁸ Entrevista com Bianor Cavalcanti (ex-aluno – 1968-1971, e professor da EBAP).

⁴⁹ Essas questões nortearam um projeto de pesquisa extenso e profícuo conduzido por Riva Bauzer, docente de psicologia na EBAP. A pesquisadora estudou os calouros de 1964, acompanhando-os até a conclusão do curso (e o ingresso no mercado de trabalho) em 1967. Ver BAUZER (1967).

A reflexão em torno destas e outras questões produziram efeitos práticos e úteis; em 1967, a EBAP – pioneiramente – transitou do regime seriado ao sistema de crédito, permitindo que o graduando se inscrevesse em disciplinas, fossem obrigatórias ou eletivas, conforme seu juízo, resguardadas as condições/requisitos estabelecidos pelo regimento do curso. Em adição, amparada pela lei e imbuída pelo adágio de que “ninguém vale pelo que sabe, mas pelo que faz [o sabe fazer] com o que sabe”, a escola opulentou os estágios de seus estudantes, valorizando a instrução profissional *in the job* como complemento da formação acadêmica.⁵⁰

Em São Paulo, palco fundamental do ensino de gestão empresarial – pela pujança, especialmente, da EAESP –, a FCEA-USP implementava, em 1965, os cursos de graduação em administração de empresas e administração pública, cada qual com seu currículo a partir do segundo ano. Com sistema de ensino anual, diferente da EBAP onde o curso era semestral, a graduação em administração pública da FCEA-USP inaugurava-se, tal quais suas congêneres, comungando a administração para o desenvolvimento com a gerência pública (vide o quadro 9). Chama atenção, a mais, a disciplina de ‘organização e administração sindical’, destoante e inovadora no ensino de administração pública brasileiro; destoante porque não se registrava tal cátedra no currículo dos cerca de vinte bacharelados em AP à época; e inovadora porquanto abarcava o estudo de uma organização pública não-estatal.

Apesar das diferenças do estágio evolutivo entre os bacharelados em administração pública da EBAP e da FCEA-USP na ocasião, recém-instalado e conformando-se nesta e em culminância naquela – com mais de sessenta disciplinas espalhadas por sete departamentos –, ambas entremearam a administração para o desenvolvimento em seus currículos. A reforma curricular na EBAP e grade curricular inaugurativa da FCEA-USP, em 1965, tal como propalava a ONU⁵¹ (e a CEPAL na América Latina) e no esteio do pensamento econômico no Brasil à BNDE (e do recém-criado IPEA), incluíram o binômio planejamento-desenvolvimento teleologicamente na tecnologia administrativa.

⁵⁰ Embora o Conselho Federal de Educação sugerisse a incorporação do estágio para todo e qualquer curso superior tão-somente em 1966, a EBAP desde 1963 facultava tal atividade utilizando-se de comissões de estágios e, até mesmo, proporcionando auxílio financeiro para os alunos arcarem com as despesas que tal prática incorria. Sobre a importância e magnitude do estágio profissional dos bacharelados no antanho da EBAP, ver a obra *Estágios para Estudantes de Administração: a experiência da EBAP*, de autoria de Marina Brandão Machado e publicado pela FGV em 1970.

⁵¹ Ver ONU. *Manual de Administración Pública: conceptos e prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 1961.

Logo, se a instalação da EBAP (1952) correspondeu a um período da história político-administrativa brasileira de burocratização do aparelho público-estatal à luz do *scientific management*, enxerga-se em 1965, pelas adaptações no currículo ebapiano e à vista da concepção do curso da FCEA-USP, que essas IES adequavam-se à fase de administração para o desenvolvimento do Estado nacional, a qual se alicerçava na planificação econômica e na política governamental.

A APD, em voga, apresentava-se como atividade para o administrador público, com doutrina formulada (arcabouço teórico) e funções executivas (campo profissional). Sua evidência como conteúdo de ensino e ocupação administrativa no país é constatado: (i) pela realização do I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1964, resultando na criação da Escola Interamericana de Administração Pública, sediada na FGV e financiada pelo BID; (ii) pela produção científica que versava sobre o eixo-temático educação-trabalho na administração para o desenvolvimento no país – ver Bouzan (1966), Guerreiro Ramos (1968), Katz (1969), Moore; Hilman (1971) e Sá e Silva (1971); e (iii) pelas grades curriculares dos cursos de graduação (e da principiante pós-graduação) em administração pública em meados dos anos sessenta. Sem embargo, como a APD convergiu mais para uma carreira – independente de um curso superior – e menos para a profissão de técnico de administração, a capacitação técnica-instrucional (cursos de treinamento, vivências, etc.) prevaleceu à formação acadêmica.

Ainda, salienta-se que ao apogeu da APD no Brasil (e na América Latina) seguiu-se a decaída da assistência técnica em administração pública dada pelos EUA aos países em desenvolvimento. Esse fato, paralelo a redução dos recursos governamentais para o ensino e pesquisa neste campo do saber nas universidades norte-americanas, relacionava-se com a

“(...) convicção de que a chave do desenvolvimento econômico-social não era tanto o aperfeiçoamento [organizacional] da administração pública, mas sim efetivas políticas nacionais para a alimentação do crescimento econômico, (...) [fundamentadas] na gerência econômica, no investimento em infra-estrutura e no fortalecimento da política exterior-comercial.” (CUNHA, 1981, p. 13).

O fim do PBA-1 em 1965, em uma época em que a reforma administrativa é incorporada (e substituída, parcialmente) pelo planejamento econômico, augurava a retração do bacharelado em administração pública no país.

1.4.2 – A retração do bacharelado em administração pública no país pós-70: as macrocausas e as consequências sobre a formação acadêmica em AP

Nos EUA, desde a propagação da dicotomia política-administração pelo *Progressive Reform Movement* e, notadamente, a partir dos anos quarenta com a fundação da ASPA, os estudos de administração pública emanciparam-se da ciência política e constituíram um *rol* acadêmico baseado na escola clássica, perfazendo uma comunidade científica na qual o ensino e a pesquisa em AP desenvolviam-se pelo paradigma da AE.⁵² Para Waldo (1964),

“a administração de empresas e a administração pública cresceram como disciplinas aliadas e seus mútuos empréstimos, especialmente os feitos pela administração de empresas à administração pública, têm sido vultuosos. O inspirado ímpeto de muitos dos primeiros estudiosos da administração pública foi o de aplicar métodos empresariais ao governo. Se considerar-se o movimento da gerência científica como inerente à administração de empresas, então o débito da administração pública para com a administração de empresas é realmente grande.” (p. 92).

Desse entrelaçamento entre AP e AE é que dimanaram as idéias (e discussões) naquele país – referidas na seção 1.3 (p. 35) – sobre a integração desses campos do saber no ensino superior, a fim de unificá-los em uma grade curricular, tanto no nível de *undergraduate* como de *graduate*. Acerca dessa proposta, Lynton Caldwell, no artigo “*Public Administration and the Universities: a half-century of development*” (1965), alegava que

“partindo dos principais conceitos básicos extraídos da teoria dos sistemas, do processo decisório, dos estudos de comportamento [behavioristas] e análises organizacionais tradicionais, podemos conseguir (...) uma síntese que transcende os enfoques concorrentes em voga [entre a AE e a AP]. As perspectivas mais promissoras para o estudo da administração nas universidades estão no desenvolvimento de um conceito genérico integrativo para as organizações(...). No mundo moderno, nenhuma linha divisória muito nítida separa a administração governamental dos processos administrativos da sociedade em geral [e do setor privado em particular]. Os estudos das ciências administrativas nas universidades terão que acabar correspondendo a essa realidade.” (apud WAHRLICH, 1967, p. 258).

Grosso modo, esse desígnio não se espalhou em sua inteireza; porém, avizinhou os *undergraduates* de AP e AE em diversas IES norte-americanas que ofertavam esses cursos, com a justaposição de cadeiras gerais e comuns a essas ramificações em detrimento de matérias específicas (e inconciliáveis entre tais); isto é, desistia-se do especialista em um dos campos do saber em prol do generalista na área do conhecimento de administração, protelando o aprofundamento para o nível de ensino de *graduate*, no caso, os cursos de pós-graduação.

⁵² Ver seção 1.2 (subseção 1.2.2, p. 21-22).

No Brasil, as alterações em torno do ensino superior de administração que precederam seu estabelecimento, comumente, interdependiam os campos do saber de AP e AE. A ocasião – meados dos anos quarenta – urgia à formação acadêmica do administrador profissional tanto para a gerência dos negócios/serviços públicos quanto para a gestão das instituições/indústrias privadas. Mesmo quando se defendia, separadamente, a criação de escolas de administração pública ou de empresas, a exposição de motivos de uma fazia-se acompanhar de menções a instância da outra; veja, por exemplo, a constituição da FGV, originando a EBAP e a EAESP.

Os cursos de graduação em administração pública nasceram distintos ou conjugadamente com o ensino de administração de empresas. Vimos que na EBAP e UECE os bacharelados em AP conceberam-se, exclusivamente, para o estudo deste campo do saber. Na UFBA e UNB, alternativamente, os cursos de AP e AE partilhavam um ‘ciclo básico’ de dois anos. Sob tais organizações acadêmico-curriculares o ensino superior de AP se disseminaria pelo Brasil até o final dos anos sessenta; o momento de inflexão, porém, é a fixação do currículo mínimo em 1966, agrupando o ensino de AP e AE em: “(...) matérias de cultura geral, objetivando o conhecimento sistemático dos fatos e condições institucionais em que se insere o fenômeno administrativo, em [cadeiras] instrumentais, oferecendo modelos e técnicas, de natureza conceitual ou operacional, vinculadas ao processo administrativo, e, finalmente, as de formação profissional.” (CFE, Parecer nº. 307/1966, p. 2). O quadro 10 exhibe o elenco de disciplinas que, minimamente, deveriam constar da formação acadêmica de técnico de administração, quer público ou de empresas.

Quadro 10 – Currículo Mínimo do Curso de Graduação em Administração em 1966.

<p>I. Matemática II. Estatística III. Instituições de Direito (incluindo noções de ética) IV. Legislação Social V. Legislação Tributária VI. Sociologia Aplicada à Administração VII. Psicologia Aplicada à Administração VIII. Teoria Econômica IX. Economia Brasileira X. Contabilidade XI. Teoria Geral da Administração XII. Administração Financeira e Orçamento XIII. Administração de Pessoal XIV. Administração de Material</p>	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A esse elenco de matérias se incorporava obrigatoriamente o direito administrativo para a opção em administração pública, ou a administração de produção/vendas para a opção em administração de empresas; e • Para a obtenção do diploma, os alunos tinham que realizar um estágio supervisionado de seis meses, junto a órgão do serviço público ou na empresa privada, segundo sua opção de curso. • A carga-horária (mínima) para o curso era de 2700 horas-aula.
--	--

Fonte: CFE, Parecer nº. 307/1966 e Resolução S/N, de 8 de julho de 1966, p. 11.

Esse parecer e o projeto de resolução que o acompanha (vide o Anexo B), os quais determinaram o currículo mínimo do curso de graduação em administração no Brasil, apoiou-se nas premissas do debate (e pendor) norte-americano – supracitado – em torno da integração entre o ensino de AP e AE no nível de *undergraduate*. Eis o argumento e o desfecho da seção intitulada “Administração Pública e Administração de Empresas”, parte integrante dos documentos em questão:

[Argumento] **“São exatamente as condições reais vigentes nos vários países que vêm determinando a convergência das duas linhas de administração.** Sejam razões sociais, como as apontadas nos EUA – a mobilidade da política de emprego, nos dois lados, e a aproximação crescente entre o público e o privado; sejam razões econômicas, que integram num esforço comum, de forma igualmente progressiva, a ação do Estado à das empresas, sobretudo nos países em desenvolvimento; sejam razões pragmáticas, visando a emprestar maior eficácia à administração pública, fazendo-a assimilar as técnicas da administração empresarial; por todas essas razões, vem-se acentuando a convergência.” (p. 8, grifo nosso).

[Desfecho] **“De nossa parte, optamos pela integração flexível.** Além das razões doutrinárias, essa integração encontra apoio na Lei nº. 4.789, que não discrimina os dois campos, e nos resultados da experiência brasileira. (...). Reconhecemos que a atividade administrativa se caracteriza pela grande diversificação das ocupações, e pelo nível de especialização de cada um de seus ramos. Este fato não invalida o currículo integrado, com virtualidades para cobrir todas as variantes da profissão, mas prevê a eventual necessidade de especialização avançada, na medida das possibilidades da escola e do mercado de trabalho.” (p. 8, grifo nosso).

Por influxo desta deliberação, quase que a totalidade dos bacharelados em administração criados a partir de 1967 integrou o ensino de AP e AE, contrapondo-se ao modelo predecessor (e precursor desses cursos no país) que diferenciava a formação acadêmica entre esses dois campos do saber, com a estruturação de cursos (ou habilitações) para cada qual. Já nas IES que ofertavam os cursos de AP e AE à parte (como na FCEA-USP) ou que tão-somente ofereciam o curso de AP (como na EBAP), antecedendo tal parecer, cogitava-se fundi-los em um currículo e desfazer a especificidade do curso, respectivamente, reorientando-se para um ensino de graduação, único e generalista, em ciências administrativas.

De acordo com WAHRLICH (1967) a EBAP tencionava, desde 1966⁵³, ampliar-se, conferindo, além do diploma de bacharel em administração pública, o diploma de bacharel em

⁵³ Nesse ano, a FGV encarregou os diretores da EBAP e da EAESP de estudarem as necessidades/possibilidades para a instituição do ensino de AE no Rio de Janeiro e de AP em São Paulo. (p. 249).

administração de empresas, visto que pelo menos um terço dos seus concluintes ingressavam no setor privado. Na oportunidade, a escola analisava quatro alternativas, a saber:

- I. Criação de uma escola de administração de empresas na FGV-RJ;
- II. Criação de um curso de administração de empresas na EBAP;
- III. Ampliação e diversificação da graduação da EBAP, com currículo comum nos dois primeiros anos entre AP e AE e programas de ensino apartados nos dois últimos; e
- IV. Currículo integrado, completamente, entre AP e AE nos quatro anos da graduação ebapiana, sem opção formal, quer por AP, quer por AE. Os alunos poderiam, entretanto, enfatizar um ou outro campo do saber com a escolha de disciplinas optativas.

Os custos que a FGV incorreria para criar uma nova escola (ou um novo curso) no Rio de Janeiro e, secundariamente, a competição entre ambas, descartariam as alternativas I e II. Embora econômica, a alternativa III desvalorizaria o diploma de administração pública, pois, tal como acontecia na UFBA, ao concluírem o segundo ano, os alunos, majoritariamente, optariam pelo programa de ensino em administração de empresas; ou seja, os estudantes, possivelmente, abdicariam da vocação para o serviço público pelas perspectivas do mercado de trabalho na iniciativa privada. Logo, restava à alternativa IV; para o corpo docente da EBAP a integração entre AP e AE era a solução, tanto por eliminar as inconveniências de gastos e as inapropriadas disputas entre os campos de saber para o ensino de AP, quanto pela sua adequação para o ensino superior de administração em “(...) economias em desenvolvimento, como a brasileira, onde a flexibilidade [era] tão ou mais importante que a especialização.” (WAHRLICH, op. cit., p. 253).

Assim, a divisão ou junção dos bacharelados em administração pública e administração de empresas tornou-se um tema instigante e polêmico no Brasil desde a vigência do currículo mínimo de administração. Na III Conferência Nacional de Administração Pública, Guerreiro et al., na comunicação “Formação Acadêmico-Profissional do Administrador”, como professores da EAESP e porta-vozes desta escola nesta reunião, apresentaram a posição do seu corpo docente em relação a tal problemática, traduzidas na afirmação, proposição e desfecho que seguem:⁵⁴

⁵⁴ Os autores da comunicação são os professores Bruno Guerreiro, Carlos Malferrari, Claude Machline e Orlando Figueiredo. Tal trabalho foi publicado como documento na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1968.

[Afirmção] “Quiseram as circunstâncias que as primeiras escolas de administração instituídas no país fossem claramente orientadas, umas para o ensino da administração de empresas, outras para o ensino da administração pública, numa bipolaridade que acompanhava a divisão das atividades administrativas em privadas e públicas, norteadas geograficamente, as privadas, em torno de São Paulo, o grande estado produtor, as públicas, em torno do Rio de Janeiro, na ocasião, capital da República.” (p. 298)

[Proposição] “Devemos investigar primeiro se existem realmente duas administrações diversas, a reger dois mundos distintos, o da empresa privada e o da repartição pública; não cremos que seja justificada a dicotomia e tudo parece indicar que esta separação, na conceituação e no ensino, é mais de conveniência do que de fundo. (...) Cabe perfeitamente indagar se não seria oportuno reunir, nos mesmos bancos escolares, os administradores privados e públicos, a fim de que os primeiros se tornem ainda mais conscientes de suas responsabilidades sociais e de que os segundos se compenetrem da necessidade de serem sempre mais produtivos. Afinal, o problema maior de todos, no Brasil, é a melhoria da eficiência e esse problema é, sobretudo, de mentalidade, vale dizer de educação.” (p. 300).

[Desfecho] “É fato puramente acidental que, em nosso país, tenhamos escolas de administração especializadas, umas na administração de empresas, outras na administração pública. (...). [É possível] que a mesma escola forme administradores de empresas e administradores públicos, obtendo-se inclusive economia de escala, seja do seu corpo docente, seja de suas instalações. (...). [Entretanto], a diferença de perspectiva para os estudantes [de AP e AE] num curso de graduação integrado deverá provocar uma nítida inclinação para a administração de empresas, pela sua versatilidade e possibilidades para um estudante em início de vida. **[Sendo assim], a nosso ver, seria produtor, ainda que em nível de graduação, fazer o ensino isoladamente, com exceção dos casos em que economicamente seja inviável.**” (p.302-304, grifo nosso).

Entre as conclusões daquela Conferência Nacional de Administração Pública, no tocante as alternativas/enfoques do ensino de administração, asseverava-se que não se podia, nem se devia, aplicar solução única ou nacional, em virtude das realidades (e necessidades) regionais e/ou locais. Assim, aceitavam-se as alternativas: (i) de ensino específico de AP isolado do ensino específico de AE e vice-versa; (ii) de ensino específico de AE em escolas de administração pública e vice-versa; (iii) de ensino conjugado de AP e AE, com ciclo básico nos dois primeiros anos e grades curriculares distintas no terceiro e quarto anos; e (iv) integração de ambos os ensino durante todo o curso. Todavia, os congressistas consideravam que o currículo unificado e geral era preferível às demais opções, visto que a integração voltava-se à “preparação de generalistas, ajustáveis a qualquer exercício profissional ou espaço geográfico.”⁵⁵

⁵⁵ Ver III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Recomendações e Conclusões*. Documentado publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1967, p. 233-237.

Tendo a EBAP como anfitriã e, por conseguinte, a maioria dos participantes sendo professores desta IES, não é porventura que as recomendações do III Congresso Nacional de Administração Pública em 1967 coincidem com as alternativas levantadas (e examinadas) pela escola em 1966. Inclusive, a predileção pela integração da grade curricular de AP e AE em tal congresso condizia com a opção da EBAP de entremeter o ensino de AE no seu curso de graduação em administração pública. Esta propensão à fusão (ou, no mínimo, compartilhamento) dos cursos de AP e AE avantajar-se-ia às outras formas, factíveis e sugestionáveis, de organização acadêmico-curricular da graduação em administração no país, caracterizando o crescimento – exponencial – desse ensino superior nos anos setenta.

Na EBAP, ‘espinha dorsal’ do ensino de administração pública no Brasil, desde a adoção do sistema de crédito em 1967, substituindo o regime seriado, a grade curricular – tipicamente de AP no antanho da escola – foi, gradativamente, interposta por disciplinas de AE. Conforme Paulo Reis Vieira, “o ensino ebapiano [então] integrado se alicerçava na filosofia de que, em nível de graduação, não só era preferível, como parecia o mais eficaz – na preparação de recursos humanos requeridos pelo desenvolvimento nacional – formar generalistas em administração”⁵⁶. Em 1977, essa IES, definitivamente, transformaria seu curso de graduação em administração pública em curso de graduação em administração, *tout court*, destinando-se à formação acadêmica de técnicos de administração, aptos – no que concernia às expectativas do curso e presumia-se da qualificação dos egressos –, a exercer a profissão em qualquer organização, independentemente de sua natureza.

Consoante com as idéias/proposições de Guerreiro et al., a EAESP instalaria seu curso de graduação em administração pública em 1969, no contrapé dos intentos e ações de integração entre os ensinos de AP e AE que se verificavam nas faculdades (ou departamentos) de administração de universidades federais, como na UFMG, na UFRGS, na UFPE e na UFSM⁵⁷. Em convênio com o governo do estado de São Paulo, o bacharelado em AP da EAESP, gratuito, visava capacitar – academicamente – quadros para a modernização da administração pública paulista. A grade curricular, de 1969 a 1972, foi definida pela escola

⁵⁶ Ver *O ensino de administração a nível de graduação*. Documento apresentado à V Convenção Nacional de Administradores, realizado em Salvador em 1975. Publicado na Revista de Administração Pública, jul./set., 1976, p. 81-90.

⁵⁷ Pela Reforma Universitária de 1968, era “(...) vedada à duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes no âmbito das IES públicas.” Assim, as universidades federais, em conformidade com o currículo mínimo de administração, integraram – compulsoriamente – o ensino de AP e AE num curso de administração.

em conjunto com o governo, tendo dois terços das disciplinas obrigatórias sem equivalência com o bacharelado em AE. O curso nasceu em meio à crise nesta Escola (greve dos estudantes de AE contra a sua instalação) e sob os protestos da FCEA-USP, que possuía um curso de graduação em AP e opunha-se ao da EAESP em razão do apoio/subsídio estadual.⁵⁸

Na FCEA-USP, a reforma curricular de 1972 convergiu os cursos de administração de empresas e administração pública desde o primeiro até sexto semestre, diferenciando-os no último ano de curso. Em 1975, os ajustes no currículo mantiveram tal estrutura, contudo, a opção em AP – nos sétimo e oitavo semestres –, distinguia-se da opção em AE tão-somente pelo ensino de direito administrativo, tópicos de gestão pública e seminários de administração pública. Reduzido a três matérias específicas, o curso de AP desta faculdade se descaracterizou por essência e na sua intenção, qual seja: a administração para o desenvolvimento. No Instituto de Administração (IA), conseqüentemente, as atividades de pesquisa, assessoria e treinamento para o setor público enfraqueceram-se; consultores/técnicos em gestão pública transferiram-se, por exemplo, para a recém-criada – em 1974 – Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), vinculada a administração estadual. (VASCONCELOS; TOLEDO; TREVISAN, 1984).

Em adição, nos cursos de graduação em administração que surgiam, mormente em instituições não-universitárias (faculdades isoladas) de ensino privado, adotava-se a opção legal/formal entre administração de empresas e administração pública tal como estabelecia o currículo mínimo: os alunos de AE cursavam uma matéria de administração de produção/mercadologia enquanto os alunos de AP estudavam direito administrativo. Nessas IES, como o ensino era de regime seriado e, dificilmente, ofereciam-se eletivas (seja pelos encargos financeiros, seja pela insuficiência de professores), praticamente, o ensino de AP figurava na nomenclatura do curso, mas inexistia no conteúdo de suas disciplinas.

Essa confluência dos campos de saber de AP e AE no ensino superior de administração no país, com efeito, redundaria na absorção da administração pública pela administração de empresas. Em 1973, por exemplo, o Conselho Federal de Administração – na época Conselho Federal de Técnicos de Administração – registrava 177 cursos de

⁵⁸ Uma investigação ampla e apurada – baseada na história oral – do percurso do curso de graduação em administração pública da EAESP, incluindo um relato sobre o processo tumultuado e controvertido sob o qual o curso nasceu encontra-se no trabalho de FONSECA (2005).

administração, em nível de graduação, no Brasil. Neste *pool*, o ensino de AP era pleno na EBAP, EAESP e UECE, e enfatizado em 5% das IES que ofereciam o bacharelado em administração, entre as quais a UFBA, UNB e UFRGS. Ademais, na rede privada, a opção em administração pública – obtida com a aprovação na disciplina de direito administrativo e a realização de um estágio de seis meses em órgão público, em complementação ao currículo mínimo de administração –, paulatinamente, sucumbiria ante o ínfimo (ou inexistente) apelo de *marketing* dessa titulação. (CFA, 1994; GAETANI, 1999).

Admite-se: à proporção que o ensino de graduação em administração expandia-se no Brasil, a oferta da opção em AP se encolhia, cingindo-se a meia dúzia de IES. Assim, no transcurso dos anos setenta, a ciência administrativa no país converteu-se, vocabular e interpretativamente, em administração de empresas. Além do currículo mínimo, a revisão bibliográfica e a análise documental evidenciam que a retração do bacharelado em administração pública pós-70 teve diversas e entrelaçadas macrocausas, destacando-se:

- **A ascensão do Estado Intervencionista** - desde a reforma administrativa de 1967 (Decreto nº. 200) até o II PND, a reorganização do Estado brasileiro engendrou a ampliação (e autonomização) da administração indireta, criando e/ou avolumando empresas públicas, fundações e autarquias para a intervenção na economia e, indiretamente, para o controle/forcejo político. Esses arranjos organizacionais – pessoas jurídicas de direito privado – constituíram um ‘Estado-Empresa’, diluindo o *ethos* da AP com a sobreposição da gestão empresarial, fundamentada na competência/racionalidade técnica – administrativa, microeconômica e tecnológica. Nesse novo (e promissor) mercado de trabalho público, o papel do técnico de administração pública – como organizador-gestor de repartições/agências governamentais – aviltaria, e a figura do tecnocrata – como agente de formulação/implementação de políticas de governo, planejamentos econômicos e diretrizes administrativas – valorizar-se-ia. Isto é, a profissiografia do administrador para o setor público enveredaria para os conhecimentos/instrumentos de economia, no caso das secretarias/órgãos de planificação⁵⁹, e de AE, no caso das estatais;

⁵⁹ No governo federal, o planejamento econômico apoderou-se da modernização administrativa, conforme o ideário/ditame da administração para o desenvolvimento. Entre 1967 e 1978, a reforma administrativa implantou-se pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), subordinada a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), a qual centralizava a tomada de decisão (e a controladoria) em torno do intervencionismo. Naturalmente, tal estilo economicista e a tecnocracia do Estado Autoritário ascenderam os economistas (e engenheiros) aos postos/cargos de comando/chefia no serviço público, convertendo – mormente nos altos escalões – a burocracia em tecnoburocracia. (BRESSER, 1982; WAHRlich, 1984).

- **O milagre econômico (e o conseqüente *boom* do ensino de AE)** - além do gerencialismo no setor público em geral e na administração indireta em particular assemelhar o campo do saber em administração pública ao campo do saber em administração de empresas, tornando a graduação de AP uma adaptação – derivante e subalterna – do bacharelado em AE, o milagre econômico dinamizaria o ensino de administração de empresas no país, seja a formação acadêmica, seja o T&D. Em voga, a gestão empresarial deslocaria a atenção (e os recursos) para o ensino de AE; na academia, o eixo-temático da administração para o desenvolvimento se manteve, porém, com alvo/prioridade na empresa privada;⁶⁰ no mercado, o lema era o treinamento de executivos e o desenvolvimento gerencial perante a expansão industrial e a diversificação do setor de serviços – principalmente, o sistema financeiro. Em contrapartida, o ensino de AP esvaziava-se; após o ápice da reforma administrativa de 1967, a EBAP (e secundariamente a UFBA e a UFRGS) perdeu a liderança – relativa – sobre a capacitação e assessoria em administração pública no Estado. No governo federal, a partir de 1973, predominaria as empresas de consultoria (e treinamento) contratadas pela SEMOR, inclusive, superando o DASP. Longínquos do aparato estatal (e dos seus processos de reforma administrativa), os cursos de graduação em AP dessas IES esterilizariam; apartados, gradualmente, dos conteúdos e métodos do setor público, tais bacharelados desviar-se-iam para o ensino de AE, então, pujante. (FISHER, 1984); e
- **A debilidade (e indefinição) do campo profissional do técnico de adm. pública** - a criação e evolução do ensino de graduação em AP no país não se fizeram acompanhar no pós-70 pelo desenvolvimento de atividades/alçadas profissionais que empregassem seus formados. A estagnação do sistema de mérito no governo federal – onde a carreira limitava-se aos cargos de baixa gerência, permanecendo nas ocupações de média gerência e diretoria as indicações políticas e/ou técnicas – e sua frágil (e insuficiente) implantação nos níveis estadual e municipal, desestimulava os estudantes a ingressarem nesse curso. Ainda que o estabelecimento (e o incremento) de empresas estatais demandasse administradores públicos, na base/cultura empresarial dessas organizações públicas era indiferente o bacharel em AP, AE ou

⁶⁰ Entre 1973-1976, a SEPLAN planejou e a FINEP financiou o Plano Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE), o qual apoiou, por exemplo, o estabelecimento e/ou aperfeiçoamento dos cursos de mestrado em administração de empresas da UFRJ, UFMG e EAESP, emblemando a ênfase/aplicação governamental no ensino e pesquisa em AE no país. (FERRARI, 2002, p. 172). Segundo FISHER (1984, p. 172) o PNTE, também, redirecionou o programa de pós-graduação em administração da UFRGS do campo do saber de AP para o de AE.

áreas afins; nas nomeações e, em termos, nos concursos públicos, a formação acadêmica tornava-se secundária. Ademais, as carreiras exclusivas (ou resguardadas) aos técnicos de administração, seja na administração direta, seja na administração indireta, em acordo com a Lei nº. 4.789, exigia o diploma de administração, em nível de graduação, independentemente se em AP ou AE. Enfim, a dificuldade – persistente e progressiva – de adentrar e avançar no serviço público ante a preponderância do administrador político (muitas vezes, empossado pelo favoritismo partidário-ideológico e/ou nepotismo), agravada pelas remunerações menores e promoções incertas dos gestores governamentais relativamente aos altos salários e os planos de carreira dos executivos da iniciativa privada, e a indiferença jurídica/profissional da titulação em AP e AE no mercado de trabalho público, levavam os vestibulandos que escolhiam o curso (e a profissão) de administração a optarem, veementemente, pelo ensino de administração de empresas, incluindo os alunos com disposição e/ou vocação para os estudos de governo.⁶¹

Nacionalmente, se o interesse pela formação acadêmica em administração pública decrescia no pós-70, estancando a incipiente e diminuta comunidade de IES, professores e alunos que se destinavam a tal estudo, nos EUA, diferentemente, as adversidades – como a diminuição das verbas/incentivos públicos para o ensino e pesquisa neste campo do saber – não interromperam o crescimento das matrículas e, portanto, das escolas/faculdades de AP. Os cursos de *undergraduate*, imbricados entre as ciências administrativas e a teoria política, atraíam estudantes de engajamento político-social e/ou com aptidão para o serviço civil. Enfocados (e consolidados) de vez, os programas de *graduate* – credenciados pela *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA)⁶² – registravam 12.600 alunos nas 101 IES que se dedicavam à pós-graduação em AP entre 1972-1973, abrangendo cursos de *public management*, *public finance and budget*, *urban and rural planning*, *international affairs*, *public health* e *community development*, ministrados –

⁶¹ Na EBAP, por exemplo, segundo Paulo Motta, “(...) foram os alunos que trouxeram a administração de empresas para dentro da escola [de administração pública], sobretudo, após a transferência da capital do Rio de Janeiro para Brasília e a expansão [e diversificação] do alunado.” Armando Cunha (ex-aluno – 1967-1970, e professor da EBAP) completa: “(...) obviamente, isso influenciou as decisões da congregação da escola sobre o currículo do curso. Era o setor empresarial que estava ofertando trabalho, os estágios eram nas empresas (...)” (entrevistas realizadas pelo autor).

⁶² Fundada em 1970, a NASPAA originou-se do *Council on Graduate Education for Public Administration*, ampliando e fortalecendo as funções/atividades deste, sobretudo, as de avaliação (e validação) dos cursos de pós-graduação em administração pública: MSc, MPA, PhD e DPA.

crescentemente – sob a perspectiva/metodologia da gestão de políticas públicas. Tal amplitude e diversidade de áreas de concentração (e linhas de pesquisa) demonstravam a tenacidade e a pertinência da escolarização (e investigação) universitária em administração pública nessa nação, da qual se serviam funcionários públicos, analistas independentes de ong's, executivos (e consultores) que atuavam em áreas/projetos governamentais e pesquisadores, seja para o aprimoramento profissional, seja para o desenvolvimento acadêmico. (NASPAA, 1974).

Neste contexto, a abordagem de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas redefiniu o ensino de administração pública norte-americano, transcendendo a análise intra-organizacional (e setorial) de governo com a análise de ambiente das instituições públicas – inter-organizacional, inter-setorial e de relações entre Estado e sociedade. O estudo da AP pela gestão pública, dialeticamente, consubstanciaria a política e administração tal como “(...) etapas num amplo espectro (...), fins e meios, ciência e tecnologia, estratégia e operacionalização” (CUNHA, 1981, p. 7). Assim, nos anos setenta, entre o esmaecimento da dicotomia política-administração e o robustecimento da *public policy*, a administração pública progredia acadêmica e profissionalmente nos EUA.

No Brasil, contrariamente, o autoritarismo-desenvolvimentismo estatal arraigou a racionalidade econômica e a tecnologia administrativa na gestão pública, desprezando as mediações/transações políticas. O estadocentrismo tecnocrático e antidemocrático ocultou (e tolheu) a especificidade da administração pública como área de ensino e pesquisa no país. Os estudantes que tencionavam ser técnicos (ou executivos) do setor público, ingressando por concurso/seleção pública, decidiam-se ou pelo estudo de economia (e alternativamente de engenharia), preparando-se para as carreiras de planificação econômica e/ou financeiro-orçamentárias de órgãos como Ministério da Fazenda, SEPLAN, Banco Central, BNDE, IPEA, SUDENE, BNH e Banco do Brasil, ou pelo estudo de administração de empresas (e alternativamente de direito), instruindo-se para as carreiras administrativas, principalmente, em empresas estatais como Petrobrás, Vale do Rio Doce, Eletrobrás e Embratel. (JOHNSON, 1977). Na realidade, a aderência entre economicismo e planejamento governamental – estendido às políticas públicas – e o vínculo entre gerencialismo e empresa pública, projetava os bacharelados em economia e AE como cursos apropriados para a estrutura administrativa do Estado Autoritário e indicados para a conjuntura econômica (e empresarial) nacional.

Desconsiderando o estudo de economia que, tradicionalmente, insulara-se da ciência política, no ensino de graduação em administração (ADM) o tecnicismo olvidou da análise política, exceto nos programas de ensino plenos (ou enfáticos) de administração pública como os da EBAP, EAESP e UFBA. De fato, no Brasil, a análise política era incipiente e pouco disseminada no bacharelado em administração, tornando-se imperceptível para os leigos (e entusiastas da escola clássica) as diferenças entre AP e AE. Aqui, diferente dos EUA, não se percebia (ou analisava) nos cursos de ADM, por exemplo, de forma estrutural-funcional, a burocracia tal como um subsistema do sistema político; a assunção de eficiência, neutralidade e aplicabilidade da administração científica na AP, pela convicção na dicotomia política-administração, identificava-se com o gerencialismo (e economicismo) do pós-64. (DALAND, 1969). O currículo mínimo de administração, ao exigir na opção de AP tão-somente o estudo de direito administrativo, menoscabando a ciência política, clarifica tal concepção; seus idealizadores consideraram que a ação/comportamento dos órgãos públicos em geral e da burocracia em particular era afetado pelos padrões técnicos (eficiência) e pelas normas jurídicas (legalidade), desconsiderando os processos político-governamentais. Mesmo no estudo de AE a ciência política seria (e ainda é ⁶³) importantíssima para a compreensão/avaliação do papel/uso do poder nas organizações e para a construção/interpretação dos cenários sócio-políticos dos países (e mercados). A partir deste (e de outros) equívocos é que Vieira (1976) concluíra que **“a existência de um currículo mínimo (...) [contribuía] para compreensão menos realista, atual e pragmática da natureza da administração e da atividade administrativa, bem como do papel do administrador.”** (p. 81, grifo nosso).

A junção do ensino superior de AP e AE pelo currículo mínimo, corroborada pelo Estado-Empresa, pelo milagre econômico e, em termos, pelo desfavorável mercado de trabalho para o administrador público à época, além de resultar em falhas/lacunas na formação acadêmica em AP, atrofiou – ligeiramente – o seu ensino no país. Conforme declarava (e previa) Dwight Waldo em 1965:

“(...) é um erro subordinar a administração pública à administração de empresas ou com esta conjugar-se em organização. O resultado é a morte [da AP] por falta de nutrição ou o enfraquecimento [dela] pela falta de atenção. Não seria caso de conspiração, nem de hostilidade; para explicar tais efeitos basta a noção [econômica] de mercado.” (apud WAHRLICH, 1967, p. 252).

⁶³ Na contemporaneidade, a abordagem institucional nos estudos organizacionais aclara o valor/mérito da ciência política para o estudo de administração de empresas.

Assim como no ensino de graduação de administração de empresas, o qual, convencionalmente, apropriou-se da formação acadêmica de AP, o T&D em administração pública no país, nos anos setenta, focou a competência/racionalidade técnica do funcionalismo, capacitando-os comportamental e instrumentalmente para o gerenciamento de programas/repartições/atividades estatais. Aplicado, sobretudo, para os “agentes de reforma”, os quais, paradoxalmente, tinham pouco (ou nenhum) poder na estrutura governamental, e ministrado por empresas de consultoria, cujos valores e conteúdos eram – comumente – incompatíveis com o setor público, o treinamento no governo federal, na época, fora ineficaz. (FISHER, 1984). Na administração estadual, por sua vez, as escolas (e fundações) de serviço público como a FUNDAP/SP, FJP/MG, FESP/RJ, FDRH/RS, IPARDES/PR e SETEPE/PE, geralmente, atinham-se aos cursos (e formações) para os executivos públicos.

Enquanto o bacharelado em AP definhava, a atenção (e o esforço) das escolas de administração pública transferia-se para a pós-graduação. Além da *lato sensu*, cujos cursos de especialização procediam dos anos sessenta, os programas *stricto sensu* principiaram no pós-70, com a implantação de cursos de mestrado perante os questionamentos (e descontinuidades) do ensino de graduação em AP. Na EBAP, a partir de 1971, o curso de mestrado em administração pública (CMAP) fortaleceu-se, aumentando o investimento tanto no corpo docente e na atividade de pesquisa, quanto na divulgação do programa e na seleção dos alunos. Nessa década, à medida que o mestrado desenvolvia-se a graduação extenuava-se; em 1972, concomitante com a reformulação de sua pós-graduação, a EBAP reduzia as vagas do seu bacharelado de 135 para 80; em 1977, *idem*, o mestrado incrementava-se e a graduação diminuía as vagas de 80 para 40. (COSTA, 1984). Ainda que o CMAP ‘tomasse o lugar’ do curso de graduação nessa escola, a formação acadêmica deste não se reproduziu naquele. Sobre as relações entre AP e AE e a opção do mestrado da EBAP, Simon Schwartzman, coordenador do curso em 1974, dizia: ⁶⁴

“A EBAP está consciente de que existe uma vasta área de superposição entre as duas [AP e AE], e isto é refletido no caráter unitário de seu curso de graduação. No nível de mestrado, no entanto, decidiu-se por manter a distinção, dando ênfase ao que os norte-americanos chamam de *public policy*, ainda que sem negligenciar os aspectos de *management*. Ao dividir seu programa de mestrado em quatro áreas - planejamento governamental, organização governamental, métodos quantitativos e políticas públicas - a EBAP decidiu-se por tentar proporcionar a seus alunos, ao mesmo tempo, um conjunto de instrumentos de análise e intervenção, mas, principalmente, condições de avaliação crítica e independente de opções. É a diferença entre o *know-how* e o *know-what*, com o peso se inclinando para o segundo.” (p.1).

⁶⁴ Discurso no Conselho Latino-Americano de Administração (CLADEA), no Rio de Janeiro, em 1974.

Na EAESP, se a evolução do curso de graduação em AP ensejou a criação da área de concentração de ‘administração e planejamento urbano’ no curso de mestrado em administração de empresas desta escola em 1976, esta, por sua vez, munuiu o bacharelado com matérias eletivas (e conteúdos de pesquisa). Na UFBA, o curso de mestrado em administração surge em 1982, voltando-se para os estudos de ‘poder e organização local’. Na UFRGS, o programa de mestrado em administração suprimiu, em 1975, as opções em AP e AE – instituídas em 1973, ano de fundação do curso –, reorganizando-se em áreas de concentração ‘funcionais’ (teoria das organizações – TO, RH, finanças, marketing e produção), mas mantendo a linha de pesquisa em ‘empresas estatais’. ⁶⁵

Aliando o academicismo com a profissionalização, esses cursos (ou áreas de concentração) de mestrado em AP na EBAP, EAESP, UFBA e UFRGS, atraíam tanto acadêmicos com interesse em ensino/pesquisa, como profissionais do setor público ávidos por aperfeiçoamento. Sócio-fundadores – salvo a UFBA – da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), criada em 1976, tais programas de mestrado evoluíram em dimensão e qualidade nos anos oitenta; ademais, seus ensino e pesquisa superariam o paradigma da administração pública como administração de empresas no Brasil, extrapolando os estudos administrativos de gerência de repartições/agências estatais com os estudos multidisciplinares (TO, ciência política e sociologia) de políticas públicas, num contexto de crise do Estado – fiscal, de intervenção e gestão – e de redemocratização. Segundo Fisher (1984), “o desgaste de antigas soluções [Estadocêntricas] e as novas urgências [e reclamos] político-sociais determinavam a busca de um modelo [de ensino e pesquisa] crítico e substantivo, apropriado à sociedade brasileira do pós-80.” (p. 285).

Opostamente, o ensino de graduação em AP no país, no limiar dos anos oitenta, agonizava. Nas universidades públicas, o curso de administração pública manteve-se distinto (e separado) do curso de administração de empresas em poucas IES, entre as quais a UNB, UECE e a Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana/PR (FCEA); em regra, o ensino de AE absorveu o ensino de AP. Na EBAP, o vestibular cessou em 1980, encerrando-se o bacharelado em 1983. Na EAESP, a escola resistiu à pressão da mantenedora – que pugnou pela extinção do ensino de graduação desde 1979 até 1983 –, sustentando o curso de ADM com suas opções em AE e AP, independentes do primeiro ao último ano. ⁶⁶

⁶⁵ A UFSC, em 1979, criou um mestrado em planej. governamental que, no pós-80, fundiu-se com o de ADM.

⁶⁶ A seção 1.5 detalhará o término do ensino de graduação na EBAP e as tentativas de encerrá-lo na EAESP.

Rematando, a retração do bacharelado em administração pública no Brasil nos anos setenta converteu-se em letargia nos anos oitenta, simbolizada pela descontinuidade do curso de graduação da EBAP. O *enforcement* do currículo mínimo de administração – com lógica de AE – e as desvantagens do mercado de trabalho no setor público vis-à-vis as oportunidades na iniciativa privada juntar-se-iam à crise do Estado e a transição – com suas incertezas – do paradigma de administração pública, deslocando (e reduzindo) a formação acadêmica neste campo do saber para o nível de pós-graduação. Das experiências – tradicionais – de ensino de graduação em AP no país dos anos 60/70 remanescia o curso da EAESP e, regionalmente, o curso da UNB.

Moribundo nos anos oitenta, da Constituição de 1988 às discussões/tentativas de redefinição do Estado no início dos anos noventa – com pauta (e projetos) sobre ajuste fiscal, reforma administrativa e descentralização –, o bacharelado em administração pública alentaria ante a retomada da profissionalização no serviço público, o aumento da governança (e das políticas públicas) no nível subnacional e a emergência do terceiro setor. A EAESP, a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Fundação João Pinheiro (FJP) constituiriam a tríade do ensino de administração pública para graduandos no Brasil nos anos noventa. Na sequência, a seção 1.5 examina esse 3º Ciclo do ensino de graduação em administração pública no país.

1.5 Da Letargia ao (Re)alento: o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1983- 1994)

1.5.1 – A letargia do bacharelado em administração pública no país nos anos oitenta num contexto de crise do Estado e transição do paradigma neste campo do saber

No artigo “Formação do Administrador Público: alternativas em debate”, publicado na RAP em 1981, Bianor Cavalcanti – professor da EBAP –, discutindo a natureza dos programas de formação acadêmica e T&D em administração pública no Brasil e a adequação desta educação para a modernização administrativa do Estado, alegara que as IES (e escolas de governo), quer por suas missões e objetivos, e os seus cursos (e treinamentos), quer por seus formatos e conteúdos, incompatibilizavam com as necessidades manifestas e demandas potenciais de profissionalização dos executivos/técnicos do setor público. Sobre o ensino de graduação em administração pública, o autor frisara:

“Na academia, os cursos de graduação em administração pública, com duração de quatro anos, atraem, basicamente, os jovens egressos do curso secundário, em relação aos quais não é certo o ingresso no serviço público e, muito menos, a ascensão aos cargos de direção e assessoramento no alto escalão. Note-se ainda que tais cursos formam o técnico de administração pública, em geral orientado para [as áreas funcionais como] O&M, RH, Orçamento e cujo papel é de natureza diversa daquele do administrador público. Este não seria necessariamente um especialista em qualquer das funções administrativas, principalmente quando viesse a ocupar cargos diretivos, [envolvendo formulação de estratégias e tomada de decisões]. **Evidentemente, muitos conhecimentos, incluindo aqueles sobre organização e gerência, bem como o domínio de suas técnicas/instrumentos, objetos de estudo do bacharelado em administração pública, são pertinentes ao interesse de quaisquer administradores públicos. Estes, porém, em sua maioria já graduados em outras profissões, não consideram compensador, por motivos diversos, o investimento demorado em outro curso de graduação, nem socialmente desejável esse investimento de quatro anos de estudo.** (p. 42, grifo nosso).

Constatações como esta – de não atingir ou cumprir, como nos anos 50/60, o papel de escola de governo –, aliada ao déficit econômico-financeiro do curso, levaram a interrupção do curso de graduação na EBAP, concentrando-se esta IES, a partir de 1983, no ensino de pós-graduação. Segundo Armando Cunha – professor da escola e na ocasião vice-diretor de ensino – “(...) havia dentro da EBAP uma forte corrente que achava que a missão da escola no plano da graduação estava cumprida. Havia alguma discordância, **mas prevaleceu a idéia de que já existiam muitos cursos de graduação [em administração] no Brasil. (...) a presidência [da FGV] dizia que tínhamos que fazer aquilo que os outros não podiam fazer.** [Além disso], a questão era não crescer e, para não expandir, tínhamos que abrir mão de alguma coisa.”⁶⁷ (grifo nosso). A grade curricular ebapiana em 1980, vide o quadro 11, confirma as palavras (e análise) do entrevistado; o curso da EBAP, com as reformas (e adaptações) curriculares, desde os anos setenta, era, na verdade, um bacharelado em administração, ao invés de uma graduação – de fato – em administração pública. E, portanto, o argumento de que já havia muitos cursos de ADM no país era plausível.

Na EAESP, pelas palavras de Fernando Carmona – diretor da escola de 1979 a 1983 –, “a FGV percebeu que não era fácil fechar o curso de ADM [o qual era o coração da escola]. O Conselho Federal de Educação (CFE) já tinha se manifestado [contra o fechamento], o Conselho de Administração foi mobilizado, e aí a FGV acabou, em um documento escrito, através do Conselho Diretor, impondo certos ajustes [para a continuidade do curso].”⁶⁸

⁶⁷ Entrevista realizada pelo autor.

⁶⁸ Apud CURADO, 1994, p. 20.

Quadro 11 – Grade Curricular do Bacharelado Ebapiano em 1980*

1º. Ano	1º. Semestre Matemática I Instituições de Direito Público e Privado História Contemporânea do Brasil Estudo dos Problemas Brasileiros I Introdução à Administração Educação Física I	2º. Semestre Matemática II Estatística I Estudo dos Problemas Brasileiros II Teoria Geral da Administração Contabilidade Educação Física II
	3º. Semestre Estatística II Sociologia Ciência Política Teoria Econômica Metodologia de Pesquisa (+ uma disciplina eletiva)	4º. Semestre Sociologia Aplicada à Administração Psicologia Aplicada à Administração Macroeconomia Organização & Métodos Técnicas de Comunicação (+ uma disciplina eletiva)
2º. Ano	5º. Semestre Processamento de Dados Microeconomia Administração Financeira I Adm. de Material Adm. de Pessoal (+ uma disciplina eletiva)	6º. Semestre Economia Brasileira Direito do Trabalho Finanças Públicas Pesquisa Operacional Projeto de Pesquisa (+ uma disciplina eletiva)
	7º. Semestre Planejamento e Controle de Projetos Desenvolvimento Econômico e Social Administração Pública Brasileira Sistema Empresarial Brasileiro Legislação Tributária (+ uma disciplina eletiva)	8º. Semestre (aluno opta pela ênfase em AP ou AE)
3º. Ano	Administração Pública Planejamento Governamental Orçamento Público Elab. e Anal. de Projetos no Setor Público Direito Administrativo Adm. de Empresas Estatais	Administração de Empresas Política e Estratégia Empresarial Administração Financeira II Elab. e Anal. de Projetos no Setor Privado Mercadologia Administração da Produção
	4º. Ano	
Ênfases		
Eletivas	Administração de Cargos e Salários Administração Municipal Comércio Internacional Desenvolvimento Organizacional Ética Administrativa As disciplinas obrigatórias da ênfase de AP são eletivas para ênfase de AE e vice-versa.	Planejamento Urbano e Regional Programas e Técnicas de Treinamento Relações Sindicais Sistema de Informações Gerenciais Tópicos Especiais em Adm. de Empresas

Fonte: Regimento da EBAP, 1980.

* Como o último vestibular da EBAP ocorreu em 1980, esta grade curricular – implementada em 1978 – foi a última a vigorar no bacharelado desta escola.

Extinção do curso noturno, aumento do valor das mensalidades – no caso do curso de AE, visto que o curso de AP era gratuito –, diminuição do número de disciplinas optativas, redução do quadro de professores extra-carreira com o incremento da carga-horária dos professores de carreira, além da criação de um fundo patrimonial pela FEBRABAN cujos rendimentos eram transferidos para a operação da escola, constituíram, alternativamente, um plano que reduziu as despesas e elevou as receitas da EAESP, mitigando as razões financeiras apontadas pela mantenedora para extinguir o curso de graduação nesta escola.⁶⁹ Resultado: no dia 12 de março de 1981 o CFE concordou com a suspensão do vestibular e o fim do bacharelado na EBAP, a pedido da FGV, por escassez de recursos, mantendo-o na EAESP.

Salienta-se que na EAESP o convênio com o governo estadual foi fundamental para a – relativa – autonomia financeira da escola ante a FGV, subsidiando, parcialmente, o bacharelado em administração nessa IES, no caso, a opção em administração pública. Mantido em São Paulo, o ensino de graduação em AP na EAESP, apesar de tradicional no país, não alcançou, imediatamente, a magnitude e a liderança tal qual o bacharelado da EBAP lograra; este curso, historicamente, era o *benchmark* do ensino superior de administração pública, em nível de graduação, no Brasil e na América Latina. Enquanto sua instalação em 1952 impulsionou o ensino de graduação em administração pública nacional, sua interrupção em 1983 esvaziou – grosso modo – o significado desse ensino; embora, na ocasião, o curso da EBAP fosse uma graduação *tout court* (com ênfases em AP e AE), evidenciada pelo quadro 11, sua descontinuidade na pioneira (e principal) escola de administração pública do país subentendia uma perda da razão de ser e/ou desnecessidade do bacharelado em AP.

Se o estudo de AP ofuscava-se, inversamente, a opção por AE no ensino de graduação em administração inflava-se; os 31 cursos em 1967 – dos quais, aproximadamente, dois terços eram de administração pública ou enfatizavam este campo do saber –, em quinze anos, de acordo com o Fleury (1983), saltaram para 245 cursos, matriculando 146 mil alunos e formando 21 mil bacharéis/ano, basicamente, em administração de empresas. Na verdade, esse *boom* dos cursos de ADM advém dos estímulos/incentivos dos anos 60/70:

⁶⁹ Além das razões financeiras, os arquivos da FGV demonstram que os argumentos para a extinção dos cursos de graduação na EBAP e EAESP não se restringiram ao desencaixe financeiro. O parecer de 27 de dezembro de 1979, do Conselho Diretor da FGV, declarava que o fim da graduação, além de “substancial alívio financeiro”, traria a essas escolas um “elevado espírito científico” pela dedicação exclusiva e integral a pós-graduação, poupando-as, também, de “depredações feitas em seus prédios por jovens ainda não imbuídos de uma vocação acadêmica.” No caso, esta justificativa de “depredação” trata-se de uma alusão, indireta, ao fato de o diretório acadêmico da EAESP, na época, abrigar a sede da UNE, incomodando o SNI e a presidência da FGV.

por um lado, a ampliação do mercado de trabalho empresarial e a explosão do fluxo de egressos do ensino de 2º grau – em decorrência de reformas educacionais, dentre as quais a implantação do ensino supletivo – aumentaram a demanda pelo ensino superior de administração; por outro lado, a Reforma Universitária de 1968 facilitou, na proporção do aumento da demanda, o incremento da oferta dos cursos de graduação nesta área do conhecimento. Como defende Carlos Benedito Martins, em sua tese de doutorado ⁷⁰, era o “*rencontre d’une demande social et d’une opportunité politique*” no regime militar.

Essa expansão do ensino superior de administração – na acepção de AE – no país, em geral, deu-se nas instituições não-universitárias de ensino privado. Por conseguinte, em 1983, os cursos de graduação em administração dessas IES abrigavam 63% dos graduandos nesta área do conhecimento, tornando a formação acadêmica em ADM assimétrica; ao passo que as universidades (e escolas) públicas e confessionais, em função da qualificação do seu corpo docente, de suas práticas de ensino e pesquisa, da imagem social que produziam de si mesmas e da ligação com o mercado de trabalho, formavam uma elite administrativa, as faculdades isoladas da rede privada, concentradas na oferta de um ensino de baixo custo com menores exigências acadêmicas e em período noturno, instruíam alunos-trabalhadores para as áreas de *staff* das empresas. A partir desta segmentação, tal abundância de bacharelados em administração seria questionada (e criticada) em seu aspecto qualitativo. O quadro 12 elenca os autores que debatiam a qualidade do ensino de graduação em AE no país entre os anos 70/80, compendiando os argumentos de suas obras/escritos.

Nesse avolumado de cursos de graduação em ADM no Brasil a classe dos técnicos de administração fortaleceu-se; em 1985 alterava-se a denominação da profissão para Administrador – Lei 7.321, de 13 de junho de 1985 –, vinte anos após a sua regulamentação. Reivindicação antiga e questão – aparentemente – simples, a mudança envolveu debates, manifestações e campanhas desde meados dos anos setenta até 1983, quando o Ministério do Trabalho consentiu tramita-la e, posteriormente, referenda-la. Equidistante da dimensão quantitativa do bacharelado de AE e da fisionomia profissional deste campo do saber, o ensino de graduação em AP, sem o referencial da EBAP e num contexto de crise do Estado e transição do paradigma de administração pública no país, subsistia restrita e adversamente; uma e outra IES oferecia a opção (ou ênfase) em

⁷⁰ *Le nouvel enseignement supérieur au Brésil*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Paris. Paris, mimeo, 1986.

administração pública nos seus cursos de ADM, destacando-se a EAESP; de fato, a extenuação do intervencionismo, o esgotamento político-administrativo do Estado Autoritário e a paralisação da reforma administrativa (e dos concursos públicos), cessaram a demanda por administradores públicos nos anos oitenta.

Quadro 12 – Críticas ao Ensino de Graduação em Administração no Brasil nos anos 70/80.

Ano	Autor e Argumento
1971	Autor: SÁ e SILVA. Argumento: com a regulamentação da profissão de administrador, o acesso ao campo profissional pela sanção do sistema escolar criou uma demanda pelo diploma de administração, o qual assegurava aos seus portadores nichos/reservas no mercado de trabalho. Assim, surgiram cursos de ADM nos quais a qualidade da formação acadêmica não era tão importante; um ensino de técnicas/processos sem aprofundamento (e desafio) intelectual.
1974	Autor: MOURA CASTRO. Argumento: a profissionalização do administrador acarretou o surgimento (e desenvolvimento) de cursos amadores, com falhas na formação teórica e formação prática de arremedo. Nesses cursos, as deficiências dos alunos e a inadequação dos professores (e da estrutura acadêmica) tornam o ensino de ADM informativo e as instituições de ensino que o oferecem – meramente – diplomadoras.
1980	Autor: COVRE. Argumento: os acordos MEC-USAID no pós-64 em geral e reforma universitária de 1968 em particular conferiram ao sistema universitário nacional uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência tecnoprofissional. Neste contexto, o ensino de ADM voltou-se – excessivamente – para os instrumentos/modelos aplicados as empresas; a nomenclatura da profissão – técnico de administração – reforça (e valoriza) a tecnificação. Para a autora, esse papel do curso de graduação em administração de empresas era tacanho/reducionista.
1983	Autor: PRESTES MOTTA. Argumento: o ensino de administração fracionado/parcelado, em consonância com a divisão do trabalho nas empresas (recursos humanos, produção, mercadologia e finanças) é falho, pois atomiza a realidade e faz-se acrítico. O autor diz a que a vocação para o estudo das áreas funcionais no ensino de graduação de ADM relegou os estudos organizacionais de sociologia política e psicologia social.
1989	Autor: MARTINS. Argumento: os cursos de ADM nas faculdades isoladas encontram no princípio que os estruturam – vale dizer, a rentabilidade – o limite (e o obstáculo) intransponível para aperfeiçoar as suas práticas/estruturas acadêmicas, diferente das IES de ensino e pesquisa. Com isto, são conduzidos a ocuparem posições de segundo plano no campo do ensino de graduação em administração no país, limitando-se, muitas vezes, de maneira perversa, à concessão de uma frágil “cidadania profissional.”

Fonte: Elaboração do autor.

Na ocasião, sendo o termo Público sinônimo do vocábulo Estatal, isto é, administração pública era *per se* gerenciamento estatal, o ambiente (e cenário) desorientador do Estado brasileiro em geral e do mercado de trabalho no setor público em particular, despropositou o ensino de graduação em administração pública no país, tornando-o letárgico. Considerando o número de IES que ministravam tal ensino e a oferta de vagas de seus cursos, estima-se que os formandos em AP correspondiam a 1% dos egressos dos bacharelados em administração; mais ou menos, 200 bacharéis/ano.

Sem embargo, a pós-graduação em AP cresceu na década de oitenta, tanto no nível de especialização como nos estudos de mestrado. Na EBAP, com a extinção do bacharelado a escola expandiu o CIPAD – Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública –, criado em 1978, replicando-o em Brasília, Porto Alegre, Salvador, Recife, Goiânia e C. Grande. Destinado aos técnicos, assessores e gerentes públicos, independente da formação acadêmica, esse curso de especialização, apoiado (e financiado) pela SEPLAN e por governos estaduais, figurou como um treinamento *in the job* tal qual uma escola de governo. Com duração de um ano – com oito disciplinas, totalizando 32 créditos – seu interesse (e tamanho) é desvelado pelos seus 800 concluintes entre 1979 e 1984, dois terços do número de bacharéis que a EBAP formou em trinta anos. (COSTA, 1984; e entrevista realizada pelo autor com Paulo Motta). Na EAESP, em 1985, a área de concentração de ‘administração e planejamento urbano’ do curso de mestrado em administração de empresas tornou-se autônoma, originando o curso de mestrado em administração pública nesta escola; além dessa área de concentração, introduziu-se a área de ‘economia e finanças públicas’, incrementando tal programa. Entrementes, a formação acadêmica em AP no Brasil, apática na graduação, sustentou-se na pós-graduação.

Conquanto a pós-graduação *lato sensu* orientava-se para a área de *public management* no entremeio do Programa Nacional de Desburocratização⁷¹ e da agenda de desestatização, a pós-graduação *stricto sensu* movia-se para os estudos de políticas públicas em um momento tanto de retomada do Estado de Direito, com a (re)construção do espaço público, quanto de reconceituação de desenvolvimento – de crescimento econômico para transformação produtiva com equidade social.⁷² Neste ínterim, o estudo do aparelho do Estado através de um *focus* da ciência administrativa (eficiência, modernização, etc.) desviou-se para o estudo das relações Estado-Sociedade com um *focus* da ciência política

⁷¹ Instituído em 1979, o Programa Nacional de Desburocratização, para o qual foi criado um ministério, intentou uma reforma administrativa nas administrações direta e indireta, de nível federal, simplificando os expedientes/rotinas dos órgãos públicos e (re)orientado a burocracia para o usuário do serviço público. Ver WAHRlich (1984).

⁷² Citam-se os cursos de mestrado em administração pública da EBAP, UFBA e EAESP. O curso da EBAP, além da área de concentração de políticas públicas, desde 1983, oferecia um domínio conexo (*minors*) em políticas sociais (educação, saúde, etc.). O curso da UFBA, em 1988, articulava o estudo das organizações públicas com o estudo da sociedade civil (e dos atores sociais) em nível local. A EAESP, em 1992, criava em seu curso a área de concentração de políticas de governo para o estudo das políticas públicas, desde a formulação até a avaliação, passando pela implementação. Outrossim, os programas de pós-graduação em ciências sociais, como os da USP e do IUPERJ, intensificariam em suas área de concentração de ciência política os estudos de governo no que se refere às políticas públicas.

(legitimidade, poder, etc.). Para Mezzomo Keinert (1998), essa transição do paradigma da administração pública no país nos anos oitenta – verificada na produção técnico-científica – era, realmente, uma “crise do conceito de Público enquanto Estatal e a emergência do conceito de Público enquanto Interesse Público” no campo do saber. (p. 41-42).

O reordenamento político-administrativo do Estado pós-85 e o paradigma de administração pública que delineava-se no país – sociocêntrico – alteravam, também, a lógica (e os critérios) de racionalidade das instituições/empresas estatais. Sem o autoritarismo, o insulamento (tecno)burocrático se desfazia, reintegrando o processo político na gerência pública; conciliar demandas sociais, conviver com as relações de poder entre governo e atores sociais, negociar (e legitimar) decisões e viabilizar a ação coletiva, perfariam um *rol* de capacidade política tão importante para o administrador público quanto a competência técnica. Destarte, a administração pública nacional, despida da política e identificada como *management* outrora, reformular-se-ia como campo do saber e tecnologia administrativa diante da redemocratização e das transformações do papel (e função) do Estado.

Como campo do saber, a AP no pós-80, ainda que fragmentada e, por isso, questionada⁷³, mesmo no estudo da organização público-estatal (e de suas burocracia), paulatinamente, apoiar-se-ia num *focus* político-organizacional, desatando-se do *focus* – puramente – administrativo; tentava-se remover ou, no mínimo, abrandar a dicotomia política-administração com uma interpenetração entre a ciência política e os estudos organizacionais, consoante com a repolitização (conflitos de interesses, controle social, efetividade, etc) das repartições/agências estatais, principalmente, da administração indireta. Igualmente, com a despolarização do poder do Estado para a sociedade e a (re)estruturação das organizações sociais como *stakeholders* políticos, a AP – gradualmente – incorporaria as organizações públicas não-estatais como objeto de estudo. Como tecnologia administrativa a AP questionaria a mera imitação (e transposição) das técnicas/instrumentos da administração de empresas na administração pública, seja na administração direta, seja nas empresas públicas; na análise de Cavalcanti (1984), a gestão pública, metaforicamente, tinha de

⁷³ MACHADO et al. (1989), analisando 185 artigos do campo do saber de administração pública publicados nos encontros ENANPAD e na revista RAP, no período entre 1983 e 1988, mostrara que amplitude dos estudos e as diversas perspectivas teóricas (e instrumentos analíticos) utilizados pelos pesquisadores ocasionavam fragmentação e não-cumulação de conhecimento, sendo a AP, portanto, mais uma área de interesse do que uma disciplina no país.

integrar, “no plano dos valores e da ação, a Atenas política à Roma administrativa, apesar das contradições, dilemas e perplexidades inerentes a tal simbiose.”(p. 237). Substancialmente, na práxis da administração pública, a questão era como confluir a racionalização administrativa (de lógica de mercado) com o interesse público (e a *accountability*) no binômio eficiência-legitimidade, seja na formulação de políticas públicas, seja na provisão dos serviços públicos.

Essas inflexões da AP no país como área de ensino e pesquisa e função pública nos anos oitenta – que se distenderiam nos anos noventa –, grosso modo⁷⁴, refletiam o debate (e a experiência) nos EUA sobre a educação (e profissionalização) em administração pública. Um exemplo é o livro *Public Administration Education in Transition*, organizado por Thomas Vocino e Richard Heimovics em 1981, o qual publicara a indicação da NASPAA para os padrões de grade curricular e inovações no ensino de AP consoantes com: (i) a politização do processo administrativo; (ii) a incorporação – substantiva – da transparência administrativa e da justiça social no *delivery* do serviço público; e (iii) a orientação da burocracia para satisfazer as necessidades ou desejos dos indivíduos, quer como cidadão – interventor da realidade e portador de direitos –, quer como consumidor. Semelhantemente, o documento *Guidelines and Standards for Curricular Development for Public Administration*, editado pela *International Association of Schools and Institutes of Public Administration* em 1982, sugeria que o estudo da AP abordasse a gestão pública como política pública num *continuum* intersetorial (e interorganizacional) entre Estado e sociedade.

Não obstante, enquanto nos EUA essas indicações/sugestões ao ensino superior de administração pública se adequavam, imediatamente, à feição democrática e ao traço descentralizador do Estado norte-americano, no Brasil a construção das instituições (e práticas) do epíteto “o público na sociedade”, opondo-se a centralidade do Estado, iniciaram, de fato, após a Constituição de 1988, com a redefinição dos papéis dos níveis de governo – a qual fortaleceu o município – e a incorporação de mecanismos/fóruns de participação de organizações (e representantes) da sociedade civil. A partir desta carta (re)democratizante é que se retomaria – indiretamente – a defesa do ensino de graduação em administração pública no país, agora, estendido às organizações públicas não-estatais.

⁷⁴ Em que pese às diferenças de grandeza e do grau de institucionalização do ensino de AP no Brasil e nos EUA à época: frágil e indeterminado aqui, consolidado e multifacetado acolá.

“(...) o conhecimento necessário para uma prática social coerente do administrador profissional envolve não apenas destrezas específicas, mas capacidade analítica e consciência crítica. (...) Defende-se o perfil do administrador como um agente de mudança na construção de uma sociedade mais justa e efetivamente democrática, seres criativos e questionadores antes que meros técnicos. (...). **No momento em que se vislumbra o florescimento de um pluralismo característico das sociedades democráticas, parece oportuno a formação de um profissional capaz de atuar em comunidades de base, sindicatos, partidos políticos, cooperativas, associações civis e outros campos novos à espera de formas organizativas inovadoras, além de seu tradicional campo nas empresas.**” (SIQUEIRA, 1987, p. 53, grifo nosso).

Este ideário ‘de novas formas organizativas na sociedade democrática’ embasaria a Resolução nº. 43 da UNESP, de 30 de junho de 1988, a qual criara o curso de graduação em administração pública na Faculdade de Ciências e Letras, campus Araraquara, com o objetivo de:

“Formar bacharéis capacitados a realizar intervenções em organizações voltadas para interesses coletivos, (...) podendo exercer funções diretivas em órgãos e entidades de caráter social voltadas às diversas atividades produtivas, normativas, assistenciais e cooperativas.”

Tal bacharelado formaria sua 1ª. turma em 1992, ano em que a Fundação João Pinheiro, pertencente ao estado de Minas Gerais, instalaria, também, sua escola de governo (EG) em Belo Horizonte. Em 1994, a EG implantaria o curso superior de administração pública (CSAP), voltado à profissionalização do serviço público; nos termos da Lei nº. 11.658 – de 2 de dezembro de 1994 – daquela unidade da federação, os egressos do CSAP seriam, automaticamente, nomeados para o cargo de administrador público I em secretarias ou autarquias/fundações estaduais.

Após a letargia dos anos oitenta, o ensino de graduação em administração pública no Brasil – continuado na EAESP e criado na UNESP e FJP – restabelecia-se, timidamente, no limiar dos anos noventa numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do *locus* do setor público no país.

1.5.2 – O (re)alento do bacharelado em administração pública no país no pós-90 numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do *locus* do setor público

Em 1993, analisando a crise, oportunidade e inovações na formação acadêmica em administração no Brasil, Tânia Fisher, no que tangia ao ensino de administração pública, declarara que:

“Tanto o governo quanto a sociedade manifestam desconforto e insatisfação com a estrutura organizativa e capacidade gerencial do Estado. (...) [Certamente] o administrador público está no centro do questionamento. 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 públicos serão retreinados ou recrutados por novos critérios para novas atribuições. **O país requer administradores aptos a gerenciar a crise e garantir a democracia, em uma economia moderna.**” (FISHER, 1993, p. 15-16, grifo nosso).

Ante uma crise política (e moral) – *impeachment* de Collor – marcada pela corrupção, desperdício e ineficiência no governo federal e diante da agenda de reestruturação do setor público-estatal e redemocratização, além do ambiente de instabilidade econômica (descontrole inflacionário, escassez de recursos e abertura comercial), no limiar dos anos noventa, a autora referia-se, indiretamente, as falhas institucionais e ao *déficit* de desempenho do modelo de administração pública brasileiro, um amálgama do *ethos* patrimonialista e do enrijecimento burocrático, considerando que a redefinição do Estado – em curso – requeria um perfil de administrador público, na acepção de formação acadêmica, diferente; isto é, reformadores de Estado (governo, organizações públicas e políticas públicas) condizentes com a perspectiva do interesse público e com foco em resultados, quer no desenvolvimento sócio-econômico, quer na consolidação da democracia, quer na melhoria do serviço público.

Além da formação acadêmica, esse produto-educacional-meta⁷⁵ de administrador para o setor público era discutido (e projetado), também, no âmbito do Estado com a (re)inserção de carreiras públicas de gestão governamental acopladas com o T&D em escolas de governo. Na verdade, desde a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 1986, substituindo o DASP no governo federal, e a instituição do cargo – e depois da carreira – de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em 1987, a seleção/preparação de quadros de nível superior para a União foi altercada e tencionada com avanços e recuos no governo José Sarney.⁷⁶ À época, o objetivo da ENAP (e da carreira de EPPGG) mostrava a noção (e intenção) do poder executivo do Estado pós-1985 de formar (e profissionalizar) uma alta burocracia – estável, moderna e competente –, descaracterizada no regime militar.

⁷⁵ Utilizando-se da expressão de KLIKSBERG (1983).

⁷⁶ Sobre as origens da ENAP e a concepção da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental, ver CASTRO, PINHEIRO; MACHADO (1994).

“(...) o papel da escola é capacitar os profissionais que por ela passam para servir o Estado, buscando o permanente atendimento do interesse coletivo. Trata-se de formar gestores que, habilitados para fazer leituras compreensivas das relações contidas no complexo Estado-Sociedade, sejam capazes de participar ativamente do processo decisório no qual estiverem inseridos, interagindo com o ambiente, construindo alianças e agendando questões estratégicas.” (Decreto nº. 93.277, de 19 de setembro de 1986).

Baseada no modelo/experiência da ENA francesa, caberia à ENAP a formação do Estado-Maior do oficialato administrativo institucionalizado pela carreira de EPPGG. Apesar da relevância/urgência deste empreendimento, no governo Collor essa escola de governo estagnou-se e tal carreira, em idas e vindas, foi extinta em 1991 e recriada em 1992.⁷⁷ Irresoluto (e desamparado) na ocasião, o eixo-temático da profissionalização do serviço público ressurgiria no biênio 1993-1994, no mandato de Itamar Franco, em uma tentativa de recuperar a auto-estima da administração pública federal e reaver a política de recursos humanos no governo.

Ainda em meados de 1992, sob o patrocínio do Ministério do Trabalho e da ENAP, se realizou um encontro entre as instituições de formação e pesquisa em administração aplicada ao setor público (IES e escolas de governo), reunindo 26 técnicos/acadêmicos para refletir sobre a capacitação/aperfeiçoamento de pessoal como estratégia de reforma do Estado. Dos anais deste *meeting*, lê-se:

“Consideramos um grande avanço a adoção, pelo governo federal, de um discurso centrado na questão da capacitação dos recursos humanos. Diferentemente das posições assumidas quando da posse do presidente, em 1990, observa-se hoje a passagem de um enfoque quantitativo (enxugamento, demissões, disponibilidade) para um mais qualitativo, repondo aspectos mais substantivos no âmbito da reforma administrativa a esse respeito. (...). [Certamente], **a concentração de esforços no aperfeiçoamento de pessoal pode ser o peão de um movimento favorável à criação de uma nova cultura administrativa e política no país, generalizando uma nova tábua de valores abertos à cidadania, à democracia, à responsabilidade pública e à eficiência.**” (ENAP, 1992, p. 8, grifo nosso).

Conforme o *gap* de cultura administrativa na burocracia – práticas clientelistas, disfunções burocráticas e deficiências de competências – e lacunas nesta tábua de valores no aparelho do Estado comprometiam a gestão governamental e as políticas públicas num ambiente de elevada escassez de recursos econômico-financeiros e natural competição (e constrangimento) político-eleitoral, urgir-se-ia tanto o sistema de mérito no serviço público

⁷⁷ Sobre esses percalços, ver a dissertação de mestrado de CARMEM MARIA – *Meritocracia à Brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais*, apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas no ano de 2000.

como o T&D do servidor público para a profissionalização da administração pública no país. Na União, a partir de 1995, no bojo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no governo FHC, esses imperativos seriam acatados com a retomada das carreiras públicas e a intensificação dos programas de educação continuada, sobretudo, na ENAP.⁷⁸

Tal como na União, os estados que conduziam reformas administrativas retomariam os concursos públicos e os cursos de atualização/reciclagem para o funcionalismo público. Em Minas Gerais, por exemplo, o fato do poder executivo, através da escola de governo da FJP, implantar um curso de graduação em administração pública vinculado ao ingresso na carreira de administrador público estadual, era uma dentre diversas iniciativas de profissionalização do serviço público que ocorreriam em unidades da federação. Entretanto, esta experiência mineira, na qual o vestibular é um concurso público e o curso de formação é um bacharelado, era – e ainda é – atípica (e surpreendente); comumente, os governos estaduais criariam a carreira de gestão pública – provida por profissionais de nível superior aprovados em concurso público que, inicialmente, eram submetidos à T&D intensivo –, semelhante à carreira de EGGPP com formação na ENAP no governo federal. Mato Grosso, Bahia, Goiás, Pernambuco e Sergipe são alguns dos estados que adotariam este modelo.

De fato, esta centralidade (ou atenção) na profissionalização dos gestores públicos despontava na agenda de reforma do Estado nacional (e subnacional) à medida que uma administração pública gerencial – à luz do paradigma da *new public management* – se conformava no setor público, preconizando transformar as estruturas burocráticas rígidas/estanques em arranjos organizacionais flexíveis/inovadores. A adoção (e alcance) da nova gestão pública requeria a estruturação de carreiras, a valorização dos concursos públicos, a promoção pelo sistema de mérito, a avaliação de desempenho e a capacitação permanente, desde os altos cargos de direção/assessoramento até a *street level bureaucracy*. (LEVY, 1997).

É a partir desta agenda de Reforma do Estado (e do paradigma da *new public management*) que o *front* de ensino em administração pública se revitalizaria no Brasil; no âmbito governamental, o T&D coordenado e/ou ministrado por escolas de governo e institutos de adm. pública cresceria nos três níveis de governo com programas, temas e conteúdos para a (re)qualificação do servidor público, sobretudo, em administração pública

⁷⁸ Entre 1995 e 2002, ingressaram na União, por concurso público, 51.583 servidores, renovando em 12% a força de trabalho no governo federal. Neste período, também, a ENAP treinou 132 mil servidores, contra 42 mil servidores treinados entre 1981 e 1994. (PACHECO, 2002, p. 94-95).

gerencial; no âmbito acadêmico, o ensino superior em administração pública valorizar-se-ia na pós-graduação, aumentando as pesquisas nos programas de mestrado (ou áreas de concentração) *strictu sensu* de AP (EBAP, EAESP, UFBA, FJP) e correlatos, e vicejando cursos de especializações *lato sensu* em gestão pública (e políticas públicas) abertos nas IES e *in the job* nos órgãos públicos.⁷⁹

Ademais, a retomada da profissionalização no serviço público com a (re)ativação de carreiras públicas, o aumento da governança (e das políticas públicas) no nível subnacional com a descentralização e a emergência do terceiro setor, reabririam o mercado de trabalho para o bacharel em administração pública. Nesta conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do *locus* do setor público no país, o ensino de graduação em administração pública realentaria no pós-90 em comparação com a letargia dos anos oitenta. Em 1994, a EAESP reestruturava a grade curricular do bacharelado em ADM, consoante com a modificação do currículo mínimo de administração de 1993; na habilitação de AP, a opção pelo perfil generalista e a flexibilidade das disciplinas eletivas, supostamente, adequavam o curso à diversidade de oportunidades/possibilidades profissionais no Estado, no terceiro setor e, mesmo, na iniciativa privada. Neste ano, também, a FJP iniciava seu ensino de graduação em administração pública voltado, exclusivamente, para a formação acadêmica de estudantes que, recebendo um salário mínimo – mensalmente – nos quatro anos de curso, após o término, ascenderiam à carreira de administradores públicos no governo de Minas Gerais. Posteriormente, em 1995, a graduação em administração pública da UNESP, orientada – aparentemente – para a administração municipal, era, então, reconhecida pelo Ministério da Educação. Assim, desde meados dos anos noventa, os cursos de AP dessas IES, cada qual com sua especificidade, tornar-se-iam as referências do ensino de graduação em administração pública no Brasil.⁸⁰

Algo que favorecia, em termos, os cursos de graduação em administração pública era a alteração do currículo mínimo de ADM pelo Conselho Federal de Educação depois de vinte e sete anos. Ainda que a rigidez de disciplinas obrigatórias (e cargas-horárias) continuasse e a

⁷⁹ No que se refere ao T&D, a partir de 1997, recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador – passaram a financiar programas/cursos de educação continuada no setor público. No que tange à pesquisa, a CAPES abriu em 1995 um programa de apoio/fomento para o estudo da Reforma do Estado. (GAETANI, 1999).

⁸⁰ A formação acadêmica dos cursos de bacharelado em AP dessas três IES – EAESP, UNESP e FJP – será exposta e discutida no capítulo 3.

concepção de administração como AE permanecesse, as IES tinham, agora, a flexibilidade de compor 960 horas-aula, ou seja, 32% do curso. No caso dos bacharelados em AP, neste espaço de disciplinas eletivas (e complementares) poder-se-ia incluir e/ou ampliar os estudos típicos/exclusivos do setor público de acordo com as especificidades do curso e coerente com seu projeto pedagógico. Também, mediante a intensificação de estudos de um conjunto de matérias afins, os cursos, além da habilitação geral prescrita em lei (no caso, AE e AP), se desejassem, poderiam – agora – ter habilitações específicas; políticas públicas, gestão municipal e terceiro setor, por exemplo, eram algumas de muitas habilitações específicas exeqüíveis em uma graduação de AP. A Resolução do CFE nº. 2, de 4 de outubro de 1993, a qual estipula tais modificações no ensino de graduação em ADM, encontra-se no quadro 13.⁸¹

Anote-se que, por um erro de interpretação desta resolução por parte das autoridades educacionais (CFE, MEC, Angrad e CFA), as quais olvidaram do parecer nº. 307 – de 8 de julho de 1966 – que previa as opções (e denominações) de administração de empresas e administração pública para os cursos de graduação em ADM, o desígnio de AP tornou-se uma habilitação específica quando, historicamente, era uma habilitação geral. Resultado: a nomenclatura – facultada por lei – de curso de graduação em administração pública, neste processo, equivocadamente, foi descredenciada; curso de graduação em administração, habilitação em administração pública, constituía, então, a denominação que os bacharelados em AP, obrigatoriamente, adotariam⁸². Em 1995, enquanto as IES se adequavam a tal resolução, o cadastro da SESu registrava 354 cursos de graduação em administração no país, sendo treze com habilitação em administração pública, com destaque para os da EAESP, UNESP e Fundação João Pinheiro.

⁸¹ Desde os anos oitenta cogitava-se aperfeiçoar (e modernizar) o currículo mínimo de administração no país. Os trabalhos de VIEIRA (1976) e FLEURY (1983) atestam que críticas à rigidez e a defasagem deste dispositivo para o ensino de ADM eram freqüentes e contundentes desde meados dos anos setenta. Em 1982, a Secretaria de Ensino Superior (SESu) do MEC elaborara um anteprojeto para alterar o currículo mínimo dessa área de conhecimento, mas a proposta não avançou. Somente a partir da fundação da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD) em 1991, e da aproximação desta com o Conselho Federal de Administração, que a discussão sobre a melhoria do ensino de administração (e a reforma da grade curricular) retornou a pauta. Em 1993, vinte e sete anos após a fixação do primeiro currículo mínimo de administração, final e tardiamente, o CFE reformulava-o. Sobre o processo acalorado (e prolongado) que originou esse segundo currículo mínimo de ADM, ver a dissertação de mestrado de MONTEIRO JR. (1995).

⁸² Após a Resolução nº. 4/2005 do Conselho Nacional de Educação, a qual instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's) para o curso de graduação em administração, tal erro foi notado (e admitido); com a extinção das habilitações específicas – revogando a Resolução nº. 2/1993 do Conselho Federal de Educação – as autoridades educacionais definiram a “(...) existência, exclusivamente, das denominações de ‘Curso de Administração’ e de ‘Curso de Administração Pública’, **esta última fundamentada na própria origem dos cursos de administração no Brasil, e, ainda, acompanhando o entendimento do Parecer CFE nº 307, de 8 de julho de 1966**” (Angrad/CFA, p. 1, 2005, grifo nosso).

Quadro 13 – Currículo Mínimo do Curso de Graduação em Administração em 1993.

<p>Art. 1º. – O currículo mínimo do curso de graduação em administração, que habilita ao exercício da profissão de administrador, será constituído das seguintes matérias:</p> <p>FORMAÇÃO BÁSICA E INSTRUMENTAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economia • Direito • Matemática • Estatística • Contabilidade • Filosofia • Psicologia • Sociologia • Informática <p>Total: 720 horas-aula</p> <p>FORMAÇÃO PROFISSIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teorias da Administração • Administração Mercadológica • Administração da Produção • Administração de Recursos Humanos • Administração Financeira e Orçamentária • Administração de Materiais e Patrimoniais • Administração de Sistemas de Informação • Organização, Sistemas e Métodos <p>Total: 1.020 horas-aula</p> <p>DISCIPLINAS ELETIVAS E COMPLEMENTARES</p> <p>Total: 960 horas-aula</p> <p>ESTÁGIO SUPERVISIONADO</p> <p>Total: 300 horas-aula</p>	<p>Art. 2º. O curso de administração será ministrado no tempo útil de 3000 horas-aula, fixando-se para sua integralização o mínimo de quatro e o máximo de sete anos letivos. (...).</p> <p>Art. 3º. – Além da habilitação geral prescrita em lei, as instituições poderão criar habilitações específicas, mediante a intensificação de estudos correspondentes às matérias fixadas nesta resolução e em outras que venham a ser indicadas para serem trabalhadas no currículo pleno.</p> <p>Parágrafo Único – A habilitação geral constará do anverso do diploma e as habilitações específicas, não mais de duas de cada vez, serão designadas no verso, podendo assim o diplomado completar estudos para obtenção de novas habilitações.</p> <p>Art. 4º. – os mínimos de conteúdos e duração, fixados nesta Resolução serão obrigatórios a partir de 1995, podendo, as instituições que tenham condições para tanto e assim desejarem, aplicá-los a partir de 1994.</p> <p>Art. 5º. – Na obtenção de graduação em administração, por diplomados em outros cursos, caberá as escolas o estabelecimento de critérios flexíveis de aproveitamento de estudos obtidos pelo aluno em seu curso anterior, especialmente quanto aos programas de estudos e respectiva dosagem, obedecidas as normas legais.</p> <p>Parágrafo Único – A graduação obtida nos termos deste artigo deverá ser ministrada no tempo útil de 1350 horas-aula.</p> <p>Artigo 6º - A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.</p>
---	---

Fonte: MEC, Resolução do CFE nº. 2, de 4 de outubro de 1993, grifo nosso.

Finalizando, assim como o processo de redemocratização no país e o anseio de profissionalização da burocracia (mineira) inspiraram, respectivamente, a criação dos cursos de graduação em administração pública na UNESP em 1989 e na João Pinheiro em 1994, no pós-95, crê-se que a afluência da reforma do Estado e a ascensão do paradigma da *new public management* nos três níveis de governo, além do crescimento do setor público não-estatal, geraram – e prosseguem gerando – ânimos para o ensino de graduação em administração pública no Brasil.

Uma radiografia desse ensino no país, a partir de meados dos anos noventa, é o escopo – na seqüência – do capítulo 2. Antes, porém, a seção 1.6, à guisa de conclusão, encerra este capítulo.

1.6 À Guisa de Conclusão

Este capítulo, um retrospecto – ora descritivo, ora analítico – do ensino de graduação em administração pública no Brasil, se, por um lado, procurou contribuir – ineditamente – para a sistematização da história (na acepção de estágios de construção) desta formação acadêmica no país, por outro, constitui um embasamento histórico para se estudar/interpretar, atualmente, o bacharelado em AP na educação superior nacional.

Sob o aspecto de sistematização, situando (e examinando) a trajetória da graduação em administração pública no Brasil como variável dependente das vicissitudes do Estado nacional e das conformações do campo do saber em administração pública no país, este capítulo, tanto desvelou os três momentos nítidos, conexos e sucessivos que antecederam (e originaram) tal ensino superior, quanto identificou os três ciclos pelos quais os cursos de AP passaram entre 1952-1994. Para uma síntese, veja o quadro 14.

Considerado como embasamento histórico, os relatos/constatações deste capítulo são, per se, um constructo – importante – para se refletir, retrospectivamente, sobre o ensino de graduação em administração pública no país. Indubitavelmente, uma investigação (e compreensão) desse objeto de estudo no presente sem as suas referências do passado, resultaria num trabalho (e entendimento) falho e/ou incompleto.

Uma falha, por exemplo, que fatalmente cometer-se-ia nesta tese, na ausência deste capítulo, seria a de acatar atemporalmente a hipótese de que o ensino de graduação em administração pública no Brasil é problemático, quando, em verdade, entre seu 1º ciclo (1952-1965) e o final dos anos sessenta, ao menos a formação acadêmica desses cursos tinha uma identidade – aderente à concepção (e projeto) de Estado e aos contornos (e produção) do campo do saber da administração pública –, tendo na EBAP um *case* modelar. Para um sumário, veja o box 1.

Assim, nos capítulos 2, 3 e na conclusão, recorreremos – freqüentemente – aos elementos/conteúdos deste capítulo como apoio/fonte de nossas análises/interpretações.

Quadro 14 – A Trajetória da Graduação em Administração Pública no Brasil: uma síntese

Momentos que antecederam (e originaram) o Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1854-1952)

1854	1º momento	Das alusões no Império ao advento da administração científica no Brasil
	No bojo das discussões sobre a ampliação do ensino comercial e a organização das faculdades de Direito no país – na segunda metade do século XIX – se fez alusão, pela primeira vez, ao ensino superior de administração pública. Todavia, o entendimento de que tal ensino se assemelhava ao do bacharelado em ciências jurídicas, seja pela jurisdicionalização das atividades simples (e residuais) do Estado Oligárquico, seja pela sujeição do campo do saber de administração pública ao direito administrativo, perdurou até os anos trinta; assim, os intentos de um curso superior voltado – exclusivamente – para a administração (e negócios) do Estado não avançaram.	
	2º momento	Fortes razões e frágeis proposições para a institucionalização do ensino superior de administração pública em nível de graduação no Brasil pós-30
	A organização de um Estado Administrativo no país entre 1930-1944 e, neste ínterim, a redefinição do <i>focus</i> do estudo de administração pública para o conceito de que “governar é administrar” – sob a égide da <i>scientific management</i> – constituíram fortes razões para a concepção (e implementação) da formação acadêmica em AP na ocasião. Efetivamente, o DASP instituiu a carreira de técnico de administração no aparelho do Estado e implantou o T&D em administração pública no país. Contudo, as proposições de se estruturar, academicamente, o ensino de AP não vingaram; conjectura-se que o questionamento se a administração era arte ou ciência à época e as disputas das corporações de ofício pelo monopólio das funções administrativas no Estado Novo foram alguns dos muitos obstáculos para a oficialização do ensino superior de ADM.	
	3º momento	Das origens da FGV à instalação da EBAP: contexto, preparativos e efeitos
	É no encadeamento das ações da FGV entre 1944 e 1952, fundada (e conduzida) por técnicos do DASP, que o ensino superior de administração pública institucionalizou-se no Brasil. Articulada num momento em que o sistema universitário nacional deslocava-se da referência europeia para a tendência norte-americana, a FGV – com o apoio das Nações Unidas (ONU) e com a cooperação de universidades dos Estados Unidos – instalaria, no Rio de Janeiro, a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) que, precursoramente, formaria bacharéis neste campo do saber (conciliando o embasamento teórico das humanidades com um vertente funcional-instrumental de gerência pública).	

Ciclos do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1994)

1994	1º Ciclo	A irradiação do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1952-1965)
	Diante dum pró-ciclo estatal e favorecido pela assistência técnica norte-americana, o ensino superior de administração pública irradiou-se no Brasil. Nascido sob o signo da administração científica (aplicada ao setor público) na EBAP em 1952, o bacharelado em AP reproduziu-se em IES pelo país, preponderantemente nas universidades federais, com a ascendência da administração para o desenvolvimento, na medida que aos processos administrativos do governo agregavam-se as funções econômico-sociais do Estado. Na metade dos anos sessenta, dos 31 cursos de administração no país, dois terços eram de administração pública ou enfatizavam este campo do saber. A vivacidade e fluidez de tal ensino, naturalmente, desenvolveram nos cursos uma identidade – coletiva, reconhecível e substancial – de formar quadros de pessoal para a burocracia estatal.	
	2º Ciclo	Do auge à retração: o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1966- 1982)
	No quinquênio 1966-1970, o bacharelado em AP, em seu auge, reconhecido pelo MEC, divulgado entre os vestibulandos e regulamentado como profissão, ampliou suas vagas e ajustou seus currículos – diversificando-se com a administração para o desenvolvimento (planificação econômica, política governamental, etc.) em voga na atividade do Estado e na agenda de pesquisa do campo do saber neste período. Sem embargo, nos anos setenta, o <i>enforcement</i> do currículo mínimo de administração – com lógica de AE, a diluição do <i>ethos</i> de administração pública com a sobreposição da gestão empresarial no ‘Estado-Empresa’ e o milagre econômico (e o conseqüente boom do ensino de AE), retraíram o ensino de graduação em administração pública no país; cada vez mais, a administração era, então, sinônimo de administração de empresas.	
	3º Ciclo	Da letargia ao (re)alento: o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1983- 1994)
	A retração do ensino de graduação em administração pública no Brasil nos anos setenta converteu-se em letargia na década de oitenta, simbolizada pela descontinuidade do bacharelado da EBAP. Num contexto de crise do Estado, subentendia-se uma perda da razão de ser e/ou desnecessidade de cursos de graduação em administração pública. Das experiências – tradicionais – dos anos 60/70 remanesceu o curso da EAESP. É a partir da Constituição de 1988 que se retomaria – timidamente – o ensino de graduação em administração pública no país; continuado na EAESP e criado na UNESP e FJP, tal ensino realentaria no limiar dos anos noventa numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do <i>locus</i> do setor público no país.	

Fonte: Elaboração do autor.

BOX 1 - A EBAP e o ensino de graduação em administração pública no Brasil (1952-1983)

O percurso do bacharelado da EBAP e a trajetória da graduação em administração pública no Brasil, normalmente, se confundem pela importância daquela escola (e do seu curso) para este ensino superior no país – desde o limiar dos anos cinquenta até meados dos anos oitenta.

Nota-se, pelo capítulo 1, que o curso da EBAP, como *ator principal* da graduação em administração pública nacional entre 1952-1983, refletiu – historicamente – os ciclos deste ensino superior, sendo uma evidência para tal estudo.

No que se refere ao 1º ciclo – seção 1.3 –, constatou-se que a EBAP foi a pioneira e sempre a mais prestigiosa dentre as quase duas dezenas de IES que encetaram o bacharelado em administração pública no país entre 1952-1965, tornando-se *benchmark* pátrio (e internacional). Neste período, a escola forjou o currículo da graduação em administração pública; formou docentes neste campo do saber; ensinou a tradução de obras e a publicação de manuais, monografias e artigos para constituir uma literatura adequada (e especializada) à formação acadêmica em AP; incorporou disciplinas de conteúdo e aplicações novas no contexto nacional; logrou recrutar – nacionalmente – um alunado disposto a investir numa carreira que ainda encontrava-se em vias de definição; e pugnou pelo reconhecimento do ensino de administração e pela regulamentação da profissão de administrador no Brasil.

Adiante, no 2º ciclo (1966-1982) – seção 1.4 –, ainda nos anos sessenta, de acordo com Bianor Cavalcanti “a EBAP era o resultado de duas matrizes: a *University of Southern California* e o DASP; (...) essa ponte entre a *public management* norte-americana e a racionalidade administrativa daspiana [aplicada ao setor público], conferiram à escola uma identidade.” * Além disso, segundo Paulo Motta, “(...) as pesquisas – publicadas na RAP – e a extensão (assessoria, consultoria e T&D no governo) contribuíam para a atualidade/pertinência do ensino.” * Esse auge do bacharelado da EBAP era, também, o auge do ensino de administração pública no Brasil.

No entanto, no pós-70, no enalço da legislação dos cursos de ADM e da valorização da gestão empresarial no país, a grade curricular da EBAP – tipicamente de AP no antanho da escola – foi, gradativamente, interposta por disciplinas de AE. Nas palavras de Armando Cunha, “o interesse [dos alunos] pelo setor público tornou-se, cada vez mais, discreto. Em meados dos anos setenta, a EBAP era uma escola de administração pública que formava, preponderantemente, administradores de empresas.” * De fato, essa realidade, além da EBAP, abrangia todas e quaisquer IES com curso de graduação em administração pública no Brasil; tanto a junção do ensino superior de AP e AE pelo currículo mínimo – aderente ao ‘Estado-Empresa’ – quanto o milagre econômico – demandante de administradores de empresas – retraíram o ensino de administração pública.

Em 1983, por alegações financeiras (e de reposicionamento da escola para a pós-graduação), a descontinuidade do bacharelado da EBAP abre o 3º ciclo (1983-1994) do ensino de graduação em administração pública no Brasil, no qual a retração dos anos setenta converteu-se em letargia na década de oitenta. À época, tanto a crise do Estado (e do paradigma de administração pública) despropositava tal ensino no país, como a aproximação da AP com a AE – em grade curricular – descaracterizava seus cursos (e conteúdos).

Novamente, as histórias de um e de outro convergiam: assim como a instalação da EBAP em 1952 impulsionou o ensino de graduação em administração pública no Brasil, a interrupção do seu bacharelado em 1983 simbolizou – nacionalmente – o esvaziamento desse ensino.

Fonte: Elaboração do autor, baseada no capítulo 1.

* Trechos de entrevistas realizadas pelo autor. Para a íntegra, vide as transcrições no Anexo C.

CAPÍTULO 2

RADIOGRAFIA DA GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995-2006)

“O ensino de administração pública no Brasil não é produto do acaso, mas – historicamente – um produto das conjunturas do Estado nacional.” (Fisher, 1984).

“Os projetos [e movimentos] de reforma administrativa, cíclicos [1938, 1967 e pós-90] no país, impulsionaram os ideais/processos de formação de administradores públicos.” (Mezzomo Keinert, 1996).

“Os anos noventa [e este quinquênio do séc. XXI] têm sido os da reforma do Estado no Brasil, particularmente da reforma da administração pública.” (Bresser Pereira; Spink, 1998).

“As informações [do Pnage⁸³] revelam a falta de um quadro capacitado o suficiente para suas funções, ausência de pessoal em diversas áreas (...). Tal situação é um empecilho para a implementação das políticas públicas e até mesmo para a realização de reformas administrativas, pois o elemento humano é essencial para transformar a gestão pública.” (Abrucio, 2005).

Essas citações, excertos de constatações/conclusões de trabalhos acadêmicos, se inter-relacionadas, aduzem – dedutivamente – a hipótese de que o ensino de graduação em administração pública nacional está se (re)valorizando; ora, se tal ensino resulta da conjuntura do Estado e estimula-se com os projetos de reforma administrativa, é verossímil, diante da reforma do Estado no Brasil (e do *déficit* de gestão pública nos governos), além do crescimento do setor público não-estatal, que a formação acadêmica em administração pública esteja – paulatinamente – se (re)idealizando nas IES.

Assim, sob o pressuposto de revalorização – ou, no mínimo, de (re)animação – do ensino de graduação em administração pública no Brasil na última década, este capítulo tanto examina as circunstâncias em que esse ensino se expandiu como contextualiza sua oferta nesse período , constituindo uma radiografia.⁸⁴

No tocante à organização do texto, a seção 2.1 – inicialmente – apresenta o ambiente no qual a Reforma do Estado no Brasil, sobretudo da administração pública, sugere/impele um

⁸³ Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão dos Estados e do Distrito Federal.

⁸⁴ Na acepção de análise em extensão de uma situação.

4º Ciclo para o ensino de graduação em administração pública. Na seqüência, a seção 2.2 elucida a oferta desse ensino no país, interpretando-a. Por último, a seção 2.3 tece as considerações finais. Em termos metodológicos, o capítulo se utiliza: (i) da compilação/análise de dados secundários coletados no banco de dados do INEP e em *sites* (e projetos pedagógicos) dos cursos de graduação em AP; e (ii) do levantamento de informações primárias de alguns desses cursos, obtidas pela realização de entrevistas semi-estruturadas (vide o Anexo C) e pela aplicação de questionários por telefone (vide o Anexo D).

2.1 Um 4º Ciclo (?): o ensino de graduação em administração pública no país no pós-95

2.1.1 – O macroambiente favorável para o ensino de administração pública no Brasil

Desde o limiar dos anos oitenta com a crise da dívida (e de intervenção estatal) e o processo de redemocratização no país, passando pela Constituição de 1988, e, principalmente, a partir dos anos noventa com a agenda de reforma do Estado, a administração pública brasileira está em transformação; na dimensão econômico-financeira, o ajuste/equilíbrio fiscal, a desregulamentação, a privatização e as parcerias público-privadas alteram o papel/função do Estado, de interventor para regulador (ou catalisador); na dimensão institucional-administrativa, as inovações gerenciais, a descentralização de políticas/recursos, o foco no cidadão-usuário e a profissionalização da burocracia são intenções e/ou ações que, gradativamente, impactam na gestão pública, desfocalizando-a dos processos e (re)orientando-a para resultados; e na dimensão sociopolítica, a transparência, a *accountability*, a intersetorialidade e a participação são os mecanismos que rearranjam as relações entre Estado e sociedade, diminuindo a centralização/insulamento governamental e aumentando a governança/control social.⁸⁵

Neste contexto em que o papel/função do Estado, o modelo de gestão pública e a relação Estado-sociedade se redefinem no Brasil – nos três níveis de governo –, a democratização e o gerencialismo são, respectivamente, os *veto*res político e técnico que se imbricam na reforma da administração pública no país, como se constata na literatura:

⁸⁵ Axiomaticamente, essas transformações na administração pública brasileira são heterogêneas, adquirindo diferentes tons/intensidades de acordo com a história institucional, a tradição política e a coalizão de forças em cada realidade; diferem entre (e intra) os três níveis de governo, os três poderes, a administração direta e indireta, etc. Também, sua manifestação representa uma variedade de situações que não coadunam com a pureza encontrada nos esquemas conceituais.

“No modelo em construção [no Brasil] pode-se perceber duas vertentes de onde emerge esta nova forma de organizar o setor público: **uma vertente gerencial – identificada com as modernas técnicas de gestão**, centrada no aumento da eficiência e da eficácia, e **outra [política], focada na participação cidadã e no controle social** – voltada para a realização de experiências inovadoras e pela busca, principalmente, da efetividade. Estas duas vertentes além de serem não-excludentes aparecem conjuntamente nas experiências que procuram se contrapor ao modelo burocrático, embora, normalmente, uma delas é enfatizada. Iniciativas provenientes das comunidades normalmente têm conteúdo político mais explícito e, por razões óbvias, aquelas que partem do Estado acentuam o caráter técnico. Alguns traços comuns garantem seu entrelaçamento – a descentralização, a defesa da *res* pública, a responsabilização social (...).” (MEZZOMO KEINERT, 1998, p. 111, grifo nosso).

“O processo de mudança pelo qual passa a gestão pública brasileira a partir da década de 1980 é influenciada por um conjunto de fatores de pressão, que podem ser divididos em **duas agendas – a democrática e a neoliberal [gerencial] – exigindo dos governos, ao mesmo tempo, mais democracia e mais eficiência**. Por um lado, a agenda democrática reivindica novos direitos sociais e políticos, equidade nos resultados das políticas públicas e democratização dos processos decisórios, pela divisão de poder do governo federal com estados e municípios e por meio da construção de canais de participação da sociedade civil. A agenda neoliberal [gerencial], por outro lado, ganhou força em função da crise financeira (...). Pregava a redução do tamanho do Estado e cobra mais eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos.” (SCHOMMER, 2003, p. 105, grifo nosso).









“Nas últimas duas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. **Ao analisar esse contexto histórico, identificamos dois projetos políticos em disputa: um de vertente gerencial e outro de vertente societal.** (...). A vertente gerencial, que está relacionada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, baseia-se nas recomendações dessas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar a sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento local e reforce a democracia substantiva.” (PAES DE PAULA, 2005, p. 37 e 41, grifo nosso).

Ainda que essas transformações ocorram desde os anos oitenta, é no pós-95 que a gestão econômico-fiscal, a modernização institucional-administrativa e a governança social entram – definitivamente – na agenda do setor público-estatal no país, intensificando suas adoções/práticas na União, nos estados e nos municípios.

Na União, concomitante à estabilização monetária e ao (re)ordenamento fiscal no esteio do Plano Real, o marco é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), o qual avolumou os debates em torno da reforma do Estado no país e norteou os projetos de reforma administrativa no governo Fernando Henrique Cardoso. As principais discussões/iniciativas,

a partir deste documento, orientaram-se para a revisão do arcabouço legal (Emenda Constitucional nº. 19⁸⁶), para a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais) – vide o quadro 15 –, para a adoção de instrumentos gerenciais (contratos de gestão, programas de inovação e governo eletrônico) e para a revitalização da política de recursos humanos (retomada dos concursos públicos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração e intensificação da capacitação de funcionários).

Quadro 15 – Concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995⁸⁷

	Formas de Propriedade			Modelos de Gestão		Instituições
	Estatal	Pública*	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo Estratégico						Secretarias Contrato de Gestão
Unidades Descentralizadas (ex: polícia, fiscalização, regulamentação, fomento de áreas sociais, etc.).						Agências Executivas Agências Reguladoras
Serviços Não-Exclusivos (ex: escolas, hospitais, e centros de pesquisa)	Publicização →					Organizações Sociais
Empresas Estatais	Privatização →					Empresas Privadas

Fonte: Brasil (1995).

* organizações públicas não-estatais.

Em linhas gerais, essa agenda de reforma da administração pública no ente federal, sob a égide do paradigma da *new public management*, introduziu as idéias/valores da administração pública gerencial no país, a qual, gradualmente, permeia a prestação dos

⁸⁶ A Emenda Constitucional nº 19 alterou parte significativa dos arts. 37 a 41, mas não se restringiu a eles. Entretanto, o fato de apontarmos sua aprovação como um avanço importante da reforma administrativa se deve menos a alterações e efeitos imediatos que ela tem proporcionado, e mais às várias oportunidades e inovações que ela potencializa, preconiza ou simplesmente possibilita na gestão pública.

⁸⁷ De acordo com Bresser (1998), o epicentro do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado não foi escolher entre estratégias gerenciais, mas criar instituições que viabilizassem a adoção de tais estratégias. O pressuposto era de que nas atividades exclusivas do Estado, que compreendem o núcleo estratégico do governo e as unidades descentralizadas, o setor estatal poderia ser eficiente, desde que criasse instituições compatíveis com o modelo de gestão gerencial. Nos serviços não-exclusivos, a diretriz era a publicização de órgãos como as autarquias, transformando-as em organizações sociais.

serviços públicos (e a provisão das políticas públicas), inclusive nos governos subnacionais. Para Abrucio (2005),

“(...) a descentralização e a redemocratização no país, iniciadas na década de 1980, aumentaram a importância dos governos subnacionais. Hoje, os cidadãos têm nos poderes locais sua maior referência estatal, uma vez que a maioria das funções básicas do Estado e das políticas sociais, como a educação, a saúde e a segurança pública, são plenamente executadas por estados e/ou municípios, quando não formuladas e financiadas por eles. Com esta profunda modificação, que ganhou contorno mais preciso com a Constituição de 1988, a modernização administrativa dos governos subnacionais tornou-se – ou deveria ter se tornado – agenda prioritária no país. (p. 405, grifo nosso).

Nos estados, o desequilíbrio das contas públicas motivou (e motiva), além do ajuste estrutural, alterações na gestão pública visando à economia de recursos e um *upgrade* de eficiência, desde a área de compras – como o uso pregão eletrônico – até a área de apoio/suporte administrativo – com a reengenharia de processos. Também, imbuídas pela dimensão gerencial e pela perspectiva democrática, as administrações públicas estaduais estão, incrementalmente, aprimorando a infra-estrutura (e as tecnologias) de gerenciamento e interpenetrando poder público e sociedade civil na governabilidade; assim, ao sentido de eficiência econômica das reformas de *primeira geração* agregam-se as orientações de eficácia administrativa – melhoria da qualidade dos serviços públicos, por exemplo – e de efetividade das políticas públicas que caracterizam as reformas de *segunda geração*. (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006).

No âmbito municipal, por seu turno, o incremento do leque de competências deste nível de governo tem sido acompanhado também pela emergência de inovações no nível das instituições e das práticas governamentais. Para Farah (2005), as mudanças na esfera local não são originárias de uma única fonte: “(...) ora nascem no próprio município, diante dos novos desafios [novos papéis/funções, novos processos políticos e novos ditames administrativos]; ora chegam ao município por iniciativa de níveis mais abrangentes de governo, sob forma de programas federais [e estaduais] ou de regras para acesso a financiamento em determinadas áreas; ora são introduzidas por partidos políticos, movimentos sociais (...) e, por vezes, é resultado da ação conjunta de diversos atores governamentais e não-governamentais.” (p. 73).

Ainda que o estímulo maior e mais duradouro no sentido de modernizar a administração pública brasileira – historicamente – sempre coube ao governo central, a inflexão da Constituição de 1988 em direção a um federalismo mais descentralizado, em um

ambiente de restrição orçamentária (intensificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁸), competição político-eleitoral e agenda democrática, tem colocado aos governos subnacionais o imperativo de construção de uma nova gestão pública; grosso modo, um esforço equivalente ao ocorrido a partir da década de trinta na União para a edificação de um Estado administrativo (e, posteriormente, desenvolvimentista) está em curso atualmente nos entes estadual e municipal.⁸⁹

Afora essas transformações – ou, pelo menos, macro tendências – no setor público-estatal brasileiro, a administração pública nacional se transfigura, também, com o crescimento do setor público não-estatal nas políticas públicas e o aumento da interface entre a iniciativa privada e a gestão pública, ampliando seu *locus*, antes circunscrito ao aparelho estatal, para um *continuum* entre Estado, terceiro setor e mercado, interconectado pelo interesse público. O terceiro setor – cuja definição é variável⁹⁰ – é identificado, *lato sensu*, por instituições (ONGs, OSs, OSCIPs, Fundações, etc.) que se mobilizam em torno da defesa, produção e/ou distribuição de serviços públicos (e direitos sociais). Em crescimento no país e acumulando *expertises* em nossas questões públicas, essas organizações tanto empreendem seus projetos sociais como atuam como interlocutoras e/ou parceiras das políticas governamentais. Igualmente, o mercado está, cada vez mais, se aproximando de espaços públicos que – tradicionalmente – competiam ao Estado:

- seja pela abertura a que se expôs a organização público-estatal por meio da desregulamentação de atividades e da privatização de serviços;
- seja pelos benefícios à imagem organizacional e, portanto, às condições de lucratividade – o chamado *marketing social*; e
- seja pela compreensão do papel/função que pode (e deve) desempenhar no zelo (e promoção) do interesse público, a partir das noções de governança corporativa, desenvolvimento sustentável e responsabilidade social.

⁸⁸ Os estados e municípios, ao se adequarem às normas da LRF, estão tendo de se decidir em definitivo por um choque de gestão para cumprir na íntegra os dispositivos, limites e regras fixados. Os dois princípios da gestão nos quais a LRF se apóia – ação planejada/controle e a transparência – ajuda a conformar um novo padrão de gestão local que se orienta antes de tudo por economicidade, qualidade, resultados e responsabilidade. Outrossim, a LRF também está sendo uma das portas de entrada dos governos subnacionais nas práticas de *e-gov*.

⁸⁹ Uma evidência de novas formas de gestão e novas políticas públicas em nível subnacional são as experiências identificadas/divulgadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania – da EAESP-FGV – desde 1996.

⁹⁰ No Brasil, segundo Alves (2006), a literatura – da área do conhecimento de administração – tem utilizado a definição estrutural/operacional de organizações sem fins lucrativos do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* como o conceito de terceiros setor.

Comparativamente, assim como o Estado brasileiro pós-50 requeria – nas palavras de Benedicto Silva (vide o cap. 1, p. 3) – “*a formação sistemática de certos tipos de competências administrativas para o serviço público*” para o binômio racionalização-desenvolvimentismo, essas transformações na administração pública nacional iniciadas na década de oitenta e intensificadas no pós-95, possivelmente, requerem tal formação para uma gestão pública – plural e heterogênea – marcada tanto pela afluência da Reforma do Estado (e pela ascensão do paradigma da *new public management*) nos três níveis de governo quanto pelo crescimento do setor público não-estatal.

Em suma, é este pró-ciclo público no Brasil – estatal e não-estatal – que perfaz um macroambiente favorável para o ensino de administração pública, seja no nível de formação acadêmica, seja no nível de capacitação; a verdade é que a configuração de uma nova administração pública requer um perfil novo de administrador público⁹¹, desde as posições estratégicas até os cargos operacionais.

2.1.2 – A expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-95

No capítulo 1 (p. 75) mencionou-se que em 1995 o cadastro da SESu registrava treze cursos de graduação em administração pública no Brasil; legalmente, de acordo com a Resolução nº. 2/1993 do Conselho Federal de Educação, eram cursos de graduação em ADM com habilitação em AP, com destaque para os da EAESP, UNESP e Fundação João Pinheiro. Após um decênio estas três IES se mantêm como a tríade desse ensino, mas perante 52 bacharelados e 26 tecnológicos – somando 78 cursos de graduação. Ainda, se adicionarmos os 15 cursos sequenciais desse campo do saber, totaliza-se 93 cursos superiores de administração pública em 2006, conforme o banco de dados do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Abaixo, o quadro 16 elenca esses 78 cursos de graduação em administração pública e, complementarmente, lista os 15 cursos sequenciais em AP e afins.⁹²

⁹¹ Na literatura, esse novo administrador público tem um sem-números de denominações (e idealizações), de acordo com o seu *locus* profissional. Longo (2000), no que diz respeito à *public management* no aparelho do Estado, propõe a nomenclatura (e o perfil) de um *dirigente público* orientado para o gerencialismo. Ferraz (2000), estudando a administração para o desenvolvimento – em nível subnacional – no Brasil, constrói um tipo-ideal de *agente de desenvolvimento*. Brasiliense Carneiro (2002) sugere a expressão (e a moldagem) de um *cidadão-gestor* para os municípios, o qual congregaria o espírito cívico e as competências administrativas. Cavalcanti (2005), investigando a estrutura (e ação) em organizações públicas no país, aventa o conceito de *gerente equalizador*, baseado nas realizações de executivos públicos ante os reveses situacionais e/ou estruturais.

⁹² As definições desses tipos de cursos (bacharelado, tecnologia e sequencial) encontram-se na seção 2.2.

Quadro 16 – Cursos de Graduação em Administração Pública – bacharelado e tecnologia – no Brasil em 2006.• **Cursos criados até 1995**

	IES	Sigla	Cat. Adm.	Município	UF	Tipo de Curso	Início	Vagas por Turno/Ano				
								Mat.	Vesp.	Not.	Intg.	N.A.*
1	Universidade Estadual do Ceará	UECE	Pública Estadual	Fortaleza	CE	Bacharelado	1959	n.d.		n.d.		
2	Universidade Católica de Goiás	UCG	Privada	Goiânia	GO	Bacharelado	1962	100		100		
3	Universidade de Brasília	UNB	Pública Federal	Brasília	DF	Bacharelado	1962	n.d.	n.d.			
4	Esc. Adm. Emp. de São Paulo/FGV	EAESP	Privada	São Paulo	SP	Bacharelado	1969				100	
5	Univ. Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Pública Federal	Seropédica	RJ	Bacharelado	1970				n.d.	
6	Faculdades Integradas Tiberiça	FATI	Privada	São Paulo	SP	Bacharelado	1973			225		
7	Fac. Est. de C. Econ. de Apucarana	FECEA	Pública Estadual	Apucarana	PR	Bacharelado	1974			50		
8	Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Pública Federal	Campina Grande	PB	Bacharelado	1980	n.d.	n.d.	n.d.		
9	Universidade de Rio Verde	Fesurv	Privada	Rio Verde	GO	Bacharelado	1984			60		
10	Univ. Federal de Juiz de Fora	UFJF	Pública Federal	Juiz de Fora	MG	Bacharelado	1988			60		
11	Univ. Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	UNESP	Pública Estadual	Araraquara	SP	Bacharelado	1989	50		50		
12	Esc. Governo Prof. Paulo N. de Carvalho/FJP	EG-FJP	Pública Estadual	Belo Horizonte	MG	Bacharelado	1994	80				
13	Universidade Estadual de Goiás	UEG	Pública Estadual	Anápolis	GO	Bacharelado	1995			40		

• **Cursos criados após 1995**

	IES	Sigla	Cat. Adm.	Município	UF	Tipo de Curso	Início	Vagas por Turno/Ano				
								Mat.	Vesp.	Not.	Intg.	N.A.*
14	Fac. Integ. Ass. de Ensino de Santa Catarina	FASSESC	Privada	Florianópolis	SC	Bacharelado	1999	50		50		
15	Faculdade Metropolitana	POLIFUCS	Privada	Lauro de Freitas	BA	Bacharelado	1999	100		100		
16	Centro Universitário Luterano de Palmas	CEULP	Privada	Palmas	TO	Bacharelado	2000			70		
17	Faculdade de Pimenta Bueno	FAP	Privada	Pimenta Bueno	RO	Bacharelado	2000			100		
18	Faculdades Integradas do Brasil	UNIBRASIL	Privada	Curitiba	PR	Bacharelado	2000	50		100		
19	Faculdade de Educação de Porto Velho	UNIPEC	Privada	Porto Velho	RO	Bacharelado	2000			50		
20	Faculdade Alves Faria	ALFA	Privada	Goiânia	GO	Bacharelado	2001	50		100		
21	Faculdade Integração	FAISV	Privada	São Vicente	SP	Bacharelado	2001	75		75		
22	Faculdade Minas Gerais	FAMIG	Privada	Belo Horizonte	MG	Bacharelado	2001			100		
23	Faculdade Sul-Americana	FASAM	Privada	Goiânia	GO	Bacharelado	2001	75		75		
24	Faculdade São Lucas	FSL	Privada	Porto Velho	RO	Bacharelado	2001		150	150		
25	Centro de Ensino Superior Planalto	IESPLAN	Privada	Brasília	DF	Bacharelado	2001			100		
26	Fac. de C. Sociais e Aplicadas de Diamantino	UNED	Privada	Diamantino	MT	Bacharelado	2001			70		
27	Fac. de C. Sociais Aplicadas do Cescareli	UNICAMPO	Privada	Guarapuava	PR	Bacharelado	2001	50		50		
28	Faculdade de Educação de Jarú	UNIJARU	Privada	Jarú	RO	Bacharelado	2001			200		

CONTINUAÇÃO

• Cursos criados após 1995

	IES	Sigla	Cat. Adm.	Município	UF	Tipo de Curso	Início	Vagas por Turno/Ano				
								Mat.	Vesp.	Not.	Intg.	N.A.*
29	Fac. de C. Sociais Aplic. de União da Vitória	UNIGUAÇU	Privada	União da Vitória	PR	Bacharelado	2001			50		
30	Universidade Presidente Antonio Carlos	UNIPAC	Privada	Juiz de Fora	MG	Tecnologia	2001			320		
31	Unversidade Salgado de Oliveira	UNIVERSO	Privada	Recife	PE	Tecnologia	2001			40		
32	Cent. Fed. de Educ. Tecnológica de Alagoas	CEFET/AL	Pública Federal	Maceió	AL	Tecnologia	2001			50		
33	Universidade do Estado do Amazonas	UEA	Pública Estadual	Manaus	AM	Bacharelado	2001		45	45		
34	Faculdade Millennium	Millenium	Privada	Brasília	DF	Bacharelado	2002	40		110		
35	Fac. de C. Cont. e Administrativas de Avaré	FACCAA	Privada	Avaré	SP	Bacharelado	2002			50		
36	Fac. de C. Hum. e Sociais Aplic. de São Luís	FACSÃO LUÍS	Privada	São Luís	MA	Bacharelado	2002	50		50		
37	Faculdade de Presidente Prudente	FAPEPE	Privada	Pres. Prudente	SP	Bacharelado	2002			50		
38	Faculdade Regional da Bahia	FARB	Privada	Salvador	BA	Bacharelado	2002	50		150		
39	Faculdade Ranchariense	FRAN	Privada	Rancharia	SP	Bacharelado	2002			100		
40	Faculdades Adamantinenses Integradas	FAI	Pública Municipal	Adamantina	SP	Bacharelado	2002			100		
41	Faculdade Integrada Brasil Amazônia	FIBRA	Privada	Belém	PA	Bacharelado	2003		50	50		
42	Faculdade Dinâmica das Cataratas	UDC	Privada	Foz do Iguaçu	PR	Bacharelado	2003			45		
43	Centro Universitário de Santo André	UNIA	Privada	Santo André	SP	Tecnologia	2003			140		
44	Univ. Reg. do Noroeste do Est. do R. G. do Sul	UNIJUÍ	Privada	Ijuí	RS	Tecnologia	2003			30		
45	Centro Universitário de Várzea Grande	UNIVAG	Privada	Várzea Grande	MT	Tecnologia	2003			100		
46	Universidade do Oeste de Santa Catarina	UNOESC	Privada	Joaçaba	SC	Tecnologia	2003			60		
47	Faculdade Pública de Paulínia	FUPESP	Pública Municipal	Paulínia	SP	Bacharelado	2003				50	
48	Faculdade de Tecnologia das Américas	CATEC	Privada	São Paulo	SP	Tecnologia	2004			50		
49	Faculdade Atual da Amazônia	FAA	Privada	Boa Vista	RR	Tecnologia	2004	50		50		
50	Faculdade de Tecnologia João XXIII	João XXIII	Privada	São Paulo	SP	Tecnologia	2004	100		100		
51	Universidade Cândido Mendes	UCAM	Privada	Nova Friburgo	RJ	Tecnologia	2004			n.d.		
52	Universidade do Contestado	UNC	Privada	Canoinhas	SC	Tecnologia	2004				50	
53	Centro Universitário La Salle	UNILASALLE	Privada	Canoas	RS	Bacharelado	2004			40		
54	Universidade do Sul de Santa Catarina	UNISUL	Privada	Palhoça	SC	Tecnologia	2004					100
55	Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão	UNISULMA	Privada	Imperatriz	MA	Bacharelado	2004		50	50		
56	Universidade Tiradentes	UNIT	Privada	Aracaju	SE	Tecnologia	2004			120		
57	Universidade do Oeste Paulista	UNOESTE	Privada	Pres. Prudente	SP	Tecnologia	2004			50		
58	Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina	UDESC	Pública Estadual	Florianópolis	SC	Bacharelado	2004	80				
59	Faculdade de Tecnologia Darwin	DARWIN	Privada	Brasília	DF	Tecnologia	2005			50		

CONTINUAÇÃO

• Cursos criados após 1995

	IES	Sigla	Cat. Adm.	Município	UF	Tipo de Curso	Início	Vagas por Turno/Ano				
								Mat.	Vesp.	Not.	Intg.	N.A.*
60	Faculdade de Ensino Superior Dom Bosco	Dom Bosco	Privada	Cornélio Procópio	PR	Bacharelado	2005			70		
61	Faculdade Empresarial de Chapecó	FAEM	Privada	Chapecó	SC	Bacharelado	2005	50		50		
62	Faculdade de Tecnologia Camões	FATEC	Privada	Curitiba	PR	Tecnologia	2005	50		100		
63	Faculdade de Tecnologia Internacional	FATEC INTEN.	Privada	Curitiba	PR	Tecnologia	2005	100		100		
64	Faculdades Integradas de Mineiros	FIMES	Pública Municipal	Mineiros	GO	Tecnologia	2005			40		
65	Faculdades Integradas de Ourinhos	FIO	Privada	Ourinhos	SP	Bacharelado	2005	50		50		
66	Faculdade de Tecnologia Flamingo	FLATEC	Privada	São Paulo	SP	Tecnologia	2005	50		100		
67	Instituto do Ensino Superior do Centro Oeste	IESCO	Privada	Brasília	DF	Bacharelado	2005			50		
68	Faculdade de Tecnologia Radial	RADIAL	Privada	Curitiba	PR	Tecnologia	2005	50		150		
69	Universidade Católica Dom Bosco	UCDB	Privada	Campo Grande	MS	Bacharelado	2005					n.d.
70	Universidade de Mogi das Cruzes	UMC	Privada	Mogi das Cruzes	SP	Bacharelado	2005			60		
71	Centro Universitário de Belo Horizonte	Uni-BH	Privada	Belo Horizonte	MG	Tecnologia	2005			40		
72	Centro Universitário Euro-Americano	UNIEURO	Privada	Brasília	DF	Tecnologia	2005	60		60		
73	Universidade de São Paulo	USP	Pública Estadual	São Paulo	SP	Bacharelado	2005	60		60		
74	Faculdade de Talentos Humanos	FACTHUS	Privada	Uberaba	MG	Bacharelado	2006			50		
75	Universidade de Cuiabá	UNIC	Privada	Cuiabá	MT	Tecnologia	2006			60		
76	Centro Universitário de Goiás	UNIGOIÁS	Privada	Goiânia	GO	Tecnologia	2006	60		60		
77	Fundação Universidade do Estado de Alagoas	FUNESA	Pública Estadual	Maceió	AL	Bacharelado	2006			50		
78	Escola Técnica Federal de Palmas	ETFTO	Pública Federal	Palmas	TO	Tecnologia	2006			60		

Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

* N.A – abreviação de *não se aplica*; refere-se à modalidade de curso à distância, o qual é oferecido na UNISUL e na UCDB.

Obs. 1: informações adicionais – e, em alguns casos, detalhadas – sobre os cursos encontram-se no Anexo D, exceto das graduações da EAESP, UNESP e FJP, as quais compõem o estudo de casos do capítulo 3.

Obs. 2: em acordo com o banco de dados do INEP, não se incluiu, neste quadro, os cursos de graduação em administração da EBAPE/FGV e da UFBA. Na EBAPE, renomeada para Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas em 2001, o curso de ADM, retomado em 2002, oferece as ênfases em AE e AP no último ano. Na UFBA, semelhantemente, o curso de ADM oferta disciplinas eletivas de AP. Assim, em que pese serem cursos de ADM geral, pela tradição dessas escolas no ensino de administração pública poder-se-ia, também, considerá-los – informalmente – uma habilitação em AP.

Se considerarmos, ainda, os **cursos superiores de formação específica** no campo do saber de administração pública, adicionam-se aos 78 cursos de graduação os quinze cursos sequenciais que seguem:

• **Cursos criados após 1995**

	IES	Sigla	Cat. Adm.	Município	UF	Tipo de Curso	Início	Vagas por Turno/Ano				
								Mat.	Vesp.	Not.	Intg.	N.A.*
79	Universidade Estadual de Goiás	UEG	Pública Estadual	Anápolis	GO	Sequencial	2001	40		100		
80	Universidade de Caxias do Sul	UCS	Privada	Caxias do Sul	RS	Sequencial	2002			50		40
81	Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Pública Federal	Pres. Figueiredo	AM	Sequencial	2002	50		110		
82	Universidade Estadual de Montes Claros	UNIMONTES	Pública Estadual	Montes Claros	MG	Sequencial	2002			90		
83	Centro Universitário Monte Serrat	UNIMONTE	Privada	Santos	SP	Sequencial	2003			50		
84	Faculdades Integradas do Tapajós	FIT	Privada	Santarém	PA	Sequencial	2003		110	110		
85	Universidade da Amazônia	UNAMA	Privada	Belém	PA	Sequencial	2004					n.d.
86	Universidade Estadual do Centro Oeste	UNICENTRO	Pública Estadual	Guarapuava	PR	Sequencial	2004			100		
87	Faculdade de Colider	FACIDER	Privada	Colider	MT	Sequencial	2005	50		50		
88	Faculdades Integradas Matogrossenses	ICE	Privada	Cuiabá	MT	Sequencial	2005	50		50		
89	Univ. para o Des. do Estado e da Região do Pantanal	UNIDERP	Privada	Campo Grande	MS	Sequencial	2005			70		
90	Centro Universitário Assunção	UNIFAI	Privada	São Paulo	SP	Sequencial	2005			60		
91	Universidade Severino Sombra	USS	Privada	Vassouras	RJ	Sequencial	2005			30		
92	Faculdade de Ciências Administrativas	FCA	Privada	Cuiabá	MT	Sequencial	2006			50		
93	Centro Universitário Geraldo Di Biasi	UGB	Privada	Volta Redonda	RJ	Sequencial	2006			50		

Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

* N.A – abreviação de *não se aplica*; refere-se à modalidade de curso à distância, o qual é oferecido na UCS e na UNAMA.

Obs 1: informações adicionais – e, em alguns casos, detalhadas – sobre os cursos encontram-se no Anexo D.

Decerto, essa expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-95 é propiciada pelo macroambiente favorável à gestão pública, a qual se revigora como prática (campo profissional) e como objeto de estudo (campo de especulação teórica) no bojo das transformações do Estado brasileiro;⁹³ após a crise do Estado e a transição do paradigma da administração pública enfraquecerem esse ensino superior nos anos oitenta, a agenda de reforma do Estado e o ideário da *new public management*, na última década, (re)incentivam tal formação acadêmica.

Analizando os projetos pedagógicos (e coletando informações nos *sites*) de alguns desses 80 cursos superiores de AP que surgiram nesse período, verifica-se que são as categorias da reforma do setor público-estatal e os elementos de estruturação do setor público não-estatal que balizaram suas implantações nas IES.

[USP] “A Gestão de Políticas Públicas está diretamente ligada à formação de profissionais capazes de tomar decisões com visão estratégica. Os valores que vêm se universalizando no início do século XXI exigem dos profissionais da área uma **clara percepção da relevância social da eficiência e da eficácia no funcionamento das instituições públicas.**” (trecho do projeto pedagógico do curso).

[UNIJUÍ] “Os administradores públicos são profissionais cada vez mais requisitados em razão da crescente necessidade de qualificação da gestão pública, frente às transformações da sociedade e à demanda de uso efetivo dos recursos públicos, bem como às exigências legais. O curso justifica-se por uma **nova cultura marcada pela competência político-administrativa na construção de espaços democráticos para a formação da agenda das políticas públicas e o desenvolvimento da cidadania.**” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[DOM BOSCO] “A cada dia o setor público se defronta com novos desafios. **O paradigma gerencial contemporâneo exige formas flexíveis de gestão, descentralização de funções, redesenho de estruturas e criatividade de seus recursos humanos.** Neste contexto, a finalidade do curso é a de formar administradores capazes de apresentar propostas de mudanças adequadas ao contexto da gestão estatal e das políticas públicas.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

⁹³ Além do ensino de graduação, percebe-se que o ensino de pós-graduação – *stricto sensu e lato sensu* – e o T&D em administração pública estão, também, se expandindo no país. No plano da pós-graduação *stricto sensu* o aumento da produção científica é visível: enquanto no ENANPAD (2000) 127 trabalhos foram apresentados à área de administração pública, sendo 40 selecionados para apresentação, no ENANPAD (2005) 475 trabalhos foram submetidos à área de administração pública [e gestão social], sendo 125 aprovados. Ademais, a ANPAD criou em 2004 o Encontro Nacional de Administração Pública e Governança (EnAPG) – bienal, incentivando a pesquisa nesse campo do saber. No que se refere à pós-graduação *lato sensu*, é crescente o número de cursos de especialização em administração pública e MBAs em gestão pública oferecidos por IES; comumente, esses cursos surgem em convênio com órgãos públicos e funcionam *in company*. No que concerne o T&D, cada vez mais, os governos se utilizam de escolas de governo – nos moldes de universidades corporativas – para responder as demandas de (re)qualificação profissional e aquisição de competências; sobre esse assunto, ver PACHECO (2002) e BRASILIENSE-CARNEIRO; AMORIM (2003). Assim, a administração pública no Brasil, enquanto área de ensino, está crescendo tanto nas IES (formação acadêmica) como no setor público (capacitação).

[UDESC] “O curso tem a missão de promover a formação de administradores éticos e conscientes de seu papel social como agentes de mudança, comprometidos com a melhoria da gestão pública. **O objetivo é habilitar pessoas para a co-produção de serviços públicos e para a gestão de seus sistemas, sejam eles órgãos públicos, organizações do terceiro setor e empresas com ações de responsabilidade sócio-ambiental.**” (trecho do projeto pedagógico do curso, grifo nosso).

[UNI-BH] “Ao se considerar a proximidade com que a administração pública figura na vida dos cidadãos, **é flagrante a carência de profissionais que reúnam os conhecimentos jurídicos, administrativos e de comunicação indispensáveis à compreensão e à operação das organizações governamentais. O Brasil começou tarde seu esforço de profissionalização do serviço público.** E esse movimento, iniciado nos anos trinta, ainda não logrou a continuidade e a universalidade necessária para superar as demandas do serviço público.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

Observe que os termos ‘relevância social da eficiência e eficácia’, ‘competência político-administrativa’, ‘construção de espaços democráticos’, ‘formas flexíveis de gestão’, ‘descentralização de funções’, ‘organizações do terceiro setor’, ‘responsabilidade sócio-ambiental’ e ‘profissionalização do serviço público’, presentes no rol de discursos e no escopo de realizações da nova administração pública, são as noções que – em tese – justificam o ensino de graduação em administração pública no Brasil na contemporaneidade.

Concretamente, em se tratando de ensino de graduação e considerando que essa modalidade de educação superior no país associa-se a uma profissão, ainda que na administração pública as carreiras de Estado (e as ocupações administrativas), comumente, independam do diploma de administração – vide os editais dos concursos públicos –, é de se supor que a resignificação do mercado de trabalho de gestão pública, referente à profissionalização no setor público-estatal e ao crescimento do setor público não-estatal, seja a mola-mestra que impulsiona as IES a conceberem cursos de AP e correlatos.

No setor público-estatal, o mercado de trabalho para o administrador público, além de se aguçar com as carreiras estratégicas de gestão governamental e de políticas públicas na União e em alguns estados, tem se profissionalizado no nível subnacional diante do aprofundamento do processo de descentralização que exige dos governos uma maior/melhor gestão pública vis-à-vis os condicionantes econômicos (ex. escassez de recursos financeiros), políticos (ex. responsabilização/transparência administrativa) e sociais (ex. controle social). Neste processo, a nomeação de técnicos para as funções de direção/assessoramento tem crescido nos estados/municípios e a flexibilização das relações de trabalho tem permitido a contratação de especialistas para trabalharem por projetos.

No setor público não-estatal, o *boom* institucional e a diversificação de objetivos – movimentos sociais, entes associativistas, trabalho voluntário, filantropia empresarial, etc. – fazem com que novas organizações da sociedade civil desponham enquanto as já existentes modificam seu padrão de atuação, com a improvisação cedendo lugar a uma estrutura mais organizada de trabalho; capacidade de articulação, sustentabilidade, qualidade de serviços e *accountability* são as palavras de ordem que suscitam o profissionalismo no terceiro setor. (AMARAL, 2003). Atualmente, o número significativo dessas entidades no país, realizando importantes atividades de interesse público, conforma um novo mercado de trabalho de administração pública.

Outrossim, o setor privado torna-se, progressivamente, um *locus* profissional para o administrador público. Ademais das ações sociais conduzidas diretamente pelas empresas – ou indiretamente através de suas fundações no âmbito do terceiro setor –, crescem as áreas/departamentos de relações governamentais nas grandes empresas que atuam em atividades que são reguladas pelo Estado (energia, telecomunicações, bancos, etc.) e que se dedicam à prestação de serviços públicos (concessão, terceirização e consultorias, etc.). Finalmente, a internacionalização da administração pública com a formação de espaços supranacionais (ex. blocos econômicos) e o aumento da governança mundial (ex. organismos multilaterais), no cerne do processo de globalização, constitui oportunidades de trabalho na área de *international public affairs*. (GAETANI, 1999).

Logo, é evidente que há um crescente mercado de trabalho para administradores públicos – na acepção de formação acadêmica – no Brasil; analogamente, assim como nos anos cinquenta o ensino de graduação em administração pública surgiu com o processo de ampliação da gerência na esfera estatal no país, na atualidade ele ressurgiu com o processo de complexificação da gestão na esfera pública nacional (e transnacional) – no Estado, no terceiro setor e no mercado.

Concluindo: com a expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-95, afigura-se um 4º ciclo neste ensino superior, o qual sucede a letargia dos anos oitenta e dinamiza o realento do limiar dos anos noventa que caracterizaram o 3º ciclo (1983-1994) – vide cap. 1, seção 1.5. Aparentemente é um estágio em construção, no qual as transformações da administração pública brasileira em geral – e a demanda potencial nesse mercado de trabalho em particular – (re)oportunizam a oferta do ensino de graduação em administração pública.

2.2 Contextualizando a Oferta do Ensino de Graduação em Adm. Pública no país no pós-95

Em face da expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-95, indaga-se:

- Quais são os tipos de cursos e para qual público-alvo se destinam?
- O que explica o surgimento desses cursos em IES privadas e em IES públicas?
- Geograficamente, como esses cursos estão distribuídos entre os estados?

Nesta seção, a partir de estatísticas descritivas – baseadas no quadro 16 (p. 87-90) – e de dados/informações de pesquisa contidos nos Anexos C e D, buscar-se-á responder a essas (e outras) questões com o objetivo de desvelar a oferta de tal ensino entre 1995 e 2006, interpretando-a.

2.2.1 – Os tipos de cursos de graduação em adm. pública na educação superior nacional

Citou-se na subseção 2.1.2 que na atualidade, de acordo com o INEP, temos 78 cursos de graduação em administração pública na educação superior nacional, abrangendo os cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP e os cursos de tecnologia em gestão pública. Acrescentando-se a esses dois tipos de cursos de graduação os cursos sequenciais em administração pública – que perfazem 15 cursos no Brasil, vide o quadro 16, p. 90 –, são três os tipos de cursos superiores, destinados aos que concluíram o ensino médio, que diplomam nesse campo do saber.

O bacharelado em ADM com habilitação em AP é o curso de graduação que, tradicionalmente, oferece a formação acadêmica em administração com a intensificação de estudos correspondentes à administração pública na grade curricular e a realização do estágio supervisionado em órgãos públicos. Na maioria das IES, esse tipo de curso compartilha um núcleo comum, que varia de um a três anos, com as demais habilitações de administração ofertadas (ex. UNB, FARB, FASSESC) e na minoria, seja pela inexistência de outras habilitações (ex. UNESP, FJP, FUNESA), seja por opção pedagógica (ex. EAESP, UDESC, UNILASSALE), é ministrado de forma autônoma nos quatros anos de duração. Atinente à lei, confere o diploma de administrador e habilita para o exercício desta profissão, regulada pelo Conselho Federal de Administração.

Porém, com a extinção das habilitações do curso de graduação em administração prevista pela Resolução nº. 4/2005 do Conselho Nacional de Educação, os bacharelados em ADM com habilitação em AP, a partir de 2007, tornar-se-ão, obrigatoriamente, ou um bacharelado em administração pública, ou uma linha de formação específica do bacharelado em administração;⁹⁴ no primeiro caso, adotar-se-á a denominação de ‘curso de administração pública’ e, no segundo caso, a linha de formação específica em administração pública, constante no projeto pedagógico do curso, não poderá ser uma extensão (ou apêndice) de sua nomenclatura, mantendo-se – exclusivamente – o nome de ‘curso de administração’. Algumas IES já se ajustaram à referida Resolução, por exemplo: os cursos da FJP, UEA e UCDB converteram-se em bacharelado em administração pública, ao passo que a FUPESPP, FAI e ALFA optaram por transformar a habilitação em AP numa linha de formação específica do bacharelado em administração.

Os cursos de tecnologia, por sua vez, situam-se no contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que propôs a Reforma da Educação Profissional e, dessa forma, passou a organizá-la como modalidade capaz de perpassar o nível superior da educação nacional. Assim como o bacharelado, o tecnológico é um curso de graduação oficializado pelo Ministério da Educação e com Diretrizes Curriculares Nacionais aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação, porém voltado para uma formação profissional mais direcionada e específica em sintonia com as demandas dos setores produtivos.⁹⁵

⁹⁴ A Resolução CNE nº. 4, de 13 de julho de 2005, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's) do curso de graduação em administração, bacharelado, e deu outras providências, revogou a Resolução CFE nº. 2, de 4 de outubro de 1993, substituindo o currículo mínimo pelas DCN's e extinguindo as habilitações. Respeitante ao “fim das habilitações”, o CNE, apoiado pela Angrad e pelo CFA, alegou que a criação indiscriminada de quase 250 habilitações para o bacharelado em ADM – entre as quais *administração de bares e restaurantes*, *gestão de talentos humanos* e *gerência esportiva* – descaracteriza tal curso. Assim, ficou definido que as IES que possuem bacharelado em administração com uma ou mais habilitações, deverão elaborar novo projeto pedagógico único, podendo contemplar o conteúdo curricular que vinha sendo oferecido nas extintas habilitações, em linhas de formação específicas. Essas linhas de formação, quando existirem, não poderão ser extensões do nome do curso, cuja denominação passará a ser, restritamente, de *curso de administração*. Todavia, fica permitida a exceção para o curso de administração pública, fundamentada na própria origem dos cursos de administração no Brasil, e, ainda, com base no Parecer CFE nº 307, de 8 de julho de 1966. Considerando que as IES terão o prazo de dois anos, contados a partir da data de publicação da citada Resolução – 19 de julho de 2005, para adaptarem os projetos pedagógicos dos seus bacharelados em ADM, até meados de julho de 2007 todos os cursos já deverão estar adequados às novas DCN's.

⁹⁵ A criação de cursos de tecnologia já constava na Lei Federal nº 5.540/68, que previa a implantação de cursos superiores de curta duração como um modelo de ensino superior alternativo. Nas três últimas décadas do século XX foram realizadas diversas experiências de oferta desses cursos pelo país – como nos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) –, seguidos de sua extinção ou de sua conversão para cursos de duração plena. A reforma atual, na medida em que apresenta mais uma experiência com cursos dessa natureza, expressa, de certo modo, a continuidade da política de constituição de um modelo de ensino superior alternativo ao modelo universitário; grosso modo, caracteriza-se por cursos de menor duração, baixo custo, centrado no ensino aplicado e em conformidade com o mundo do trabalho. (COELHO, 2002).

Especializado em segmentos de uma ou mais áreas profissionais com predominância de uma delas, a denominação desses cursos tanto pode ser Curso Superior de Tecnologia como pode ser Graduação Tecnológica, ambas acrescidas da área profissional e da modalidade proposta.⁹⁶ Na área profissional de ‘gestão’, na qual se enquadra a modalidade de ‘gestão pública’, os cursos – com carga-horária mínima de 1.600 horas – “(...) devem focar a gestão de produção de bens e serviços e a capacidade empreendedora”, o que no setor público se traduz na concepção/operacionalização de processos relacionados à gerência de órgãos públicos, à prestação de serviços públicos e à provisão de políticas públicas. Geralmente, essas são as orientações dos cursos de tecnologia em gestão pública que surgiram no país, notadas – de imediato – em suas nomenclaturas, tais como:

- Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Serviços Governamentais (ex. UNIA);
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Serviços Públicos (ex. UNIVAG);
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública Municipal (ex. FIMES);
- Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Políticas Públicas (ex. UNIEURO);
- Graduação Tecnológica em Gestão Pública (ex. CEFET-AL).

Já os cursos sequenciais, nos termos da LDB, são cursos superiores, embora não sejam cursos de graduação. O que se busca ao definir-se esta modalidade de ensino superior é uma formação específica em um dado ‘campo do saber’ e não em uma ‘área de conhecimento’. Por exemplo, na área de administração pública, pode-se ter um curso sequencial de Gerência de Cidades, onde o objetivo é claro e pode ser atingido em um prazo relativamente curto. De uma maneira geral, destinam-se à obtenção ou atualização de qualificações técnicas, profissionais ou acadêmicas. Recomendado sobretudo para o ensino de adultos com experiência laboral que ainda não tiveram acesso a educação superior, esses cursos procuram oferecer uma formação sistematizada que possa melhorar a qualidade da prática profissional. Do mesmo modo que os cursos de tecnologia da área profissional de gestão, a legislação exige que os cursos sequenciais tenham carga-horária mínima de 1.600 horas. Não obstante, não há regulamentação curricular e aos egressos é permitida apenas a admissão em cursos de pós-graduação *lato sensu*, diferente dos diplomados em nível de graduação – bacharelado e tecnológico – que podem ingressar também em cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

⁹⁶ Pelo Parecer CNE nº. 406, de 5 de abril de 2001, os cursos de tecnologia são classificados em 20 áreas profissionais, a saber: agropecuária, artes, comércio, comunicação, construção civil, design, geomática, gestão, imagem pessoal, indústria, informática, lazer e desenvolvimento social, meio ambiente, mineração, química, recursos pesqueiros, saúde, telecomunicações, turismo e transportes.

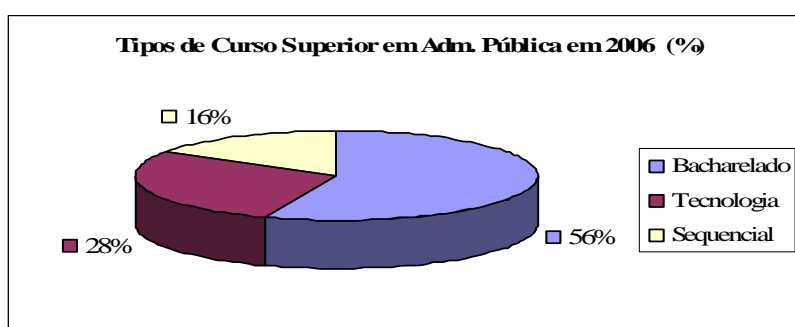
No que tange ao campo do saber em administração pública, os cursos sequenciais pelo país englobam desde a formação específica em Gestão de Órgãos Públicos (ex. UNAMA) até a formação específica em Desenvolvimento Local (ex. UFAM), passando pela formação específica em Gerência Municipal (ex. UNICENTRO).⁹⁷

Portanto, a oferta do ensino de graduação em administração pública no país no pós-95 tanto se ampliou com a abertura de novos cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP como se diversificou com a implantação de cursos de tecnologia em gestão pública – previstos pela LDB de 1996. Em adição, os cursos sequenciais, ainda que não sejam cursos de graduação, são uma opção que as IES adotaram para o ensino superior nesse campo do saber.

Na seqüência, as tabela 1 e 2 apresentam, respectivamente, o número desses três tipos de curso superior em administração pública no Brasil em 2006 e a quantidade de cursos/ano que surgiram no país nesse 4º ciclo (1995-2006).

Tabela 1 – Número de cursos de administração pública por tipo de curso superior no Brasil em 2006

Tipo de Curso	Número	(%)
Bacharelado	52	55,91%
Tecnologia	26	27,96%
Sequencial	15	16,13%
TOTAL	93	100,00%



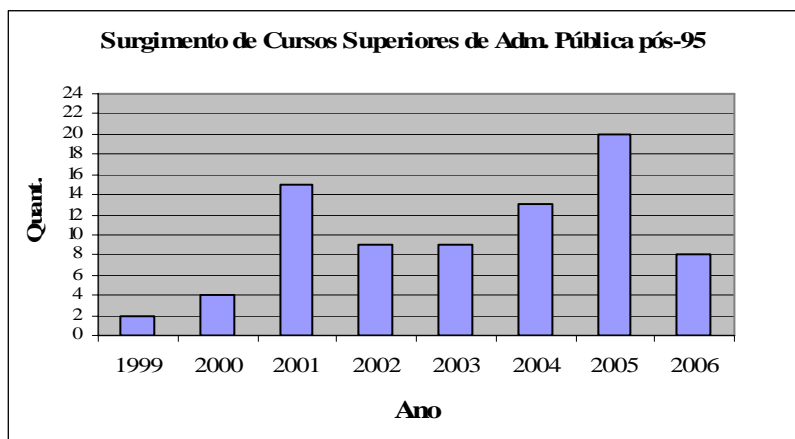
Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

Pela tabela 1, nota-se a prevalência do número de cursos de bacharelado em administração pública em relação aos outros dois tipos de curso superior, algo natural se considerarmos a recenticidade da graduação tecnológica e dos cursos sequenciais no sistema de educação superior nacional. No entanto, se descontarmos desses 52 cursos de bacharelado aqueles 13 que foram criados até 1995 (vide o quadro 16), e se somarmos os 26 cursos de tecnologia com os 15 cursos sequenciais pela similaridade, observa-se que o número de cursos superiores de AP criados no pós-95 se equivale: 39 bacharelados e 41 tecnológicos/sequenciais.

⁹⁷ De acordo com a Portaria MEC nº 514, de 22 de março de 2001, os nomes dos cursos sequenciais devem ser diferentes dos nomes dos cursos de bacharelado (e de suas profissões).

Tabela 2 – Quantidade de cursos de administração pública que surgiram no Brasil por ano no pós-95

Ano	Quant.	(%)
1999	2	2,50%
2000	4	5,00%
2001	15	18,75%
2002	9	11,25%
2003	9	11,25%
2004	13	16,25%
2005	20	25,00%
2006	8	10,00%
TOTAL	80	100,00%



Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

Da tabela 2, percebe-se que esses 80 cursos superiores de AP criados no pós-95 surgiram, mormente, a partir de 2001. Tal fato se explica – presumivelmente – por dois motivos:

- I. Ainda que definidas na LDB de 1996, as modalidades de graduação tecnológica e de curso sequencial tardaram a ser regulamentadas: esta última foi regulamentada no início de 1999 (Resolução CNE nº. 1, de 27 de janeiro de 1999) enquanto a primeira foi caracterizada, de forma concreta, tão-somente em 2001 (Parecer CNE nº. 406, de 5 de abril de 2001); e
- II. Além do mais, há um intervalo de tempo entre a decisão de ofertar o curso e a implementação do mesmo. Quase todas as instituições de educação superior precisam passar por um processo de autorização para abrir um curso, o qual envolve, na melhor das hipóteses, o período de um ano.⁹⁸

Por conseguinte, conquanto o surgimento de cursos superiores de AP a começar de 1999 se acelerou do ano de 2001 adiante, é provável que eles já estivessem sendo projetados havia alguns anos pelas IES. Isso reforça o argumento de que foi no decorrer da segunda metade dos anos noventa, na esteira das transformações da administração pública brasileira, que o ensino de graduação nesse campo do saber voltou a ser cogitado no país. Neste processo, defronte às modalidades de curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP

⁹⁸ O processo de autorização é necessário às instituições não-universitárias: faculdades integradas, faculdades isoladas, faculdades tecnológicas, centros tecnológicos e escolas superiores. Estas IES devem submeter suas propostas de criação de cursos de graduação – bacharelado e tecnológico – e cursos sequenciais a instâncias superiores: Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação, quando forem instituições públicas federais ou privadas. Já as instituições públicas estaduais e municipais deverão submeter seus pedidos de abertura desses cursos aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. As universidades e os centros universitários são os dois únicos tipos de instituição com autonomia para criar esses cursos superiores sem autorização prévia de instâncias superiores.

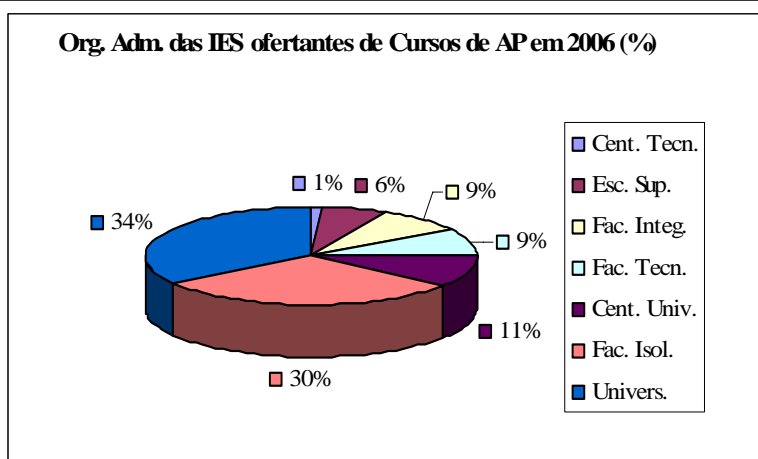
e de curso de tecnologia em gestão pública, além do curso sequencial, as instituições de ensino puderam, então, optar pelo tipo de curso superior que se amoldava ao seu propósito de formação acadêmica em geral e ao público-alvo que visava atender em particular.

Com efeito, na presença de diferentes tipos de curso ofertados por todas as formas de organização administrativa de IES – vide a tabela 3 –, hoje o ensino de graduação em administração pública no país abarca desde cursos voltados para uma formação acadêmica condizente com a preparação de uma ‘alta burocracia’ até cursos destinados à educação para o trabalho e customizados para a *street level bureaucracy*:

- Por um lado, há IES tradicionais, de abrangência estadual ou mesmo nacional, que oferecem o curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP (ou correlatos), com quatro anos de duração, normalmente em período matutino ou integral e calcado no modelo de ensino-pesquisa-extensão. Com essas características somadas à concorrência do processo seletivo (vestibular), esses cursos acabam recrutando um público jovem, recém-egresso do ensino médio e, freqüentemente, oriundo da rede de ensino particular. (ex. EAESP, UNESP, FJP, USP e UNB); e
- Por outro lado, há IES novas, de vocação local ou regional, que ofertam o curso de tecnologia em gestão pública (ou curso sequencial nesse campo do saber), com dois anos de duração, quase sempre em período noturno e dirigido ao ‘saber técnico’. Nesse caso, o público-alvo é composto, predominantemente, por pessoas já atuantes na administração pública e áreas afins, sem formação de nível superior, que desejam uma qualificação profissional mais rápida e de cunho aplicado. (ex. ETFTO, UNIMONTES, FIMES, UNOESC e UEA).

Tabela 3 – Número de cursos de adm. pública por org. administrativa de IES no Brasil em 2006

Org. Administrativa	Número	(%)
Centro Tecnológico	1	1,08%
Escola Superior	6	6,45%
Faculdade Integrada	8	8,60%
Faculdade Tecnológica	8	8,60%
Centro Universitário	10	10,75%
Faculdade Isolada	28	30,11%
Universidade	32	34,41%
TOTAL	93	100,00%



Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

Ilustrativamente, entre os cursos superiores de AP que surgiram no país no pós-95, o box 2 resume o caso do curso de bacharelado de uma IES tradicional e o box 3 sintetiza o caso do curso sequencial de uma IES nova.

BOX 2 – O curso de bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da USP

O curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, implantado em 2005 no novo campus da USP na zona leste da capital, é um exemplo de projeto inovador no ensino superior de administração pública no Brasil. Como o estatuto da universidade proíbe a oferta de dois cursos iguais no mesmo município, diante da já existência do curso de administração na FEA e sendo o curso de AP uma habilitação de ADM, a Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP-Leste concebeu, então, uma graduação em políticas públicas desvinculada da área profissional de administração.

Nas palavras do coordenador, “(...) pesou um outro fator importante também: as novas carreiras e os campos do saber emergentes que a USP não contemplava. É neste contexto que se encaixa o curso de Gestão de Políticas Públicas, (...) um curso híbrido entre a administração pública e a ciência política, diferente das experiências que existem na realidade brasileira.” *

A partir da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na área de gestão de políticas públicas, o curso – com 120 vagas/ano, 60 no período matutino e 60 no período noturno – visa tanto **preparar lideranças com inteligência estratégica** comprometidas com o bom funcionamento das instituições públicas como **formar pesquisadores** para a reflexão sobre o futuro do Estado e das relações entre a esfera pública e a esfera privada, levando em conta os interesses de bem-estar da sociedade brasileira.

Fonte: Elaboração do autor, baseada em entrevista semi-estruturada e no projeto pedagógico do curso.

* Trecho de entrevista realizada pelo autor. Para a íntegra, vide a transcrição no Anexo C.

BOX 3 – O curso sequencial de Gestão Pública da UEG

O curso sequencial de Gestão Pública da Universidade Estadual de Goiás entrou em funcionamento no ano de 2001 no campus de Anápolis e, a partir de 2003, estimulado por uma parceria entre a UEG e o Governo do Estado de Goiás – e atendendo a uma solicitação da Agência dos Municípios do Estado (AGAMP) –, o curso se difundiu por 20 municípios, entre os quais Goiânia, Goiás e Formosa.

De acordo com o projeto pedagógico, o curso “objetiva **instrumentalizar pessoas para atuar nas questões cotidianas da administração pública**, a partir do domínio das técnicas de gestão pública e do entendimento das suas articulações políticas, sociais, econômicas e legais.” Com 1620 horas-aula distribuídas em dois anos e meio, o curso é ministrado em período noturno e amparado pelo curso de graduação em administração da UEG; pela Portaria MEC nº 514, de 22 de março de 2001, os cursos superiores de formação específica devem, obrigatoriamente, vincular-se a um curso de graduação de sua área do conhecimento na IES.

Financiado pelas prefeituras dos municípios em que é ofertado, esse curso superior é, claramente, um instrumento de **aperfeiçoamento/atualização de servidores públicos municipais**. Segundo o coordenador, em cinco anos (2001-2005), “o curso formou cerca de 2.000 alunos em todo o estado. Na cidade de Anápolis, uma pesquisa realizada pela UEG com os egressos do curso mostrou que 80%, até dois anos após a formatura, atingiram postos de chefia em sua repartição”. *

Fonte: Elaboração do autor, baseada em questionário (por telefone) e no projeto pedagógico do curso.

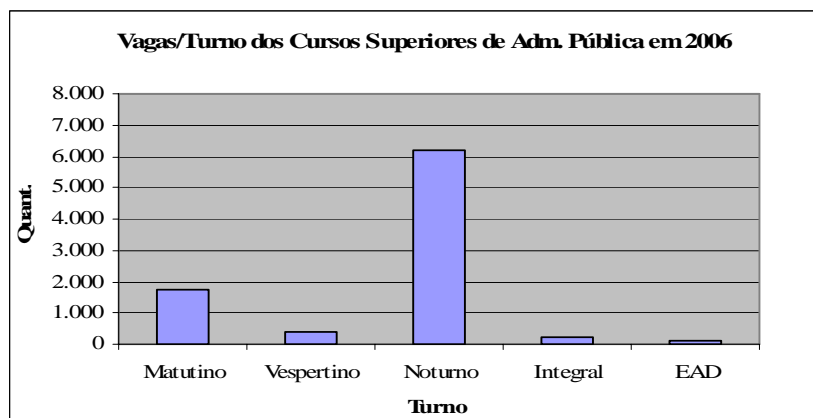
* Passagem de depoimento coletado pelo autor. Para a íntegra, vide o questionário no Anexo D.

Os casos do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e do sequencial de Gestão Pública da Universidade Estadual de Goiás são exemplos de cursos superiores de AP com objetivos educacionais diametralmente opostos que, *per se*, revelam a variedade do público-alvo desse ensino no país. Num extremo, o curso da USP atrai jovens em busca de uma sólida formação acadêmica com perspectivas futuras de inserção em carreiras estratégicas no setor público. No outro extremo, o curso da UEG focaliza a qualificação profissional de funcionários públicos de nível operacional que aspiram aos cargos gerenciais.

Em que pese essa heterogeneidade de tipos de curso e perfis de alunos, importante num país em que a realidade da administração pública é tão diversa e diante de uma situação de *déficit* de gestão nos seus diferentes setores (e níveis hierárquicos), a oferta do ensino superior de AP no país é, preponderantemente, noturna. A Tabela 4 mostra que em 2006, das 8.720 vagas dos cursos de bacharelado, tecnologia e sequenciais nesse campo do saber, 71% são de turno noturno, favorecendo o aluno-trabalhador – tal como ocorre no ensino de administração de empresas, ciências contábeis, direito e economia.

Tabela 4 – Quantidade de vagas por turno dos cursos superiores de adm. pública no Brasil em 2006

Turno	Quant.	(%)
Matutino	1.770	20,30%
Vespertino	405	4,64%
Noturno	6.205	71,16%
Integral	200	2,29%
EAD*	140	1,61%
TOTAL	8.720	100,00%



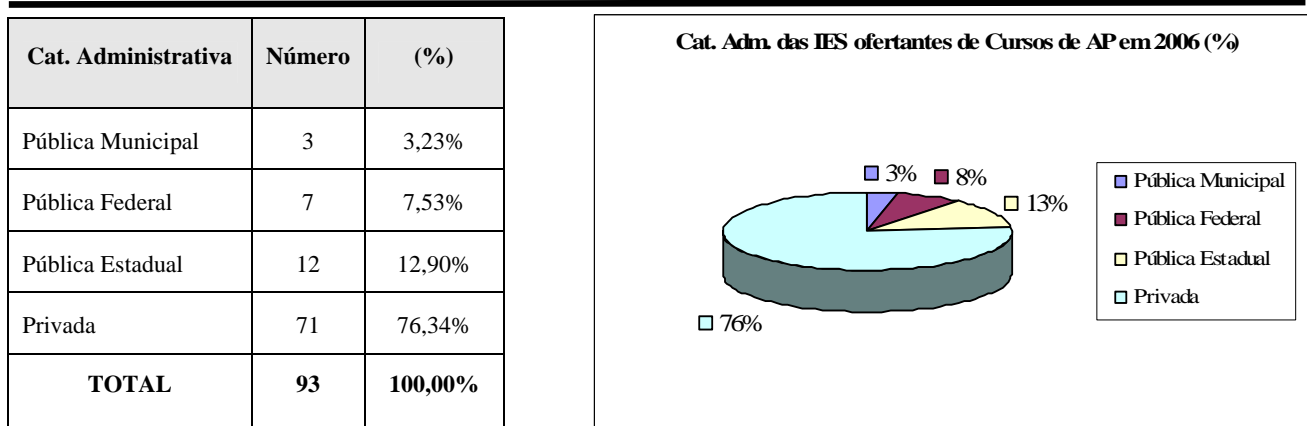
Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

* Abreviação de Educação à Distância. Nos cursos de EAD a relação professor-aluno não é presencial e o processo de ensino-aprendizagem ocorre utilizando os vários meios de comunicação: material impresso, televisão, internet, etc. (ex. UNISUL, UCDB e UCS).

Por fim, não se pode contestar que uma das explicações para essa alta incidência de vagas no período noturno decorre do predomínio de IES privadas na oferta do ensino de graduação em administração pública no país, como veremos a seguir.

2.2.2 – As razões para o surgimento de cursos de adm. pública em IES privadas e públicas

No que se refere às categorias administrativas (ou formas de natureza jurídica) das instituições de ensino que ofertam cursos superiores de administração pública no Brasil, a tabela 5 demonstra que 76% dos cursos são oferecidos por IES mantidas/administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado e que as IES públicas – federais, estaduais e municipais – são responsáveis pelos 24% restantes.

Tabela 5 – Número de cursos de adm. pública por cat. administrativa de IES no Brasil em 2006

Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

Nas instituições de ensino privadas, o (re)nascente apelo mercadológico da administração pública como universo de atuação profissional e área de T&D de pessoal, é, certamente, uma das razões – senão a principal – para o surgimento de cursos de graduação em AP (e correlatos) nesta categoria administrativa de IES. A título de ilustração, as passagens abaixo enunciam que a preparação para concursos públicos, a capacitação de funcionários da máquina estatal e a formação de novos gestores para atuarem em governos subnacionais e no terceiro setor são alguns dos nichos de mercado que as faculdades/universidades particulares têm buscado explorar com o ensino superior nesse campo do saber.

[UNIVAG] “O curso superior de tecnologia em Gestão de Serviços Públicos é voltado para o desenvolvimento de pessoas que trabalham em qualquer esfera do serviço público (executivo, legislativo e judiciário), **bem como é preparatório para concursos públicos de cargos de natureza administrativa.** Com a crescente profissionalização deste setor no estado do Mato Grosso, aquele que tem competência logo se destaca na carreira de servidor público, passando a usufruir dos benefícios que ela oferece.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[UNOESC] “O objetivo geral do curso da UNOESC é **favorecer a capacitação continuada de agentes públicos** – dirigentes, gerentes e demais servidores públicos –, dotando-os com visão sistêmica e empreendedora (...) para planejar, implantar, gerir e avaliar projetos públicos.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[CEULP] “**No Estado do Tocantins, a expansão contínua do mercado de trabalho no setor estatal requer profissionais de administração pública polivalentes**, leia-se, generalistas, capazes de empreender (...) e atuar em diferentes níveis de processo do serviço público.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[UNICAMPO] “Além da gestão de órgãos públicos, **a habilitação em administração pública visa desenvolver aptidões para a gestão de organizações não-governamentais (3º setor)** e de empresas privadas que intermedeiam ações e serviços junto ao setor público.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

Cabe salientar que uma tendência nos cursos de bacharelado, tecnologia e sequencial em AP ofertados por IES privadas, explicitamente posicionados para o atendimento de demandas regionais e/ou locais de qualificação profissional de funcionários públicos em período noturno, é a realização de acordos/parcerias com o poder público, seja para a concessão de bolsas de estudo e/ou desconto com o fito de elevar – ou, pelo menos, manter – o fluxo de alunos, seja para co-organizar (e co-financiar) o curso, viabilizando sua oferta. Este é o caso, por exemplo, do curso superior de formação específica em Gestão Pública da UNIMONTE – Centro Universitário Monte Serrat, “(...) concebido em convênio com a prefeitura de Santos em 2003, objetivando a (re)qualificação profissional de servidores públicos do município.” (passagem no *site* do curso).⁹⁹

Nas instituições de ensino públicas, por sua vez, a abertura de cursos de graduação em administração pública (e correlatos) no pós-95 se explica em boa parte pela indução de governos subnacionais que sugeriram ou solicitaram às IES de seu estado ou município a implantação desta formação acadêmica; neste caso se enquadram os cursos de bacharelado da UEA, UDESC, FUNESA e FUPESPP – vide o box 4 – e a graduação tecnológica da FIMES, bem como o curso sequencial da UFAM. Outra razão para tal foi a iniciativa de departamentos (ou acadêmicos) das próprias IES públicas, que em atenção ao ressurgimento do tema da gestão pública na arena governamental e na agenda acadêmica propuseram a criação de cursos superiores que enfocassem esse campo do saber; desta situação nasceram o curso de bacharelado da USP, os cursos de tecnologia do CEFET-AL e da ETFTO e os cursos sequenciais da UEG e da UNICENTRO.

⁹⁹ Igualmente, para atender os servidores públicos municipais que já eram graduados e ocupavam cargos de gerência e/ou chefia, a IES e a prefeitura articularam uma pós-graduação *lato-sensu* em Gestão Pública.

BOX 4 – Casos de IES públicas que criaram cursos de adm. pública por indução governamental**• Universidade do Estado do Amazonas (UEA)**

Acatando uma sugestão do governo do Estado do Amazonas e da prefeitura de Manaus, a UEA criou, em 2001, o curso de bacharelado em Administração Pública com a “(...) missão de gerar, preservar e difundir o conhecimento na área de gestão pública, através de uma visão estratégica da realidade amazonense que estimule o desenvolvimento regional.” *

Com 90 vagas/ano – 45 em período vespertino e 45 em período noturno –, o bacharelado em AP da UEA, de acordo com o Censo da Educação Superior (INEP), foi o curso superior com processo seletivo mais concorrido no Brasil em 2002: 328 candidatos/vagas. O motivo para a elevada concorrência é que a instituição concedeu isenção da taxa de vestibular, resultando na inscrição de quase 29.500 candidatos.

Em 2006, a UEA implantou também o curso de mestrado em Administração Pública, ministrado – interinstitucionalmente – com a EBAP/FGV e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM). Este curso é voltado exclusivamente à capacitação do quadro de professores do curso de AP da universidade e de servidores públicos estaduais.

• Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Estimulada pelo governo do Estado de Santa Catarina, a UDESC abriu, em 2004, o curso de graduação em Administração de Serviços Públicos nos campi de Florianópolis e Balneário Camboriú; nesta instância turística, inclusive, na ocasião em que a universidade discutia a viabilidade do curso, organizações da sociedade civil coletaram 12.000 assinaturas em prol de sua instalação.

Segundo a coordenadora do curso, “o projeto pedagógico foi construído por dois professores da UDESC com Ph.D em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia. (...) O escopo do curso é a preparação de profissionais para a co-produção de serviços públicos para a sociedade, diferente dos cursos convencionais que focam a gestão interna de órgãos públicos.” *

• Faculdade Pública de Paulínia (FUPESPP)

A Fundação de Pesquisas, Estudos Sociais e de Políticas Públicas (FUPESPP) é um exemplo de escola de governo municipal que, “(...) em um determinado momento [2004], se viu qualificada pela prefeitura de Paulínia para oferecer cursos de graduação em áreas estratégicas para a cidade.” ** Surgia, assim, no âmbito da FUPESPP, a Faculdade Pública de Paulínia, inaugurada por um curso de bacharelado em administração com habilitação em administração pública.

Com um projeto ambicioso de formação acadêmica em período integral e carga-horária de 5.760 horas-aula, o curso superior de AP da FUPESPP objetiva formar administradores capazes de colaborar com a transformação da gestão pública municipal e regional.

• Fundação Universidade do Estado de Alagoas (FUNESA)

Em 2006, a FUNESA implantou o curso de bacharelado em administração pública no campus de Maceió. Nas palavras do coordenador, “(...) a razão de ser do curso é o Governo do Estado de Alagoas.” * O governo estadual, por meio desta IES, pretende adotar o mesmo modelo utilizado pela Fundação João Pinheiro em Minas Gerais, isto é: transformar o vestibular em um concurso público, fazendo deste curso um instrumento de formação da alta burocracia alagoana.

Fonte: Elaboração do autor, baseada em questionários (por telefone) e em entrevista semi-estruturada.

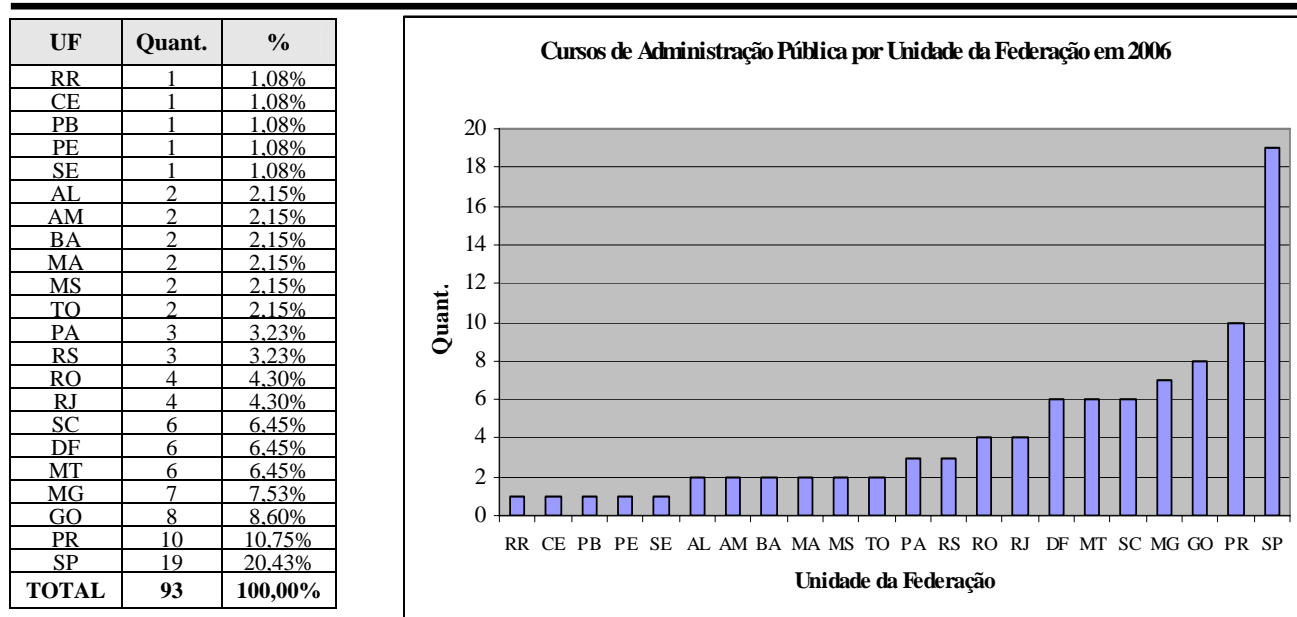
* Passagens de depoimentos coletados pelo autor. Para a íntegra, vide os questionários no Anexo D.

** Trecho de entrevista realizada pelo autor. Para a íntegra, vide a transcrição no Anexo C.

Ao contrário do final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, quando o ensino de graduação em administração pública se irradiava pelo país por meio das universidades federais – sob os auspícios do MEC e da assistência técnica norte-americana –, na atualidade, em relação às IES públicas, tal ensino se revivifica por intermédio de instituições de ensino estaduais – em alguns casos, a partir da aspiração do governo do estado. Dos treze cursos superiores de AP que surgiram em IES mantidas/administradas pelo poder público no pós-95, sete pertencem a universidades estaduais (vide o quadro 16).

No que diz respeito à distribuição geográfica desse ensino superior pelo território nacional, a tabela 6 confirma sua presença em 21 estados e no Distrito Federal, sendo que a maior parte dos cursos está concentrada naturalmente na região centro-sul.

Tabela 6 – Quantidade de cursos de adm. pública por unidade da federação no Brasil em 2006



Fonte: Elaboração do autor, baseado no INEP (2006).

A quantidade significativa de cursos em estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e no Distrito Federal é, razoavelmente, fácil de compreender. A importância política, a amplitude do aparato estatal e a existência de escolas tradicionais¹⁰⁰ são alguns fatores convergentes que ajudam a explicar a centralidade dessas unidades da federação na oferta do ensino de graduação em administração pública no país.

¹⁰⁰ São elas: EAESP/FGV e FCL/UNESP em São Paulo, EG/FJP em Minas Gerais e UNB no Distrito Federal. Os cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP destas IES são experiências que acabam, de uma maneira ou de outra, favorecendo a criação de novos cursos em seus respectivos estados; por exemplo, citam-se os cursos da FAMIG e da UNI-BH, ambos em Belo Horizonte, que foram projetados/implantados por egressos da Fundação João Pinheiro.

Chama atenção, porém, a quantidade de cursos superiores de administração pública oferecidos nos estados de Goiás e do Mato Grosso (oito e seis, respectivamente). Nestas unidades da federação, uma das possíveis interpretações para tal oferta é a institucionalização da carreira de gestor público no âmbito de seus governos estaduais no ano de 2000, seguindo os moldes da carreira de EGGPP no governo federal.¹⁰¹

Independente da unidade da federação, pelo quadro 16 se visualiza – adicionalmente – que os cursos de AP criados no pós-95 localizam-se tanto em capitais de estado e em cidades circunvizinhas como em municípios de médio e pequeno porte, longínquos do aparelho político-administrativo estadual. Neste último caso, a ênfase na realidade municipal e nos ‘saberes locais’ é clarividente, conforme os *sites* de alguns cursos anunciam:

[FACIDER – Colider/MT] “O curso (...), modalidade seqüencial, **objetiva formar profissionais para a gestão pública municipal, enraizados em sua região e com profundo conhecimento do local**, capazes de articular as políticas públicas, os agentes e os recursos da região em função do desenvolvimento pretendido.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[FACCAA – Avaré/SP] “A habilitação em administração pública, **identificada com o crescimento e expansão acentuada dos municípios nos últimos dez anos, considera importante aprimorar o desempenho dos gestores públicos municipais**, proporcionando-lhes uma visão integrada na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[POLIFUCS – Lauro de Freitas/BA] “[O objetivo do curso é] **formar administradores municipais capazes de interpretar as necessidades das organizações locais**, mobilizar os recursos para atendê-las e viabilizar as soluções através de atividades de planejamento, implementação, organização, direção, controle (...).” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[UFAM – Presidente Figueiredo/AM] “O Curso Superior de Formação Específica em Desenvolvimento Local justifica-se pela **necessidade de preparar profissionais especializados para gerir as políticas de desenvolvimento municipal em consonância com a política mais ampla de desenvolvimento regional e nacional** (...).” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

[FIMES – Mineiros/GO] “O curso de graduação tecnológica em gestão pública tem por objetivo: formar profissionais qualificados, **com conhecimentos teóricos e práticos suficientes para permitir uma compreensão clara dos processos de mudança no campo da gestão de cidades.**” (passagem no *site* do curso, grifo nosso).

Enfim, mediante a crescente necessidade de formação profissional para a gestão local no Brasil, o ensino de graduação em administração pública também está se interiorizando.

¹⁰¹ O bacharelado em ADM com habilitação em AP da Faculdade Alves Faria (ALFA) em Goiânia, é um exemplo de curso cuja concepção/instalação no ano de 2001 foi estimulada pelo apelo da, então, recém-criada carreira de gestor público no estado de Goiás.

2.3 Considerações Finais

Neste capítulo, por meio de uma análise em extensão do ensino de graduação em administração pública no Brasil entre 1995 e 2006, intentamos – de forma exploratória – tanto examinar as circunstâncias em que esse ensino se expandiu no país como contextualizar sua oferta nesse período.

Concernente à expansão dos cursos de graduação em administração pública no país, a seção 2.1 aclarou que tais cursos ressurgiram – nesta última década – em face de um macroambiente favorável, assinalado pelo impacto do paradigma da nova gestão pública sobre os projetos (e movimentos) de reforma do Estado nos três níveis de governo e pela redefinição do significado do mercado de trabalho na esfera pública em termos mais amplos.

Em relação à oferta desse ensino superior no pós-95, seu mapa quantitativo (número de cursos, ano de surgimento, quantidade de vagas, etc.) articulado com registros qualitativos (objetivo dos cursos, público-alvo, localização, etc.) na seção 2.2, compõe, sinopticamente, um quadro descritivo-explicativo que, entre outras constatações, denota:

- a segmentação do ensino entre cursos voltados para uma formação acadêmica condizente com a preparação de uma ‘alta burocracia’ e cursos destinados à educação para o trabalho e customizados para a *street level bureaucracy*;
- o ressurgimento dos cursos tanto em IES privadas, pelo (re)nascente apelo mercadológico desse campo do saber como universo de atuação profissional e área de T&D de pessoal, quanto em IES públicas, pela indução de governos subnacionais; e
- a interiorização do ensino em decorrência do novo papel dos municípios, que vem exigindo a formação/capacitação de profissionais para a governança local no país.

Em conclusão, ante um panorama doméstico que reanima a oferta de cursos de graduação em administração pública (e correlatos) nas IES desde o final dos anos noventa, delineia-se no Brasil um 4º ciclo neste ensino superior, distinguido pela quadruplicação do número de cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP e pela criação de mais de 40 cursos superiores em gestão pública – entre as modalidades de graduação tecnológica e curso sequencial de formação específica.

Se comparado aos EUA, berço disciplinar da *public administration*, o número de cursos superiores de AP no Brasil nos dias correntes – total de 93 neste ano 2006 – é significativo (vide o box 5 e quadro 17). Mesmo ciente de que em algumas IES privadas esses cursos estejam inertes por falta de alunos e ainda supondo que a normativa de extinção das habilitações resultará na desativação de alguns bacharelados, o ressurgimento do ensino de graduação em administração pública no país é expressivo; a abertura de um curso de AP na mais importante universidade brasileira (USP) e a criação de novos cursos de AP em instituições de ensino públicas (ex. UEA, UEG e UDESC) são ocorrências tão ou mais emblemáticas que – simplesmente – a quantidade de cursos que surgiram no pós-95.

BOX 5 – O ensino superior de administração pública nos EUA na atualidade

O ensino superior de administração pública nos Estados Unidos sempre focalizou os cursos em nível de pós-graduação (*graduate*), isto é, mestrados profissionalizantes ou *stricto sensu* e doutorados. Atualmente, dos cursos superiores com titulação em *public administration* (e áreas afins) neste país, mais de 85% são oferecidos como pós-graduação; de acordo com a *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NAASPA), há 294 cursos de *Master of Public Administration* (MPA) contra 43 cursos de *undergraduates* (*bachelor of arts* e *bachelor of sciences*) nesse campo do saber – vide o quadro 17.

A hegemonia de cursos de AP em nível de pós-graduação nesse país se explica tanto pela forma como está organizado o sistema de educação superior norte-americano* quanto pelo entendimento de que a administração – incluindo a administração pública – é um campo profissional destinado a profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, de modo que há a preferência por incentivar o seu ensino em nível de *graduate* em detrimento da *undergraduate*.

Um outro indicativo importante para se compreender essa vasta quantidade de cursos de pós-graduação em *public administration* nos Estados Unidos é o amplo mercado a que se dedica esse ensino, extrapolando o universo das funções do Estado, o que pode ser explicado pela ‘cultura’ de análise de políticas públicas por meio de agências independentes do sistema político e da burocracia estatal, como já apontou Melo (1998). Também é mister ressaltar que muitos desses cursos atendem a demandas de capacitação dos níveis de governo subnacionais, cuja competência legislativa e administrativa é muito relevante no federalismo norte-americano. Aliás, uma característica marcante do T&D governamental nos EUA é o fato de a grande maioria dos cursos serem conduzidos por instituições universitárias e não por institutos oficiais ou escolas de governo.

Em linhas gerais, os cursos de *undergraduate* e *graduate* em *public administration* ofertados por IES ianques se dividem em três macro-orientações, quais sejam: *public management*, geralmente providos por escolas/departamentos de administração pública e voltados para a gerência de organizações públicas; *public policy*, comumente oferecidos por escolas/departamentos de ciência política e focados na gestão de políticas públicas; e *public affairs*, ministrados tanto por escolas/departamentos de administração pública como de ciência política, com direcionamento para o estudo de uma área/política setorial (ex. estudos urbanos, desenvolvimento regional, saúde pública, relações internacionais, política educacional, etc.).

Fonte: Elaboração do autor, baseado na NAASPA (2006).

* Pelo sistema de educação superior norte-americano, as ‘profissões’ relacionam-se ao ensino de pós-graduação (*graduate education*), enquanto no nível de graduação (*undergraduate education*) é oferecida uma educação generalista, pautada em vertentes humanísticas, científicas e artísticas.

Quadro 17 – Cursos de Graduação (*undergraduate*) em Administração Pública nos EUA em 2006.

	IES	Escola e/ou Departamento	Município	UF	Curso	Site
1	California State University at Fullerton	Division of Political Science	Fullerton	CA	Public Administration	http://www.fullerton.edu
2	University of La Verne	Department of Public Administration	La Verne	CA	Public Administration	http://www.ulv.edu/cbpm/pa/
3	University of Southern California	School of Policy and Development	Los Angeles	CA	Public Policy/Management	http://www.usc.edu/schools/sppd/
4	University of Nevada at Las Vegas	Department of Public Administration	Las Vegas	CA	Public Administration	http://www.unlv.edu/Colleges/Urban/pubadmin/
5	Arizona State University	School of Public Affairs	Tempe	AZ	Public Management	http://spa.asu.edu/
6	University of Arizona	School of Public Admin. and Policy	Tucson	AZ	Public Administration	http://publicadmin.eller.arizona.edu
7	University of Oregon	Department of Planning	Eugene	OR	Planning Public Policy	http://utopia.uoregon.edu/
8	Seattle University	Institute of Public Service	Seattle	WA	Public Administration	http://www.seattleu.edu/artsci/
9	University of Colorado at Denver	School of Public Affairs	Denver	CO	Public Policy and Adm.	http://www.cudenver.edu/Academics/Colleges/
10	Stephen F. Austin State University	School of Public Administration	Nacogdoches	TX	Public Administration	http://www.sfasu.edu/polisci/
11	Texas Southern University	Department of Public Affairs	Houston	TX	Public Affairs/Administration	http://www.tsu.edu/academics/public
12	University of Texas at Dallas	School of Social Sciences	Richardson	TX	Public Administration	http://www.utdallas.edu/dept/socsci/
13	University of Oklahoma	Department of Political Science	Norman	OK	Public Administration	http://www.ou.edu/cas/psc/pa/
14	University of Kansas	Department of Public Administration	Lawrence	KS	Public Administration	http://raven.cc.ku.edu/~kupa/
15	University of North Dakota	Department of Public Administration	Grand Forks	ND	Public Administration	http://business.und.edu
16	University of Arkansas at Fayetteville	Department of Political Science	Fayetteville	AR	Public Administration	http://plsc.uark.edu/
17	Mississippi Valley State University	Social Science Department	Itta Bena	MS	Public Administration	http://www.mvsu.edu/Academics/
18	Southwest Missouri State University	Department of Political Science	Springfield	MO	Public Administration	http://www.smsu.edu/PolSci
19	University of Missouri at St. Louis	Public Policy Administration Depart.	St. Louis	MO	Public Policy Administration	http://www.umsu.edu/divisions/artscience/
20	Auburn University at Auburn	Department of Political Science	Auburn	AL	Public Administration	http://www.auburn.edu
21	Georgia Institute of Technology	School of Public Policy	Atlanta	GA	Public Policy	http://www.spp.gatech.edu/academics/main.html
22	Georgia State University	Department of Public Administration	Atlanta	GA	Public Policy	http://www2.gsu.edu/~wwwpau/
23	Florida Atlantic University	School of Public Administration	Lauderdale	FL	Public Management	http://www.fau.edu/divdept/caupa/
24	University of Central Florida	Department of Public Administration	Orlando	FL	Public Administration	http://www.cohpa.ucf.edu/pubadm/paba.cfm
25	Duke University	Institute of Public Policy	Durham	NC	Public Policy	http://www.pubpol.duke.edu/
26	College of William and Mary	Program in Public Policy	Williamsburg	VA	Public Policy	http://www.wm.edu/tjppp/

CONTINUAÇÃO

	IES	Escola e/ou Departamento	Município	UF	Curso	Site
27	George Mason University	Department of Public Affairs	Fairfax	VA	Public Administration	http://www.gmu.edu/departments/pia/
28	James Madison University	Department of Political Science	Harrisonburg	VA	Public Administration	http://www.jmu.edu
29	Virginia State University	Department of Public Administration	Petersburg	VA	Public Administration	http://www.vsu.edu
30	University of Baltimore	Department of Government	Baltimore	MD	Government and Public Policy	http://www.ubalt.edu/
31	University of Maryland at College Park	School of Public Policy	College Park	MD	Public Policy	http://www.puaf.umd.edu/degree_programs
32	Kean University	College of Public Administration	Union	NJ	Public Administration	http://www.kean.edu/cbpa.html
33	Princeton University	Woodrow Wilson School	Princeton	NJ	Public Policy	http://www.wws.princeton.edu/degree
34	Pennsylvania State University at Harrisburg	School of Public Affairs	Middletown	PA	Public Policy	http://www.hbg.psu.edu/hbg/programs/
35	Shippensburg University	Department of Political Science	Shippensburg	PA	Public Administration	http://www.ship.edu/~polisci/
36	City University of New York	School of Public Affairs	New York	NY	Public Affairs/Policy	http://www.baruch.cuny.edu/spa/index.jsp
37	Long Island University at C.W. Post	Department of Public Administration	Brookville	NY	Public Administration	http://www.cwpost.liu.edu/cwis/cwp
38	State University Of New York at Albany	Rockefeller College of Public Affairs	Albany	NY	Public Policy	http://www.albany.edu/rockefeller/programs.ht
39	Clark University	College of Professional	Worcester	MA	Public Administration	http://www.copace.clarku.edu
40	Suffolk University	Department of Public Management	Boston	MA	Public Administration	http://www.thesawyerschool.com/pad_main.htm
41	University of Maine at Orono	Department of Public Administration	Orono	ME	Public Management	http://www.umaine.edu/pubadmin
42	University of Maine at Augusta	Department of Public Administration	Augusta	ME	Public Administration	http://www.uma.maine.edu/academics/
43	Brown University	Taubman Center for Public Policy	Providence	RI	Public Policy	http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center

Fonte: Elaboração do autor, baseado na NAASPA - National Association of Schools of Public Affairs and Administration – e em consulta aos sites das IES.

Obs. 1: acrescenta-se que, se considerarmos os cursos de *bachelor of arts* e *bachelor of sciences* em *public affairs* nos EUA com *major* em estudos urbanos, desenvolvimento regional, saúde pública, relações internacionais, política educacional, entre outras áreas correlatas, o número de cursos de *undergraduate* em administração pública nesse país, de acordo com Carver (1996), eleva-se para trezentos.

Se do ponto de vista quantitativo é possível traçar um paralelo entre o número de cursos de graduação em administração pública nos EUA e no Brasil, sob o prisma qualitativo obviamente tal cotejo é inoperável; enquanto naquela nação o ensino superior de AP – secular – tem o seu ‘lugar’ como espaço de geração de conhecimento e área de formulação de políticas (e intervenção social), em nosso país o campo acadêmico de AP está – tão logo – ressurgindo e, patentemente, se defronta com óbices/entraves.

A exposição/discussão da problemática, sobretudo de ordem acadêmica, do ensino de graduação em administração pública no país é o objeto de estudo do capítulo 3, a seguir.

CAPÍTULO 3

A ATUAL PROBLEMÁTICA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADM. PÚBLICA NO BRASIL

“No início dos anos noventa, pessoas menos avisadas, mas muito conceituadas no mundo acadêmico da administração no Brasil, decretavam que a administração pública como disciplina estava morta. Apesar de a profecia não se ter concretizado, mostrando ser, somente, produto da desinformação e da avaliação precipitada, por outro lado ela serve de exemplo de como a disciplina era vista no país há apenas alguns anos.” (Souza, 1998).

“A comunidade de pesquisadores em administração pública é pequena no país e corre o risco de ser auto-referida. São poucos os programas de pós-graduação *stricto sensu* existentes, e o fato de serem justapostos aos programas de *business* no sistema de pós-graduação acaba reforçando o (auto)isolamento e a identidade difusa. (...) [Essa situação] tem reflexos na formação de quadros via conteúdos dos programas de graduação e mestrado.” (Pacheco, 2003).

“A administração pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isso desafia os governantes e pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais” (Paes de Paula, 2005).

“No Brasil, não se completou o ciclo das burocracias weberianas meritocráticas, nem criaram raízes as comunidades acadêmicas de administração pública e políticas públicas. Como promover simultaneamente um acerto de contas com o passado, o enfrentamento do presente e os desafios de um futuro cada vez mais precoce é o dilema a ser equacionado.” (Gaetani, 1999).

Pelas epígrafes acima, nota-se que diversos estudiosos da administração pública brasileira têm apontado empecilhos/dificuldades para o desenvolvimento deste campo do saber no país, *pari passu* à retomada de sua agenda de ensino e pesquisa nos últimos anos. Assimetrias de informação, identidade difusa, carência de tecnologias próprias (ou adequadas) e ínfima base acadêmica são alguns dos problemas da AP – em âmbito nacional¹⁰² – como área de especulação teórica das ciências sociais aplicadas.

¹⁰² Salienta-se que a administração pública como disciplina sofre limitações conceituais e metodológicas na maioria dos países, inclusive nos Estados Unidos – sua pátria-mãe. Em contrapartida, é notório que os problemas enfrentados pela área acadêmica de AP no Brasil são mais amplos e profundos do que aqueles que afligem os norte-americanos, sobretudo em decorrência da inconstância histórica (e da relativa juventude) deste campo disciplinar em nosso país.

Naturalmente, esses e outros problemas inerentes a tal campo do saber se manifestam no ensino superior de administração pública nacional, resultando em lacunas e limites que atravancam a organização/funcionamento dos cursos, quer em nível de pós-graduação, quer em nível de graduação; neste caso, conformação teórica e técnica, formatação e integração curricular e condição real de prática profissional são – supostamente – algumas das questões em aberto que perfazem a atual problemática dos bacharelados em AP e das graduações tecnológicas (e dos cursos sequenciais) em gestão pública no país.

Destarte, este capítulo expõe/discute – à luz de evidências empíricas – os problemas que o ensino de graduação em administração pública no Brasil pode estar se deparando por ocasião de seu ressurgimento nos anos recentes. Em linhas gerais, o objetivo é jogar luz no tema, a fim de provocar o debate sobre os principais obstáculos que podem ser superados – ou, ao menos, amenizados – nesta formação acadêmica, fazendo com que se avance para além do seu estágio atual.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso dos cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP da EAESP/FGV, FCL/UNESP e EG - Fundação João Pinheiro – vide os boxes 6, 7 e 8 –, tríade do ensino de graduação em administração pública no país desde os anos noventa; são cursos tradicionais (e os mais conhecidos), referenciais entre as IES que oferecem tal formação acadêmica e indicados como os melhores nos ‘guias de estudantes’. Nesses cursos, além da análise documental de projetos pedagógicos e relatórios de atividades, foram realizadas 14 entrevistas semi-estruturadas com alguns ‘sujeitos coletivos’, tais como co-fundadores, chefes de departamento, coordenadores de curso e representantes discentes. Especificadamente, conduzimos quatro entrevistas individuais na EAESP, cinco entrevistas individuais e uma entrevista coletiva na UNESP e quatro entrevistas na FJP, sendo duas individuais e duas coletivas. Para maiores detalhes, veja o Anexo C.¹⁰³

Quanto à abordagem do texto, este capítulo é um panorama ligado à busca de maior familiaridade com o assunto. Portanto, o alcance pretendido é o levantamento de informações sugestivas, sem a preocupação explícita com uma análise de relação causa-efeito. Em outras palavras, como o objeto de estudo é inexplorado, a intenção é gerar hipóteses que possam ser testadas por investigações futuras.

¹⁰³ Em caráter complementar, este capítulo faz uso também de informações obtidas em entrevistas semi-estruturadas efetuadas na EBAPE/FGV, EACH/USP e na Faculdade Pública de Paulínia (FUPESPP).

BOX 6 – O curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP da EAESP/FGV

O curso de graduação em ADM – habilitação em AP – da EAESP/FGV foi criado em 1969 no âmbito de um convênio estabelecido entre esta IES e o Governo do Estado de São Paulo (GESP). Financiado por recursos públicos estaduais – e, portanto, gratuito aos alunos –, o curso propunha-se nos tempos idos a “(...) preparar pessoas para ocupar cargos de níveis médio e alto na máquina administrativa paulista.”

Em 1996, o fim do convênio entre a EAESP e o GESP tornou o curso de AP pago. Desde então, “(...) as ameaças de extinção, a baixa atração de alunos com vocação e a pouca diferenciação dos programas de ensino de AP e AE nessa IES”, descaracterizaram – parcialmente – a habilitação em administração pública. Não obstante, pelas palavras da coordenadora, o curso sustenta o seu valor:

*“Eu vejo vários ex-alunos daqui fazendo a diferença lá fora, no governo do estado de São Paulo, em governos municipais, no governo federal [são mais de 2.500 alunos formados desde 1972]. [Estão] realmente contribuindo a partir da formação acadêmica que receberam aqui, ainda que existam todos esses problemas. Como há poucos cursos de administração pública no país e o da GV é um dos mais antigos, eu acho que nossa instituição tem uma função importante nesse ensino. Talvez começando na graduação e passando para a pós, ela [a GV] pode ser formadora de reformadores públicos e, às vezes, uma ação muito conseqüente de um profissional formado pela GV tem um papel de multiplicador, ainda que seja pelo seu exemplo.” **

Vale comentar que a EAESP – a começar de 1985 – é uma das poucas IES nacionais que mantém um programa de mestrado em Administração Pública no país e, desde 2002, é a única que oferece um curso de doutorado específico nesse campo do saber.

Fonte: Elaboração do autor, baseada em entrevista semi-estruturada e em documentos do curso.

* Trecho de entrevista realizada pelo autor. Para a íntegra, vide a transcrição no Anexo C.

BOX 7 – O curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP da FCL/UNESP

O curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP da UNESP, campus Araraquara, foi concebido no triênio 1986-1988 por professores – na ocasião – dos Departamentos de Economia (Armando Barros de Castro, Helena Carvalho de Lourenzo, dentre outros) e de Antropologia Política (Carlos Américo Pacheco e Ney Vieira, dentre outros) da Faculdade de Ciências e Letras (FCL) dessa universidade. Implantado em 1989, o curso objetivava no seu estágio inicial “(...) formar um profissional de gestão pública, especialmente qualificado para o trato de questões municipais.”

Após a formatura de sua 1ª turma (1992), iniciou-se a organização do Departamento de Administração Pública que, dois anos mais tarde, levou a cabo uma reestruturação curricular, acatando a Resolução nº. 2 do CFE de 1993 – Currículo Mínimo de Administração. Enfim, em 1995, o curso fora reconhecido pelas autoridades educacionais.

Bipolarizado pelos Departamentos de Adm. Pública e de Antropologia Política da FCL/UNESP, o bacharelado em AP desta IES ainda ressona-se de uma falta de identidade. Apesar disso, no entender da vice-coordenadora, o curso tem contribuído para o ensino superior de AP no país:

*“Acho que estamos ajudando a formatar esse ensino no país. Tudo o que fazemos é para tentar definir o que é Administração Pública, conseguir trabalhar com isso e buscar construir esse campo, em termos de formação profissional e de pesquisa, em nível de graduação. Essa é a busca de todos nós, inclusive dos alunos que têm muitas dúvidas e inclusive sempre perguntam o que vai ser do amanhã. Mas eu penso que só o fato de estarmos aqui pensando essas questões é algo fundamental. Estamos aqui procurando formar quadros para pensar o Estado, o governo (...).” ** [desde 1992 o curso graduou quase 600 bacharéis].

Fonte: Elaboração do autor, baseada em entrevista semi-estruturada e em documentos do curso.

* Trecho de entrevista realizada pelo autor. Para a íntegra, vide a transcrição no Anexo C.

BOX 8 – O curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP da EG/FJP

O curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro foi instituído em 1994 com o propósito de “(...) constituir-se em instrumento estratégico para a modernização do serviço público mineiro”. Trata-se de um curso superior único (e inovador) no país, orientado para a formação acadêmica de profissionais que integrarão, depois de graduados, uma carreira de Estado, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo do Estado de Minas Gerais. Além disso, o ensino é gratuito e os alunos que não são servidores públicos recebem, mensalmente, uma bolsa de estudo correspondente a um salário mínimo.

Com o ‘fim das habilitações’ do bacharelado em administração – Resolução CNE nº. 4 de 2005 –, o curso da EG/FJP foi o primeiro curso de graduação em ADM com habilitação em AP do país a se transformar em um curso de Administração Pública. De acordo com o seu coordenador,

*“(...) o curso [de graduação da FJP] é concebido, na verdade, como um ramo aplicado da ciência política, interagindo, conversando, dialogando com os instrumentos da administração pública, tendo em vista o objetivo de permitir que os egressos tenham uma boa capacidade de interpretação das instituições políticas na vivência do dia-a-dia na máquina estatal e também que tenham percepção da importância que se conquistem os objetivos das políticas de Estado que necessitam ser implementadas numa perspectiva técnica.” **

Entre 1997 e 2005, a EG/FJP formou 330 administradores públicos, dos quais 213 estão alocados na carreira de EPPGG. As estatísticas da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado de Minas Gerais mostram que, em média, dois terços dos egressos permanecem na carreira depois de cumprido o tempo mínimo de dois anos exigido por lei. Os que abdicam dela após o período compulsório, normalmente se dizem insatisfeitos com a remuneração e costumam migrar, via concurso público, para as carreiras de nível federal.

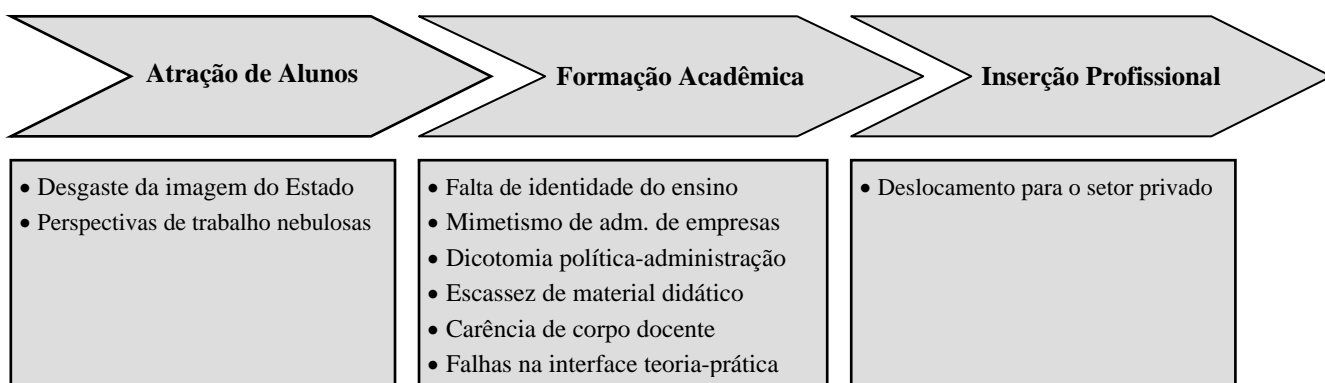
Fonte: Elaboração do autor, baseada em entrevista semi-estruturada e em documentos do curso.

* Trecho de entrevista realizada pelo autor. Para a íntegra, vide a transcrição no Anexo C.

3.1 Exposição e Discussão dos Resultados

Dos estudos de caso levados a efeito inferi-se que o ensino de graduação em administração pública no país enfrenta vários obstáculos, enumerados na figura 1.

Figura 1 – Principais Obstáculos no Ensino de Graduação em Adm. Pública no Brasil nos dias atuais



Fonte: Elaboração do autor, baseada no estudo de casos.

A seguir, em subseções, detalhar-se-ão esses obstáculos.

3.1.1 – Desgaste da imagem do Estado

O desgaste da imagem do setor público-estatal (e do serviço civil) no país é – certamente – um dos fatores que estorvam a atração de alunos nos cursos de graduação em administração pública. Pelo senso comum, o Estado brasileiro ‘desde sempre’ está desmoralizado e é sinônimo de ineficiência, desperdício, corrupção, morosidade, clientelismo e improdutividade.

No pensar de uma professora da EAESP, “(...) o descrédito do serviço público ajudou a acentuar a imagem perante os estudantes universitários de que a administração de empresas é o pólo de eficiência, enquanto a administração pública seria o oposto disso.” (Entrevista realizada pelo autor). Agravada no limiar dos anos noventa, tal descrença pôs em dúvida até mesmo o mérito do ensino superior de AP país, como denota o testemunho de um dos professores co-fundadores do curso da UNESP:

“(...) Propor um curso de administração pública naquele momento [1996-1988] de crise do Estado não foi tarefa fácil. Nós acreditávamos no novo Estado democrático, mas a idéia de gestão pública [na acepção sociocêntrica] ainda era um pouco vaga. Em 1991 – dois anos depois de o curso ser implantado –, enquanto discutíamos a primeira reforma curricular, assistíamos ao enxugamento da máquina estatal e ao esfacelamento das instituições políticas desferidos pelo governo Collor. (...) **Era complicado, em pleno *Consenso de Washington* você retomar a discussão do Estado, (...) a gente se passava um pouco como visionário no âmbito da universidade. Perguntas do tipo ‘para que serve esse curso?’ eram comuns.** (...) Mantivemos nossa proposta. Em meio a crise fiscal, ao processo de privatização e ao desmonte administrativo no governo federal, procuramos focar os municípios. Achamos que era importante resgatar esse nível de governo diante do processo de descentralização em curso. (Entrevista realizada pelo autor, grifo nosso).

Na atualidade, os escândalos constantes de corrupção e o descaso (e a precariedade) de alguns serviços públicos, midiaticamente veiculados para a sociedade brasileira como se fossem o retrato fiel do conjunto da gestão pública, cravam a idéia de que não existe competência política e capacidade administrativa no âmbito do poder público. Resultado: o ceticismo em relação ao Estado oriundo dessa desvirtuada generalização, além de dar uma conotação pejorativa para a formação acadêmica em administração pública aos olhos dos leigos, pode induzir os menos informados a pensarem que a AP nem mesmo exista como área de ensino e pesquisa.

Em suma, os estereótipos em torno do Estado em geral e do serviço público em particular concorrem para a relativa desvalorização social dos cursos de graduação em administração pública no país, dificultando, por sua vez, a atração de alunos.

3.1.2 – Perspectivas de trabalho nebulosas

Ainda que a alta taxa de desemprego incentive o emprego público no Brasil, as perspectivas de trabalho nebulosas na área de administração pública – possivelmente – obstaculizam a atração de alunos nos cursos superiores de AP (e correlatos). Sobre tal óbice, um professor da EBAPE conjectura:

“(...) hoje em dia é difícil para um jovem entrar numa escola de administração entusiasmado para estudar administração pública, visto a falta de oportunidades claras de desenvolvimento profissional. Os próprios pais, que por vezes são funcionários públicos, desestimulam o filho. Tudo o que está aí conspira por fortalecer o lado da administração de empresas, onde o campo de trabalho é mais nítido e atraente.” (Entrevista realizada pelo autor, grifo nosso).

Além da incerteza do concurso público, contribuem para essa ‘nebulosidade’ tanto a assimetria de informação dos alunos em relação ao mercado de trabalho real (e potencial) em administração pública, como as falhas – senão a falta – de divulgação sobre a função/aplicação da formação acadêmica nesse campo do saber.¹⁰⁴ A respeito disso, Cunha (1981) já afirmava:

“Quando estudantes de medicina freqüentam uma universidade, sabem que após a conclusão de seus cursos, estarão qualificados como médicos. Similarmente, os estudantes de direito, economia sabem o que estudarão (...). Entretanto, os estudantes de administração pública não sabem ao certo o que esperar de seus cursos ou para que esses estudos os qualificarão. (p. 30, grifo nosso).

No entanto, se as perspectivas de trabalho no setor público são nebulosas (e a imagem do Estado está desgastada), o que explica a alta relação candidato/vaga¹⁰⁵ no processo seletivo dos cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP da EAESP, UNESP e FJP?

[Ex-aluno da EAESP] “(...) [Na EAESP] o x da questão está no vestibular, pelo fato de entrarem os primeiros colocados, independente da opção [se por AE ou AP]. Em média, dos 50 alunos ingressantes, 40 queriam cursar administração de empresas e ficam em administração pública, porque a GV é um negócio maior que isso. Então você já tem 80% da sala que olha a finalidade daquele curso como *‘ah, eu vou fazer esse curso só porque estou na GV’*. O certo seria a escola separar o joio do trigo, diferenciar os vestibulares, atraindo alunos com maior aptidão para o curso de AP.” (Entrevista realizada pelo autor).

¹⁰⁴ Mesmo nos cursos superiores de administração pública que visam (re)qualificar servidores públicos, a atração de alunos é, freqüentemente, árdua. Na visão do coordenador da FAMIG, “(...) ainda é pequeno o número de funcionários públicos de nível médio dispostos a se capacitarem por meio do ensino superior de gestão pública. A maioria deles encara com ceticismo os conhecimentos acadêmicos da área. Além do mais, eles não têm grandes incentivos, pois o diploma e os conhecimentos adquiridos não garantem promoção [de cargo] ou ganho salarial”. (Questionário aplicado pelo autor).

¹⁰⁵ No ano de 2005, 12 alunos/vaga na EAESP, 19 alunos/vaga na UNESP e 31 alunos/vaga na FJP.

[Vice-coordenadora da UNESP] “(...) [Na UNESP] um dos pontos que atrai o aluno é a gratuidade, mas ele não tem muita clareza sobre o que significa fazer um curso de administração pública. A grande maioria entra aqui não pela habilitação em administração pública, mas pelo fato de ser um bacharelado em administração. Muitos dizem que como não passaram na FEA, na GV, optaram por fazer UNESP.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Professor da FJP] “(...) [Na FJP] a impressão que a gente tem é que os alunos são atraídos pela vinculação ‘*curso-bolsa-carreira*’. Além de não pagar pelo estudo, o aluno recebe uma bolsa mensal e, depois da formatura, tem a garantia de uma carreira. Isto não quer dizer que não haja alunos interessados na temática da administração pública, mas há aqueles alunos indiferentes que são seduzidos por esses benefícios.” (Entrevista realizada pelo autor).

Assim, o fator ‘gratuidade’ (no caso da UNESP e da FJP) e a pequena distinção – concreta e simbólica – entre se estudar administração pública ao invés de administração de empresas em nível de graduação, são razões críveis que elucidam a elevada procura por esses cursos.

Nos próximos anos, quiçá o avanço da profissionalização do serviço público e o desfazimento daquela associação restritiva – de outrora – entre a profissão de administrador público e a ocupação de cargos/funções no âmbito do governo (em virtude das oportunidades de trabalho no terceiro setor e na iniciativa privada), criem um ‘demanda real’ pelo ensino superior de administração pública nacional. Esta é a expectativa do diretor da EBAPE.

“(...) Na medida em que há uma maior atenção para a gestão pública enquanto política pública na agenda governamental, certamente isso repercutirá [no futuro] nas escolas de administração. Mais cedo ou mais tarde, deve aumentar o número de alunos interessados em trabalhar com as ‘questões públicas’, seja no Estado, no terceiro setor ou mesmo nas organizações privadas. A vitalidade de qualquer curso da área de ciências sociais aplicadas está muito correlacionada com o que acontece no nível da prática. Se a prática é frágil, o campo acadêmico também é. Aqui [no Brasil] a práxis da gestão pública está crescendo, os ‘espaços públicos’ estão se ampliando, e [nesse movimento] acredito que os cursos de administração pública ganharão novo vigor.” (Entrevista realizada pelo autor).

Todavia, a perenidade do ensino de graduação em administração pública no país depende – diretamente – do Estado, tanto para estimular sua oferta como para aguçar sua demanda: sem IES públicas e/ou subsídios tal ensino corre o risco de não se sustentar academicamente; e sem horizonte profissional na máquina pública (e boa imagem do serviço civil), fatalmente os cursos de AP não conseguirão atrair alunos com vocação.

3.1.3 – Falta de identidade do ensino

A falta de identidade do ensino de graduação em administração pública no país é o obstáculo – concernente à formação acadêmica – que, de imediato, se verifica nos estudos de casos dos cursos de bacharelado em ADM com habilitação em AP da EAESP e da UNESP. Nestas IES, a imprecisão (ou indefinição) sobre o papel/feição do curso é, de forma natural, admitida por docentes e discentes.

[Professora da EAESP] “Sou uma defensora do curso de AP na escola, mas eu acho que não temos de fato um curso de formação em administração pública, na graduação. Nem pelo lado da escola, nem pelo lado dos professores, nem pelo lado dos alunos e nem pelo lado do currículo. Assemelha-se a um *frankenstein*, algo difícil de se definir com clareza.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Ex-aluno da EAESP] “Apesar de termos entrado num curso de administração pública, na hora em que se tem contato com as matérias entende-se que a variação para o curso [de administração] de empresas é muito pequena. Em termos de disciplina é a troca de uma matéria ou outra – Política II, Direito Administrativo, Políticas Públicas, uma coisa ou outra isolada. Nas disciplinas de administração a única diferença é a nomenclatura, pois o conteúdo é idêntico ao do curso [de administração] de empresas. Sistemáticamente nada que caracterize de forma plena um curso de administração pública.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Chefe de Departamento da UNESP] “(...) Quando cheguei aqui [em 1995] eu senti que o curso era um ajuntado de disciplinas sem uma diretriz, sem um caráter definidor, mesmo diante da boa reforma curricular que fizeram em 1994. [Ainda hoje] eu costumo dizer que o nosso curso não tem uma personalidade clara. Somos um curso ainda em busca de uma identidade. A nossa expectativa é que essa identidade comece a ser construída a partir de agora [2006] no processo de ajustamento às novas diretrizes curriculares do MEC.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Aluno da UNESP] “(...) O nosso curso não tem um rumo. Estamos formando um administrador público, mas não conseguimos definir quem é esse administrador público e onde ele vai trabalhar. É um curso sem identidade, um pouco ‘solto’, sendo apenas um misto de matérias. Fica muito a cargo do aluno ‘correr atrás’. Temos que ter muita iniciativa aqui dentro.” (Entrevista realizada pelo autor).

Na FJP, porém, as características da IES – dentro de uma escola de governo – e a peculiaridade do curso – voltado para uma carreira de Estado –, segundo a superintendente ¹⁰⁶, engendram uma identidade no CSAP.

“(...) Por sermos uma escola de governo, o norte está dado; não estamos formando as pessoas para o ‘mundo’, mas sim para uma carreira de Estado com uma profissiografia bem definida. O vínculo ensino-carreira cria naturalmente um *ethos* de administração pública. Além disso, temos mecanismos de checagem da aderência do curso com as necessidades da máquina administrativa. Nosso termômetro é o desempenho dos egressos [no governo mineiro].” (Entrevista realizada pelo autor).

¹⁰⁶ O cargo de superintendente de ensino na EG/FJP equivale ao cargo de sub-diretor de ensino.

Essa falta de identidade do ensino de graduação em administração pública detectada nas ‘escolas-mãe’, salvo na FJP – e extensível, hipoteticamente, para as novas IES –, decerto está vinculada à problemática existencial desse campo disciplinar no Brasil. Na medida em que a AP não possui jurisdição sobre um nítido corpo de conhecimentos, sua transmissão em termos educacionais é objeto de controvérsia, gerando ambigüidade e indeterminação no seu rol de formação acadêmica.¹⁰⁷

Logo, neste momento de ressurgimento dos cursos de graduação em AP [e correlatos], necessário se torna conceituar o que é administração pública.¹⁰⁸ A ausência ou indefinição de ‘bordas’ disciplinares nesse ensino superior pode levar as IES a se valerem de uma gama de *designs* de curso e matrizes curriculares, corroborando a sua descaracterização (e fragmentação) no país.

Como veremos a seguir, o mimetismo de administração de empresas é uma das barreiras para a (re)identificação do ensino de graduação em administração pública nacional.

3.1.4 – Mimetismo de administração de empresas

Vimos no capítulo 1 que o ensino superior de administração pública no Brasil durante seu 1º ciclo (1952-1965) teve – claramente – uma identidade, aderente à concepção de Estado e aos contornos de seu campo do saber, que o diferenciava da formação acadêmica em administração de empresas. Em adição, observamos que tal identidade se desfez no decorrer de seu 2º ciclo (1966-1982); o *enforcement* do currículo mínimo de ADM – com lógica de AE – a partir de 1966, a diluição do *ethos* de administração pública no país com a sobreposição da gestão empresarial no ‘Estado-Empresa’ e o milagre econômico (com o conseqüente *boom* do ensino de AE) nos anos setenta, corroeram a especificidade dos cursos de graduação em AP no país.

¹⁰⁷ Para GAETANI (1999), dois elementos contribuem para manter o campo acadêmico de administração pública no Brasil como um ‘sistema aberto’, a saber: sua difusa base de conhecimentos e sua problemática jurisdição. O primeiro elemento resulta da natureza interdisciplinar da AP (e das complicações inerentes para codificá-la). Já o segundo elemento decorre da carência de credenciais acadêmicas e da insuficiência de um corpo de conhecimentos sistematizados capazes de conformar uma disciplina autônoma de AP no país.

¹⁰⁸ É importante uma delimitação do campo dos saber de AP, ainda que amplo, mas sem evitar os dois termos: ‘administração’ e ‘pública’. À luz da experiência internacional, uma das demarcações indicadas para o campo disciplinar de AP no Brasil é a confluência entre análise organizacional e políticas públicas.

Naquele momento, com a junção do ensino de graduação em administração pública e administração de empresas nas IES nacionais, aquele se tornou uma adaptação deste, descaracterizando-se em sua dimensão instrumental-profissionalizante. De certo modo essa situação se mantém nos dias atuais, vicejada, entre outros fatores, pelo efeito perverso da conservação de um currículo mínimo de ADM com viés de AE por quase 40 anos. Um de seus ‘males’ é o mimetismo de administração de empresas no conteúdo programático dos cursos superiores de administração pública, quer pela organização do ensino de AP em conjunto com o ensino de AE em algumas IES, quer pela carência de tecnologia administrativa própria (ou adequada) à gestão pública.

3.1.4.1 – A organização do ensino de AP em conjunto com o ensino de AE

“Programas mistos ou conjugados de AP e AE têm resultados perniciosos inerentes ao empreendimento em si ou, por vezes, em consequência de circunstâncias mesológicas.”¹⁰⁹ Esta é a conclusão de um *paper* – escrito em 1965 – por Dwight Waldo, professor/pesquisador norte-americano da área de *public administration*. Seu trabalho mostrara que em diversas instituições de ensino dos EUA que conjugaram o ensino de AP e AE na década de cinquenta, o seguimento foi a ‘morte’ da AP por falta de nutrição (ou o enfraquecimento dela por falta de atenção), em decorrência da própria noção de mercado.

Tal fato é relatado, também, por um professor da EBAPE que cursara seu mestrado em administração pública nos Estados Unidos nos anos setenta.

“(…) Nos EUA eu conheci vários programas de administração pública que, depois que se juntaram com o [programa] de *business*, alguns anos mais tarde foram descontinuados. O lado da administração de empresas tomou conta completamente, por razões financeiras, razões de preferência dos alunos, de interesses corporativos de professores, etc. Hoje, na EBAPE, essa é a questão. A escola mudou de nome [em 2001 – de EBAP para EBAPE], é “administração pública e de empresas”. Estamos unificando os ensinamentos [de AP e AE]. Então, qual é o futuro? Essa ‘pública’ vai virar um adorno? Isso [a EBAPE] vai se transformar em um centro de pesquisa voltado à gestão empresarial, ou não?”¹¹⁰ (Entrevista realizada pelo autor).

No Brasil o caso da EAESP – atualmente – é esclarecedor dos ‘resultados perniciosos’ que a organização sob um mesmo ‘teto’ dos ensinamentos de graduação em administração pública e

¹⁰⁹ Apud WARLICH, 1967, p. 252.

¹¹⁰ Na EBAPE, o curso de bacharelado em administração, retomado em 2002, oferece as ênfases em AE e AP no último ano. Na 1ª turma, dos 40 alunos, 36 escolheram a ênfase em AE e quatro optaram pela ênfase em AP.

de empresas pode acarretar para o primeiro. A prevalência do *locus* empresarial nesta IES, invariavelmente, acaba encobrindo (ou desfigurando) as categorias da gestão pública.

[Coordenadora da EAESP] “Nosso curso de [graduação em administração] pública tem uma enorme dificuldade de ter a sua identidade claramente estabelecida, por ter nascido dentro dessa hegemonia de [administração] de empresas, não só na instituição EAESP, mas na relação EAESP com São Paulo. A escola é vista como um patrimônio do empresariado paulista, está a uma quadra e meia da avenida Paulista e a duas da FIESP. No ambiente da escola o ‘lugar’ da administração pública é reduzido, o que afeta fortemente o desenho acadêmico do curso de AP. Além disso, a maneira como a GV é vista em São Paulo é de uma excelente escola [de administração] de empresas. Ela é identificada como uma porta promissora para a área empresarial, então o jovem de 17 anos vem inclusive com uma expectativa da família para entrar aqui e fazer sucesso na iniciativa privada. Diante desta hegemonia [da AE], ela [a GV] é pouco conhecida como tendo uma habilitação para a área de administração pública.” (Entrevista realizada pelo autor).

Neste contexto é que o mimetismo de administração de empresas se manifesta:

[Professor da EAESP] “Há disciplinas que têm uma ementa adequada, mas o professor ministra um programa completamente diferente voltado para a administração de empresas. Os exemplos são muitos e envolvem disciplinas de todos os departamentos da escola. Nós temos um grupo de professores interessados em administração pública, comprometidos, e que entram em sala de aula para dar o conteúdo previsto de administração pública. Mas a grande maioria não é assim. **Além disso, muitas disciplinas não têm um programa desenhado especificamente para a área de [administração] pública.**”¹¹¹ (Entrevista realizada pelo autor, grifo nosso).

[Ex-aluno EAESP] “Muitas vezes, de forma explícita ou implícita, muitos dos conhecimentos em administração pública eram negligenciados ou ignorados [pelos alunos] a ponto dos professores repensarem o conteúdo programático de suas disciplinas. Muitos [professores] também não tinham grande interesse em AP, sendo mais divertido falar de um caso empresarial; alguns até desdenhavam do contexto governamental.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Ex-aluno da EAESP (2)] “No desenrolar do curso, há algumas matérias que dão ênfase em [administração] pública, fato esse que é muito bom. Outros [professores] jogam a decisão na mão da sala que, por razões óbvias, acabava escolhendo o enfoque [de administração] de empresa; e outros já partem de um pré-julgamento de que todo mundo quer estudar AE.” (Entrevista realizada pelo autor).

Cabe salientar que certo preconceito – ou, no mínimo, desprezo – com relação ao curso de administração pública se faz presente na EAESP, realçando a imagem de que a AP é o ‘primo pobre’

¹¹¹ Analisando o projeto pedagógico do curso de graduação em ADM, habilitação em AE e AP, da EAESP (versão 2004), constata-se – facilmente – que as ementas (e programas) de diversas matérias obrigatórias do curso de AP não têm como foco a área pública. Outra evidência do mimetismo de administração de empresas na habilitação de AP é a escolha das ‘trilhas’ eletivas e das disciplinas optativas; nesse caso, comumente os alunos de AP optam pelas ofertas da área de AE.

da administração de empresas. De acordo com um professor da escola, “(...) alguns alunos até entram com interesse em estudar gestão pública, mas desistem ao longo do curso de tanto ouvir críticas ao Estado, à administração pública, visões negativas e destrutivas.” (Entrevista realizada pelo autor). Outrossim, em jogos/gincanas discentes, alguns ‘gritos de guerra’ satíricos pronunciados pelos alunos de AE para os alunos de AP revelam, em suas entrelinhas, o menoscabo pela área de administração pública dentro da escola:

“AP não é GV, AP não é GV, AP não é GV (...).”

“Enquanto AP não dá dinheiro, quem faz AE vai pro mercado financeiro.” (bis).

Tomando-se por base o caso de mimetismo de administração de empresas na habilitação de administração pública da EAESP – onde, aliás, as turmas de AE e AP são separadas –, é de se supor que tal situação ocorra também em outros cursos de bacharelado em ADM com habilitação (ou linha de formação) em AP que compartilhem espaços físicos e/ou ciclos básicos com o ensino de AE.¹¹² Na UNB, por exemplo, de acordo com o coordenador,

“O fato do curso de administração pública ser uma habilitação e partilhar um currículo mínimo com as demais [habilitações], torna o ensino [de AP] contraproducente. Nas aulas comuns [entre as habilitações] as discussões empresariais ganham maior relevância e os alunos de [administração] pública, que é a minoria, ficam sem interlocução. [Na opinião dele], o curso de [administração] pública deveria ser um curso à parte, com maior autonomia curricular.” (Questionário aplicado pelo autor).

Talvez, a liberdade instituída pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's) do curso de bacharelado em ADM – Resolução CNE nº. 4, de 13 de julho de 2005¹¹³ –, dissociada da figura do currículo mínimo, e a possibilidade da habilitação em AP se transformar em um curso de bacharelado em administração pública, diminua o mimetismo de administração de empresas no ensino superior de administração pública.

Na Fundação João Pinheiro, parece que as DCN's já possibilitaram algum avanço na organização curricular do CSAP.

[Coordenador da FJP] “(...) O currículo mínimo colocava uma ‘camisa de força’ na estruturação de nosso curso até a aprovação das novas diretrizes, recentemente. Nas primeiras grades curriculares [1994 e 1999] tínhamos uma ausência notável de disciplinas que tratassem especificamente de refletir sobre gestão pública. Na matriz curricular em vigor [2005], pudemos corrigir isso. (Entrevista realizada pelo autor).

¹¹² Inclusive, em algumas IES pode ser que o ensino de AP figure apenas na nomenclatura do curso, mas inexista no conteúdo programático de suas disciplinas. No entanto, para confirmar essa suposição é necessária uma investigação mais acurada.

¹¹³ Para os detalhes de suas normas, veja o Anexo E.

3.1.4.2 – A carência de tecnologia administrativa

Mesmo nos cursos de graduação em AP (e correlatos) que não comungam espaços físicos e/ou ciclos básicos com o ensino de AE, é de se esperar que o mimetismo de administração de empresas suceda em algumas matérias técnicas do campo da administração – ex. marketing, recursos humanos, materiais, produção/serviços – pela carência (ou falta de sistematização) de tecnologia administrativa para a gestão pública.

Para Mezzomo Keinert (1998), a ausência de um *think tanks* de *public management*¹¹⁴ no Brasil ocasiona a “(...) inexistência ou pouco desenvolvimento de tecnologia administrativa adequada às especificidades do gerenciamento público. Em termos simples, ou a gerência pública se volta para o jurídico – dentro de uma visão legalista – ou privilegia as técnicas de administração de empresas.” (p. 18).

Na interpretação de um professor da EBAPE,

“A pouca produção científica na área de *public management* [no país] é uma complicação para o nosso ensino de administração pública. Com a falta de pesquisa no entorno público as pessoas estão convencidas a pensar que técnica administrativa é a mesma coisa que administração de empresas, como se o *focus* administrativo se restringisse ao *locus* de [administração] de empresas. (...) Um dos problemas é que muitos indivíduos que entendem disso, que têm contribuições a dar ao *public management*, não tem tempo para produzir intelectualmente, não tem tempo para escrever, não tem tempo para fazer coisas que dão pontos lá na CAPES. As pessoas que tem uma competência nessa dimensão da administração pública acabam sendo muito solicitadas fora da escola, ou pelo governo, ou pelas empresas estatais, coisas na área de extensão universitária. Essa atração é normal e até desejável. A questão é como transformar essa práxis em material de ensino. (...) O ponto-chave das escolas é fazer com que essa experiência prática dos docentes na gestão pública se transforme em tecnologia educacional para os cursos de [administração] pública. Se não for assim esse imbróglio de administração pública com administração de empresas vai se manter.” (Entrevista realizada pelo autor).

Esta conjuntura é que pode levar, por vezes, a simples e cômoda transposição conceitual de AE para AP em algumas disciplinas instrumentais dos cursos de graduação em administração pública. Abaixo, a ementa da disciplina de Introdução à Mercadologia do bacharelado em ADM com habilitação em AP da UNESP ilustra uma ocorrência de mimetismo de administração de empresas que, presumivelmente, deve se repetir em outros cursos.

Ementa: Este curso objetiva apresentar os conceitos básicos da disciplina de marketing, destacando-se: (a) a inserção estratégica de marketing nas atividades empresariais; (b) composto de marketing; (c) marketing social; e (d) temas emergentes em marketing.

¹¹⁴ Na acepção de gestão interna das atividades administrativas dos órgãos público-estatais.

Veja que a ementa não faz menção aos temas de marketing governamental e marketing político-eleitoral, permeando a administração pública tão-somente pela noção de marketing social. A não abordagem – ou não contextualização – da AP nesta e em outras disciplinas do referido curso é confirmada por um aluno:

“Eu fiz [Introdução à] Mercadologia no semestre passado. No programa de ensino constava até uma visita técnica a uma empresa privada. A matéria era de [administração de] empresas, os exemplos eram de empresas, os estudos de casos eram de empresas. O professor dizia – ‘*no final do curso aplicaremos os conceitos na área pública*’. Na hora de jogar [os conceitos] para a área pública, nós não conseguimos porque tinha acabado o semestre. Em Recursos Humanos o curso está terminado [neste semestre]; sei tudo sobre seleção e recrutamento nas empresas e não sei nada sobre concurso público, por exemplo. Em [administração de] materiais não estudamos compras governamentais. E assim vai.” (Entrevista realizada pelo autor).

Diante dessa distorção no ensino de graduação em administração pública no país, um dos desafios é:

[Coordenadora da EAESP] “(...) fazer que em todas as disciplinas [do curso], o aluno seja exposto às questões da área pública. Seja de que campo for, de administração, ciência política, economia, direito, elas [as disciplinas] deveriam trazer sua formação vertical, suas raízes, mas dialogar com o aluno de forma que aquela perspectiva possa ser aplicada na busca de soluções, de resoluções de problemas vividos por uma organização pública ou por uma rede de organizações públicas, por relações intergovernamentais ou arranjos público-privado coordenados pelo Estado.” (Entrevista realizada pelo autor).

Caso contrário, no tocante ao magistério de gerência pública, persistirá o deslocamento para a realidade/experiência empresarial, jogando para segundo plano a compreensão estrutural dos fenômenos administrativos inerentes ao setor público.

O mimetismo de administração de empresas no ensino de graduação em administração pública obscurece, também, o ‘lado político’ da gestão pública, agravando um dos problemas – históricos – da AP enquanto área de ensino e pesquisa: a dicotomia política-administração.

3.1.5 – Dicotomia política-administração

Nas palavras de Henry (1975), “(...) a *public administration* sempre sofreu do mal congênito da dicotomia política-administração, o que impediu que se definisse com mais clareza o seu *focus* enquanto ciência social aplicada.” (p. 384). No Brasil, da mesma forma que nas demais nações, este ‘mal’ que circunda a administração pública

se fez – e ainda se faz – sentir no ensino e pesquisa deste campo do saber. Grosso modo, ainda que superada a visão de AP como princípios administrativos neutros (apartados da política)¹¹⁵, a dicotomia política-administração subsiste ante as controvérsias entre a perspectiva substantiva de políticas públicas e a perspectiva instrumental de gerência pública – que rivalizam politicismo e tecnicismo, governança e gerencialismo, concepção e execução, *know-what* e *know-how*.

No que tange ao ensino de graduação em administração pública, vimos no capítulo 1 que o engessamento de um currículo mínimo de ADM (1966) e o *mote* tecnocrático do regime militar deixaram pouca margem para as disciplinas de ciência política. Em geral, os bacharelados em AP enfatizavam os instrumentos gerenciais – aplicáveis às empresas públicas –, olvidando-se da análise política; a área de políticas públicas, por exemplo, era objeto de estudo em nível de pós-graduação.¹¹⁶ Assim, naquela época, a dicotomia política-administração – pelo isolamento da política – era evidente nas grades curriculares dos cursos superiores de AP.

A partir dos anos noventa, a relativa flexibilidade do novo currículo mínimo de ADM (1993) e o movimento de (re)democratização do país abriram espaço para os estudos de ciência política no ensino de graduação em administração pública. Contudo, se na atualidade as matrizes curriculares dos principais cursos de AP (vide o quadro 18) não mais transparecem a velha dicotomia política-administração, em contrapartida há evidências de que ela perdura na arena pedagógico-didática até pelos problemas de comunicação/compreensão entre linguagens acadêmicas distintas.

Na Fundação João Pinheiro,

[Superintendente da FJP] – (...) existe uma tensão entre administração e política; é uma tensão constitutiva do próprio objeto de estudo. Nós estamos, ao mesmo tempo, formando pessoas para pensar o Estado e para operar a máquina, perspectivas, por vezes, conflitantes. Então, a dicotomia [política-administração] aflora naturalmente no curso, pois são áreas que não falam a mesma língua, para o bem e para o mal. (Entrevista realizada pelo autor).

¹¹⁵ Refiro-me à visão tradicional (ou ortodoxa) da administração pública, iniciada por Woodrow Wilson e disseminada pela Escola Clássica – *scientific management* – no setor público.

¹¹⁶ Ver EBAP. *Curso de Mestrado em Administração Pública*. Documento publicado na Revista de Administração Pública, jul./set., 1973.

Quadro 18 – Grades Curriculares Atuais dos Cursos de Graduação em Administração Pública da EAESP, UNESP e FJP.

Escola de Adm. de Empresas de São Paulo (EAESP/FGV)		Universidade Estadual Paulista (FCL/UNESP)		Escola de Governo da Fund. João Pinheiro (EG/FJP)	
1º. Semestre Filosofia Sociologia I Matemática I Informática I Economia I (Introdução) Contabilidade I Direito Constitucional Introd. à Administração Jogos Públicos/Sociais	2º. Semestre Psicologia I Sociologia II Matemática II Informática II Economia II (Microeconomia) Contabilidade II Aspectos Legais da Adm. Introd. à Adm. Pública	1º. Semestre Filosofia Sociologia Matemática I Economia I Inst. de Direito Introdução à Contabilidade Teoria da Administração I	2º. Semestre Psicologia Introd. à Teoria do Estado Matemática II Economia II Direito Constitucional Processamento de Dados I Teoria da Administração II	1º. Semestre Filosofia Política Formação Social do Brasil Matemática Informática Introdução ao Direito Introd. ao Pens. Científico Teoria da Administração	2º. Semestre Sociologia Teoria Política Matemática Financeira Estatística Direito Constitucional Microeconomia Introd. à Contabilidade
3º. Semestre Psicologia II Comunicações Estatística I Engenharia Econômica Economia III (Macroeconomia) Estado e Ent. da Adm. Pública Recursos Humanos Adm. de Serviços Públicos	4º. Semestre Política I (Ciência Política) Estatística II Adm. de Sist. de Informação Teoria do Desen. Econômico Sistemas & Métodos Relações do Trabalho Estatal Estado, Soc. Civil e Pol. Social Finanças I (Públicas)	3º. Semestre Introdução à Estatística Economia do Setor Público Direito Administrativo Processamento de Dados II Adm. Financeira Pública Estado e Adm. Pública	4º. Semestre Estatística Sociologia do Trabalho Direito Financeiro Adm. de Rec. Materiais Contabilidade Pública Introd. à Mercadologia	3º. Semestre Sociologia das Organizações Política Brasileira Direito Administrativo I Macroeconomia Org., Sistemas & Métodos Adm. Financeira e Orçam.	4º. Semestre Psicologia Organizacional Políticas Públicas Direito Administrativo II Economia do Setor Público Administração Pública Contabilidade Pública
5º. Semestre Política II (Política Brasileira) Form. do Brasil Contemp. Economia Brasileira Adm. de Recursos Humanos Rec. Patrimoniais/Materiais Análise Fiscal e Tributária Finanças II (Orçamento)	6º. Semestre Inst. Econômicas do Estado Finanças III (Auditoria) Form. e Aval. de Pol. Públicas (+ quatro disciplinas eletivas)	5º. Semestre Org., Sistemas & Métodos Adm. de Recursos Humanos Finanças Públicas Adm. Pública na América Latina Estado e Adm. Pública /Brasil I Pesquisa Mercadológica	6º. Semestre Psicologia Social Adm. da Produção Adm. Pública e Planejamento Planej. Urbano e Regional Estado e Adm. Pública /Brasil II Elab. e Impl. de Projetos	5º. Semestre Sist. de Informação e e-GOV Planej. Governamental Adm. de Materiais Adm. de Rec. Humanos Desenv. Econômico Gestão Pública Metodologia Científica	6º. Semestre Métodos Quantitativos Aplic. Finanças Públicas Auditoria e Controle Regulação de Serv. Públicos Políticas Sociais Tóp. Esp. em Adm. Pública I
7º. Semestre Diretrizes Governamentais Empreendimentos Públicos Poder Local /Adm. Municipal Sem. de Orientação de Estágio (+ três disciplinas eletivas)	8º. Semestre Planejam. Socioeconômico Rel. entre Público e Privado Marketing Público Trabalho de Estágio (+ três disciplinas eletivas)	7º. Semestre Sist. Adm. Informatizados Gerência da Qualidade Total Estado e Políticas Públicas I (+ uma disciplina optativa)	8º. Semestre Estado e Políticas Públicas II Estágio Supervisionado (+ três disciplinas optativas)	7º. Semestre Economia Brasileira Aval. Econômica de Projetos Aval. Social de Projetos Tóp. Esp. em Adm. Pública II Metodologia de Pesquisa Atividades Complementares Estágio I	8º. Semestre Administração Municipal Marketing do Setor Público Tóp. Esp. em Adm. Pública III Atividades Complementares Estágio II
Carga-horária: 3.000 horas-aula.		Carga-horária: 3.000 horas-aula. Observação: o curso em período noturno mantém essa mesma grade curricular, porém, distribuída em cinco anos.		Carga-horária: 3.060 horas-aula.	

Fonte: Projetos pedagógicos em vigor dos respectivos cursos.

Na UNESP, onde o curso de AP é bipolarizado pelos Departamentos de Administração Pública e de Antropologia Política da Faculdade de Ciências e Letras (FCL), a dicotomia política-administração, no ponto de vista de um professor, “(...) existe, é latente e em alguns momentos vem à tona. Há uma disputa por espaço acadêmico entre os departamentos, certa disputa pela hegemonia intelectual dentro do curso, que atrapalha a articulação do ensino.” (Entrevista realizada pelo autor). Tal dicotomia é ratificada pelo depoimento de um ex-aluno e por um documento de avaliação externa do curso.

[Ex-aluno da UNESP] “(...) O curso era um palco de embate entre as formas de enxergar o que seria – ou deveria ser – administração pública. De um lado tinha o pessoal das ciências sociais discutindo os marcos teóricos de ciência política, teoria do Estado, políticas públicas. E do outro estava o pessoal de administração focando os aspectos práticos da gestão pública. Eu acho que ele [o curso de AP] deve ter a robustez das ciências sociais, mas não pode esquecer do instrumental administrativo. O problema é que as ciências sociais torcem o nariz para a administração e vice-versa.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Documento de Avaliação]¹¹⁷ “(...) O não se explicita uma visão do conjunto. Isto denota, talvez, a necessidade de discussões coletivas mais participativas entre os departamentos, dos docentes entre si, dos docentes com os discentes, em torno da vocação da unidade para se visualizar mais claramente um projeto integrado, melhor articulado, quanto ao seu papel formador e científico-social. Isto, também, vai se refletir em alguns aspectos relativos ao curso e às ações com a comunidade da forma como estão sendo desenvolvidos. (...) [o curso] reflete uma concepção de formação apenas disciplinar (em moldes tradicionais), sem um eixo curricular unificador que permita dar sentido às matérias, orientando seus conteúdos.” (p. 1).

Neste caso a dicotomia política-administração é um obstáculo à interdisciplinaridade; sua manifestação exacerbada põe em risco o referencial epistemológico do curso – isto é, na proporção que as áreas de política e administração não dialogam entre si, o curso de AP corre o risco de ser apenas uma justaposição de disciplinas que muito pouco contribui para oferecer uma visão harmônica e integrada do campo de administração pública.¹¹⁸

¹¹⁷ Ver GATTI, B. *Relatório de Avaliação Externa do Curso de Bacharelado em Administração Pública da UNESP*. Araraquara, mimeo, 2005.

¹¹⁸ Na ausência de intercâmbios reais entre as matérias de política e administração no ensino de graduação em administração pública, os cursos de AP limitar-se-ão a um arranjo multidisciplinar de compartimentos disciplinares incomunicáveis. Assim sendo, o desafio desses cursos é (re)combinar – construtivamente – esses âmbitos do saber, caminhando para uma organização mais interdisciplinar.

Portanto, parafraseando um professor da UNESP, “(...) a dicotomia entre a política e a administração [nos cursos de AP] precisa ser superada por abordagens integrativas. Porque uma leitura política, uma leitura administrativa, são leituras de uma mesma realidade, mutuamente complementares e intrinsecamente dependentes no estudo da gestão pública.” (Entrevista realizada pelo autor).

Ou seja: política e administração não constituem um oxímoro. Por um lado, as práticas do *management* público não podem ser adequadamente compreendidas sem estarem colocadas no contexto político. Por outro lado, em administração pública todos os processos são políticos, inclusive a execução. Isso requer um administrador público (na acepção de formação acadêmica) com conhecimentos e habilidades para operar na fronteira entre a política e a técnica – um ‘especialista tecnopolítico’, capaz de planejar, negociar, aproximar pessoas e interesses, executar e avaliar em organizações (e redes inter-organizacionais) de interesse público.

3.1.6 – Escassez de material didático

A baixa produção de materiais didáticos específicos, contextualizados para o setor público e sistematizados a partir da práxis, é também um obstáculo no ensino de graduação em administração pública no país. Os relatos de coordenadores do curso de AP da UNESP e EAESP ilustram esta dificuldade adicional:

[Coordenadora da UNESP] “Essa é uma questão muito complicada. Estou falando da minha experiência, que também ocorre em muitas disciplinas: ministro as disciplinas de Organização e Métodos e Sistemas de Informação. Não existe nenhum livro de Organização e Métodos que se ligue com a questão da administração pública. O que fazer? Eu tenho que usar um livro tradicional de Organização e Método com organogramas de empresas. Os manuais de áreas técnicas da administração pública são contados nos dedos. Essa é uma dificuldade na construção dos cursos, a dificuldade de bibliografia. Tem muitas coisas em inglês e não dá para trabalhar com bibliografia assim na graduação. Então nós temos uma restrição bastante grande. [Temos] que construir essas coisas, porque se nós não temos material para utilizar em sala de aula, é porque não publicamos. Nós precisamos de outro tipo de pesquisa e de publicação para inclusive, utilizar em sala de aula. São problemas enquanto campo e são coisas complicadas de digerir.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Coordenadora EAESP] “O professor não poderia ao tratar de sua disciplina tentar aproximar os alunos dos desafios específicos da área pública? Então, essa seria uma visão importante nas disciplinas de administração: que você olhasse para qualquer disciplina que compõe o currículo, mesmo para aquelas que são comuns enquanto nomes [entre AP e AE] e procurasse adequá-las para o objeto específico, para o exercício da área pública. Não de uma área pública abstrata, e sim de uma área pública contemporânea e com seus desafios. Porém, muitos se queixam da falta de bibliografia sistematizada na área de gestão pública.” (Entrevista realizada pelo autor).

No Brasil a abordagem teórico-conceitual na administração pública apóia-se, consideravelmente, em disciplinas das áreas de ciência política, sociologia, economia, entre outras, olvidando-se com frequência da administração geral. Ademais, essas influências estão presentes, no mais das vezes, em coletâneas, *papers*, artigos acadêmicos, que por força da linguagem, do conteúdo e, por vezes, da abstração teórica reduzem significativamente o número de leitores. Neste cenário e na medida em que é diminuta uma bibliografia sobre o setor público na área do conhecimento da administração – referente às subáreas do marketing, de recursos humanos, produção & operações –, conforma-se outro óbice ao desenvolvimento do ensino superior de AP.

A produção bibliográfica com conceituações e aplicações à prática administrativa de AP se concentra comumente em algumas contribuições de revistas com abordagens mais acadêmicas – a Revista de Administração Pública (RAP) produzida pela EBAPE e a Revista de Administração de Empresas (RAE) produzida pela EAESP –, ou com enfoque mais instrumental – Revista do Serviço Público (RSP) produzida pela ENAP, que oferece muitos aportes de pesquisadores internacionais que trabalham na fronteira do conhecimento tanto substantivo quanto instrumental de AP. Estas revistas situam-se, portanto, em instituições que iniciaram a trajetória acadêmica da administração pública no Brasil, tais como DASP-ENAP e EBAP/FGV, ou que de longa data mantêm cursos de AP em nível de graduação e pós-graduação, como a EAESP.

Não obstante, ainda não se formou uma produção bibliográfica que reúna conhecimentos, estudos de caso e sistematizações abrangente e fidedigna às especificidades do setor público, e que estabeleça materiais didáticos para um conjunto das subáreas funcionais da gestão pública. Como conseqüências apontam-se os seguintes aspectos:

Primeiramente, a pouca instrumentalização do alunado para a atuação profissional. Em segundo lugar, muitas disciplinas do curso de AP tendem a ser ministradas com materiais de apoio de AE. Assim, muitos docentes ficam a mercê de referências bibliográficas e casos de administração de empresas. Ainda assim, no caso da FJP, alunos entrevistados observaram:

[Aluno da FJP] “Claro que, por haver mais literatura de administração privada, há uma introdução à administração privada nas disciplinas técnicas, mas não podemos reclamar, pois têm professores que olham para a realidade da administração pública. A falta de bibliografia atrapalha um pouco, mas a experiência dos professores na área [governamental] acaba compensando isso.” (Entrevista realizada pelo autor).

De um lado, tem-se que muitos docentes se apropriam – sem ressalvas – de materiais didáticos de AE; de outro, o processo de ensino-aprendizado depende da capacidade de docentes de disciplinas relacionadas com a tecnologia administrativa contextualizarem conteúdos de AE para o ambiente organizacional e processual da administração pública.

Materiais didáticos específicos a AP tenderiam a ser incorporados na literatura exigida por concursos públicos desta natureza. Em adição, esta lacuna bibliográfica necessita ser preenchida de modo que haja uma identificação do leitor com a prática administrativa pública, sem que, contudo, se baseie em frágeis conteúdos teórico-conceituais ou em simples mimetismo a partir da área de administração de empresas.

Para tanto, uma medida de mais fácil alcance seria o estímulo, por meio das instituições centrais no ensino de AP no Brasil, a que pesquisadores e docentes produzam compêndios, manuais, livros-texto ora pela experiência da práxis que alguns tenham, ora pelo aproveitamento de atividades de ensino e estudos de caso já desenvolvidos no ambiente dos cursos, ora pela sistematização de conteúdos trabalhados pelas revistas supracitadas, em particular a RSP.

Este seria um processo facilitador de construção de identidade e de formação de quadros docentes que alimentem a discussão e o ensino no que concerne à tecnologia administrativa do setor público. Tratar-se-ia da formatação de uma literatura autóctone e voltada à prática administrativa, esforço similar ao empreendido pela EBAP/FGV entre os anos cinquenta e sessenta – exposto no capítulo 1.

3.1.7 – Carência de Corpo Docente

Como demonstrado no capítulo 2, verifica-se uma expansão considerável dos cursos de graduação de AP no Brasil pós-95. No entanto, a este crescimento não se acompanhou o surgimento de cursos de pós-graduação, essenciais para a formação do corpo docente da área específica. Certamente, isto ajuda a explicar porque a ocupação das vagas docentes nos novos cursos ocorreu por meio da alocação de docentes de áreas preexistentes, como ciência política, ciência econômica e administração de empresas ou, com menor frequência, pela atração de profissionais da máquina pública.¹¹⁹

¹¹⁹ Os coordenadores dos cursos de AP da FECEA, FAMIG, UEA, DOM BOSCO, UDESC e FUNESA apontaram – em questionário – a dificuldade de se encontrar docentes com titulação acadêmica e experiência profissional para ministrar as disciplinas de recorte funcional em gestão pública. (Vide o Anexo D).

No curso de bacharelado em ADM com habilitação em AP da FUPESPP, por exemplo:

[Coordenador da FUPESPP] “[Se busca] professores na ‘máquina’. Principalmente para as disciplinas de práticas administrativas. Por sermos uma faculdade isolada, não temos tantas as exigências de titulação, ainda que seja muito importante. Para nós o peso do doutor é menor. Então a gente procura, para essas disciplinas, trazer pessoas do funcionalismo público. Nosso professor de política urbana é gestor público da prefeitura de São Carlos e dá aula aqui, uma vez por semana. O professor de habitação é secretário de habitação da prefeitura de Campinas. O de saúde pública vem de São Paulo. Ele é consultor da prefeitura de Santo André e ajudou a reestruturar todo o trabalho dos prontos socorros municipais e do atendimento público de saúde. Nossa professora de política educacional é secretária da educação em Indaiatuba. Então, é nessa linha. Nós deixamos os professores doutores e mestres para as disciplinas básicas, de fundamentação.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Diretor da FUPESPP] “(...) Mas esse tipo de coisa pode mudar de uma hora para outra, não é? Não que nós queiramos mudar, mas a pessoa, às vezes, dá um ou dois anos de aula e cansa. Isso acontece muito em instituições de ensino pequenas como a nossa. As próprias exigências profissionais do dia-a-dia acabam afastando essas pessoas da docência, ou a faculdade começa a exigir dela mestrado e doutorado e ela acaba fazendo uma opção pela carreira [no mercado] e não pela docência. Você acaba tendo uma rotatividade maior de professores e isso prejudica o andamento do curso.” (Entrevista realizada pelo autor).

Ainda assim, em instituições produtoras de conhecimento como a USP e a UNESP, as preocupações convergem na constatação de que há a necessidade de profissionais que advenham da práxis para o contexto do ensino em administração pública:

[Co-Fundadora UNESP] “(...) Imaginávamos tentar mudar a forma de contratação docente, pois para nós não resolveria apenas a visão acadêmica, sendo necessária a presença de pessoal advindo do setor público e que de alguma maneira pudesse ser contratado pelo menos temporariamente. Enfim, precisávamos da participação de alguém que tivesse a vivência. Não dava para meia dúzia de pessoas da área estritamente acadêmica trabalhar na parte da gestão do setor público, por exemplo. E esse foi um problema que nós não conseguimos solucionar no início do projeto e que hoje ainda continua.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Coordenador da USP] “Uma coisa que temos que estar preocupados – eu como coordenador – é o perfil do corpo docente que nós vamos alocar aqui para dentro. Não adianta trazer um grande jurista, um grande cientista político, um economista de ponta, se o ‘cara’ está preocupado exclusivamente com a sua área pesquisa. Tem que ser um ‘cara’ que, ao entrar aqui, dialogue e se preocupe com os problemas de políticas públicas. Esse é o ponto crítico, você não tem tantas pessoas que vêm da máquina pública e que possam desenvolver um trabalho docente em administração pública, até porque muitos não têm formação acadêmica compatível com as exigências da universidade. O curso de [graduação] em Gestão de Políticas Públicas é obrigado a abrir concurso público para doutores [vide o quadro abaixo] e nessa área não é todo dia que você acha alguém.” (Entrevista realizada pelo autor).

Processo Seletivo para Contratação Docente - Curso de Gestão de Políticas Públicas da USP/2005.

02 Professores Doutores, referência MS-3, em RDIDP (dedicação exclusiva), no Curso de Gestão de Políticas Públicas, **área: Direito e Políticas Públicas**, disciplinas: Introdução ao Direito; Direito Constitucional; Resolução de Problemas-Foco em Políticas Públicas I e II; Resolução de Problemas I e II. Inscrições abertas no período (...). Diário Oficial de 21/10/2005.

01 Professor Doutor, referência MS-3, em RDIDP (dedicação exclusiva), no Curso de Gestão de Políticas Públicas, **área: Administração, Logística Integrada e Políticas Públicas**, disciplinas: Introdução à Administração; Administração Financeira e de Orçamentos; Logística Integrada e Nível de Serviços no Setor Público; Resolução de Problemas-Foco em Políticas Públicas I e II; Resolução de Problemas I e II. Inscrições abertas no período (...). Diário Oficial de 21/10/2005.

01 Professor Doutor, referência MS-3, em RDIDP (dedicação exclusiva), no Curso de Gestão de Políticas Públicas, **área: Economia e Políticas Públicas**, disciplinas: Introdução à Economia; Macroeconomia e Políticas Públicas; Resolução de Problemas-Foco em Políticas Públicas I e II; Resolução de Problemas I e II. Inscrições abertas no período de (...). Diário Oficial de 21/10/2005.

À medida que se deparam com as exigências de docentes com formação acadêmica em pós-graduação *stricto sensu*, muitas IES devem estar vivenciando limitações na constituição e renovação de quadros – especificamente – em administração pública e tal fato pode refletir em um ensino descontextualizado do paradigma da administração pública vigente (teoria) e do exercício profissional (prática).

Logo, um sério ponto fraco em vários cursos de AP, atualmente, pode ser que alunos recebam ensinamentos sobre administração pública ao invés de ensinamentos de administração pública, porque docentes, muitas vezes, não trazem conhecimento (e vivência) da práxis. Esta verificação aflora durante o depoimento de um ex-aluno da UNESP:

“ (...) É muito ruim você ter uma pessoa falando como funciona o Estado, como ele deve funcionar, quais são as relações que o regem, qual a legislação que o rege, se a pessoa nunca teve contato com ele no seu dia a dia, nunca passou por essas limitações, nunca teve que usar a criatividade e a referência a uma legislação para viabilizar determinada coisa. É interessante ver quantas vezes foi discutido o tema licitação no curso. Nós tivemos aula de Administração de Materiais e nunca falamos de licitação. Nós falamos sim na matéria de Direito Administrativo, mas sobre o ponto de vista da legislação.” (Entrevista realizada pelo autor).

Todavia, a experiência contrafactual – de contar com docentes com formação acadêmica combinada com extensa participação em atividades governamentais – pode ser averiguada na FJP, o que se explica pelos vínculos outrora apresentados neste capítulo entre ensino superior e setor público.

[Coordenador da FJP] “A Fundação, por ser uma instituição de pesquisa do tamanho que é, sempre teve em seus quadros administradores e contadores que, de certa forma, passaram a vida inteira pesquisando, servindo, coordenando projetos de demanda do próprio Estado. Então, aproveitados essas pessoas. E quando não, nós conseguimos trazer gerentes do Estado para lecionar. Eles trabalham como ‘horistas’ no curso. Um exemplo nosso aqui, já clássico, desde a origem, é de uma professora (...), leciona já há uns quarenta anos, tem um enorme conhecimento. É uma pessoa que coordena o orçamento do Estado há mais de quinze anos e, desde o início do curso ela ministra algumas disciplinas. Nosso quadro docente é praticamente um misto [de ex-professores e jovens doutores] da FAFICH (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras) da UFMG e de quadros formados na própria FJP.” (Entrevista realizada pelo autor).

Para além da discussão da pouca oferta de formação acadêmica *stricto sensu* em AP e da dificuldade de se trazer, para as atividades de ensino, profissionais com experiência em gestão no setor público, outro óbice se situa na estruturação do ensino de administração no Brasil, isto é: uma verdadeira profissão de administradores públicos surgiu em decorrência dos estudos de especialistas de outras áreas e estes trouxeram consigo a perspectiva teórica de sua formação. No caso de AP, os vínculos frágeis entre ensino e setor público podem ter reforçado o pouco desenvolvimento de uma área com profissionais e conteúdos de ensino que trabalhem – a contento – a administração pública a partir de suas especificidades relacionadas a categorias setoriais (saúde, educação, habitação, transportes, entre outras) ou a categorias da funcionais (recursos humanos, marketing, administração financeira, logística e operações, entre outras).

Em resumo, assim como é imperioso a presença de um grupo de docentes titulados de tempo integral nos cursos de AP – que alternem seus trabalhos acadêmicos com pesquisas e projetos de extensão no setor público –, tal ensino deve procurar fazer uso também de professores-gestores – atuantes na gestão governamental –, que podem ser encarregados de disciplinas (e oficinas) profissionalizantes, tutorias/estágios e seminários. Ademais, há que se buscar as especificidades da área de administração pública com novas ou renovadas pós-graduação *stricto sensu*.

3.1.8 – Falhas na interface teoria-prática

Falhas na interface teoria-prática são reconhecidas tanto pelo corpo docente como pelo corpo discente dos cursos de graduação em ADM com habilitação em AP da EAESP, UNESP e FJP.

Na EAESP, o subaproveitamento da *expertise* de parte do corpo docente e a falta de estágios estruturados para a habilitação em AP são alguns dos condicionantes de tais falhas.

[Coordenadora da EAESP] – “A imersão no campo e os exemplos de boas práticas são muito importantes num curso de [administração] pública, inclusive para desconstruir o preconceito que alguns alunos têm sobre o setor público. (...) Nós temos vários professores que têm e tiveram experiência riquíssima de ação junto ao governo federal, do estado e do município de São Paulo. Mas isso é ao mesmo tempo a nossa fraqueza enquanto curso, porque ele não está estruturado de forma a mobilizar essa vivência de nossos professores na prática. Há uma riqueza de vida no Estado e conhecimento sobre a prática governamental que o curso não consegue mobilizar.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Professor da EAESP] “(...) Não temos programas de estágios adequados no setor público e [diante disso] os alunos ficam desmotivados com a pouca oportunidade de exercitarem seus conhecimentos. De fato é um grande problema encontrar bons estágios na estrutura governamental, e a escola também não se mobiliza para isso. Nossa postura é mais reativa do que proativa.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Ex-aluno da EAESP] “Já eram poucas as disciplinas que discutiam conteúdos de [administração] pública e para piorar a situação não havia oferta de estágios na área pública. No CECOP (Centro de Colocação e Orientação Profissional da EAESP), só tinha vaga em empresas [privadas] e ONG’s. Quem quisesse estagiar em órgãos do governo tinha de correr atrás, por conta própria, ou tentar participar de algum projeto da Júnior Pública (Empresa Júnior dos alunos de AP) na área. Agora parece que a escola está se mexendo um pouco mais, tem o Conexão Local¹²⁰, o convênio com a FUNDAP.” (Entrevista realizada pelo autor).

Na UNESP, por sua vez, o vínculo frágil com o setor público e a insuficiência de projetos de iniciação científica e extensão acadêmica são os fatores que dificultam a interface teoria-prática.

[Professor da UNESP] “(...) Em administração pública é vital um ensino superior que articule o ‘pensar’ e o ‘fazer’, que conecte a academia à realidade do Estado e até mesmo do terceiro setor. E aqui [na UNESP] essa aproximação ainda é incipiente. Então, o grande problema que a gente tem no curso é esse distanciamento da escola do dia-a-dia do setor público. Isso prejudica a formação [acadêmica] do aluno no sentido de aplicação dos conhecimentos adquiridos.” (Entrevista realizada pelo autor).

¹²⁰ O Conexão Local é um projeto de estímulo à iniciação científica aplicada, direcionado aos alunos de graduação da EAESP e coordenado pelo GVpesquisa e pelo Programa Gestão Pública e Cidadania. O objetivo geral desse projeto é aproximar os alunos das diversas realidades brasileiras por intermédio de viagens de imersão que acontecem durante o mês de julho. Entre os objetivos específicos, o projeto visa (i) favorecer o conhecimento prático de técnicas de gestão pública em regiões e contextos os mais variados e complexos; e (ii) promover a troca de saberes entre os alunos, os gestores públicos e comunidades.

[Aluno da UNESP] “(...) Você não vê bolsas de iniciação científica e projetos de extensão aqui dentro, salvo um ou outro professor que, de vez em quando, oferece algumas oportunidades de trabalho para [auxiliar de] pesquisa. Estágio até que não é difícil de encontrar nas prefeituras da região, mas não são remunerados. Temos que pagar a condução, e já vi casos que o aluno teve até que levar material de escritório, pois [a repartição] não tinha. Isso é desanimador. Temos também o PET¹²¹ e a Paulista Júnior (Empresa Júnior dos alunos de AP) que são iniciativas legais, mas são poucas as vagas [oferecidas].” (Entrevista realizada pelo autor).

Na FJP, por seu turno, em se tratando de uma escola de governo, as falhas na interface teoria-prática referem-se aos *gaps* de competência de direção e domínio ferramental.

[Superintendente da FJP] “(...) Como a carreira [de EPPGG] é assentada sobre determinadas atividades e processos no governo do Estado [de Minas Gerais], por mais importante que seja problematizar o que é feito, somos cobrados pela orientação para a ação, para o conteúdo prático e para a aplicação imediata do conhecimento. Neste aspecto, deixamos a desejar no desenvolvimento de competências de gestão; os alunos saem daqui sem saber como estruturar uma equipe de trabalho, como gerenciar um projeto em todas as suas etapas, como negociar e interagir com atores sociais. Acabamos nos concentrando nos conteúdos e temos pouco espaço para trabalhar essas habilidades. Mas são coisas que também não sabemos muito bem como fazer. Uma maneira, talvez, seria essas técnicas [didáticas] utilizadas por bons cursos de MBA's: simulações, jogos, estudos de casos, atividades complementares, mas que precisariam de um investimento da escola. Mas não sei se isso é um consenso. A questão é que ainda usamos uma forma de ensinar muito tradicional e precisamos repensar isso. (Entrevista realizada pelo autor).

[Aluno da FJP] “(...) Volto a falar que acho muito importante teorizar, mas muitos alunos chegam para trabalhar no Estado e ferramentas gerenciais lhe faltam. E, com o dia-a-dia, você tem que aprender isso na marra. No estágio obrigatório [dentro das secretarias] já aprendemos muitas coisas. Mas como aqui [a FJP] é uma escola de governo, acho que poderíamos ter algum contato já nas matérias com os instrumentos, sistemas de trabalho. [Por exemplo], no final da disciplina de administração de AFO (Administração Financeira e Orçamentária), poderíamos conhecer um pouco do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), não é? Tem aluno que se forma, entra na carreira, chega lá na secretaria, e nem sabe o que é isso. (Entrevista realizada pelo autor).

Exceto na FJP, onde os alunos já ingressam em uma carreira pública estadual no processo de admissão ao curso, a situação vigente na EAESP e na UNESP, onde há poucas possibilidades de interface teoria-prática, contribui para que muitos alunos desses curso intentem desenvolver tirocínios estudantis na área de AE.

¹²¹ O PET é um programa de treinamento voltado para a melhoria da qualidade da formação dos alunos dos cursos de graduação da UNESP. Destina-se a propiciar condições favoráveis para o desenvolvimento e o desempenho de atividades acadêmicas de extensão a grupos selecionados de alunos que demonstrem potencial interesse e habilidades destacadas. Os grupos são formados pela seleção anual de alunos que tenham completado pelo menos dois semestres do curso, e as atividades de extensão desenvolvidas são orientadas por um professor-tutor. O PET do curso de AP tem suas ações desenvolvidas tanto em órgãos públicos como em entidades sociais.

Em verdade, assim como a ausência de relações escola-empresa fragiliza um curso de graduação em administração de empresas, a falta de vínculo com o setor público fragiliza um curso de graduação em administração pública. Neste caso, a co-indução de mais estágios e projetos de extensão – atrativos e abrangentes – em órgãos público-estatais e a construção de (e/ou melhor utilização das) relações escola-governo são algumas ações que as IES podem (e devem) empregar no sentido de fortificar os cursos de AP.

Como recomenda as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN's) do curso de bacharelado em ADM, é importante nesse ensino superior – independente se em AE ou AP – que o aluno obtenha uma “visão realística da operação das organizações, suplementada, sempre que possível, por alguma experiência em processos empírico-analíticos”. Para tanto, em algum ponto final, o ensino de graduação em administração pública requer uma abordagem prática que extrapole o universo da *intelligentsia* e permita uma compreensão do universo profissional.

3.1.9 – Deslocamento para o Setor Privado

Provavelmente, alguns dos obstáculos anteriores – perspectivas de trabalho nebulosas, mimetismo de administração de empresas e falhas na interface teoria-prática – acabam por reforçar (ou ter como consequência) a inserção profissional dos egressos de cursos de AP no setor privado.

Além destes obstáculos, se considerarmos a elevada concorrência (e difícil aprovação) nos concursos públicos e a falta de ‘capital social’ e/ou senioridade dos jovens para uma indicação técnica aos cargos públicos, torna-se natural que a maioria dos estudantes de administração pública, em nível de graduação, após o término do curso, pleiteie vagas no mercado de trabalho empresarial.

[Ex-aluno da EAESP] “(...) O aluno de AP sempre pensa: – Vou me formar e esperar o concurso público para a carreira x ou y? Mas será que vai haver esse concurso mesmo? E se eu for aprovado, você ser chamado? Em quanto tempo? Tudo isso é uma coisa inconcebível para muitos alunos. [Portanto], na primeira oportunidade de emprego em alguma empresa [privada] o aluno já desiste do setor público.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Ex-aluno da EAESP (2)] “(...) Onde posso trabalhar [no Estado]? Quem pode me indicar? Meu trabalho será reconhecido? Nesses pontos, até os mais engajados com o setor público se questionavam.” (Entrevista realizada pelo autor).

Embora a maior amplitude do campo profissional de administração pública permita aos egressos se dirigirem para funções no terceiro setor e para as atividades de ‘interesse coletivo’ e relações governamentais providas pelo setor privado, aderentes à sua formação acadêmica, os benefícios financeiros de outras áreas/aplicações profissionais de administração dissociadas da AP atraem fortemente os alunos.¹²²

[Aluno da UNESP] “Hoje, além do concurso público, alguns alunos daqui têm também a idéia de trabalhar numa ONG ou numa dessas grandes empresas que têm projetos sociais. Mas a maioria quer ir mesmo trabalhar em bancos, ser [gerente] *trainee* de multinacional, ter remuneração variável, participação nos resultados, tocar o negócio do pai. Ah, e depois de formado, enquanto um ou outro fala de fazer um mestrado na área [de AP], o resto fala em fazer um MBA pra melhorar a formação na área de [administração] empresas.” (Entrevista realizada pelo autor).

[Coordenadora da EAESP] “Há [também] um dilema trágico e que só me ocorreu há pouco tempo. Ainda que o aluno [de AP da GV] tenha vocação e ele queira mesmo trabalhar no setor público, se ele for bolsista (financiamento estudantil), ele tem que pagar a escola e a dívida é bastante alta – [se o aluno financiou os quatro anos de curso, o valor a ser pago é próximo de R\$ 100.000,00]. É possível pagar? É, mas ele pensa que se for trabalhar em finanças, marketing [empresarial], etc. o êxito vai estar garantido. É claro que o concurso público abre possibilidades, inclusive de salários maiores no início. Mas sabemos que a aprovação num concurso público é incerta.” (Entrevista realizada pelo autor).

No caso dos egressos da FJP o obstáculo não é a entrada destes no Estado, mas a sua retenção na carreira de EPPGG – no governo do estado de Minas Gerais – após os dois anos exigidos por lei. A insatisfação com a remuneração e a rigidez de promoção leva alguns desses profissionais recém-formados a buscarem, por meio de concurso público, colocações em carreiras federais. Mas há também aqueles que, desmotivados com o setor público-estatal, acabam migrando para a iniciativa privada.

[Ex-aluno e Professor da FJP] “(...) O maior salário da carreira é R\$ 4.000,00, isso em seu final. Então não é atrativa. Mas, para os dois primeiros anos, um recém-formado ganhar R\$ 1.800,00, é um bom salário. Só que é uma carreira que não consegue prender as pessoas, a promoção é rígida. Quem tem disponibilidade e quem tem vontade, acaba fazendo concurso e indo embora pro governo federal. É um curso que dá uma formação muito boa, então quem aproveita, presta concurso e vai embora. (...) Mas conheço pessoas que ficaram jogadas [na carreira] e perderam o gosto de trabalhar no setor público. Pessoas que tinham ideais, que queriam fazer algo, mas que ficavam naquele marasmo. Essas [pessoas] abrem mão da carreira e vão trabalhar em empresas [privadas].” (Entrevista realizada pelo autor).

¹²² Mesmo nos Estados Unidos, onde o campo profissional de *public administration* é extenso e vigoroso, os concluintes dos cursos de *graduate* em *public policy/management* têm se ‘deslocado’ para o setor privado. Ver CHETKOVICH, C. What’s in a Sector? The Shifting Career Plans of Public Policy Students. *Public Administration Review*, nov./dec., 2003.

3.2 Comentários Finais

A contribuição deste capítulo repousa na categorização de núcleos essenciais da problemática do ensino de graduação em administração pública no Brasil nos anos recentes. Desta forma, lacunas e limitações nesse ensino, muitas vezes evidentes aos interlocutores da pesquisa (entrevistados), foram reconstituídas sistematicamente.

A abordagem em torno de cada categoria – no caso, os obstáculos apontados – requer aprofundamentos, via descrição exaustiva destas ocorrências¹²³ ainda pouco afrontadas como objeto de pesquisa e prática acadêmica.

Digam-se ocorrências ao invés de intercorrências porque se tratam de problemas em sua maioria crônicos, a saber: perspectivas de trabalho nebulosas, dicotomia política-administração, carência de corpo docente, escassez de material didático e deslocamento para o setor privado. Esses são obstáculos do passado que permanecem no presente; recorda-se pelo capítulo 1 que a EBAP, como a pioneira e mais destacada IES de administração pública no país entre os anos cinquenta e início dos anos oitenta, já se deparava com esses óbices.

A emergência de novos cursos de graduação em AP – demonstrada no capítulo 2 – abre excelente janela para que se intensifique o debate em torno dos problemas desse ensino no país. Afinal, levar adiante essa discussão permitirá certamente uma melhor definição das especificidades da área de administração pública como campo disciplinar, com as perspectivas da fronteira do conhecimento e das necessidades do mercado de trabalho.

Esse processo pode ser irradiado pelas escolas-mãe – EAESP, UNESP e FJP –, conformando-se redes acadêmicas¹²⁴ com o intuito de: construir uma filosofia explícita e clara nesse ensino; produzir referências bibliográficas adequadas as várias realidades em que os cursos superiores de AP estão inseridos; capacitar corpo docente para as particularidades da área; e ensejar vínculos com o setor público.

¹²³ As limitações de tempo impossibilitaram uma descrição mais acurada neste capítulo dos referidos ‘obstáculos’. Logo, é importante que trabalhos futuros ampliem tal descrição, dando ‘mais vida’ aos fatos aqui estudados.

¹²⁴ No presente, a única rede acadêmica no ensino de graduação em administração pública no país é a que gira em torno do ENEAP (Encontro Nacional de Estudantes de Administração Pública), formada pelo corpo discente dos cursos de AP da EAESP, UNESP e FJP. Criada em 2002, por iniciativa dos alunos da UNESP, essa rede organizou desde então cinco grandes encontros anuais, congregando estudantes de vários cursos superiores de administração pública para debater os temas e rumos desta formação acadêmica no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez desenvolvidas conclusões parciais em cada capítulo, a preocupação que cabe agora diz respeito a uma abordagem sucinta de contribuições desta tese de doutoramento e à indicação de uma agenda futura de investigações sobre aspectos que surgiram naturalmente da pesquisa empírica realizada e que podem ser aprofundados.

Enquanto o capítulo 1 ofereceu uma minuciosa reconstituição do percurso histórico do ensino de graduação em administração pública no Brasil, os capítulos 2 e 3 forneceram, respectivamente, uma análise radiográfica da oferta e a categorização de lacunas e limites deste ensino na última década.

Com a carência de estudos sistemáticos no país em torno deste objeto de estudo, cuja atualidade, pertinência e audiência são clarívidentes, esse trabalho, no mínimo, contribui tanto para enriquecer a bibliografia/documentação sobre o ensino de graduação em administração pública nacional, como para diminuir a assimetria de informação na gestão acadêmica desses cursos.

No que se refere à contribuição bibliográfica/documental, espera-se que o conteúdo do trabalho e as idéias/perspectivas desenvolvidas em torno do seu tema subsidiem novas pesquisas. Inclusive, o material empírico prospectado, organizado e utilizado (parcialmente) pelo estudo – documentos dos cursos, conteúdos de entrevistas etc. – pode ser utilizado por este e outros pesquisadores na produção de aprofundamentos analíticos e até mesmo de formulações teóricas de médio alcance.

No tocante ao subsídio à gestão acadêmica dos cursos de graduação em administração pública (e correlatos), as informações histórias e atuais deste trabalho podem apoiar o debate nas IES sobre os caminhos/ rumos desse ensino, sobretudo, neste momento de (re)definições em face das Diretrizes Curriculares Nacionais do bacharelado em ADM e da extinção das habilitações nesta modalidade de curso.¹²⁴

¹²⁴ Nas entrevistas com os coordenadores da EAESP, UNESP e FJP, todos apontaram que nas discussões acadêmicas internas em suas IES, por vezes, o senso comum e a intuição predominam pela escassez de informações/registros sobre a situação (e o cenário) do ensino superior de AP no país.

Atinente à agenda de pesquisa futura, as possibilidades de estudos em torno do ensino de graduação administração pública no Brasil são diversas, e temas tratados ao longo dos capítulos podem gerar novos questionamentos e respostas, sob bases tanto quantitativas quanto qualitativas. Ei-los:

- Quais poderiam ser as relações de causa e efeito entre as categorias – obstáculos – propostos no capítulo 3? Desta resposta poder-se-ia pautar uma ação estruturada para aperfeiçoar o ensino de administração pública diante das variadas realidades políticas e administrativas;
- No que concerne às IES, é, por enquanto, uma interrogação quais são as sintonias e os descompassos entre a formação acadêmico-profissional que esses cursos propiciam e o perfil do administrador público que o Estado brasileiro (e o terceiro setor, secundariamente) impele e a nova gestão pública tipifica. Neste caso, é oportuno um estudo dos cursos de AP diante das necessidades globais e das demandas específicas do mercado de trabalho contemporâneo.
- Além disso, qual a compatibilidade entre o que se ensina e o paradigma da administração pública? Especificamente, qual a relação entre o conteúdo programático das disciplinas e as pesquisas acadêmicas da área?
- São bem-vindos, também, estudos comparados entre as escolas-mães a respeito das matrizes curriculares, ementas e bibliografias das disciplinas. Essa análise, certamente, ofereceria alguns indicativos sobre as convergências e divergências formativas entre os cursos.
- Em relação aos novos cursos de graduação tecnológica e sequenciais, importantes para a (re)qualificação de setores do funcionalismo público, mais destacadamente em níveis subnacionais – em especial, municípios de médio e pequeno porte –, seria interessante um estudo que averiguasse o impacto desse ensino sobre o desenvolvimento da tecnologia administrativa nesses *loci*.

Inserem-se nesse *rol* propositivo, ainda, pesquisas de expectativa com alunos ingressantes e pesquisas de satisfação com alunos egressos dos cursos de AP de uma ou mais IES, bem como o confronto entre as experiências brasileira e internacionais no âmbito desse ensino superior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ¹²⁵

LIVROS (OU CAPÍTULO DE LIVRO)

ANDRADE, R.; AMBONI, N. *Gestão de Cursos de Administração*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

BOMENY, H; MOTTA, M. (org.). *A Escola que faz Escola: EBAPE – 50 anos (depoimentos ao CPDOC)*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. *A Sociedade Estatal e a Tecnobucracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.; GRAU, N. (org.). *O Público Não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

BRASILIENSE-CARNEIRO, J.; AMORIM, A. (org.). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999.

CASTRO, M. H. Estado e Mercado na Regulação do Ensino Superior. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (org.). *Os Desafios da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

CAVALCANTI, B. *O Gerente Equalizador: estratégias de gestão no setor público*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2005.

CHANLAT, J. *Ciências Sociais e Management*. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

COSTA, J. *Fundação Getulio Vargas: pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1986.

COVRE, M. L. *A formação e a ideologia do administrador de empresas*. São Paulo: Ed. Cortez, 1991.

D'ARAUJO, M.C. *Fundação Getulio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

DENZIN, R., LINCOLN, Y. (org.). *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage Publications, 1994.

DURHAM, E. Educação superior, pública e privada (1808-2000). In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (org.). *Os Desafios da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

ENGUITA, M. (org.). *Sociología de la Educación*. Barcelona: Ed. Ariel, 1999.

FARAH, M. Inovação e Governo Local no Brasil. In: JACOBI, P; PINHO, J. (org.). *Inovação no Campo da Gestão Pública Local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2006.

¹²⁵ Para organizar (e visualizar) essa bibliografia, apresentamo-la por *tipo* de publicação, a saber: livros, teses e dissertações, *papers* publicados em periódicos, artigos apresentados em congressos, documentos (e relatórios de pesquisa), leis, reportagens, *sites* da internet e entrevistas.

FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília: Ed. UNB, 1999.

GRAHAM JR., C.; HAYS, S. *Para Administrar a Organização Pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

GUERREIRO RAMOS, A. *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1968.

HUGHES, O. *Public Management & Administration*. New York: Martin's Press, 1994.

INSTITUTO ROBERTO SIMONSEN. *Profissões e Cursos de Formação no Brasil*. São Paulo: Ed. Melhoramentos, 1969.

KLIKSBERG, B. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México D.F: CLAD, INAP, Fondo de Cultura Económica, 1983.

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária, 1988.

MACHADO, M. *O ensino de administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1966.

_____. *Estágios para Estudantes de Administração: a experiência da EBAP*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1970.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA. *Obras Completas de Rui Barbosa, Reforma do Ensino Secundário e Superior*. Rio de Janeiro: MESP, 1942.

MOITINHO, A. *Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Ed. Paulo de Azevedo, 1950.

MOORE, M. *Criando Valor Público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

MUÑOZ AMATO, P. *Introdução à Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1958.

NOQUEIRA, O. O Instituto de Administração – IA (1ª. Fase). In: CANABRAVA, A (org.). *A História da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (1946-1981)*. São Paulo: FEA-USP, 1984.

NUNES, E.; NOQUEIRA, A.; RIBEIRO, L. *Futuros possíveis, passados indesejáveis: selo profissional, provão e avaliação do ensino superior*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2001.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

ROCHA, J. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 2002.

SANTOMÉ, J. *Globalização e Interdisciplinaridade: o currículo integrado*. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 1998.

SCHWARTZMAN, S. et al. *Tempos de Capanema*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000.

TOLEDO, G; TREVISAN, G. O Departamento de Administração (1946-1969). In: CANABRAVA, A (org.). *A História da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (1946-1981)*. São Paulo: FEA-USP, 1984.

TORRES, M. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2004.

VIEIRA, M.; ZOUAIN, D. (org.). *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2004.

VILHENA, R; MARTINS, H; MARINI, C. (org.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

VOCINO, T.; HEIMOVICS, R. (org.). *Public Administration Education in Transition*. New York: Marcel Dekker, 1982.

WALDO, D. *O Estudo da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1964.

YIN, R. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2005.

TESES E DISSERTAÇÕES

ANDRADE, R. *O Ensino de Administração: história e diagnóstico*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, mimeo, 1995.

BRASILIENSE-CARNEIRO, J. *Formação Profissional para Administração Municipal no Brasil: a experiência do IBAM*. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, mimeo, 2002.

CARVALHO, J. *EBAP: as experiment in institution building*. Tese de Doutorado apresentada à University of Southern California. São Paulo, mimeo, 1967.

COELHO, F. *A Educação Profissional no Brasil entre o Estado e a Sociedade Civil: evolução, debate atual e experiência recente*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, mimeo, 2002.

FERRAZ, S. *Estratégias de Desenvolvimento Local e Mercado de Trabalho: a emergência de um campo profissional*. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, mimeo, 2000.

FISCHER, T. *O Ensino de Administração Pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade (1948-1984)*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, mimeo, 1984.

MARIA, C. *Meritocracia a brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, mimeo, 2000.

MARTINS, C. *Le nouvel enseignement supérieur au Brésil*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Paris. Paris, mimeo, 1986.

MEZZOMO KEINERT, T. *Do Aparelho Estatal ao Interesse Público: crise e mudança de paradigma na produção técnico-científica em administração pública no Brasil (1937-1997)*. Tese de Doutorado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo, mimeo, 1998.

MONTEIRO JR, S. *O currículo por tema como alternativa ao currículo dos cursos de administração*. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, mimeo, 1995.

PAPERS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS (E PUBLICAÇÕES SERIADAS)

ABRUCIO, F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, mar./abr., 2005.

AMARAL, A. Terceiro setor e políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, abr./jun., 2003.

AZEVEDO, C.; LOUREIRO, M. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre o modelo burocrático e o modelo gerencial. *Revista do Serviço Público*, jan./mar., 2003.

BAUZER, R. Formação para a administração pública: seleção de candidatos ao curso superior de graduação da EBAP. *Cadernos de Administração Pública* - EBAP (n. 56), 1965.

_____. Formação para a administração pública: vestibulandos, ebapianos e bacharéis em administração pública: aspectos da formação universitária para o exercício das mais altas funções de administração pública do Brasil. *Cadernos de Administração Pública* - EBAP (n. 63), 1967.

_____. Formação para a administração pública: um estudo sobre escolha ocupacional e preparação profissional. *Cadernos de Administração Pública* - EBAP (n. 77), 1970.

BOUZAN, A. O administrador de empresas e o desenvolvimento do Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, jun., 1966.

BRANDÃO, Marisa. Da arte do ofício à ciência da indústria: a conformação do capitalismo industrial no Brasil vista através da educação profissional. *Boletim Técnico do Senac*, set./dez., 1999.

BRESSER PEREIRA, L. O administrador profissional e as perspectivas da sociedade Brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, set., 1965.

CAIDEN, G; CARAVANTES, G. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, jan./mar., 1982.

CALDWELL, L. Public Administration and the Universities: a half-century of development. *Public Administration Review*, mar/apr., 1965.

CARVALHO, M. Treinamento de administradores públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, edição extra., 1981.

CARVER, R. Where does policy analysis belong in the undergraduate public administration major? *Political Science and Politics*, sep, 1996.

CAVALCANTI, B. Formação do administrador público: alternativas em debates. *Revista de Administração Pública*, jul./set., 1981.

_____. A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *Revista de Administração Pública*, out./dez., 1984.

_____. A gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino de administração pública. *Revista de Administração Pública*, jul./set., 1991.

CASTRO, M. H.; PINHEIRO, M. L; MACHADO, E. Profissionalização dos Quadros Superiores da Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, ago./set., 1994.

CHETKOVICH, C. What's in a Sector? The Shifting Career Plans of Public Policy Students. *Public Administration Review*, nov./dec., 2003.

CKAGNAZAROFF, I. Ensino de Administração Pública no Brasil. *Cadernos de Textos* - Fundação João Pinheiro (n. 2), 1997.

CUNHA, A. Educação em administração pública: retrospectiva e perspectivas da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, jul./set., 1981.

CURADO, I. EAESP/FGV: um passeio pelo labirinto. *Revista de Administração de Empresas*, mai./jun., 1994.

- DALAND, R. A administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. *Revista de Administração Pública*, jul./dez., 1969.
- FERRARI, A. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico e a FINEP – memória. *Revista Brasileira de Inovação*, jan./jun., 2002.
- FISHER, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, out./dez., 1984.
- _____. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, out./dez., 1993.
- FLEURY, P. O ensino de graduação em administração no Brasil: um estudo de casos. *Revista de Administração de Empresas*, out./dez., 1983.
- GAETANI, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, out./dez., 1999.
- GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, jul./dez., 1970.
- KATZ, S. A educação de administradores para o desenvolvimento: caráter, forma, conteúdo e currículo. *Revista de Administração Pública*, jan./jun., 1969.
- KEINERT, R. Perspectivas Atuais do Ensino de Administração na Europa. *Revista de Administração de Empresas*, abr./jun., 1986.
- LONGO, F. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, abr./jun., 2000.
- LORDELLO MELLO, D. Curso de Administração Municipal. *Cadernos de Administração Pública – EBAP* (n. 18), 1954.
- MARTIN, R. A ambiência da administração pública. *Cadernos de Administração Pública – EBAP* (n. 31), 1955.
- MARTINS, C. Surgimento e expansão dos cursos de administração no Brasil (1952-1983). *Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, jul., 1989.
- MEZZOMO KEINERT, T. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, mai./jun., 1994.
- MEZZOMO KEINERT, T.; LAPORTA, C. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*, jan./mar., 1994.
- MIRA Y LOPES, E. A Profissiografia do Administrador. *Cadernos de Administração Pública - EBAP* (n. 30), 1955.
- MOORE, R; HILLMAN, R. Administração e Desenvolvimento: relações entre as empresas internacionais e as escolas de administração em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, abr./jun., 1971.
- MOURA CASTRO, C. A profissionalização do administrador e o amadorismo dos cursos. *Revista de Administração de Empresas*, mar./abr., 1974.
- _____. O ensino de administração e seus dilemas: notas para o debate. *Revista de Administração de Empresas*, jul./set., 1981.
- PACHECO, R. Escolas de governo: tendências e desafios – a ENAP em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, abr./jun., 2000.

_____. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP – Brasil. *Revista do Serviço Público*, jan./mar., 2002.

_____. Política de Recursos Humanos para a Reforma Gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, out./dez., 2002.

_____. Administração Pública nas Revistas Especializadas – Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, out./dez., 2003.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*, jan./mar., 2005.

PRESTES MOTTA, F. A questão da formação do Administrador. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: FGV, out./dez. 1983.

SÁ E SILVA, G. Administração de empresas e desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, jul./set., 1971.

SANT'ANA, V. Os alunos de administração pública: formação escolar e prática profissional. *Revista de Administração Pública*, jul./ago., 1977.

SILVA, B. Gênese do Ensino de Administração Pública no Brasil. *Cadernos de Administração Pública - EBAP* (n. 49), 1960.

SIQUEIRA, M. O papel das disciplinas de embasamento na formação acadêmica de administradores. *Revista de Administração de Empresas*, jan./mar., 1987.

SOUZA, C. Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública*, jul./ago., 1998.

THOMPSON, V. Administrative Objectives for Development. *Administrative Science Quarterly*, jun., 1964.

WAHRlich, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, jan./mar., 1979.

_____. A Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, jan./mar., 1984.

WOODROW, W. O Estudo da administração. *Cadernos de Administração Pública - EBAP* (n. 16), 1954.

ARTIGOS APRESENTADOS EM CONGRESSOS (E PUBLICADOS EM ANAIS)

COELHO, F. A Educação Superior Brasileira: convergências e divergências com o mundo do trabalho. In: *Anais do ENANPAD*. Campinas: setembro de 2001.

COELHO, F.; FRARE, I. Por uma abordagem da competência no setor público. In: *Anais do SLADE*. Santa Cruz de la Sierra: maio de 2001.

COELHO, F.; OLENSCKI, A. Varejo de Serviço Público: conceito, especificidades e aplicações no Brasil. In: *Anais do ENANPAD*. Brasília: setembro de 2001.

FISHER, T. O ensino de administração pública no Brasil: da tutela estrangeira à autonomia necessária. In: *Anais do ENANPAD*. São Paulo: setembro de 1985.

LOPES, P. Reflexões sobre as bases da formação do administrador profissional no ensino de graduação. In: *Anais do ENANPAD*. Salvador: setembro de 2002.

MACHADO DA SILVA, C.; AMBONI, N.; CUNHA, V. Produção Científica em Administração Pública: período 1983-1988. In: *Anais do ENANPAD*. Belo Horizonte: setembro de 1989.

MELO, M. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: *Anais da ANPOCS*. Caxambu: outubro de 1998.

MEZZOMO KEINERT, T. O que é administração pública no Brasil. In: *Anais do ENANPAD*. Florianópolis: setembro de 2000.

NICOLINI, A. Qual será o futuro das fábricas de administradores. In: *Anais do ENANPAD*. Campinas: setembro de 2001.

PACHECO, R. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: *Anais do CLAD*. Lisboa: outubro de 2002.

SOUZA, E.C.L. A Capacitação Administrativa e a Formação de Gestores Governamentais. In: *Anais do ENANPAD*. Florianópolis: setembro de 2000.

DOCUMENTOS (E RELATÓRIOS DE PESQUISA)

ALVES, M. *Quanto vale ou é por quilo? O terceiro setor na produção acadêmica da área de Administração no Brasil*. Texto eletrônico - http://www.anpad.org.br/opiniao_frame.html.

ANGRAD/CFA. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Administração*. Brasília: 2005. (mimeo).

BAILEY, S. *O progresso da administração pública como disciplina nas universidades norte-americanas*. Documento apresentado na Conferência ASPA/LADAC-FGV, realizado no Rio de Janeiro, em novembro de 1967. Publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1968.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

CAPES. *Ensino Superior – cursos e estabelecimentos*. Brasília: Ministério da Educação, 1967.

COELHO, F. Economia, Trabalho e Educação: a formação educacional em face do mercado de trabalho contemporâneo. São Paulo: *IV Prêmio Corecon de Excelência em Economia* – Cons. Reg. de Economia, 1999.

III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Recomendações e Conclusões*. Documentado publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1967.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. *Manual do Administrador: guia de formação acadêmica e orientação profissional*. Brasília: CFA, 1994.

_____. *Pesquisa Nacional sobre o Perfil do Administrador - 2003*. Brasília: CFA, 2003.

_____. *Administrador: 40 anos de profissão*. Documento publicado na Revista Brasileira de Administração (n. 50), setembro de 2005.

COSTA E SILVA, A.; RIBEIRO, H.; TAVARES, S. *O papel do aluno e do ex-aluno no aperfeiçoamento do ensino da administração*. Documento publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1967.

EBAP. *Curso de Mestrado em Administração Pública*. Documento publicado na Revista de Administração Pública, jul./set., 1973.

_____. *Regimento da Escola Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 1980. (mimeo).

ENAP. *Relatório do Encontro de Instituições de Formação e Pesquisa em Administração Pública*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1992. (mimeo).

FGV/EBAP. *A Escola Brasileira de Administração Pública e suas atividades em 1952 e 1953*. Rio de Janeiro: 1954. (mimeo).

FIGUEROA, C. *La enseñanza de la administración pública y el ejercicio profesional*. México D.F: UNAM, 1982.

FONSECA, F. *O curso de administração pública na FGV/SP: percurso, impactos e dilemas*. São Paulo: NPP – série relatório de pesquisa / EAESP-FGV, 2005.

GAETANI, F. *Capacitação de Recursos Humanos no Serviço Público: problemas e impasses*. Texto para Discussão ENAP (n. 27). Brasília: ENAP, 1998.

GATTI, B. *Relatório de Avaliação Externa do Curso de Bacharelado em Administração Pública da UNESP*. Araraquara, mimeo, 2005.

GUERREIRO, B; Malferrari, C.; Machline, C. Figueiredo, O. *Formação Profissional do Administrador*. Documento publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1968.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SCHOOLS AND INSTITUTES OF PUBLIC ADMINISTRATION. *Guidelines and standards for curricular development for public administration / public management*. 1982. (mimeo).

JOHNSON, J. *Carreiras públicas e a nova classe profissional*. Comunicação de pesquisa publicada na Revista de Administração Pública, out./dez., 1977.

LEVY, E. *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*. Texto para Discussão ENAP (n. 19). Brasília: ENAP, 1997.

MEC. *Sinopse Estatística do Ensino Superior*. Brasília: Ministério da Educação, 1966.

_____. *Censo do Ensino Superior*. Brasília: INEP / Ministério da Educação, 2003.

MEZZOMO KEINERT, T. *Análise das propostas dos cursos de administração pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento*. São Paulo: NPP – série relatório de pesquisa / EAESP-FGV, 1996.

NATIONAL ASSOCIATION OF SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND AFFAIRS. *Graduate schools programs in public administration and public affairs*. Washington D.C.: NASPAA, 1974.

ONU. *Manual de Administración Pública: conceptos e prácticas modernos especialmente en relación con los países em desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 1961.

_____. *Manual de Formación en Administración Pública*. Nueva York: Naciones Unidas, 1967.

RAP (editores). EBAPE, a escola que faz escola: 50 anos. Documento publicado na *Revista de Administração Pública*, jan./fev., 2002.

SÁ E SILVA, G. *A reforma curricular do CG na EAESP*. São Paulo: EAESP/FGV, 1994.(mimeo).

SARAIVA, E. *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado: situação atual e perspectivas de transformação*. Texto para Discussão ENAP (n. 13). Brasília: ENAP, 1997.

SCHOMMER, P. *Gestão Pública no Brasil: notícias do teatro de operações*. Pensata publicada na Revista de Administração de Empresas, out./dez., 2003.

SCHWARTZMAN, S. *A Pós-Graduação em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas*. Discurso no Conselho Latino-Americano de Administração - CLADEA. Rio de Janeiro, 1974. (mimeo).

SILVA, B. *A necessidade do ensino de administração pública*. Discurso no ato inaugural da Escola Brasileira de Administração Pública, em 15 de abril de 1952. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1952. (mimeo).

_____. *O DASP como propulsor do managerialismo no Brasil*. Documento publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1968.

VIEIRA, P. *O ensino de administração a nível de graduação*. Documento apresentado à V Convenção Nacional de Administradores, realizado em Salvador, em setembro de 1975. Publicado na Revista de Administração Pública, jul./set., 1976.

_____. EBAPE, a escola que faz escola: 50 anos: do regime seriado ao sistema de crédito, pioneirismo da EBAPE no ensino superior do Brasil. Documento publicado na *Revista de Administração Pública*, mar./abr., 2002.

WAHRLICH, B. *O papel da EBAP no ensino de administração pública*. Comunicação apresentada no I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964. (relatório).

_____. *Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento*. Documento apresentado na Reunião do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, realizado em Copenhague, em julho de 1967. Publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1967.

LEIS

BRASIL. *Coleção das Leis de 1931* – Expõe os Atos do Governo Provisório.

BRASIL. *Lei nº. 4.769, de 09 de setembro de 1965* - Dispõe sobre o exercício da profissão de Administrador e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 61.934, de 22 de dezembro de 1967* - Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Administrador e a Constituição do Conselho Federal de Administração, de acordo com a Lei nº 4.769, de 09 de setembro de 1965 e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 7.321, de 13 de junho de 1985* - Altera a denominação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Técnicos de Administração e dá outras providências.

BRASIL. *LEI nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996* – Institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MEC. *Parecer nº 307 e Resolução s/n do Conselho Federal de Educação, de 08 de julho de 1966* - fixa o currículo mínimo do curso de administração no Brasil.

MEC. *Resolução do Conselho Federal de Educação – nº 2, de 04 de outubro de 1993* - institui o currículo pleno dos cursos de graduação em administração e dá outras providências.

MEC. *Resolução do Conselho Nacional de Educação – nº 1, de 2 de fevereiro de 2004* - institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, bacharelado e dá outras providências.

MEC. *Resolução do Conselho Nacional de Educação – nº 4, de 13 de julho de 2005* - institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, bacharelado e dá outras providências. (revoga a Resolução CFE nº 2, de 04 de outubro de 1993, e a Resolução do CNE nº 1, de 02 de fevereiro de 2004).

REPORTAGENS

CARELLI, G.. Aonde chegamos: bons empregos só no Estado. In: *Revista Veja: reportagem*, 24 de março de 2004, p. 44-48.

D'AMBROSIO, D. Administradores Públicos namoram as empresas. In: *Jornal Gazeta Mercantil*, 22 de abril de 1998, pág. C-8.

CRA- RJ (org.). 40 anos de Administração. In: *Revista do Conselho Regional de Administração*, setembro de 2005 (edição especial), p. 4-10.

SITES

Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD) - <http://www.angrad.org.br>

Centro Universitário de Santo André (curso de graduação tecnológica em adm. Pública e serviços governamentais) – <http://www.unia.br>

Conselho Federal de Administração (CFA) – <http://www.cfa.org.br>

Faculdade Pública Municipal de Paulínia (curso de graduação em administração, habilitação em administração pública). - <http://www.fupespp.sp.gov.br>

Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (curso de graduação em administração, habilitação em administração pública). – <http://www.eaesp.fgvsp.br>

Fundação Getulio Vargas – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (curso de graduação em administração, com ênfase – ciclo profissionalizante em administração pública). – <http://www.ebape.fgv.br>

Fundação João Pinheiro – Escola de Governo de Minas Gerais (curso de graduação em administração, habilitação em administração pública) - <http://www.eg.fjp.mg.gov.br>

Graduação em Administração Pública é opção para vestibulandos – <http://www.uol.com.br/aprendiz>

Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (INEP) - <http://www.inep.gov.br>

Inter-American Network for Public Administration Education – <http://www.inpae.net>

Mercado em Expansão para Administradores Públicos – www.vestibular.com.br/tendencias

Ministério da Educação – Secretaria de Educação Superior (SESU) - <http://portal.mec.gov.br/sesu>

National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Estados Unidos) - <http://www.naspaa.org>

The American Society for Public Administration - <http://www.aspanet.org>

The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe - <http://www.nispa.sk>

Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (curso de graduação em gestão de políticas públicas) - <http://www.uspleste.usp.br/politicas.html>

Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Letras (curso de graduação em administração pública) – <http://www.fclar.unesp.br/adp>.

Outros sites consultados – ver Anexo D.

ENTREVISTAS

Lista de Entrevistados – ver Anexo C.