

**HISTÓRIA DO ENSINO DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL
(1854-2006): ANTECEDENTES, CICLOS E
A EMERGÊNCIA DO CAMPO DE PÚBLICAS**

Fernando de Souza Coelho



COLEÇÃO
Gestão
Pública

**História do ensino de
Administração Pública
no Brasil (1854-2006):
antecedentes, ciclos e a
emergência do Campo de
Públicas**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Arte da capa e Projeto gráfico:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Editoração eletrônica:* Alexandre de Matos Luna e Amanda Soares.

História do ensino de Administração Pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do Campo de Públicas

Fernando de Souza Coelho

Brasília – DF
Enap
2019

C725h Coelho, Fernando de Souza.
História do ensino de administração pública no Brasil (1854-2006): antecedentes, ciclos e a emergência do campo de públicas / Fernando de Souza Coelho. – Brasília: Enap, 2019.

164 p. : il.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-256-0112-4

1. Administração Pública – Ensino – História – Brasil . 2. Educação Superior – Brasil. I. Título.

CDU 35:378(81)

Catalogado na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos – Bibliotecária Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação da obra e agradecimentos do autor.....	7
Informações sobre o autor	9
Introdução	11
Abordagem, metodologia e organização do livro	13
Capítulo 1 – Gênese do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1854-1952).....	21
1.1. Das alusões no império ao advento da administração científica no Brasil.....	21
1.2 Fortes razões e frágeis proposições para a institucionalização do ensino superior de Administração Pública em nível de graduação no Brasil pós-1930	26
1.3 Das origens da FGV à instalação da Ebap: contexto, preparativos e efeitos	36
Capítulo 2 – A irradiação do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1965)	45
2.1 O pioneirismo do curso de graduação em Administração Pública da Ebap-FGV.....	45
2.2 A abertura de novos cursos de administração pública a partir de meados de 1950	50
2.3 As iniciativas em prol da regulamentação do ensino e da profissão no país	58
Capítulo 3 – Do auge à retração: o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil entre 1966 e 1982	61
3.1 Os tempos áureos: a efervescência da administração para o desenvolvimento	61
3.2 A retração do bacharelado em administração pública no país no pós-1970	71

Capítulo 4 – Da letargia ao realento: o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil entre 1983 e 1994 91

- 4.1 A letargia do ensino de graduação em administração pública diante da crise do Estado 91
- 4.2 O realento do bacharelado em Administração Pública a partir dos anos 1990 104

Capítulo 5 – A fase embrionária do Campo de Públicas: o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil entre 1995 e 2006..... 115

- 5.1 O macroambiente favorável ao bacharelado de administração pública na virada do século 20..... 116
- 5.2 A expansão dos cursos de graduação em Administração Pública no Brasil no pós-1995..... 122
- 5.3 Radiografia dos cursos de graduação em administração pública no Brasil (1995-2006) 127

Considerações finais – Os anos correntes: breves apontamentos sobre a institucionalização do Campo de Públicas no Brasil (2007-2019) 151

- Breves apontamentos sobre a institucionalização do Campo de Públicas desde 2007 152

Referências bibliográficas 157

APRESENTAÇÃO DA OBRA E AGRADECIMENTOS DO AUTOR

Este livro é uma adaptação, com ajustes e modificações, de dois capítulos da minha tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Eaesp-FGV, em 2006. Intitulada *Educação Superior, Formação de Administradores e Setor Público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil*, a investigação, na ocasião, abordara um *front* de pesquisa olvidado pelos acadêmicos de gestão pública, ao contrário das décadas entre 1950 e 1980, em que a formação acadêmica em administração pública foi implantada no país sob o paradigma do Estado desenvolvimentista, bem como dos últimos 10 anos, em que tal ensino ressurgiu, nacionalmente, sob a égide do Campo de Públicas – multidisciplinar, tecnopolítico e orientado pelo processo de *institution building* do Estado social pós-1988.

Após vários *working papers* apresentados em congressos nacionais como EnAnpad, EnEPQ e EnAPG e alguns artigos publicados em periódicos brasileiros como RAP, Cadernos Ebape e O&S, além de inúmeras aulas magnas, conferências e palestras ministradas sobre os resultados desse trabalho em instituições de educação superior e escolas de governo desde 2007, é oportuna, agora, a sua publicação neste livro didático da coleção Enap em conjunto com a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).

Trata-se de uma obra que descreve e analisa, cronologicamente, a trajetória do ensino de graduação em administração pública no Brasil em face das transformações do papel do Estado e desse campo do saber¹ no país entre 1952 – com a inauguração do primeiro curso de bacharelado – e meados dos anos 2000 (fase embrionária do Campo de Públicas), bem como apresenta a sua pré-história desde o Segundo Império ao limiar

¹ Considerando que a literatura internacional e nacional, historicamente, diverge sobre a natureza e o objeto de estudo da administração pública como disciplina, dificultando sua definição (e delimitação) como área de conhecimento, utilizar-se-á, neste livro, o termo *campo do saber*. Tal termo, nesta obra, refere-se ao imbricamento de duas ou mais disciplinas que se justapõem para investigar um problema, como, de fato, ocorre – na contemporaneidade – no ensino e na pesquisa de administração/gestão pública.

dos anos cinquenta. Espera-se que este manuscrito seja uma fonte de consulta para os estudantes de graduação e de pós-graduação em gestão pública, professores-pesquisadores desse campo do saber e profissionais de escolas de governo; e que contribua como um embasamento histórico para se estudar/compreender a formação acadêmica em administração pública no país neste século XXI.

Aproveito o ensejo para três agradecimentos: um profissional, um institucional e um pessoal. Profissionalmente, eu agradeço ao professor Ruben Cesar Keinert, presente em todos os momentos 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 da tese de doutorado que origina este livro, da qual foi o primeiro orientador e co-idealizador. Ademais, meu muito obrigado a todos os professores que contribuíram com minha formação acadêmica.

Institucionalmente, meus agradecimentos à Escola Nacional de Administração Pública pela edição desta obra – um dos 11 volumes de uma coleção com a SBAP; obrigado ao Francisco Gaetani, ao Fernando Filgueiras e a todos colegas das diversas diretorias da Enap envolvidas nesse ofício desde 2018. Em adição, minha gratidão a todas as organizações que colaboraram com o meu doutoramento, sobretudo à Capes. Transcorridos 12 anos de minha titulação, estou neste ano – de 2019 – como *visiting scholar* na LSE, no Reino Unido, com bolsa de professor visitante júnior da Capes, sob a supervisão do Prof. Michael Barzelay; um período providencial para realizar a releitura da minha tese de doutorado e fazer a sua adaptação para este livro.

E, pessoalmente, agradeço a minha esposa Adriana e a nossa filha Maria Fernanda – fontes de inspiração! –, bem como aos meus pais (Luis e Nádia) pelo amor incondicional. Estendo esses agradecimentos para toda a minha família pelo carinho e aos amigos pelo companheirismo, bem como a todas as pessoas (docentes, funcionários e alunos) que acreditaram na minha pesquisa.

Informações sobre o autor

Prof. Fernando de Souza Coelho - Doutor em Administração Pública e Governo pela Eaesp-FGV em 2006, com aperfeiçoamento em Desenvolvimento Local no *Weitz Center for Development Studies* em Israel (CERUR). Mestre em Administração Pública e Governo pela Eaesp-FGV em 2002, com intercâmbio na Maestría en Administración (MBA) del *Instituto Tecnológico Autónomo de México* (ITAM). Bacharel em Economia pela Fearn-USP em 1998. Entre 1999 e 2006 foi professor universitário e coordenador acadêmico em diversas instituições de educação superior e desde 2007 é docente-pesquisador da EACH-USP, atuando no Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas (o qual coordenou entre 2011-2013) e no Curso de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Tem experiência em pesquisa na subárea de Gestão Governamental e de Organizações Públicas, com publicações nos temas de: ensino de administração pública, capacitação no setor público e escolas de governo, recrutamento, seleção e carreiras em gestão pública e planejamento governamental. É editor adjunto da Revista de Administração Pública (RAP) da FGV desde 2015 e coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da Anpad no triênio 2018-2020. Foi presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) no mandato 2016-2018. *Visiting scholar* no Departamento de Management da London School of Economics (Inglaterra) em 2019, com bolsa da Capes.

INTRODUÇÃO

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 de moldes liberais – com funções que se restringiam tão somente ao funcionamento do sistema político e atividades como a diplomacia, a magistratura e a segurança – 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 subsequentes à criação do curso de graduação da Ebaap-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 1967, trinta instituições de educação 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 empresas. (MACHADO, 1966; WAHRLICH, 1967).

Sem embargo, a evolução linear e unívoca desse curso superior sob os auspícios da racionalidade administrativa, do enfoque da administração para o desenvolvimento e da assistência técnica norte-americana é descontinuada a partir dos anos 1970. Os rearranjos do Estado pós-1964 e as suas consequências no ensino e na 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 1970. 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 1970, 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. (MEZZOMO KEINERT, 1996, p.15).

Ou seja, os cursos de graduação em Administração Pública no Brasil, amoldados para a análise organizacional e o planejamento governamental 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 saber. Em muitos bacharelados, os cursos de administração pública se fundiram aos de administração de empresas, transfigurando-se para a formação de generalistas em administração (VIEIRA, 1976).

Do impulso dos anos 1950 ao desalento dos anos 1970, 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 1980, revitalizou-se – relativamente – com os desdobramentos da Constituição Federal de 1988 e a agenda de Reforma do Aparelho do Estado no pós-1995. Assim, entre 1952 e meados dos anos 2000, assistimos a meio século dessa história, desde o pioneirismo da Ebp-FGV, que formou em 1954 os dez primeiros bacharéis em administração pública no país, até a implantação, por exemplo, do curso de graduação em Gestão de Políticas Públicas da USP-Leste em 2005 – como um dos pioneiros do Campo de Públicas.

Nesse ínterim, é evidente que se sucederam rupturas, mudanças e continuidades nas ideias/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 livro, a partir da questão: qual a trajetória da formação acadêmica em administração pública – em nível de graduação – no Brasil em face das transformações do Estado e do campo do saber?

Abordagem, metodologia e organização do livro

Exceto na tese de doutorado de Fischer (1984) e, tangencialmente, em artigos e relatórios de pesquisa de Mezzomo Keinert (1994; 1996), não se estudou a educação superior em Administração Pública no Brasil, pormenorizadamente, como história.²

Em o *Ensino de Administração Pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*, Tânia Fischer estuda as origens e o desenvolvimento dos pólos de difusão de formação/treinamento em administração pública (ensino para graduados, em nível de pós-graduação e extensão) no país, quais sejam: a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Ebap-FGV), a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA) e o Instituto de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IA-UFRGS). Confrontando os dados/informações dessas instituições com o seu referencial teórico, a autora mostra que a política/estratégia de formação de administradores públicos no Brasil, entre 1930 e 1980, pautou-se 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. Essas fases se tornaram referência na literatura nacional para o estudo do ensino de administração pública no Brasil – e estão transcritas, abaixo, no Quadro 1.

² Adicionalmente, no estudo da história do ensino de administração no Brasil, na acepção de administração de empresas, mencionam-se as obras clássicas de Covre (1991; a 1ª edição é de 1980) e Martins (1989).

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 Fischer (1984, p. 30).

No que concerne aos anos oitenta, Fischer afirmara que “os paradigmas do ensino de administração pública estão em reconstrução” (1984, 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/treinamento 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,

utiliza-se das fases de Fischer, ampliando a periodização e dispendo-a de outro modo ³. O Quadro 2 sintetiza a proposta da autora.

Quadro 2 – Evolução do Campo do Saber em Administração Pública no Brasil (séc. 20)

Períodos	Contexto Institucional	Focus*	Fases	Características
1900-1929	Estado Oligárquico (de moldes liberais)	Administração Pública como Ciência Jurídica	-	▪ Legalismo
1930-1979	Estado Administrativo Adm. para o Desenvolvimento Estado Intervencionista	Administração Pública como Administração	1930-1945 1946-1964 1965-1979	▪ Racionalização ▪ Desenvolvimentismo ▪ 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: 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 Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (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

³ 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 da autora. Ver Mezzomo Keinert (1998).

eixos-temáticos da estrutura curricular e, por sua vez, a concepção dos conteúdos programáticos e bibliografias das disciplinas.⁴

Destarte, a investigação minuciosa de Fischer (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 do ensino de 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 campo de ensino e pesquisa.

Imbricada entre o desenvolvimento do Estado pós-1930 e a evolução do seu campo do saber no século 20, 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. Essa produção científica limita-se, em ordem cronológica, aos trabalhos de Silva (1958), Bauzer (1965; 1967), Machado (1966), Wahrlich (1967), Guerreiro *et al.* (1968), Vieira (1976), Bauzer (1970), Johnson (1977), Sant’ana (1977), Cavalcanti (1981; 1984; 1991), Fischer (1993), Andrade (1995), Ckagnazaroff (1997) e Gaetani (1999).

Defronte essa lacuna, assim como Fischer (1984) sistematizou a história do ensino de administração pública para graduados – referente à pós-graduação e à extensão (na acepção de T&D) – no Brasil, evidenciando suas fases do pós-Dasp ao limiar dos anos oitenta, neste livro buscar-se-á um compêndio descritivo-analítico da trajetória desse ensino para graduandos no país, desde sua inauguração no despontar da década de cinquenta até o seu resurgimento em meados dos anos 2000.

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

⁴ 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).

- revisão bibliográfica tanto das obras acima citadas, incluindo a revisita de suas fontes de consulta, quanto da literatura que aborda temas correlatos;
- 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 educação superior que ofereceram esse curso no período analisado; e
- realização de entrevistas semi-estruturadas com alguns acadêmicos que vivenciaram uma ou mais etapas do percurso da graduação em administração pública no país, sendo, portanto, co-partícipes dessa história.

Assim, o objetivo deste livro 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 à educação superior de Administração Pública; apresenta, também, uma análise dos seus estágios de construção.

A intenção é jogar luz na trajetória do ensino de graduação em administração pública no país com o fito de interpretá-lo na atualidade – marcado pelo movimento do Campo de Públicas nos últimos 10 anos. De um lado, busca-se valorizar a memória dessa educação superior no país e, por outro lado, espera-se que esse retrospecto possa contribuir para uma reflexão mais acurada dos leitores sobre os rumos e desafios dessa formação acadêmica nos dias correntes.

Em linhas gerais, o livro estrutura-se pelos movimentos mais significativos para a graduação em Administração Pública no Brasil, a saber: a criação do bacharelado em administração pública na Ebp em 1952; a fixação do currículo mínimo de administração em 1966; a descontinuidade da graduação ebapiana em 1983; a retomada gradativa do ensino de administração pública em meados da década de noventa.

Acreditando-se que esses atos/fatos demarcam os ciclos desse ensino no país entre o início dos anos cinquenta e a metade dos anos 2000, tomá-los para organizar os capítulos desta obra, quais sejam:

- Capítulo 2 – engloba o 1º Ciclo, período entre 1952 e 1965, durante o qual o ensino de graduação em administração pública irradiou-se pelo país à luz do curso da Ebap;
- Capítulo 3 – sucede entre 1966 e 1982, o 2º Ciclo, abrangendo – cronologicamente – o auge e a retração do bacharelado em administração pública, antecedendo a crise dos anos 1980;
- Capítulo 4 – abrange o intervalo de tempo entre 1983 e 1994 (3º Ciclo), desde a extinção do curso da Ebap, a qual emblemou a crise de tal ensino no país, até a implantação dos cursos da Unesp e Fundação João Pinheiro, representando um possível realento;
- Capítulo 5 – compreende o horizonte temporal entre 1995 e 2006 (4º Ciclo), período em que a formação acadêmica em Administração Pública é (re)idealizada, gradualmente, em algumas instituições de educação superior (IES) públicas, estabelecendo uma fase que pode ser considerada como o pré Campo de Públicas.

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 na educação superior nacional (1854-1952). Esse é o objetivo do capítulo 1, apresentado a seguir.

CAPÍTULO 1 – GÊNESE DO ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1854-1952)

Historicamente, as referências em torno do ensino de graduação em administração pública (AP) no Brasil que precedem seu estabelecimento, nos anos cinquenta, dividem-se 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 (Ebaop), no ano de 1952. Neste primeiro capítulo, em três seções, percorrer-se-á esse caminho.

1.1. 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, 1958, p. 7).

[Ministro Liberato Barroso, aventando a dicotomização do curso de direito]. (...) Era geralmente reconhecida à 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, 1958, 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, 1958, p. 12).

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 1882, amplia e aprofunda a concepção de um curso superior para formar egressos que viessem a exercer 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 ideia de um curso de Ciências Sociais, aventando o currículo inscrito no Quadro 2:

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

I.	Sociologia
II.	Economia Política
III.	História do Direito Nacional
IV.	Direito Constitucional Brasileiro e Constituições Comparadas
V.	Direito Administrativo e Ciência da Administração
VI.	Direito das Gentes
VII.	Diplomacia e História dos Tratados
VIII.	Ciências das Finanças e Contabilidade do Estado
IX.	Moedas e Bancos
X.	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 19 – 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 aos aspectos legais.

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).

Essa justaposição do estudo de AP e do pensamento do direito administrativo nas ex-colônias espanholas e no Brasil – entre o final do séc. 19 e início do séc. 20 –, 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 dessa 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 enfoque jurídico 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; veja-se, 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 1902⁵. Entretanto, em vez 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, de 1887, do modelo burocrático weberiano, da organização do trabalho de Frederick Taylor, de 1911, e dos processos administrativos de Henri Fayol, de 1916, engendrando uma racionalidade administrativa no aparelho do Estado. A fundação do *Bureau of Municipal Research*, de Nova York, em 1906 – destinado a estudar os

⁵ 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.

problemas de governo das cidades e treinar pessoal para a administração municipal⁶ – e, posteriormente, a criação de *schools of public affairs/administration* em universidades norte-americanas nos anos vinte⁷ 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).

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

⁶ 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).

⁷ 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).

de formar, em nível superior, uma burocracia especializada na gerência de órgãos /departamentos públicos.⁸

1.2 Fortes razões e frágeis proposições para a institucionalização do ensino superior de Administração Pública em nível de graduação no Brasil pós-1930

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’⁹ 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 despoite 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 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

⁸ Tal como esse ‘espírito modernizante’ do Estado demandava administradores públicos, a reconversão tecno-produtiva da economia – imbricada nos processos de substituição de importação, industrialização e racionalidade administrativa – exigia técnicos de vários ramos, dentre os quais o administrador de empresa. Ver Covre (1991).

⁹ Utilizando-se da expressão de Celso Furtado em seu clássico livro *Formação Econômica do Brasil*.

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 Vargasista (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 1950.¹⁰

Enquanto núcleo de propagação das teorias de Taylor e Fayol em geral e das doutrinas de Willoughby e Gulick em particular¹¹, 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), nesse 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

¹⁰ Sobre a contribuição do Dasp ao ensino de administração pública no Brasil, ver Fischer (1984, p. 48-54).

¹¹ F. Willoughby, em “*Principles of Public Administration*” (1929), aventa 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).

se 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 um novo cargo no aparelho do Estado: o 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).

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-1930. 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; veja-se, a seguir, o insucesso das reformas educacionais desse 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 formal-legal já se fez notar na Reforma Geral do Ensino, de 1931, de autoria do ministro Francisco Campos, 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. Atos do Governo Provisório (1931, vol. II, p. 459).

Contudo, a alta incidência de disciplinas da Ciência Jurídica não despertava nenhum interesse aos que almejavam as 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 (SILVA, 1958, 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 (MOITINHO, 1950).

Nos tempos de Gustavo Capanema à frente da pasta da educação (1934-1945), em meio a 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. Concernente 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
- 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. (*apud SILVA, 1958, p. 23*)

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, elas 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 oficialmente (Lei nº 452, de 5 de julho de 1937), mas não fora implantada nem 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.

Nessas 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)¹² 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”¹³. Os principais conteúdos programáticos eram derivados dos ensinamentos da administração científica e complementados pelas normas constitucionais e do Direito Administrativo. Segundo Gaetani (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” (GAETANI, 1999, 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 1950:

- 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

¹² 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.

¹³ Criados no Rio de Janeiro em 1941, os “cursos do Dasp” seriam transformados na Escola do Serviço Público em 1958.

formal e treinamentos específicos, já que – na interpretação destes – dependiam de qualidades inatas ou de longos anos de experiência. Nessa interpretação, a utilidade de se estudar gestão era questionada pelo juízo de que a competência do dirigente – quer público ou privado – devia-se mais à ‘formação do espírito’ e aptidão do que à técnica 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, servia-se de cadeiras optativas nessas 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.¹⁴
- 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

¹⁴ 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.

administração urgia. Nesse 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 autodesenvolvimento 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 à 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 eram o antídoto contra os custos do amadorismo em governar. George Graham, no livro *Education for Public Administration*, de 1941, mostra que no primeiro quarto do século 20, 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. Disponha-se a administração pública a reclamar

uma vida universitária própria naquele país. Pugnava 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 afluíram, 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”:¹⁵ 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 às 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 européia 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 (Ebp) que, precursoramente, formaria bacharéis nesse campo do saber.

¹⁵ 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.

1.3 Das origens da FGV à instalação da Ebp: 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 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 à 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.

Simultaneamente 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 à 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 poucas 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 neste capítulo.

A regulamentação da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, que estabelecia como ‘escola-padrão’ a Universidade do Brasil¹⁶, repercutiria na Universidade de São Paulo (USP) em 1946, resultando na criação da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA)¹⁷. 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

¹⁶ Por iniciativa de Eugênio Gudim 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.

¹⁷ 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.

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 1960, 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 nessa unidade da federação.¹⁸

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 prática 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 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 instituisse 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 (MARTINS, 1989, p. 665).

¹⁸ 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).

A impossibilidade dessa clivagem entre gestores praticantes¹⁹ 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 1952.²⁰

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

¹⁹ Normalmente bacharéis em direito na direção dos órgãos governamentais e engenheiros no comando das unidades produtivas do setor privado.

²⁰ 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 francesa. É Benedicto Silva, porém, quem converte o projeto para o ensino de graduação. Dentre os preparativos para a implantação desse 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 desse país.

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 cinqüenta 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 lhe dando uma educação de natureza geral em vez de um magistério especializado. Nesse grupo estavam os programas oferecidos pelas universidades de *Harvard, Cincinnati, Syracuse 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 desse 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, figurava 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 1950, associada à feição prática-experimental de alguns cursos/programas universitários que prestavam assessoria e capacitação no aparato governamental, logo permitiriam 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-americana²¹, 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.

²¹ 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 Fischer (1984).

Quadro 5 – Currículo do curso formação em Adm. Pública da Ebap entre 1952-1954*

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

Fonte: elaboração própria, baseada em 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.

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 e Administração de Pessoal). Nesse 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 obrigatória²². 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] pequena, burocrático” (depoimento coletado em entrevista).

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 subsequentes à sua fundação, tornando-se *benchmark* pátrio (e internacional²³) para o

²² 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, segundo Wahrlich (1964).

²³ 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 – freqüentassem os cursos intensivos (4 meses) de administração pública da escola. Dessa forma, o modelo e o *know-how* ebapiano referenciarão a fundação de institutos e faculdades de AP na região.

desenvolvimento desse curso. Oportunamente, o monólogo da Ebap que caracterizou o limiar dos anos cinqüenta transformar-se-ia em diálogo nacional em meados dos anos 1960. No capítulo 2 analisar-se-á esse 1º Ciclo do ensino de graduação em AP no país.

Antes, porém, à guisa de conclusão, o Quadro 6 resume os três momentos que antecederam (e originaram) o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil entre 1854 e 1952, descritos e analisados neste capítulo como a pré-história dessa educação superior.

Quadro 6 – Pré-história do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil

1º momento | Das alusões no Império ao advento da administração científica no Brasil (1854-1929)

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 1930. 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-1930 (1930-1943)

A organização de um Estado Administrativo no país e, neste íterim, a redefinição do focus do estudo de administração pública para o conceito de que “governar é administrar” – sob a égide da *scientific management* – 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 administração.

3º momento | Das origens da FGV à instalação da EBAP: contexto, preparativos e efeitos (1944-1952)

É no encadeamento das ações da FGV, 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 européia 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, precursivamente, formaria bacharéis nesse campo do saber (conciliando o embasamento teórico das humanidades com um vertente funcional de gerência pública).

Fonte: elaboração própria, baseada em Silva (1958) e Fischer (1984).

CAPÍTULO 2 – A IRRADIAÇÃO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1952-1965)

Diante de um pró-ciclo estatal e favorecido pela assistência técnica norte-americana, o ensino superior de administração pública irradiou-se no Brasil entre 1952 e 1965. Nascido sob o signo da administração científica (aplicada ao setor público) na Ebap, em 1952, o bacharelado em AP reproduziu-se em instituições de educação superior pelo país, preponderantemente nas universidades federais, com a ascendência da administração para o desenvolvimento, na medida em que aos processos administrativos do governo agregavam-se às funções econômico-sociais do Estado. Em meados da década de 1960, dos 31 cursos de Administração no país, dois terços eram de Administração Pública ou enfatizavam esse campo do saber. A vivacidade e fluidez de tal ensino, naturalmente, desenvolveram nos cursos uma identidade – coletiva – de formar quadros de pessoal para a burocracia estatal.

Neste segundo capítulo, em três seções, percorrer-se-á essa trajetória.

2.1 O pioneirismo do curso de graduação em Administração Pública da Ebap-FGV

Com a instalação da Ebap-FGV, o ensino superior 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 dessa 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’ARAUJO, 1999, p. 112-113).

Inevitavelmente, a Ebap sobrepuiu – em seu decênio inicial – tarefas árduas hoje esmaecidas pelo tempo: forjou o currículo da graduação em Administração Pública; formou docentes nesse 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 se encontrava em vias de definição; e pugnou pelo reconhecimento do ensino de administração e pela regulamentação da profissão de administrador no país.²⁴

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 e empresas públicas – utilizou-se, no triênio 1952-1954, de campanhas publicitárias e da concessão de bolsas de estudo²⁵ para atrair candidatos que preenchessem, suficientemente, as vagas do curso. Enquanto os cursos de Direito, Economia e Engenharia oferecidos pelas escolas 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

²⁴ Para um compêndio dos empreendimentos/esforços da Ebap desde sua fundação até os anos 2000, ver o documento *EBAPE, a escola que faz escola*, publicado na RAP, jan./fev. 2002, p. 151-155. Também, os 50 anos dessa escola são, detalhadamente, relatados por depoimentos no livro de Boemy e Motta (2002).

²⁵ 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, praticamente metade dos alunos recebia o auxílio.

instável mantido por organizações como Petrobrás, Senac e governos estaduais, a Ebp desenvolveu-se desde seu estabelecimento até o término dos anos 1950²⁶, simbolizando o início da formação acadêmica em administração pública no país, em três aspectos:

- No emprego de docentes estrangeiros e brasileiros com instrução e vivência em administração pública, dedicados, em período integral, ao ensino, pesquisa e extensão nesse campo do saber;
- 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 50 títulos antes de 1960, conformando um material didático para o ensino de AP; e
- 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 apoiavam na racionalidade instrumental para o estudo das áreas funcionais de O&M, pessoal, orçamento e material.

Com a concretização da Ebp 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)²⁷, instituindo um bacharelado destinado ao ensino das ‘modernas técnicas empresariais’, ou seja, a outra cara metade da formação acadêmica em administração. Desses feitos de *institution building*, com um centro de preparação de

²⁶ 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 Ebp, nos anos de 1957 e 1958, sofreu um revés: declinou o número de alunos na escola e mitigaram as atividades de pesquisa e extensão.

²⁷ Sobre as origens e trajetória da Eaesp, ver Costa (1984, p. 126-132) e D’Araujo (1999, p. 138-175).

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 *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, tanto nas universidades públicas, como em algumas instituições de educação 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). Com tal objetivo, o currículo desse curso englobava uma fundamentação (nos dois primeiros anos) e as técnicas administrativas (no terceiro e quarto anos).

A grade curricular do curso de graduação em AP da UFMG (veja-se o Quadro 7, abaixo) – semelhante ao da Ebap – atendia à profissiografia do administrador público dos anos 1950 no Brasil, baseada no *management* da escola clássica aplicado aos órgãos, repartições e agências governamentais²⁸. Entendia-se, naquela década, que as funções/ocupações do bacharel em AP referiam-se metódica e meticulosamente às atividades de estruturação, operação e fiscalização dos serviços públicos.

²⁸ Ver Mira y Lopes (1955) - A Profissiografia do Administrador, in: *Cadernos de Administração Pública* (n. 30).

Quadro 7 – Currículo do Curso Extraordinário de Adm. Pública da UFMG (1952-1965)*

<p style="text-align: center;">1º. Ano</p> <p>Matemática Geografia Econômica Direito (Público e Privado) Economia I Introdução à Administração Pública Contabilidade Geral</p>	<p style="text-align: center;">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 style="text-align: center;">2º. Ano</p> <p>Estatística Geral Política Legislação Tributária e Fiscal Economia II Sociologia da Administração Organização & Métodos Psicologia Geral</p>	<p style="text-align: center;">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: elaboração própria, baseada em Machado (1966, 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.

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 Ebp no quadriênio 1954-1957, redigidas no Quadro 8.

Quadro 8 – Amostra dos Cadernos de Administração Pública da Ebap (1954-1957)*

Título	Número	Ano
Publicidade Administrativa no Setor Público	3	1954
Teoria dos Departamentos de Clientela	4	1954
Departamentalização no Nível Ministerial	10	1954
As Funções da Administração de Pessoal no Serviço Público	12	1954
Centralização de Compras para o Serviço Público	14	1955
Relações Públicas no Governo Municipal	24	1955
Classificação de Cargos no Serviço Público	27	1955
Principais Processos de Organização e Direção	28	1955
A Ambiência da Administração Pública	31	1956
Orçamentos Públicos	40	1957

Fonte: elaboração própria.

* Nesse período, os Cadernos de Administração Pública editoraram 40 volumes. Destes, 80% versam sobre temas/assuntos de funções gerenciais no serviço público.

2.2 A abertura de novos cursos de administração pública a partir de meados de 1950

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.²⁹ Somente a UFMG renegou tal auxílio.

Registra-se que o crescimento do aparelho do Estado brasileiro – incluindo governo nacional e subnacionais e suas respectivas administrações indiretas – na virada dos anos 1960, 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. Dessas oportunidades, o ensino superior de administração se avigoraria (COVRE, 1991).

Nesse 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. (FISCHER, 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, em 1959;
- Fac. de Ciências Econômicas da Universidade Católica do Paraná, UCPR, em 1959;

²⁹ 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, em 1965, foram enviados 45 docente-bolsistas àquele país, sendo a *University of Southern California* a anfitriã no campo de administração pública. (MARTINS, 1989, p. 666).

- Escola de Administração do Estado do Ceará, Uece, em 1961;
 - Instituto Central de Ciências Humanas da Universidade de Brasília, UnB, em 1961;
 - Fac. de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Paraíba, UFPB, em 1963;
 - Fac. de Ciências Econ. e Adm. da Universidade de São Paulo, USP, em 1964;
 - Escola de Administração da Universidade Federal do Pará, UFPA, em 1964;
 - Fac. de Ciências Econ. da Universidade Federal do Amazonas, Ufam, em 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).

Analisando as grades curriculares de alguns desses cursos (veja-se o 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 USP³⁰), 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

³⁰ 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).

as instruções de administração pública e de empresas nos quatro anos, conferindo o diploma de bacharel em administração, sem adjetivações. Essa formatação, involuntariamente, prenunciava a tendência dos anos setenta para o ensino de graduação em administração no Brasil: a formação de ‘generalistas’ em Ciências Administrativas.

Quadro 9 – Grades curriculares que inauguraram os cursos de graduação em Administração Pública da UECE, UFBA e UnB em 1961*

Universidade Estadual do Ceará (Uece)	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
<p>1º Ano 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 Matemática I Instituições de Direito Geografia Econômica Introdução à Economia Introdução à Administração Língua Inglesa I</p>
<p>2º Ano 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 Introdução à Estatística Comunicações II Direito Social e do Trabalho I Antropologia Economia Agregada Administração Contábil I Processos Industriais</p>
<p>3º Ano 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 Introdução à Ciência Política Direito Administrativo I Finanças Públicas Organização & Métodos I Administração de Pessoal I</p>
<p>4º Ano 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 Pesquisa em Administração Pública Problemas de Adm. Estadual Processos de Formulação de Decisão Funções do Administrador II Seminário de Finanças Aplicadas I</p>
<p>* Embora criado em 1959, o bacharelado da UFBA iniciou em 1962.</p>	

Fonte: elaboração própria, baseada em Machado (1966, p. 102, 121 e 139), grifo nosso.

Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Universidade de Brasília (UnB)
<p>2º Semestre Matemática II Comunicações I Sociologia Análise Marginal Recursos Produtivos Língua Inglesa II</p>	<p>Ciclo Básico (4 semestres) 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>4º Semestre Estatística Aplicada Comunicações III Direito Social e do Trabalho II Direito Comercial Administração Contábil II Organizações Brasileiras Psicologia Industrial</p>	
<p>6º Semestre Introdução à Ciência Política II Direito Administrativo II Contabilidade Pública Organização & Métodos II Administração de Pessoal II Funções do Administrador I</p>	<p>Ciclo Profissionalizante (4 semestres) 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>8º Semestre Evolução da Teoria Administrativa Organização & Métodos II Desenvolvimento Econômico-Social Funções do Administrador III Seminário de Finanças Aplicadas II</p>	

Nos Estados Unidos, desde os anos 1950, os especialistas em *public management* propunham e debatiam intensa e controversamente a fusão entre o ensino de AP e AE.³¹ A proposta não se consumou, mas resultou na aproximação desses campos do saber no nível de graduação (*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 pesquisa³², 145 programas de estudos pós-graduados em administração pública no país, conduzidos por 83 instituições de educação superior (IES). Em linhas gerais, esses cursos se dividiam em:

- 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
- 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 em vez 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,

³¹ Esse fato será detalhado no capítulo 3.

³² *Graduate Study in Public Administration*. Washington: U.S. Office of Education, 1961. *Apud* Cunha (1981, p.10).

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 racionalização administrativa, envolvendo – crescentemente – as diretrizes/funções públicas.

Na América Latina, simultaneamente, o despertar do enfoque da administração para o desenvolvimento (APD)³³ robusteceria o estudo da macroeconomia, do desenvolvimento econômico-social e do planejamento governamental nos currículos de administração pública; para uma evidência no Brasil, veja o grifo nosso no Quadro 9. Tomada como um ideário pelos Estados nacionais no pós-guerra e materializada por uma perspectiva 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-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

³³ 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 e Caravantes (1982).

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. (KLIKSBERG, 1983).

Em conseqüência, 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 fluxogramas e organogramas 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 9. O bacharelado nesse campo do saber se incrementava e aperfeiçoava-se, mas o ensino e a profissão encontravam-se, ainda, sem regulamentação.

2.3 As iniciativas em prol da regulamentação do ensino e da profissão no país

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 1962³⁴. Atenta-se que, nos tempos

³⁴ 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 cinqüenta; (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 aventavam os educadores do Conselho Federal de Educação da época, entre os quais signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Tratam-se, porém, de especulações deste autor baseadas em evidências bibliográficas e documentais indiretas e no depoimento do Prof. Dr. Paulo Motta (a partir de entrevista realizada pelo autor).

idos, a escola diplomara cerca de 200 alunos nesse 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 egresso da Ebp, conjuntamente com seus professores e técnicos de administração do Dasp, empenhar-se-iam para institucionalizar a profissão de administrador no país.³⁵ No final do ano de 1960, organizaram a Associação Brasileira de Técnicos em Administração (ABTA), aliando-se para elaborar um projeto de lei nesse sentido.

Nas palavras de Fany Tchaicovsky – ex-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 aos 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 desses 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. No mesmo 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.

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

³⁵ Algumas IES e acadêmicos dessa área de conhecimento eram, porém, favoráveis tão somente à regulamentação do ensino, opondo-se a regulamentação da profissão. Na Eaesp-FGV, quando o Governo Federal regulamentou a profissão, a Congregação da escola aprovou uma moção de repúdio a tal “mecanismo de reserva de mercado”.

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 desse intervalo de tempo depois da instalação do primeiro curso de formação em AP na Ebap-FGV.

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. Na sequência, o capítulo 3 elucidará esse 2º Ciclo do ensino de graduação em Administração Pública no país.

CAPÍTULO 3 – DO AUGE À RETRAÇÃO: O ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ENTRE 1966 E 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 e planejamento governamental) em voga na atividade do Estado e na agenda de pesquisa do campo do saber nesse período. Sem embargo, nos anos 1970, o *enforcement* do currículo mínimo de administração – com lógica de Administração de Empresas (AE) –, a diluição do *ethos* 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 tornava-se, então, sinônimo de administração de empresas. Neste terceiro capítulo, em duas seções, percorrer-se-á esse período entre 1966 e 1982.

3.1 Os tempos áureos: a efervescência da administração para o desenvolvimento

Inquestionavelmente, a regulamentação da profissão de administrador no Brasil, em 1965, 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 nº 4.769 de 1965, 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.).

Nesse contexto, ao sabor da lei e com tempero da assistência técnica norte-americana, o ensino de AP 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 (Espreg) e de Minas Gerais (IAP-MG), para citar os que se sobressaíam; e cresceram as bibliotecas e publicações nesse 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-FGV, 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, distinguiam-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). Nesse 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.

No Brasil, ao contrário dos países latino-americanos onde o número de escolas e cursos 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 esse 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 AP da Ebaop. Acrescentando-se os estudantes da UFBA, Uece e UnB, por exemplo, cujas graduações eram tipicamente de AP, abeira um quarto dos discentes de administração naquele ano (WAHRLICH, 1967).

Mais do que a desconsideração do técnico de administração como profissional liberal (o que mudaria com a Lei nº 4.769 de 1965 e com o Decreto nº 61.934 de 1967 ³⁶), 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 (1965) 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).

Nesse caso, tanto no Brasil, quanto no restante da América Latina, 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

³⁶ Apesar de a Lei Federal nº 4.769 instituir a profissão de técnico de administração em 1965, somente em 1967 o Decreto-Presidencial 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.

de empresas. Não obstante, o quadro vagaroso e desalentador do ensino de AE inverter-se-ia completamente pós-1964. Covre (1991) mostra que o ingresso de empresas multinacionais, o aporte de capital estrangeiro nas empresas nacionais e a burocratização – na acepção weberiana – 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.

Simultaneamente, 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. Nesse ínterim, além de se servir 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 no capítulo anterior – 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, por meio da Eaesp, introduziu a 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 AP.

Dessa 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 1960.

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. Nessa circunstância, o treinamento e a assistência técnica em AP avolumaram-se, notavelmente, na Ebap, UFBA e UFRGS. Essas escolas, por intermédio de suas fundações, participavam ativamente da formulação, implementação e avaliação de políticas e estratégias administrativas, tanto nos estados que as abrigavam como em âmbito regional e no Governo Federal. Fischer (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 dirigentes públicos de alto escalão, ora como consultores externos: um e outro como difusores de reformas administrativas sob a égide da administração para o desenvolvimento. Nesse 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 matrículas³⁷, e ajustou seus currículos, diversificando-o com a administração para o desenvolvimento e incrementando-o com eletivas, como demonstra o Quadro 10.

³⁷ Em 1968, o bacharelado da Ebap, por exemplo, tinha 422 alunos matriculados, de acordo com Guerreiro *et al.* (1968).

Quadro 10 – 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)			
1º Semestre Complementos de Matemática Português e Redação Oficial I História Contemporânea Geografia Econômica Introdução à Administração I Fundamentos de Psicologia		2º Semestre Estatística Aplicada às Ciências Sociais Português e Redação Oficial II Instituições de Direito Contabilidade Geral I Introdução à Administração II Psicologia Social	
3º Semestre Sociologia I Ciência Política I Economia I Métodos de Pesquisa Contabilidade Geral II (+ uma disciplina eletiva do 2º ano)		4º Semestre Sociologia II Ciência Política II Economia II Direito Constitucional Organização & Métodos (+ uma disciplina eletiva do 2º ano)	
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	

Fonte: elaboração própria, baseada em Machado (1966, p. 65-67) e Toledo e Trevisan (1984, p. 73-74).

Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FCEA-USP)	
	<p>Ciclo Básico Complementos de Matemática Sociologia Geral e Aplicada Instituições de Direito Geografia Econômica Geral e do Brasil Introdução à Economia Contabilidade Geral</p>
	<p>2º Ano Estatística Geral Ciência Política História Econômica e Política Sistemas Econômicos e Políticos Comparados Introdução à Administração Microeconomia e Formação de Preços Públicos</p>
	<p>3º Ano Direito Administrativo Teoria da Administração Pública Finanças Públicas Técnica Orçamentária Administração Financeira da Empresa Pública Teoria do Desenvolvimento Econômico</p>
	<p>4º Ano Economia Brasileira Planejamento Governamental Relações Internacionais Administração dos Serviços Públicos e Sociais Organização e Administração Sindical Administração do Pessoal e do Material</p>
	<p>O Ciclo Básico na FCEA-USP era comum aos cursos de graduação de Ciências Econômicas, Ciências Contábeis, Ciências Atuariais, Administração de Empresas e Administração Pública</p> <p>Observação: o curso em período noturno mantinha essa mesma grade curricular, porém, distribuída em cinco anos.</p>

No Rio de Janeiro, cenário principal do ensino de AP, a Ebap, na dianteira das IES nacionais que ofertavam o curso de graduação nesse 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 10, 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.³⁸

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?

³⁸ Depoimento de Bianor Cavalcanti, ex-aluno da graduação da entre 1968 e 1971 e professor da Ebap. Entrevista realizada pelo autor.

- 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).³⁹

A reflexão em torno dessas e outras questões produziram efeitos práticos e úteis. Em 1967, a Ebap – de forma pioneira – 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.⁴⁰

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

³⁹ 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).

⁴⁰ 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.

ano. Com sistema de ensino anual, diferentemente da Ebap, em que 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 (veja o Quadro 10). Chama atenção, ademais, a oferta da disciplina de organização e administração sindical, uma vez que tal cátedra não existia no currículo dos cerca de vinte bacharelados de AP ofertados naquela época.

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 a grade curricular inaugurativa da FCEA-USP, em 1965, tal como propalava a ONU⁴¹ (e a Cepal na América Latina) e no esteio do pensamento econômico no Brasil, incluíram o binômio planejamento-desenvolvimento teleologicamente na tecnologia administrativa.

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 em 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 e arcabouços teóricos, bem como funções executivas e *locus* profissional. Sua evidência, como conteúdo de ensino e ocupação administrativa no país, é constatada: (i) pela realização do I Encontro Interamericano de Administração para o Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1964, resultando na

⁴¹ Ver ONU. *Manual de Administración Pública: conceptos e prácticas modernas especialmente en relación con los países em desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 1961.

criação da Escola Interamericana de Administração Pública, sediada na FGV e financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (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 e 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 1960. 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 técnico-instrucional prevaleceu à formação acadêmica.

Ainda, salienta-se que ao apogeu da APD, tanto no Brasil quanto no restante da América Latina, seguiu-se a decaída da assistência técnica em AP dada pelos Estados Unidos aos países em desenvolvimento. Esse fato, paralelo à redução dos recursos governamentais para o ensino e pesquisa nesse 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/ou substituída pelo planejamento econômico, augurava a retração do bacharelado em AP no país.

3.2 A retração do bacharelado em administração pública no país no pós-1970

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. 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. (WALDO, 1964, p. 92).

Desse entrelaçamento entre AP e AE é que dimanaram as ideias e discussões naquele país 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.

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 AP nasceram distintos ou conjugadamente com o ensino de AE. 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 1960. 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 11 exibe o currículo mínimo de 1966 para AE e AP.

Quadro 11 – Currículo mínimo do curso de graduação em Administração em 1966.

I. Matemática II. Estatística III. Instituições de Direito (incluindo 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	Observações: <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;• 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; e• A carga-horária mínima para o curso era de 2.700 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, os quais determinaram o currículo mínimo do curso de graduação em administração no Brasil, apoiaram-se nas premissas do debate e pendor norte-americano 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, relatado pelo conselheiro Dumerval Trigueiro:

[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).

[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).

Por influxo dessa 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 separados (como na FCEA-USP) ou que tão somente ofereciam o curso de AP (como na Ebap-FGV), 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 1966⁴², ampliar-se, conferindo, além do diploma de bacharel em Administração Pública, o diploma de bacharel em 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-FGV;
- 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

⁴² Nesse ano, a FGV encarregou os diretores da Ebap e da Eaeso de estudarem as necessidades/possibilidades para a instituição do ensino de AE no Rio de Janeiro e de AP em São Paulo. (p. 249).

- 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 a 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, 1967, 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.* (1968), na comunicação “Formação Acadêmico-Profissional do Administrador”, como professores da Eaesp e porta-vozes dessa escola nessa reunião, apresentaram a posição do seu corpo docente em relação a tal problemática, traduzidas na afirmação, proposição e desfecho que seguem:⁴³

[Afirmação] Quiseram as circunstâncias que as primeiras escolas de administração instituídas no país fossem claramente orientadas, umas

⁴³ 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.

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 produtora, ainda que em nível de graduação, fazer o ensino isoladamente, com exceção dos casos em que economicamente seja inviável. (p.302-304).

Entre as conclusões daquela Conferência Nacional de Administração Pública, no tocante às 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.”⁴⁴

Tendo a EBAP-FGV como anfitriã e, por conseguinte, a maioria dos participantes sendo professores dessa 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. Essa propensão à fusão (ou, no mínimo, compartilhamento) dos cursos de AP e AE avantajava-se às outras formas, factíveis e sugestionáveis, de organização acadêmico-curricular da graduação em administração no país, caracterizando o crescimento exponencial desse arranjo nos anos 1970.

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 (1976, p. 78), “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”⁴⁵. 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

⁴⁴ Resultado da III Conferência Nacional de Administração Pública. *Recomendações e Conclusões*. Documentado publicado na Revista de Administração Pública, jul./dez., 1967, p. 233-237.

⁴⁵ 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.

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 e colaboradores, a Eaesp instalaria seu curso de graduação em administração pública em 1969, no contrapé dos intentos e ações de integração entre os ensinamentos 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 UFSM⁴⁶. Em convênio com o governo do Estado de São Paulo, o bacharelado em AP da Eaesp-FGV, gratuito, visava capacitar – academicamente – quadros para a modernização da administração pública paulista. A grade curricular, de 1969 a 1972, foi definida pela escola 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 nessa 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.

Na FCEA-USP, a reforma curricular de 1972 convergiu os cursos de Administração de Empresas e Administração Pública desde o primeiro até o 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 dessa 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 e técnicos em gestão pública transferiram-se, por exemplo, para a recém-criada em 1974, Fundação do Desenvolvimento

⁴⁶ 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 em um curso de administração.

Administrativo (Fundap), vinculada à administração estadual (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 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 AP pela AE. Em 1973, por exemplo, o Conselho Federal de Administração – na época Conselho Federal de Técnicos de Administração – registrava 177 cursos de administração, em nível de graduação, no Brasil. Nesse *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 (CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO, 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 AE. Além do currículo mínimo, a revisão bibliográfica e a análise documental evidenciam que a retração do bacharelado em Administração Pública pós-1970 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 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. Isso é, a profissiografia do administrador para o setor público enveredaria para os conhecimentos/instrumentos de Economia, no caso das secretarias/órgãos de planificação⁴⁷, e de AE, no caso das estatais;
- O milagre econômico (e o conseqüente *boom* do ensino de AE) – na época, além do modelo de gestão no setor público em geral e na administração indireta em particular, assemelhar o campo do saber em AP ao campo do saber em AE, tornando a graduação dessa uma adaptação – derivante e subalterna – do bacharelado desta, o milagre econômico dinamizaria o ensino de Administração de Empresas no país, seja a formação acadêmica, seja o T&D. Em voga, a gestão

⁴⁷ 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 à Secretaria de Planejamento (Seplan), a qual centralizava a tomada de decisão em torno do intervencionismo. (WAHRlich, 1984).

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 e prioridade na empresa privada; ⁴⁸ 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 perderam a liderança relativa sobre a capacitação e assessoria em administração pública no Estado. No Governo Federal, a partir de 1973, predominariam 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. (FISCHER, 1984); e

- A debilidade e indefinição do campo profissional do técnico de administração pública – a criação e evolução do ensino de graduação em AP no país não se fizeram acompanhar no pós-1970 pelo desenvolvimento de atividades e 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

⁴⁸ 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 na UFRJ, UFMG e Eaesp, emblemando a ênfase/aplicação governamental no ensino e pesquisa em AE no país. (FERRARI, 2002, p. 172). Segundo Fischer (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.

e municipal, desestimulavam 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 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 aos 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 AE, incluindo os alunos com disposição e/ou vocação para os estudos de governo.⁴⁹

Nacionalmente, se o interesse pela formação acadêmica em AP decrescia no pós-1970, 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/

⁴⁹ 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).

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)⁵⁰ – registravam 12.600 alunos nas 101 IES que se dedicavam à pós-graduação em AP no biênio 1972-1973, abrangendo cursos de *public management, public finance and budget, urban and rural planning, international affairs, public health e community development*, ministrados, 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 ONGs, executivos e consultores que atuavam em áreas e projetos governamentais e pesquisadores, seja para o aprimoramento profissional, seja para o desenvolvimento acadêmico (NASPAA, 1974).

Nesse contexto, a abordagem de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas redefiniu o ensino de administração pública norte-americano, transcendendo a análise intraorganizacional e setorial de governo com a análise de ambiente das instituições públicas – interorganizacional, intersetorial 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 análise de políticas públicas, a administração pública progredia acadêmica e profissionalmente nos EUA.

⁵⁰ 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.

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 autoritário) 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 análise econômica e planejamento governamental – estendida às políticas públicas – e o vínculo entre gestão e empresa pública, projetava os bacharelados em Economia e AE como cursos apropriados para a estrutura administrativa do Estado pós-1964 e indicados para a conjuntura econômica e empresarial nacional dos anos setenta.

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 do funcionalismo as diferenças entre AP e AE. Aqui, diferentemente dos EUA, não se percebia ou analisava nos cursos de ADM, por exemplo, de forma estrutural, a burocracia tal como um subsistema do sistema político; a assunção de eficiência e a convicção na dicotomia política-administração, identificava-se com o 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 afetada 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, importantíssima para a compreensão/avaliação do papel e do uso do poder nas organizações e para a construção e interpretação dos cenários sociopolíticos dos países e mercados. A partir desse e de outros equívocos é que Vieira (1976) concluía 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.” (VIEIRA, 1976, p. 81).

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).

Assim como no ensino de graduação de AE, o qual, convencionalmente, apropriou-se da formação acadêmica de AP, o T&D em Administração Pública no país, nos anos 1970, 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 (FISCHER, 1984). Na administração estadual, por sua vez, as escolas (e fundações) de serviço público como a Fundap/SP, FJP/MG, Fesp/RJ, FDRH/RS e Ipardes/PR, 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 1960, 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 AP (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: ⁵¹

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. (SCHWARTZMAN, 1974, p.1).

⁵¹ 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 dessa escola em 1976, essa, 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 como teoria das organizações, recursos humanos, finanças, marketing e produção), mas mantendo a linha de pesquisa em empresas estatais.⁵²

Aliando a formação acadêmica com a profissionalização, esses cursos (ou áreas de concentração) de mestrado em AP na Ebp-FGV, Eaesp-FGV, 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 ensinamentos e pesquisas 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 (teoria das organizações, Ciência Política e Sociologia) de políticas públicas, num contexto de crise do Estado – fiscal, de intervenção e gestão – e de redemocratização. Segundo Fischer (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

⁵² A UFSC, em 1979, criou um mestrado em planejamento governamental que, no pós-80, fundiu-se com o de administração.

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.⁵³

Rematando, a retração do bacharelado em AP no Brasil nos anos 1970 converteu-se em letargia nos anos 1980, 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 nesse campo do saber para o nível de pós-graduação. Das experiências tradicionais de ensino de graduação em AP no país dos anos 60/70, remanesce 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 1990 – com pauta e projetos sobre ajuste fiscal, reforma administrativa e descentralização –, o bacharelado em AP 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-FGV, a Universidade Estadual Paulista (Unesp) e a Fundação João Pinheiro (FJP) constituiriam a tríade do ensino de graduação em administração pública no Brasil nos anos 1990. Na seqüência, o capítulo 4 examinará esse 3º Ciclo do ensino de graduação em Administração Pública no país.

⁵³ No próximo capítulo detalharemos os fatos relativos ao término do ensino de graduação na Ebap e os processos de tentativa de encerrá-lo na Eaesp.

CAPÍTULO 4 – DA LETARGIA AO REALENTO: O ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ENTRE 1983 E 1994

A retração do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil nos anos 1970 converteu-se em letargia na década de 1980, simbolizada pela descontinuidade do bacharelado da Ebap-FGV em 1982. Em um contexto de crise do Estado, subtendia-se uma perda da razão de ser e/ou desnecessidade de cursos de graduação em Administração Pública no país. Das experiências tradicionais dos anos 60/70 remanesceu o curso de AP da Eaesp-FGV. É a partir da Constituição de 1988 que se retomaria, timidamente, o ensino de graduação em Administração Pública no país; continuado na Eaesp-FGV e criado na Unesp e FJP, tal ensino realentaria no limiar dos anos noventa numa conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do *locus* do setor público no país.

Neste quarto capítulo, em duas seções, desvelaremos, minuciosamente, os fatos e as circunstâncias desse 3º Ciclo do ensino de graduação em administração pública no Brasil, transcorrido entre 1983 e 1994.

4.1 A letargia do ensino de graduação em administração pública diante da crise do Estado

No artigo *Formação do Administrador Público: alternativas em debate*, publicado na Revista de Administração Pública (RAP) em 1981, Bianor Cavalcanti – professor da Ebap-FGV –, 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-se com as necessidades manifestas e demandas potenciais de profissionalização dos executivos

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. (CAVALCANTI, 1981, p. 42).

Constatações como essa – de não atingir ou cumprir, como nos anos 1950-60, o papel de escola de governo –, aliadas ao déficit econômico-financeiro do curso, levaram à interrupção do curso de graduação em AP na Ebap, concentrando-se essa 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. (entrevista realizada pelo autor).

A grade curricular ebapiana em 1980, disposta no Quadro 12, 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, em vez de uma graduação

– de fato – em administração pública. E, portanto, o argumento de que já havia muitos cursos de administração no país era plausível.

Na Eaesp-FGV, pelas palavras de Fernando Carmona – diretor da escola de 1979 a 1983 –, “a FGV percebeu que não era fácil fechar o curso de administração [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].” (*Apud* CURADO, 1994, p. 20).

Extinção do curso noturno, aumento do valor das mensalidades – no caso do curso de AE, visto que o curso de AP era gratuito (subsidiado pelo governo do Estado de São Paulo –, 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 nessa escola.⁵⁴ 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

⁵⁴ 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 ao ensino de pós-graduação, poupando-as, também, de “depredações feitas em seus prédios por jovens ainda não imbuídos de uma vocação acadêmica.” No caso, essa 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.

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 12, sua descontinuidade na pioneira (e principal) escola de administração pública do país significava 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 esse campo do saber –, em quinze anos, de acordo com 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 Administração advém dos estímulos/ dos anos 1960-70: 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 nessa área do conhecimento. Como defende Martins (1986) em sua tese de doutorado, era o “*rencontre d’une demande social et d’une opportunité politique*” no regime militar.

Quadro 12 – Grade curricular do bacharelado da EBAP-FGV 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
	2º Ano	3º Semestre Estatística II Sociologia Ciência Política Teoria Econômica Metodologia de Pesquisa (+ uma disciplina eletiva)
3º 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)
	4º Ano	7º Semestre Planejamento e Controle de Projetos Desenvolvimento Econômico e Social Administração Pública Brasileira Sistema Empresarial Brasileiro Legislação Tributária (+ uma disciplina eletiva)
Ênfases	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
Eletivas	Administração de Cargos e Salários Administração Municipal Comércio Internacional Desenvolvimento Organizacional Ética Administrativa Empresas	Planejamento Urbano e Regional Programas e Técnicas de Treinamento Relações Sindicais Sistema de Informações Gerenciais Tópicos Especiais em Adm. de
	As disciplinas obrigatórias da ênfase de AP eram eletivas para ênfase de AE e vice e versa.	

Fonte: elaboração própria, a partir de informações do Regimento da Ebap-FGV de 1980.

* Como o último vestibular da EBAP-FGV ocorreu em 1980, essa grade curricular, implementada em 1978, foi a última a vigorar no bacharelado dessa escola.

Tal expansão do ensino superior de administração – na acepção de AE – no país, em geral, ocorreu nas instituições de educação superior privadas, sobretudo nas faculdades isoladas. Por conseguinte, em 1983, os cursos de graduação em administração dessas IES abrigavam 63% dos graduandos nessa área do conhecimento, tornando a formação acadêmica em administração assimétrica; ao passo que as universidades 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, concentradas na oferta de um ensino de baixo custo com menores exigências acadêmicas e em período noturno, instruíam alunos-trabalhadores para as áreas de baixa gerência das empresas. A partir dessa segmentação, tal abundância de bacharelados em Administração seria questionada (e criticada) em seu aspecto qualitativo. O Quadro 13 elenca os autores que debatiam a qualidade do ensino de graduação em AE no país entre os anos 1970-80, resumindo os argumentos de suas obras.

Quadro 13 – Críticas ao ensino de graduação em Administração no país nos anos 70-80

Ano	Autor e Argumento
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 a 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 administração voltou-se – excessivamente – para os instrumentos/modelos aplicados a 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 e 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 que a vocação para o estudo das áreas funcionais no ensino de graduação de administração 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 própria.

Nesse avolumado de cursos de graduação em Administração no Brasil, a classe dos técnicos de administração fortaleceu-se. Em 1985 alterava-se a denominação da profissão para Administrador – Lei nº 7.321, de 13 de junho de 1985 –, 20 anos após a sua regulamentação. Reivindicação antiga e questão aparentemente simples, a mudança envolveu debates, manifestações e campanhas desde meados dos anos

1970 até 1983, quando o Ministério do Trabalho consentiu tramitá-la e, posteriormente, referendá-la. Equidistante da dimensão quantitativa do bacharelado de AE e da fisionomia profissional desse campo do saber, o ensino de graduação em AP, sem o referencial da EBAP-FGV e em um contexto de crise do Estado e transição do paradigma de administração pública no país, subsistia restrita e adversamente. Poucas instituições de educação superior ofereciam a opção (ou ênfase) em Administração Pública nos seus cursos de ADM, destacando-se a Eaesp-FGV, a UFBA e a UnB; de fato, a diminuição do intervencionismo estatal, o esgotamento político-administrativo do Estado autoritário e a paralisação da reforma administrativa (e dos concursos públicos), cessaram a demanda por administradores públicos na década de 1980.

Na ocasião, sendo o termo 'público' sinônimo do vocábulo 'estatal', isto é, administração pública era *per se* gestão 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. No Brasil, via de regra, o ensino de AE absorvia o ensino de AP.

Contudo, a pós-graduação em AP cresceu na década de 1980, tanto no nível de especialização como nos estudos de mestrado. Na Ebap-FGV, com a extinção do bacharelado a escola expandiu o Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad), criado em 1978, replicando-o em Brasília, Porto Alegre, Salvador, Recife, Goiânia e Campo Grande. Destinado aos técnicos, assessores e gerentes públicos, independentemente 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 no período 1979-

84, dois terços do número de bacharéis que a Ebp formou em trinta anos. (COSTA, 1984; e entrevista realizada pelo autor com o Prof. 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 nessa 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 Desburocratização⁵⁵ e da agenda de desestatização, a pós-graduação *stricto sensu* movia-se para os estudos de políticas públicas em um momento tanto de pressões pela redemocratização, com a (re)construção do espaço público, quanto de reconceituação de desenvolvimento – de crescimento econômico para transformação produtiva com equidade social. Citam-se os cursos de mestrado em administração pública da Ebp, UFBA e Eaesp.

O curso da Ebp, 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. Outrossim, os programas de pós-graduação em Ciências Sociais, como os da USP e do IUPERJ, intensificariam em suas áreas de concentração de Ciência Política os estudos de governo (e de políticas públicas).

Nesse 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

⁵⁵ 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 Warhlich (1984).

(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 após 1985 e o paradigma de administração pública que delineava-se no país – sociocêntrico – alteravam, também, a lógica e os critérios de racionalidade dos órgãos e entidades estatais. Sem o autoritarismo, o insulamento (tecno)burocrático se desfazia, reintegrando o processo político na gestão 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 do Estado.

Como campo do saber, a AP após 1980, ainda que fragmentada e, por isso, questionada⁵⁶, mesmo no estudo da organização público-estatal (e de sua 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 *versus* administração, com uma interpenetração entre a Ciência Política e os estudos organizacionais, consoante com a repolitização (conflitos de interesses, efetividade e controle social) das repartições/agências estatais, principalmente, da administração indireta. Igualmente, com a despolarização do poder do Estado para a sociedade e a (re)estruturação

⁵⁶ 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, mostrou 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.

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 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 com o interesse público (e a *accountability*) no binômio eficiência-democracia, seja na provisão de políticas públicas, seja na prestação dos serviços públicos.

Essas inflexões da AP no país como área de ensino e pesquisa e função pública nos anos 1980 – que se distenderiam nos anos 1990 –, grosso modo⁵⁷, 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

⁵⁷ Em que pese as diferenças de grandeza e do grau de institucionalização do ensino de AP no Brasil e nos EUA naquela época: frágil e indeterminado aqui, consolidado e multifacetado acolá.

a gestão pública como política pública em um *continuum* intersetorial e interorganizacional entre Estado e sociedade.

Não obstante, enquanto nos EUA essas indicações/sugestões do paradigma (ou modelo de gestão) de coprodução dos serviços públicos se adequavam, imediatamente, à feição democrática e ao traço descentralizador do Estado norte-americano, no Brasil a construção das instituições e práticas sociais do epíteto “o público na sociedade”, opondo-se à centralidade do Estado, iniciaram, de fato, após a Constituição de 1988, com a redefinição dos papéis dos níveis de governo – que fortaleceu o município – e a incorporação de mecanismos/fóruns de participação de organizações e representantes da sociedade civil. A partir dessa 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.

(...) 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).

Esse 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 (FCLAr), 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.”

No entanto, a implantação de um curso de AP em tal época – inclusive de ideias-forças do Estado mínimo – colocava em dúvida, pelo senso comum, a sua utilidade, como denota o testemunho de uma das professoras co-fundadoras do curso da Unesp:

(...) Propor e implantar um curso de administração pública naquele momento [1989-1992] de crise do Estado não foi tarefa fácil. Nós acreditávamos no novo Estado democrático, mas a ideia 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 Collor, procuramos focar os municípios. Achamos que era importante resgatar esse nível de governo diante do processo de descentralização em curso pós-Constituição de 1988 (Entrevista realizada pelos autor).

Tal bacharelado formaria sua 1ª. turma em 1992, ano marcado por constantes escândalos de corrupção e *impeachment* – no âmbito do Governo Collor –, além do descaso e a precariedade de alguns serviços públicos, midiaticamente veiculados para a sociedade brasileira como se fossem o retrato do conjunto da gestão pública, disseminando a ideia de que não existia competência política e capacidade administrativa no poder público. Resultado: o ceticismo em relação ao Estado oriundo dessa errônea generalização, além de dar uma conotação pejorativa para a formação acadêmica em administração pública aos olhos dos leigos, induzia os menos informados a pensarem que a AP, em questão de tempo, desapareceria como campo do saber. Como observara Celina Souza (1998):

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. (p. 2).

Em suma, os estereótipos em torno do Estado, aprofundados pela crise do Estado e pela mudança do paradigma da administração pública, concorreram para a desvalorização social dos cursos de graduação em AP que subsistiram no país ao longo dos anos 1980.

4.2 O realento do bacharelado em Administração Pública a partir dos anos 1990

Em 1993, analisando a crise, oportunidade e inovações na formação acadêmica em administração no Brasil, Tânia Fischer, no que tangia ao ensino de administração pública, declarou 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. (FISCHER, 1993, p. 15-16).

Ante uma crise política – *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 1990, a autora referia-se, indiretamente, às falhas institucionais e ao *déficit* de desempenho do modelo de administração pública brasileiro, um amálgama do *ethos* patrimonialista e do enrijecimento burocrático. Considera-se que a redefinição do Estado – em curso – requeria um perfil de administrador público, na acepção de formação acadêmica, diferente,

isto é, reformadores públicos (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 (e melhoria do serviço público).

Além da formação acadêmica, esse produto-educacional-meta⁵⁸ 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 1988, a seleção e a preparação de quadros de nível superior para a União foi altercada e tencionada com avanços e recuos no governo José Sarney. 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, como se percebe no seguinte trecho do Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986:⁵⁹

(...) 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.

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 desse empreendimento, no governo Collor essa escola de governo estagnou-se

⁵⁸ Utilizando-se da expressão de Kliksberg (1983).

⁵⁹ Sobre as origens da ENAP e a concepção da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental, ver Castro, Pinheiro e Machado (1994).

e tal carreira, em idas e vindas, foi extinta em 1991 e recriada em 1992.⁶⁰ 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 autoestima 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, realizou-se 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. (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1992, p. 8).

Conforme o *gap* de cultura administrativa na burocracia – práticas clientelistas, disfunções burocráticas e deficiências de competências – e lacunas nessa tábua de valores no aparelho do Estado comprometiam a gestão governamental e as políticas públicas em um 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 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

⁶⁰ Sobre esses percalços, ver a dissertação de mestrado de Carmem Maria (2000).

retomada das carreiras públicas e a intensificação dos programas de educação continuada, sobretudo, na Enap.⁶¹

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 Fundação João Pinheiro (EG-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 algumas das unidades da nossa federação. Entretanto, essa 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 esse modelo entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000.

De fato, esta centralidade (ou atenção) na profissionalização dos gestores públicos despontava na agenda de reforma do Estado nacional (e subnacional) à medida que a administração pública renovava seus modelos de gestão, preconizando transformar as estruturas burocráticas rígidas/estanques em arranjos organizacionais flexíveis/inovadores. A adoção e o alcance de uma gestão pública profissional 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).

⁶¹ Entre 1995 e 2002, ingressaram na União, por concurso público, 51.583 servidores, renovando em 12% a força de trabalho no Governo Federal. Nesse período, também, a Enap treinou 132 mil servidores, contra 42 mil servidores treinados entre 1981 e 1994. (PACHECO, 2002, p. 94-95).

É a partir dessa agenda de Reforma do Estado (e dos desdobramentos da Constituição de 1988) 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 administração pública cresceria nos três níveis de governo com programas, temas e conteúdos para a (re)qualificação do servidor público. No âmbito estadual após 1990 em comparação com a letargia dos anos 1980. Em 1994, a Uesesp reestruturava a grade curricular do bacharelado em administração, 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. Nesse 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 1990, 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.

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 27 anos. Ainda que a rigidez de disciplinas obrigatórias (e cargas-horárias) continuasse e a 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, nesse 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. Outrossim, 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 exequíveis 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 Administração, encontra-se no Quadro 14.⁶²

Ressalta-se que, por um erro de interpretação dessa 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 Administração, 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, nesse processo, equivocadamente, foi descredenciada; curso de graduação em Administração, habilitação em Administração Pública, constituía, então, a denominação que os bacharelados em AP, obrigatoriamente, adotariam.⁶³

⁶² Desde os anos 1980 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 administração eram frequentes e contudentes desde meados dos anos 1970. 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, 27 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 administração, ver a dissertação de mestrado de Monteiro Jr. (1995).

⁶³ Após a Resolução nº. 4/2005 do Conselho Nacional de Educação, a qual instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) 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).

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 FGV-Eaes, FCL-Unesp e EG-FJP.

Quadro 14 – 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 Economia Direito Matemática Estatística Contabilidade Filosofia Psicologia Sociologia Informática Total: 720 horas-aula</p> <p>FORMAÇÃO PROFISSIONAL 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 Total: 1.020 horas-aula</p> <p>DISCIPLINAS ELETIVAS E COMPLEMENTARES Total: 960 horas-aula</p> <p>ESTÁGIO SUPERVISIONADO 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</p>
---	---

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

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, após 1995 e, sobretudo, a partir dos anos 2000, percebe-se que o aprofundamento da reforma do Estado nos três níveis de governo, além do crescimento do setor público não-estatal, geraram ânimos para o ensino de graduação em administração pública no Brasil – a partir das experiências da tríade Eaesp-FGV, FCL-Unesp e EG-FJP.

Pode-se afirmar que essas IES mantiveram vivo o ensino de graduação em Administração Pública no país entre 1982 e 1994, contribuindo com a sua subsistência, bem como referenciando o (re) surgimento de bacharelados em AP e correlatos a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Em linhas gerais, apesar de alguns obstáculos (identidade difusa, mimetismo de administração de empresas nas disciplinas instrumentais etc.) constatados por Coelho (2008), tornaram-se cursos tradicionais e os mais conhecidos/indicados como os melhores nos rankings do MEC e ‘guias de estudantes’.

Quadro 15 – Tríade do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1995)

IES	Descrição do Curso de Graduação em Administração Pública
Eaes-p-FGV	O curso de graduação em Administração – habilitação em AP – da Eaes-p/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 média e alta burocracia na máquina administrativa paulista.” Em 1996, o fim do convênio entre a Eaes-p e o Gesp tornou o curso de AP pago. No final dos anos 1990, “(...) 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
FCL-Unesp	O curso de bacharelado em Administração com habilitação em AP da Unesp, campus Araraquara, foi concebido no triênio 1986-1988 por professores – na ocasião – dos Departamentos de Economia e de Antropologia Política 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 em um ambiente de redemocratização.” 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.
EG-FJP	O curso de bacharelado em Administração 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”. Na ocasião, era um curso superior de AP sui generis no país, orientado para a formação acadêmica de alunos que integravam, após a graduação, uma carreira de Estado, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Governo do Estado de Minas Gerais. Provisão gratuita e os alunos que não são servidores públicos recebiam, na época, uma bolsa de estudo.

Fonte: elaboração própria, baseada em análise documental e entrevistas.

Na seqüência, o capítulo 4 abordará o 4º Ciclo do ensino de graduação em Administração Pública no país, apresentando uma radiografia da sua oferta entre 1995 e 2006; na interpretação deste autor, o período é embrionário do Campo de Públicas no Brasil – que se institucionalizaria – formalmente – a partir de 2010.

Antes, porém, à guisa de conclusão, como uma forma justapor os três ciclos do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil, o box 1 compendia o caso da Ebap-FGV (1952-1983).

Box 1 - A Ebap e o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1983)

O percurso do bacharelado da Ebap-FGV 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 1950 até meados dos anos 1980.

É patente que o curso da Ebap, como ator principal da graduação em administração pública nacional entre 1952-83, refletiu – historicamente – os ciclos deste ensino superior, sendo uma evidência para tal estudo. No que se refere ao 1º Ciclo 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 1952-65, tornando-se benchmark pátrio e internacional. Nesse período, a escola forjou o currículo da graduação em administração pública; formou docentes neste campo do saber; ensejou 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 (1966-82), ainda nos anos 1960, 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 graduação em administração pública no Brasil.

No entanto, após 1970, no encaixo da legislação dos cursos de administração 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 1970, 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 na década de 1980.

Fonte: Elaboração própria, baseada em análise documental e entrevistas.

* Trechos de entrevistas realizadas pelo autor.

CAPÍTULO 5 – A FASE EMBRIONÁRIA DO CAMPO DE PÚBLICAS: O ENSINO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL ENTRE 1995 E 2006

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

Os projetos [e movimentos] de reforma administrativa, cíclicos [1938, 1967 e 1995] no país, impulsionaram os ideais/processos de formação de administradores públicos (MEZZOMO KEINERT, 1996).

Os anos noventa têm sido os da reforma do Estado no Brasil, particularmente da reforma da administração pública (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998).

As informações do PNAGE [Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão dos Estados e do Distrito Federal] 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, fundamentam – dedutivamente – a ideia de que o ensino de graduação em administração pública nacional se (re)valoriza no decorrer da década de 1990; ora, se tal ensino resulta da conjuntura do Estado e estimula-se com os projetos de reforma administrativa, era verossímil, diante da reforma do aparelho do Estado no Brasil, além do crescimento do setor público não-estatal, que a formação acadêmica em administração pública fosse – gradativamente – se (re)idealizando nas instituições de educação superior (IES) entre 1995 e meados dos anos 2000.

Essa revalorização – ou, no mínimo, (re)animação – do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil, entre o final dos anos 1990

e a primeira década de 2000, inaugurou um 4º. Ciclo para tal formação acadêmica no país, perfazendo uma fase embrionária do Campo de Públicas no período entre 1995 e 2006. Neste quinto capítulo, em três seções, examinaremos as circunstâncias em que esse ensino se expandiu e contextualizaremos sua oferta na virada do século 20.

5.1 O macroambiente favorável ao bacharelado de administração pública na virada do século 20.

Desde o limiar dos anos 1980 com a crise da dívida (e da intervenção estatal) e o processo de redemocratização no país, passando pela Constituição de 1988, e, principalmente, a partir dos anos 1990 com a agenda de reforma do Estado, a administração pública brasileira encetou transformações. Na dimensão econômico-financeira, o ajuste/equilíbrio fiscal, a desregulamentação, a privatização e as parcerias público-privadas ampliaram o papel do Estado de provedor para o trinômio provedor-regulador-catalisador. Na dimensão institucional-administrativa, as inovações gerenciais, a descentralização de políticas/recursos, o foco no cidadão-usuário e a profissionalização da burocracia tornaram-se intenções e/ou ações que, gradativamente, impactaram a gestão pública, desfocalizando-a dos processos e orientando-a para resultados. E na dimensão sociopolítica, a transparência, a *accountability*, a intersetorialidade e a participação são os mecanismos que entraram na agenda governamental para rearranjar as relações entre Estado e sociedade, ampliando a governança pública (e o controle social) em detrimento da centralização (e do insulamento burocrático) governamental de outrora.⁶⁴

Nesse contexto em que o papel do Estado, o modelo de gestão pública e a relação Estado-sociedade se redefiniam no Brasil – nos

⁶⁴ Axiomaticamente, essas transformações na administração pública brasileira eram – e são – heterogêneas, adquirindo diferentes tons/intensidades de acordo com a história institucional, a tradição política e a coalizão de forças em cada realidade. Diferiram entre e intra os três níveis de governo, os três poderes e a administração direta e indireta. Suas ideias-forças são orientações/princípios da gestão pública contemporânea.

três níveis de governo –, a democratização e o gerencialismo foram, respectivamente, os *vetores* político e técnico que se imbricaram na reforma da Administração Pública no país, como se constata na literatura:

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).

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).

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).

Ainda que essas transformações ocorressem desde os anos 1980, é no pós-1995 que a gestão econômico-fiscal, a modernização institucional-administrativa e a governança sociopolítica 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 foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, o qual avolumou os debates em torno da reforma do Estado no país e norteou os projetos de reforma administrativa nos Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). As principais discussões/ações, a partir desse documento, orientaram-se para a revisão do arcabouço legal (Emenda Constitucional nº 19), para a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais), 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 das iniciativas de capacitação de funcionários). E essa agenda se manteve no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), acompanhada – adicionalmente – do incremento das funções distributivas da União em políticas públicas como o Bolsa Família.

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, permeou a prestação de alguns serviços públicos (e a provisão de algumas 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. (ABRUCIO, 2005, p. 405, grifo nosso).

Nos estados, o desequilíbrio das contas públicas dos anos 1980-90 motivou, 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 gestão por processos e desburocratização. Também, imbuídas pela dimensão gerencial e pela perspectiva democrática, as administrações públicas estaduais foram, incrementalmente, aprimorando a infraestrutura (e as tecnologias) de gerenciamento interpenetrando poder público e organizações da sociedade civil na provisão de serviços públicos. Assim, ao sentido de eficiência econômica (e da função de estabilização) das reformas de primeira geração, agregaram-se as orientações de eficácia administrativa (e Estado rede) – melhoria da qualidade dos serviços públicos e pluralismo institucional que caracterizaram as reformas de segunda geração. (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006).

No âmbito municipal, por seu turno, o incremento do leque de competências desse nível de governo se fazia acompanhar também pela emergência de inovações no nível das instituições e das práticas governamentais. Para Farah (2006), as mudanças na esfera local não são originárias de uma única fonte:

(...) ora nascem no próprio município, diante dos novos desafios [novos papéis, novas 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. (FARAH, 2006, p. 73).

Ainda que o estímulo maior e mais duradouro no sentido de modernizar a administração pública brasileira sempre coubesse, historicamente, ao governo central, a inflexão da Constituição de 1988 em direção a um federalismo mais descentralizado, em um ambiente de restrição orçamentária (intensificada pelos constrangimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal), competição político-eleitoral e agenda democrática, colocou aos governos subnacionais o imperativo de construção de uma nova gestão pública. Grosso modo, um esforço equivalente ao ocorrido a partir da década de 1930 na União para a edificação de um Estado administrativo (e, posteriormente, desenvolvimentista) entrou em marcha nos entes estadual e municipal desde meados dos anos 1990.⁶⁵

Afora esse prelúdio de mudanças – ou, pelo menos, macrotendências – no setor público-estatal brasileiro, a administração pública nacional se transfigurou, 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 ideário de redes intersetoriais. O terceiro setor – atualmente, organizações da sociedade civil – caracterizava-se, na ocasião, por instituições (ONGs, OSs, OSCIPs, Fundações etc.) que se mobilizavam em torno da defesa, produção e/ou distribuição de serviços públicos e direitos sociais. Em crescimento no país desde 1990 e acumulando *expertises* em nossas questões públicas, essas organizações passavam a empreender múltiplos projetos sociais e atuavam como interlocutoras e/ou parceiras das políticas governamentais. Igualmente, o mercado, cada vez mais, aproximava-se de espaços públicos que – tradicionalmente – competiam ao Estado:

⁶⁵ Um banco de dados com novas formas de gestão e novas políticas públicas no nível subnacional do Brasil são as experiências identificadas/divulgadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania (Eaes-p-FGV, Fundação Ford e BNDES) entre 1996 e 2005.

- Seja pela abertura a que se expôs a organização público-estatal por meio da desregulamentação de atividades e da privatização de funções econômica a partir dos anos 1990,
- Seja pelos benefícios à imagem organizacional e, portanto, às condições de lucratividade – dentro do alinhamento do marketing institucional com o investimento social privado; e
- Seja pela compreensão do papel/função que pode desempenhar no zelo e promoção do interesse público, a partir das noções de governança corporativa, desenvolvimento sustentável e responsabilidade social.

Comparativamente, assim como o Estado brasileiro pós-1950 requeria – nas palavras de Benedicto Silva (na epígrafe da introdução deste livro) – “*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 1980 e intensificadas no pós-1995, requeriam tal formação para uma gestão pública plural e heterogênea marcada tanto pela afluência da reforma do aparelho 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 esse pró-ciclo público no Brasil – estatal e não-estatal – que moldaria um macroambiente favorável para o ensino de administração pública, seja no nível de formação acadêmica, seja no nível de capacitação. Os ditames da Constituição Federal de 1988 e o início da configuração de uma nova gestão pública no país requeria um perfil novo

de administrador público⁶⁶, desde as posições estratégicas até os cargos operacionais.

5.2 A expansão dos cursos de graduação em Administração Pública no Brasil no pós-1995

Em 1995 o cadastro da Sesu/MEC registrava 13 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 Administração com habilitação em AP, com destaque para os da Eaesp, Unesp, FJP. Após um decênio estas três IES se mantiveram como a tríade desse ensino, mas perante 52 bacharelados e 26 graduações tecnológicas – somando 78 cursos de graduação. Ainda, se adicionarmos os 15 cursos sequenciais desse campo do saber, totalizam-se 93 cursos superiores de administração pública em 2006, conforme o banco de dados do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Decerto, essa expansão dos cursos de graduação em Administração Pública no país no pós-1995 foi propiciada pelo macroambiente favorável à gestão pública, a qual se revigorou como práxis (campo de prática profissional) e como objeto de estudo (campo de especulação teórica) no

⁶⁶ Na literatura, esse novo administrador/gestor público foi caracterizado a partir de várias denominações e idealizações. Longo (2000), no que diz respeito ao modelo pós-burocrático no aparelho do Estado, propõe a nomenclatura e o perfil de um **dirigente público** – nem político, nem burocrata. 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 modelagem de um **cidadão-gestor** para os municípios, o qual congregaria o espírito cívico e os valores democráticos com as competências técnico-administrativas. Cavalcanti (2005), investigando a estrutura e ação em organizações públicas do país, aventa o conceito de **gerente equalizador**, baseado nas realizações de executivos públicos ante os reveses situacionais e os dilemas burocráticos.

bojo das transformações do Estado brasileiro.⁶⁷ Após a crise do Estado e a transição do paradigma da administração pública enfraquecerem esse ensino superior nos anos 1980, a agenda de reforma do Estado e o ideário da *new public management*, entre meados dos anos 1990 e 2000, (re)incentivam tal formação acadêmica.

Analisando os projetos pedagógicos de alguns desses 80 cursos superiores de AP que surgiram no período 1995-2006, verifica-se que foram as categorias da reforma do setor público-estatal e os elementos de estruturação do setor público não-estatal que balizaram suas implantações nas instituições de educação superior:

[USP] A Gestão de Políticas Públicas está diretamente ligada à formação de profissionais capazes de tomar decisões com visão estratégica no setor público. 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 em 2005).

[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

⁶⁷ Além do ensino de graduação, observa-se que o ensino de pós-graduação – *stricto sensu* e *lato sensu* – e o T&D em administração pública também se expandiram no país na mesma época. No plano da pós-graduação *stricto sensu* o aumento da produção científica foi significativo. Enquanto no EnAnpad, do ano 2000, 127 trabalhos foram apresentados na área de administração pública, sendo 40 selecionados para apresentação, no EnAnpad, de 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*, foi notável o aumento do número de cursos de especialização em administração pública e MBAs em gestão pública oferecidos pelas IES; comumente, esses cursos surgiram em convênio com órgãos públicos e funcionavam na modalidade *in company*. No que concerne o T&D, os governos avolumaram a implantação de escolas de governo – nos moldes de universidades corporativas – para responder as demandas de (re)qualificação profissional e aquisição de novas competências, incentivado pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998. Assim, a Administração Pública no Brasil, enquanto área de educação formal e executiva, crescia nas IES como opção de formação acadêmica e na própria estrutura do setor público por meio de programas de capacitação.

a formação da agenda das políticas públicas e o desenvolvimento da cidadania. (passagem no *folder* do curso em 2005).

[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).

[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 em 2004).

[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, ainda não logrou a continuidade e a universalidade necessária para superar as demandas do serviço público. (panfleto do curso em 2005).

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 gestão pública, eram as noções que, em tese, justificavam o ensino de graduação em Administração Pública no Brasil no início dos anos 2000.

Concretamente, em se tratando de ensino de graduação e considerando que essa modalidade de educação superior no país associava-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 para cargos e carreiras largas –, 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, foi a mola-mestra que impulsionou as IES a conceberem novos cursos de AP e correlatos na ocasião.

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 desde meados dos anos 1990, iniciou seu movimento de profissionalização no nível subnacional diante do aprofundamento do processo de descentralização que exigia dos governos uma maior/melhor gestão pública *vis-à-vis* os condicionantes econômicos (como a escassez de recursos financeiros), políticos (como a responsabilidade e a competição democrática) e sociais (como o controle social). Nesse processo, a nomeação de técnicos para as funções de direção/assessoramento crescia nos estados/municípios e a flexibilização das relações de trabalho dava os primeiros passos para a contratação de especialistas para trabalharem por projetos.

No setor público não-estatal, o *boom* institucional e a diversificação de objetivos – movimentos sociais, entidades associativistas, filantropia empresarial e novos arranjos administrativos como as OSs – faziam com que novas organizações da sociedade civil despontassem enquanto as já existentes modificavam seu padrão de atuação, com a improvisação cedendo lugar a uma estrutura mais organizada de trabalho; capacidade de articulação, sustentabilidade financeira, qualidade de serviços e *accountability* eram as palavras de ordem que suscitavam o profissionalismo no terceiro setor (AMARAL, 2003). O número significativo dessas entidades no país, realizando inúmeras atividades de interesse público, formava um novo mercado de trabalho na gestão pública – no entendimento do termo 'público' como não governamental.

Outrossim, o setor privado tornava-se, progressivamente, um *locus* profissional para o administrador público. Ademais das ações

sociais conduzidas diretamente pelas empresas – ou indiretamente através de suas fundações e institutos no âmbito do terceiro setor –, cresciam as áreas/departamentos de relações governamentais nas grandes empresas que atuavam em atividades reguladas pelo Estado (energia, telecomunicações, bancos etc.) e que se dedicavam à prestação de serviços públicos (concessão, terceirização e consultorias etc.). Finalmente, a internacionalização da administração pública com a formação de espaços supranacionais (como os blocos econômicos) e o aumento da governança mundial (pelos organismos multilaterais), no cerne do processo de globalização, constituiria oportunidades de trabalho na área de *international public affairs*.

Logo, é evidente que havia um crescente mercado de trabalho para administradores públicos – na acepção de formação acadêmica – no Brasil. Analogamente, assim como nos anos 1950 o ensino de graduação em administração pública surgiu com o processo de ampliação da gerência na esfera estatal no país, a partir de meados dos anos 1990 ele ressurgia com o processo de complexificação da gestão na esfera pública nacional – no Estado, no terceiro setor e no mercado – e no espaço de governança transnacional.

Sintetizando: com a expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-1995, afigurava-se um pró-ciclo nesse ensino superior, o qual sucede a letargia dos anos 1980 e dinamiza o realento do limiar dos anos noventa que caracterizaram tal habilitação no ciclo anterior (1983-1994). Concretamente, era um estágio em construção (fase embrionária do Campo de Públicas), no qual as transformações da administração pública brasileira em geral – e a demanda potencial nesse mercado de trabalho em particular – (re)oportunizaram a oferta do ensino de graduação em Administração Pública.

5.3 Radiografia dos cursos de graduação em administração pública no Brasil (1995-2006)

Em face da expansão dos cursos de graduação em administração pública no país no pós-1995, indaga-se: quais eram os tipos de cursos e para qual público-alvo se destinavam? O que explica o surgimento desses cursos em IES privadas e em IES públicas naquela época? Geograficamente, como esses cursos estavam distribuídos entre os estados? Nesta seção, a partir de estatísticas descritivas e informações qualitativas, 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.

Citamos no início da seção anterior que, em 2006, de acordo com o Inep, havia 78 cursos de graduação em Administração Pública na educação superior nacional, abrangendo os cursos de bacharelado em Administração 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 – 15 cursos no Brasil, na ocasião –, eram três os tipos de cursos superiores, destinados aos que concluíram o ensino médio, que diplomavam nesse campo do saber.

O bacharelado em administração com habilitação em AP é o curso de graduação que, tradicionalmente, oferecia 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 compartilhava um núcleo comum, que variava de um a três anos, com as demais habilitações de administração ofertadas (como exemplo, UnB e UFBA) e na minoria, seja pela inexistência de outras habilitações (como exemplo, Unesp e FJP), seja por opção pedagógica (como exemplo, Eaesp e Udesc), era ministrado de forma autônoma nos quatro anos de duração. Atinente à lei, conferia o diploma de administrador e habilitava para o exercício dessa profissão, regulada pelo sistema formado pelo Conselho Federal de Administração e seus Conselhos Regionais.

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 administração com habilitação em AP, a partir de 2007, tornar-se-iam, obrigatoriamente, ou um bacharelado em Administração Pública, ou uma linha de formação específica do bacharelado em Administração;⁶⁸ no primeiro caso, adotar-se-ia 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 poderia ser uma extensão (ou apêndice) de sua nomenclatura, mantendo-se – exclusivamente – o nome de ‘curso de administração’. Ainda em 2006 diversas IES se ajustaram à referida Resolução, por exemplo: o curso da FJP converteu-se em bacharelado em Administração Pública, ao passo que alguns outros optaram por transformar a habilitação em AP numa linha de formação específica do bacharelado em Administração – como o da Faculdade Pública Municipal de Paulínia.

Os cursos de tecnologia, por sua vez, situavam-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

⁶⁸ A Resolução CNE nº 4, de 13 de julho de 2005, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) 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 DCNs e extinguindo as habilitações. Concernente 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 Administração – entre as quais **administração de bares e restaurantes, gestão de talentos humanos e gerência esportiva** – descaracterizou tal curso. Assim, ficou definido que as IES que possuíam bacharelado em administração com uma ou mais habilitações, deveriam 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 existissem, não poderiam ser extensões do nome do curso, cuja denominação passaria a ser, restritamente, de **curso de administração**. Todavia, foi 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 tinham 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 administração, até meados de julho de 2007 todos os cursos já deveriam estar adequados às novas DCNs.

modalidade capaz de perpassar o nível superior da educação nacional. Assim como o bacharelado, o tecnológico era 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 produtivos⁶⁹. Especializado em segmentos de uma ou mais áreas profissionais com predominância de uma delas, a denominação desses cursos tanto podia (e ainda pode) ser Curso Superior de Tecnologia como Graduação Tecnológica, ambas acrescidas da área profissional e da modalidade proposta.⁷⁰ 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 eram as orientações dos cursos de tecnologia em gestão pública que surgiram no país, notadas, facilmente, em suas nomenclaturas, tais como:

- Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Serviços Públicos (ex. Univag);

⁶⁹ 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 20 foram realizadas diversas experiências de oferta desses cursos pelo país – como nos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) –, seguidos de sua extinção ou de sua conversão para cursos de duração plena. A reforma levada a cabo a partir da LDB de 1996, na medida em que propõe mais uma experiência com cursos dessa natureza, expressava, de certo modo, a continuidade da política de constituição de um modelo de ensino superior alternativo ao modelo universitário tradicional. A ideia era incentivar a oferta de cursos superiores profissionalizantes, de menor duração, centrado no ensino aplicado e em conformidade com as demandas do mundo do trabalho. (COELHO, 2002).

⁷⁰ Pelo Parecer CNE nº 406, de 5 de abril de 2001, os cursos de tecnologia foram 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.

- 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, eram cursos superiores, embora não fossem cursos de graduação. O que se buscava ao definir-se essa modalidade de ensino superior era uma formação específica em um dado ‘campo do saber’ e não em uma ‘área de conhecimento’. Por exemplo, na área de administração pública, era factível ter um curso sequencial de Gerência de Cidades, onde o escopo é específico e poderia ser tratado em um prazo mais curto. De uma maneira geral, destinavam-se à obtenção ou atualização de qualificações técnicas, profissionais ou acadêmicas. Recomendado sobretudo para o ensino de adultos com experiência laboral prévia e que ainda não tinham acesso à educação superior, esses cursos procuravam oferecer uma formação acadêmica dirigida que pudesse melhorar a qualidade da prática profissional. Do mesmo modo que os cursos de tecnologia da área profissional de gestão, a legislação exigia que os cursos sequenciais tivessem carga-horária mínima de 1.600 horas. Não obstante, não havia regulamentação curricular e aos egressos era (e ainda é) permitida apenas a admissão em cursos de pós-graduação *lato sensu*, diferente dos diplomados em nível de graduação – bacharelado e tecnológico – que poderiam (e ainda podem) ingressar também em cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

No que tange ao campo do saber em administração pública, os cursos sequenciais pelo país englobavam 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).⁷¹

Portanto, a oferta do ensino de graduação em administração pública no país no pós-1995 tanto se ampliou com a abertura de novos

⁷¹ De acordo com a Portaria MEC nº 514, de 22 de março de 2001, os nomes dos cursos sequenciais deveriam ser diferentes dos nomes dos cursos de bacharelado e de suas profissões.

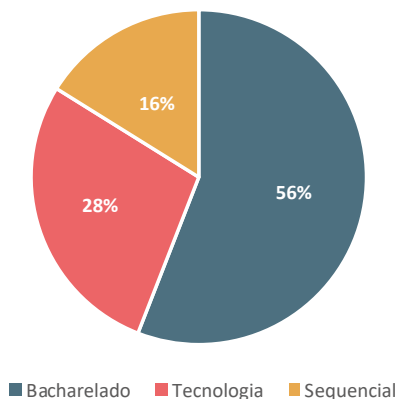
curso de bacharelado em Administração com habilitação em AP como se diversificou com a implantação de cursos de tecnologia em gestão pública – previstos pela LDB de 1996. Em adição, os cursos sequenciais, ainda que não fossem cursos de graduação, eram também uma opção que as IES podiam adotar para o ensino superior nesse campo do saber.

Na sequência, as Tabelas (e os gráficos) 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 no intervalo de tempo entre 1995 e 2006.

Tabela 1 – Número de cursos de Administração Pública, por tipo de curso, no Brasil (2006)

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

Gráfico 1 – Tipos de curso superior em Administração Pública em 2006 (%)



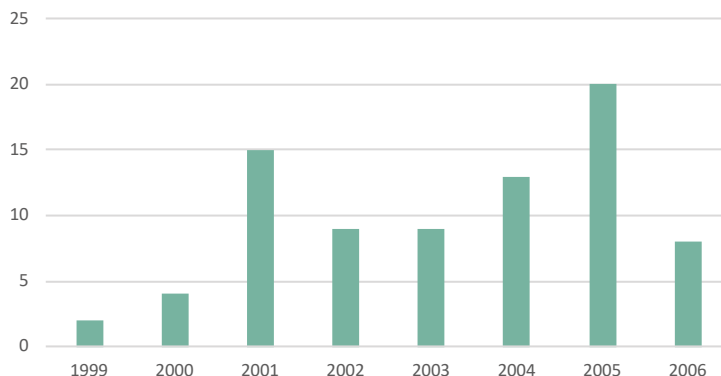
Fonte: elaboração própria, baseada em Inep (2006).

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 recenticidade da graduação tecnológica e dos cursos seqüenciais no sistema de educação superior nacional nos anos 2000. No entanto, se descontarmos desses 52 cursos de bacharelado aqueles 13 que foram criados até 1995, 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-1995 se equivale: 39 bacharelados e 41 tecnológicos e sequenciais.

Tabela 2 – Quantidade de cursos de Administração Pública no Brasil pós-1995

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%

Tabela 2 – Surgimento de cursos superiores de Administração Pública no Brasil pós-1995



Fonte: elaboração própria, baseada em Inep (2006).

Da Tabela 2, percebe-se que esses 80 cursos superiores de AP criados no pós-1995 surgiram, mormente, a partir de 2001. Tal fato se explica, presumivelmente, por dois motivos:

- 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, apenas em 2001 (Parecer CNE nº 406, de 5 de abril de 2001); e
- Além do mais, há um intervalo de tempo entre a decisão de ofertar o curso e sua implantação. Quase todas as instituições de educação superior (exceto as universidades) precisam

passar por um processo de autorização para abrir um curso, o qual requer, na melhor das hipóteses, o período de um ano.⁷²

Por conseguinte, conquanto o surgimento de cursos superiores de AP, a começar de 1999, acelerou-se 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. Nesse processo, defronte às modalidades de curso de bacharelado em Administração com habilitação em AP 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 (ou tipo de IES), vide a Tabela 3 (e o gráfico 3), em 2006 o ensino de graduação em AP no país abarcava desde cursos voltados para uma formação acadêmica condizente com a preparação de uma ‘média e alta burocracia’ até cursos destinados à educação para o trabalho e customizados para a burocracia operacional e a *street level bureaucracy*.

Por um lado, havia IES tradicionais, de abrangência estadual ou mesmo nacional, que ofereciam o curso de bacharelado em Administração 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

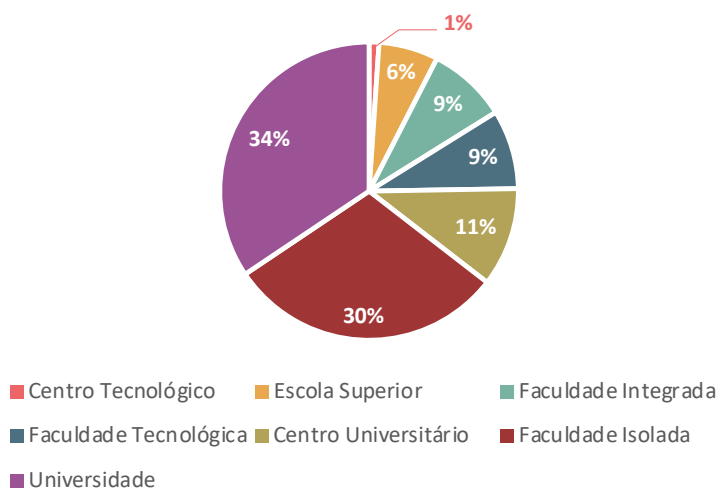
⁷² O processo de autorização é necessário para as instituições não-universitárias, ou seja, faculdades integradas, faculdades isoladas, faculdades tecnológicas, centros tecnológicos e escolas superiores. Essas IES devem submeter suas propostas de criação de cursos de graduação – bacharelado e tecnológico – e cursos sequenciais a instâncias superiores (MEC) 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.

à concorrência do processo seletivo (vestibular), esses cursos acabavam recrutando um público jovem, recém-egresso do ensino médio e, predominantemente, oriundo da rede de ensino particular; por exemplo: Eaes, Unesp, FJP e USP. Por outro lado, havia IES novas, de vocação local ou regional, que ofertavam 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 era composto, majoritariamente, por pessoas já atuantes na administração pública e áreas afins, a maioria sem formação de nível superior, que desejavam uma qualificação profissional mais rápida e de cunho aplicado: por exemplo: ETFTO, Unimontes, Unoesc e UEA.

Tabela 3 – Número de cursos de Administração Pública, por tipo de IES, no Brasil (2006)

Tipo de IES	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%

Gráfico 3 – Org. Adm. das IES ofertantes de cursos de AP em 2006 (%)



Fonte: elaboração própria, baseada em Inep (2006).

Ilustrativamente, entre os cursos superiores de AP que surgiram no país no pós-1995, 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 (fundada no final da década de 1990).

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, foi um exemplo de projeto inovador no ensino superior de administração pública no Brasil em meados dos anos 2000. Como o estatuto da universidade proíbe a oferta de dois cursos iguais no mesmo município, diante da já existência do bacharelado em administração na FEA e sendo o curso de AP uma habilitação de Administração, a Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) concebeu, então, uma graduação em gestão de 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 – visava, de acordo com o seu projeto pedagógico de 2005, tanto preparar lideranças com inteligência estratégica comprometidas com o bom funcionamento das instituições públicas, bem 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 própria, baseada em entrevista e no projeto pedagógico do curso.

* Trecho de entrevista realizada pelo autor.

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 em 2003, o curso objetivava “(...) 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 1.620 horas-aula distribuídas em dois anos e meio, o curso era 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 era ofertado, esse curso superior era, 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 própria, baseada em depoimento e no projeto pedagógico do curso.

* Passagem de depoimento coletado pelo autor.

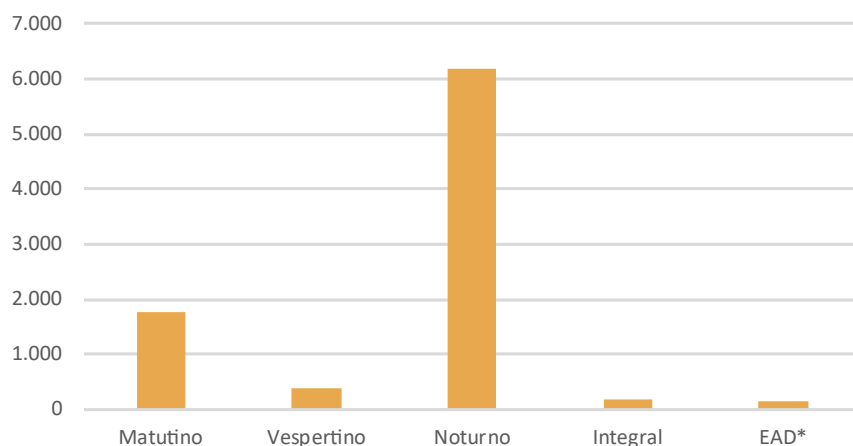
Os casos do bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e do sequencial de Gestão Pública da Universidade Estadual de Goiás são exemplos de cursos superiores de AP com objetivos educacionais diametralmente opostos que, *per se*, revelam a variedade do público-alvo desse ensino no país em meados dos anos 2000. Em um extremo, o curso da USP buscava atrair 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 focalizava a qualificação profissional de funcionários públicos de nível operacional que aspiravam aos cargos de chefia (funções gratificadas de baixa gerência).

Em que pese essa heterogeneidade de tipos de curso e perfis de alunos, importante em um país em que a realidade da administração pública já se mostrava 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 era, 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% eram ofertados em período noturno, favorecendo o aluno-trabalhador – tal como ocorria (em ainda ocorre) no ensino de Administração de Empresas, Ciências Contábeis e Direito.

Tabela 4 – Quantidade de vagas/turno dos cursos de Administração Pública no Brasil (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%

Gráfico 4 – Quantidade de vagas/turno dos cursos de Administração Pública no Brasil (2006)



Fonte: elaboração própria, baseada em Inep (2006).

* Abreviatura de Educação à Distância

Ademais, não se pode contestar que uma das explicações para essa alta incidência de vagas no noturno decorria do predomínio de IES

privadas na oferta do ensino de graduação em Administração Pública no país na ocasião. No que se refere às categorias administrativas (ou formas de natureza jurídica) das instituições de ensino que ofertavam cursos superiores de Administração Pública no Brasil, a Tabela 5 demonstra que 76% dos cursos, em 2006, eram oferecidos por IES mantidas/administradas por pessoas jurídicas de direito privado e que as IES públicas – federais, estaduais e municipais – eram responsáveis pelos 24% restantes.

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, era, certamente, uma das razões – senão a principal – para o surgimento de cursos de graduação em AP (e correlatos) nessa categoria administrativa de IES. A título de ilustração, as passagens abaixo mostram 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 eram alguns dos nichos de mercado que as faculdades/universidades particulares buscavam 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 em 2006).

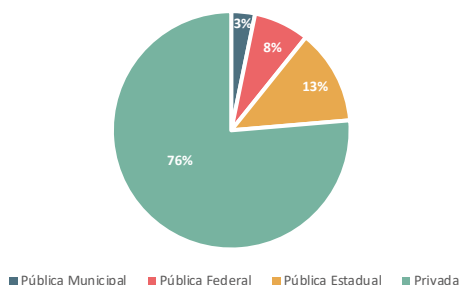
[Unoesc] O objetivo geral do curso da UNOESC é favorecer a capacitação continuada de agentes públicos – dirigentes, gerentes e demais servidores públicos –, dotando-os com visão sistêmica e empreendedora (...) para planejar, gerir e avaliar projetos públicos. (passagem no *site* do curso em 2006).

[Unicampo] Além da gestão de órgãos públicos, a habilitação em administração pública visa desenvolver aptidões para a gestão de organizações não-governamentais (o chamado 3º setor) e de empresas que intermedeiam serviços junto ao setor público. (passagem no *site* do curso em 2006).

Tabela 5 – Número de cursos de Administração Pública, por categoria administrativa de IES, no Brasil (2006)

Categoria Administrativa	Número	(%)
Pública Municipal	3	3,23%
Pública Federal	7	7,53%
Pública Estadual	12	12,90%
Privada	71	76,34%
TOTAL	93	100,00%

Gráfico 5 – Cat. Adm das IES ofertantes de cursos de AP em 2006 (%)



Fonte: elaboração própria, baseada em Inep (2006).

Cabe salientar que uma prática corriqueira dos cursos de bacharelado, tecnologia e sequencial em AP ofertados por IES privadas naquela época, explicitamente posicionados para o atendimento de demandas regionais e/ou locais de qualificação profissional de funcionários públicos em período noturno, era 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/ou co-financiar o curso, viabilizando sua oferta. Esse era o caso, por exemplo, do curso superior de formação específica em Gestão Pública do Centro Universitário Monte Serrat (Unimonte), “(...) 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 em 2006).⁷³

Nas instituições de ensino públicas, por sua vez, a abertura de cursos de graduação em administração pública e correlatos no pós-1995 se explica em alguma medida 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 e da Udesc (veja-se o box 4), bem como o curso sequencial da Ufam. Outra razão para tal foi a iniciativa de departamentos (ou grupos de professores) 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; dessa situação nasceram o curso de bacharelado da USP e os cursos de tecnologia do Cefet-AL e da ETF-TO.

⁷³ 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 na mesma época

Box 4 – Casos de IES públicas que criaram cursos de Adm. Pública por indução de governos

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.

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 Camburiú; 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 coprodução de serviços públicos para a sociedade, diferente dos cursos convencionais que focam a gestão interna de órgãos públicos.” *

Fonte: elaboração própria, baseada em documentos e depoimentos.

* Trechos de depoimentos coletados pelo autor.

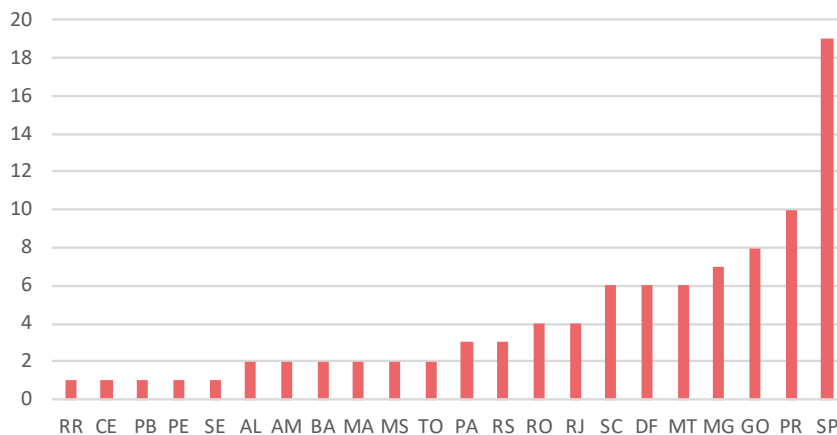
Ao contrário do final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, quando o ensino de graduação em administração pública se irradiava pelo país por meio das universidades federais – sob os auspícios do MEC e da assistência técnica norte-americana (USAID) –, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, em relação às IES públicas, tal ensino se revivificou por intermédio de instituições de ensino estaduais – em alguns casos, a partir da aspiração do governo do estado. Dos 13 cursos superiores de AP que surgiram em IES mantidas/administradas pelo poder público entre 1995 e 2006, sete eram ofertados por universidades estaduais.

No que diz respeito à distribuição geográfica desse ensino superior pelo território nacional, a Tabela 6 confirma sua presença, em 2006, 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 Administração Pública, por unidade da federação, no Brasil (2006)

UF	Quant.	%
RR	1	1,08%
CE	1	1,08%
PB	1	1,08%
PE	1	1,08%
SE	1	1,08%
AL	2	2,15%
AM	2	2,15%
BA	2	2,15%
MA	2	2,15%
MS	2	2,15%
TO	2	2,15%
PA	3	3,23%
RS	3	3,23%
RO	4	4,30%
RJ	4	4,30%
SC	6	6,45%
DF	6	6,45%
MT	6	6,45%
MG	7	7,53%
GO	8	8,60%
PR	10	10,75%
SP	19	20,43%
TOTAL	93	100,00%

Gráfico 6 – Número de cursos de Administração Pública por unidade da federação em 2006



Fonte: elaboração própria, baseada em 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 tradicionais (Eaesp-FGV e FCL-Unesp em São Paulo, EG-FJP⁷⁴ em Minas Gerais e UnB no Distrito Federal) 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 nesse 4º. Ciclo (1995-2006). Chama atenção, porém, a quantidade de cursos superiores de Administração Pública então oferecidos nos Estados de Goiás e do Mato Grosso (oito e seis, respectivamente). Nessas unidades da federação, uma das possíveis interpretações para tal oferta foi a institucionalização da carreira de gestor público no âmbito de seus governos estaduais na virada do século, seguindo os moldes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no Governo Federal.⁷⁵

Independente da unidade da federação, pelos dados do Inep (2006) se visualiza, adicionalmente, que os cursos de AP criados no pós-1995 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 anunciavam:

[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 em 2006).

[Ufam – Presidente Figueiredo/AM] O Curso Superior de Formação

⁷⁴ Por exemplo, citam-se os cursos superiores de AP da Famig e da UNI-BH, ambos em Belo Horizonte, que foram concebidos/implantados por egressos do bacharelado da Fundação João Pinheiro (FJP).

⁷⁵ O bacharelado em Administração com habilitação em AP da Faculdade Alves Faria (Alfa) em Goiânia, é um exemplo de curso cuja elaboração/instalação no biênio 2001-2002 foi estimulada pelo apelo da, então, recém-criada carreira de gestor público no governo do Estado de Goiás no início dos anos 2000.

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 em 2006).

[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 em 2006).

Em outras palavras, mediante a crescente necessidade de formação profissional para a gestão local no Brasil, o ensino de graduação em Administração Pública dava os primeiros passos para rumo ao um processo de interiorização.

Em conclusão, ante um panorama doméstico que reanimou a oferta de cursos de graduação em Administração Pública e correlatos nas IES desde o final dos anos noventa, esse 4º. Ciclo distinguiu-se pela quadruplicação do número de cursos de bacharelado em Administração 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 – no período entre 1995 e 2006.

Mesmo ciente de que em algumas IES privadas esses cursos ficaram inertes por falta de alunos (e em muitos casos foram rapidamente descontinuados), o ressurgimento do ensino de graduação em Administração Pública no país foi expressivo na virada do século. Se comparado aos Estados Unidos, berço disciplinar da *public administration*, o número de cursos superiores de AP no Brasil em 2006 – total de 93 – era significativo, conforme informações do box 5.

Box 5 – Panorama do ensino superior de Administração Pública nos EUA nos anos 2000

O ensino superior de administração pública nos Estados Unidos sempre focalizou os cursos em nível de pós-graduação (*graduate*), isto é, mestrados profissionalizantes ou acadêmicos e doutorados. Em meados dos anos 2000, dos cursos superiores com titulação em *public administration* (e áreas afins) neste país, mais de 85% eram oferecidos como pós-graduação. De acordo com a *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NAASPA), havia 294 cursos de *Master of Public Administration* (MPA) contra 43 cursos de *undergraduates* (*bachelor of arts* e *bachelor of sciences*) nesse campo do saber.

A hegemonia de cursos de AP em nível de pós-graduação nesse país se explica tanto pela forma como está organizado, historicamente, 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 dividiam em três macro-orientações no início dos anos 2000, 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 (por exemplo: estudos urbanos, desenvolvimento regional, saúde pública, política e relações internacionais, política educacional etc.).

Fonte: elaboração própria, baseada na NAASPA (2006).

* No 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 de cunho geral, pautada em vertentes humanísticas, científicas e artísticas.

Se do ponto de vista quantitativo era possível traçar um paralelo entre o número de cursos de graduação em Administração Pública nos EUA e no Brasil em meados dos anos 2000, sob o prisma qualitativo, obviamente, tal cotejo era inoperável. Enquanto naquela nação o ensino superior de AP secular já alcançara desde o pós-guerra o seu ‘lugar’ como área de ensino e pesquisa, em nosso país a academia de Administração Pública, sobretudo o ensino de graduação, matinha-se dependente da matriz curricular de Administração de Empresas e se defrontava com alguns entraves como: identidade difusa, dicotomia política-administração, mimetismo de gestão empresarial, escassez de material didático (adequado às especificidades da administração pública) e carência de corpo docente com formação acadêmica em gestão pública.⁷⁶

Enfim, nesse 4º Ciclo, talvez, a abertura de um curso de graduação em AP na mais importante universidade brasileira (USP) e a criação de novos cursos de AP em algumas instituições de ensino públicas estaduais (como, por exemplo, a UEA, a UEG e a Udesc) foram ocorrências tão ou mais emblemáticas que, simplesmente, a quantidade bruta de cursos que surgiram no pós-1995.

Esse processo de criação de novos cursos de graduação em AP em algumas IES públicas naquele momento, de alguma maneira, era um prenúncio da gestação do Campo de Públicas no país na transição da primeira para a segunda década do século 21. Este, por sua vez, seria impulsionado também pelo surgimento de dezenas de cursos de bacharelado e graduação tecnológica em AP nas universidades federais, aproveitando-se da janela de oportunidade do programa de reestruturação e expansão dessas IES – o Reuni – conduzido pelo MEC no segundo mandato do governo Lula. Naturalmente, a busca por um espaço institucional para essa formação acadêmica, tal como a aprovação

⁷⁶ Esses são alguns óbices abordados por este autor, em 2008, no artigo *A problemática atual do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil*, publicado no periódico Cadernos Ebape. O texto, baseado no estudo de caso múltiplo dos bacharelados de Administração Pública da Eaesp-FGV, FLC-Unesp e EG-FJP, expõe e discute diversas lacunas/limites referentes à formação acadêmica nos cursos de graduação em AP do país. Ver Coelho (2008).

de Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Administração Pública (apartadas da DCN de Administração de Empresas), seria uma das pautas que integraria esses novos cursos em torno de um processo de ação coletiva – constituindo um movimento em prol do ensino de Administração/Gestão/Políticas Pública(s) no país, composto por coordenadores, professores, alunos e egressos.

Alguns breves apontamentos sobre o estágio de construção corrente do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil – desde 2007 e sob o escudo do Campo de Públicas – serão tecidos nas considerações finais deste livro, a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS – OS ANOS CORRENTES: BREVES APONTAMENTOS SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAMPO DE PÚBLICAS NO BRASIL (2007-2019)

Este livro, fruto da tese de doutorado do autor, constrói no decorrer de seus cinco capítulos uma linha do tempo descritivo-analítica da pré-história e dos ciclos do ensino de graduação em administração pública no Brasil, interpretando a trajetória dessa formação acadêmica como variável dependente das vicissitudes do Estado nacional e das conformações do campo do saber em Administração Pública no país no século 20.

Ressalta-se que a importância de uma obra dessa natureza reside na contribuição para a construção de uma memória do campo do saber em Administração Pública no Brasil, em geral, e do seu ensino e pesquisa, em particular. Se adotadas como embasamento histórico, a narrativa e algumas explicações deste livro perfazem um constructo para se refletir, retrospectivamente, sobre o ensino de graduação em Administração Pública no país. Indubitavelmente, qualquer debate, investigação e política – em nível acadêmico – em torno desse objeto de estudo no presente, sem essas referências do passado, tende a resultar em uma compreensão e/ou intervenção falha e/ou incompleta.

A importância desse horizonte temporal (1952-2006) e de sua periodização em quatro ciclos baseada em uma sequência de eventos, além dos seus antecedentes (1854-1952), mostram que a história do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil importa e pode referenciar as discussões/decisões do Campo de Públicas – nos anos correntes – à luz das experiências e lições, e dos acertos e erros, da formação acadêmica predecessora no país, qual seja: o bacharelado em AP no século 20.

Breves apontamentos sobre a institucionalização do Campo de Públicas desde 2007

O termo 'Campo de Públicas' surgiu no ato de uma audiência pública no Conselho Nacional de Educação (CNE) em abril de 2010 para se discutir, pela primeira vez, a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de graduação em Administração Pública e conexos – como os bacharelados em gestão pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas e gestão social. Na ocasião, os 14 representantes (coordenadores e docentes) de cursos presentes aprovaram tal expressão, sugerida pelo Prof. Valdemir Pires (FCL-Unesp) como uma identidade para integrá-los e mobilizar os professores, alunos e egressos em torno da aprovação das DCN.⁷⁷

Como demonstrado no capítulo 5, a partir da década de 2000 verifica-se o aumento da quantidade de cursos de graduação – bacharelados e tecnológicos – em Administração Pública e similares no país. Em resumo, adiciona-se aos cursos que abriram entre 1995 e 2006 a expansão dessa formação acadêmica nas universidades federais, com o apoio do Reuni, a partir de 2007. Ademais, a conformação de um espaço público ampliado no Brasil (Estado rede) e a ampliação da gestão e políticas públicas nos três níveis de governo como *locus* profissional amparou esse renascer da educação superior em Administração Pública, agora, com novas nomenclaturas e sob um *design* multidisciplinar com contribuições, por exemplo, de departamentos de Administração, Ciência Política, Sociologia, Economia, Direito e Planejamento Urbano.

Ilustrativamente, surgiram cursos de Gestão de Políticas Públicas ou correlatos – Gestão Pública, Políticas Públicas e Gestão Social –, tais como os ofertados pela USP, UnB, UFRN, UFABC, UFMG, UFRGS, UFPR, UFRJ, UFF, UFC e UFCA – que são bacharelados ou tecnológicos (como os da UFBAe UFCG) interdisciplinares que almejam uma formação acadêmica tecnopolítica. Esses cursos e os de Administração Pública (tais como os

⁷⁷ Um texto que descreve todo o movimento constitutivo do Campo de Públicas é o artigo de Pires et al (2014).

ofertados pela FGV-SP, Unesp, FJP, Unicamp, Udesc, UFRRJ, Ufla, Unifal, Unilab), em 2019, somam cerca de 50 graduações no país, considerando tão somente a oferta de instituições de educação superior (IES) públicas e na modalidade presencial.⁷⁸

Diante desse movimento, o CNE, após diversas contendas entre o Campo de Públicas e o Sistema CFA (e a Angrad) entre 2010 e 2013, publicou em 2014 as DCN para os cursos de graduação em Administração Pública e correlatos no país, reconhecendo a identidade desse campo do saber no que se refere à formação acadêmica. Pela Resolução nº 1 (art. 1º.), de 13 de janeiro de 2014 do CNE, ficam instituídas as DCN do curso de graduação em AP " (...) que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas".

No sistema de pós-graduação nacional, os cursos de mestrado e doutorado em Administração/Gestão/Políticas Públicas(s), por sua vez, se diversificaram e são encontrados com tais denominações em sete áreas de avaliação da Capes, a saber: Administração, Ciência Política, Sociologia, Economia, Serviço Social, Planejamento Urbano e Interdisciplinar. De acordo com Fadul *et al.* (2014), em meados desta década, havia em torno de 50 programas de pós-graduação *stricto sensu* nesse campo do saber no país, destacando-se o crescimento dos mestrados profissionais que foram moldados para atender a demanda de funcionários públicos e de organizações públicas por especialização em gestão/políticas pública(s). Em 2016, como resultado de uma articulação entre a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e a coordenação de Administração, Ciências Contábeis e Turismo da Capes, incluiu-se o termo Administração

⁷⁸ Registra-se, adicionalmente, a existência de cerca de 200 cursos de graduação em AP ofertados na modalidade presencial em instituições de ensino privadas e na modalidade de educação à distância nas IES privadas e públicas. Estima-se que os 250 cursos de graduação do Campo de Públicas tenham, aproximadamente, 50.000 alunos matriculados na atualidade. Para uma apresentação de 18 desses cursos, ver a obra organizada por Vendramini e Almeida (2017), intitulada *Pionerismo, Renovação e Desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil*.

Pública na nomenclatura (Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo), reconhecendo a identidade dos programas de pós-graduação em AP nessa área de avaliação.

Retornando ao ensino de graduação em Administração Pública, o período pós-2007 emerge como um 5º Ciclo dessa formação acadêmica no Brasil, baseado na institucionalização do Campo de Públicas no país. Abaixo, no Quadro 16, os principais marcos desse processo – nos últimos 13 anos – são apontados, cronologicamente, como forma de desfecho deste livro.

Quadro 16 – Principais marcos do processo de institucionalização do Campo de Públicas

Ano	Principais marcos
2007	Realização do I Fórum de Coordenadores de Cursos de Graduação em Adm./ Gestão Pública no âmbito do VI Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública (Eneap), realizado em Florianópolis/SC. Fundação da federação dos estudantes – a Feneap – no decorrer do Eneap.
2010	Audiência Pública realizada no Conselho Nacional de Educação (CNE) no mês de abril, em prol da elaboração de uma DCN para o bacharelado em AP; e Carta de Balneário Camburiú, resultado da articulação de docentes que participaram do Fórum de Coordenadores no IX Eneap.
2011	Estruturação de uma rede virtual do Campo de Públicas, constituindo um movimento, apoiado em <i>mailings</i> , rede social e blog. Início de um processo de articulação em defesa das DCN de Administração Pública a partir de um recurso interposto pelo CFA contrário à homologação.
2013	Realização do XII Eneap, em Caeté/MG, com mudança simbólica do nome para <i>Encontro Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas, com presença de conselheiro do CNE. Em outubro de 2013, o plenário do CNE votou contra o recurso do CFA e a favor das DCN de AP.</i>
2014	Publicação das DCN de Administração Pública, em janeiro de 2014. Formação de uma equipe interinstitucional de professores do Campo de Públicas para dialogar com o MEC/Inep sobre os processos avaliativos dos cursos de graduação desse campo do saber a partir das DCN. Realização do primeiro Encontro Regional de Estudantes, para além do Eneap (nacional), em São Paulo.
2015	Fundação da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), em março (Natal/RN). Realização do I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em dezembro (Brasília/DF). Realização da primeira edição do Enade de AP.

2016	Fundação da Pro Pública Brasil – Associação Brasileira de Profissionais e Egressos dos Cursos do Campo de Públicas. Implementação do Projeto Mais Gestores, concebido pela Feneap, como um programa de residência municipal em Santa Catarina, levado a cabo pela Ena/SC com a Udesc.
2017	Alteração do nome da Feneap para Fenecap – Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas. Lançamento do Fundo Campo de Públicas, inspirado no modelo de endowment, para apoiar projetos de pesquisa e extensão que promovam o Campo de Públicas.
2018	Reconhecimento de uma multiinstitucionalidade em torno do Campo de Públicas a partir da relação entre as diversas organizações que orbitam em torno do ensino e da pesquisa nesse campo do saber (ANEPCP, SBAP, Fenecap etc.) Realização da segunda edição do Enade de AP.
2019	Cinco anos das DCN de Administração Pública, completados em janeiro de 2019. Ano simbólico para a realização de balanços sobre a institucionalização do Campo de Públicas, seja para uma avaliação de implementação das DCN nos cursos de graduação, seja para uma análise da inserção profissional dos egressos (incluindo as contendas em torno do registro profissional com o CFA).

Fonte: elaboração própria, baseada em Pires et al. (2014) e observação-participante.

Esses são alguns dos fatos que, na opinião deste autor, merecem ser aprofundados em estudos futuros pelos acadêmicos brasileiros de Administração/Gestão Pública em prol da continuidade da construção da memória do ensino de graduação em nosso campo do saber.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

ANDRADE, R. *O ensino de administração: história e diagnóstico*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1995.

BAILEY, S. O progresso da Administração Pública como disciplina nas universidades norte-americanas. Documento apresentado na Conferência Aspa/Ladac-FGV, realizada no Rio de Janeiro, em novembro de 1967. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1968.

BAUZER, R. Formação para a administração pública: seleção de candidatos ao curso superior de graduação da Ebap. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 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*. Rio de Janeiro: Ebap, n. 63, 1967.

_____. Formação para a administração pública: um estudo sobre escolha ocupacional e preparação profissional. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ebap, n. 77, 1970.

BOMENY, H; MOTTA, M. (org.). *A Escola que faz Escola: Ebape – 50 anos (depoimentos ao CPDOC)*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

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.

BRASIL. *Lei nº 4.769, de 09 de setembro de 1965* - dispõe sobre o exercício da profissão de Administrador e dá outras providências. Brasília, 1965.

_____. *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. Brasília, 1967.

_____. *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. Brasília, 1985.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996* – institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

BRASILIENSE-CARNEIRO, J. *Formação profissional para administração municipal no Brasil: a experiência do IBAM*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002.

BRASILIENSE-CARNEIRO, J.; AMORIM, A. (org). *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. O administrador profissional e as perspectivas da sociedade brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, set. 1965.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A sociedade estatal e a tecnobucracia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

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./abr. 1965.

CANABRAVA, A (org.). *A história da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (1946-1981)*. São Paulo: FEA-USP, 1984.

CARVALHO, J. *Ebap: as experiment in institution building*. Tese (Doutorado em Administração) - University of Southern California. São Paulo, 1967.

CARVALHO, M. Treinamento de administradores públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, edição extra, 1981.

CASTRO, M. H.; PINHEIRO, M. L; MACHADO, E. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública. *Revista do Serviço Público*, ago./set. 1994.

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.

_____. *O gerente equalizador: estratégias de gestão no setor público*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

CKAGNAZAROFF, I. *Ensino de administração pública no Brasil*. Cadernos de Textos: Fundação João Pinheiro, n. 2, 1997.

COELHO, F. *A educação profissional no Brasil entre o Estado e a sociedade civil: evolução, debate atual e experiência recente*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2002.

_____. *Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública - em nível de graduação - no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2006.

_____. A problemática atual do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. *Revista Cadernos Ebape*, edição especial, 2008.

COELHO, Fernando S.; NICOLINI, Alexandre M. Como tudo começou? Apontamentos históricos sobre a implantação do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1952-1965). *Revista Temas de Administração Pública*, jul./dez. 2011.

- CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 3. Recomendações e conclusões. *Revista de Administração Pública*, jul./dez, 1967.
- CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO (CFA). *Manual de formação do administrador: guia de formação acadêmica e orientação profissional*. Brasília, CFA. 1994.
- CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (CFE). *Parecer nº. 307/1966, de 8 de julho de 1966*. Brasília, 1966.
- CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CRA-RJ) (org.). 40 anos de Administração. In: *Revista do Conselho Regional de Administração*, setembro de 2005. (edição especial).
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). *Ensino superior: cursos e estabelecimentos*. Brasília, 1967.
- COSTA, J. *Fundação Getúlio Vargas: pioneirismo a serviço do desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1986.
- COVRE, M. L. *A formação e a ideologia do administrador de empresas*. São Paulo: Ed. Cortez, 1991.
- 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.
- D'ARAÚJO, M. *Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- 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.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). *Relatório do Encontro de Instituições de Formação e Pesquisa em Administração Pública*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1992. (Mimeografado).
- FADUL, E.; COELHO, F.; LUSTOSA DA COSTA, F.; GOMES, R. Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, set./out, 2014.
- 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. FGV, 2006.
- FERRARI, A. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. *Revista Brasileira de Inovação*, jan./jun., 2002.
- FERRAZ, S. *Estratégias de desenvolvimento local e mercado de trabalho: a emergência de um campo profissional*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2000.
- FISCHER, T. *O ensino de Administração Pública no Brasil: os ideais de desenvolvimento e as dimensões de racionalidade (1948-1984)*. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1984.

_____. 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.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Escola de Brasileira de Administração Pública. *A Escola Brasileira de Administração Pública e suas atividades em 1952 e 1953*. Rio de Janeiro: 1954. (Mimeografado).

_____. Escola de Brasileira de Administração Pública. *Regimento da Ebp*. Rio de Janeiro: 1980 (Mimeografado).

GAETANI, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, out./dez. 1999.

GRAHAM, G. *Education for Public Administration*. Chicago: Public Administration Service, 1941. (Mimeografado).

GUERREIRO, B. et al. Formação acadêmico-profissional do Administrador. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1968.

GUERREIRO RAMOS, A. *Administração e estratégia de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1968.

_____. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1970.

HUGHES, O. *Public Management & Administration*. New York: Martin's Press, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (Inep). *Cadastro Nacional da Educação Superior em 2006*. Brasília, 2006. (Banco de dados eletrônico).

INSTITUTO ROBERTO SIMONSEN. *Profissões e cursos de formação no Brasil*. São Paulo, Ed. Melhoramentos, 1969.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SCHOOLS AND INSTITUTES OF PUBLIC ADMINISTRATION. *Guidelines and standards for curricular development for Public Administration/Public Management*. 1982. (Mimeografado).

JOHNSON, J. Carreiras públicas e a nova classe profissional. *Revista de Administração Pública*, out./dez. 1977.

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.

KLIKSBERG, B. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México D.F: Clad, Inap, Fondo de Cultura Económica, 1983.

LEVY, E. *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*. Brasília: texto para discussão da Enap, n. 19, 1997.

LIPSKY, M. *Street level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

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*. Rio de Janeiro: Ebap, n. 18, 1954.
- 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. FGV, 1970.
- MACHADO DA SILVA, C.; AMBONI, N.; CUNHA, V. Produção científica em administração pública: período 1983-1988. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD, 14.*, Belo Horizonte, 1989. *Anais...* Rio de Janeiro, 1989.
- MARIA, C. *Meritocracia a brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000.
- MARTIN, R. A ambiência da administração pública. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ebap, n. 31, 1955.
- MARTINS, C. *Le nouvel enseignement supérieur au Brésil*. Tese (doutorado) – Universidade de Paris, Paris, 1986.
- _____. Surgimento e expansão dos cursos de Administração no Brasil (1952-1983). *Revista Educação e Sociedade*, jul. 1989.
- MELO, M. Estado, governo e políticas públicas. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - Anpocs, 22.*, Anais... Caxambu, 1998.
- MEZZOMO KEINERT, T. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, mai./jun. 1994.
- _____. *Análise das propostas dos cursos de Administração Pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento*. São Paulo: FGV/NPP, 1996. (Série Relatório de Pesquisa, 3).
- _____. *Do aparelho estatal ao interesse público: crise e mudança de paradigma na produção técnico-científica em administração pública no Brasil (1937-1997)*. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1998.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA – MEC. *Resolução s/n, de 8 de julho de 1966 (baseada no Parecer nº 307/1966 do CFE)* – institui o currículo mínimo do bacharelado em Administração. Brasília, 1966.
- _____. *Sinopse estatística do ensino superior*. Brasília, 1966.
- _____. *Resolução do CFE nº2, de 4 de outubro de 1993* – institui o currículo pleno dos cursos de graduação em administração e dá outras providências. Brasília, 1993.
- _____. *Resolução do CNE 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).
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA. *Obras completas de Rui Barbosa, Reforma do Ensino Secundário e Superior*. Rio de Janeiro: 1942.
- MIRA Y LOPES, E. A profissiografia do administrador. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ebap, n. 30, 1955.
- MOITINHO, A. *Ciência da Administração*. Rio de Janeiro: Ed. Paulo de Azevedo, 1950.

MONTEIRO JR, S. *O currículo por tema como alternativa ao currículo dos cursos de Administração*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1995.

MOORE, R; HILMAN, 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.

MUÑOZ AMATO, P. *Introdução à Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1958.

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.

NATIONAL AMERICAN ASSOCIATION OF SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND AFFAIRS - NASPAA. *Graduate schools programs in public administration and affairs in USA*. Washington: NASPAA, 1974.

NOGUEIRA, 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.

NICOLINI, A. *Aprender a governar: aprendizagem formal e informal no contexto das carreiras de governo*. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

NICOLINI, A; FISCHER, T. Trajetória e tendências do ensino de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público. In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração* - EnAnpad, 31., Anais... Rio de Janeiro, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Manual de Administración Pública: conceptos e prácticas modernos especialmente en relación con los países em desarrollo*. Nova York: ONU, 1961.

PACHECO, R. 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.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*, jan./mar. 2005.

PIRES, V.; MIDDLEJ, S.; FONSECA, S.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, jul./set., 2014.

PRESTES MOTTA, F. A questão da formação do Administrador. *Revista de Administração de Empresas*, 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.

SCHOMMER, P. Gestão Pública no Brasil: notícias do teatro de operações - pensata. *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. (Mimeografado).
- SCHWARTZMAN, S. *et al. Tempos de Capanema*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2000.
- 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 Getúlio Vargas, 1952. (mimeografado).
- _____. Gênese do ensino de administração pública no Brasil. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ebap, n. 49, 1958.
- SIQUEIRA, M. O papel das disciplinas de embasamento na formação acadêmica de administradores. *Revista de Administração de Empresas*, jan./mar. 1987.
- SOARES, V. B. *et al.* O Perfil e a formação do administrador público: uma análise curricular em seis instituições de ensino superior do Brasil. In: *Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade - EnEPQ, 2.*, Curitiba, 2009. *Anais...* Curitiba, 2009.
- 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.
- 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 (1964-1981)*. São Paulo, FEA-USP, 1984.
- VENDRAMINI, P.; ALMEIDA, L. (org.). *Pionerismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil*. Florianópolis: Ed. Udesc, 2017.
- VIEIRA, P. O ensino de administração em nível de graduação. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1976.
- VILHENA, R.; MARTINS, H.; MARINI, C.. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- VIZEU, F. *Management no Brasil em perspectiva histórica: o projeto do Idort nas décadas de 1930 e 1940*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2008.
- VOCINO, T.; HEIMOVICS, R. (org.). *Public Administration education in transition*. New York: Marcel Dekker, 1982.
- WAHRLICH, B. Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, jul./dez. 1967.
- _____. Evolução das Ciências Administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, jan./mar. 1979.
- WALDO, D. *O estudo da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1964.

