

# Desafios, Vicissitudes e Possibilidades do Campo de Públicas no Brasil

## Challenges, Vicissitudes and Possibilities of “Public Fields” in Brazil

*Vinicius Boechat Tinoco*<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é contribuir com o debate sobre o que vem se desenhando nos últimos 10 anos como Campo de Públicas (CP) no Brasil (entendido como objeto de estudo e área de conhecimento multidisciplinar) e refletir sobre alguns de seus desafios, vicissitudes e possibilidades, como é o da perspectiva de atuação profissional. Para isso, foram analisados e sistematizados documentos, dados e informações de 29 bacharelados presenciais de modo a melhor compreender a “unidade na diversidade” destes cursos. Como resultado, indica alguns desafios, possibilidades e perspectivas estratégicas para os diferentes atores que compõem essa incipiente área do conhecimento.

**Palavras-chave:** Campo de Públicas; Desafios; Vicissitudes; Possibilidades.

**Abstract:** The paper aims to contribute to the debate on what comes to drawing the last 10 years as a “Public Fields” in Brazil (understood as an object of study and multidisciplinary knowledge area) and reflect on some of its challenges and possibilities, such as the professional performance perspective. For this, we analyzed and systematized documents, data and information of 29 bachelors in order to better understand the “unity in diversity” of these courses. As a result, indicates some challenges, opportunities and strategic perspectives for the different actors in this new area of knowledge.

**Keywords:** Public Fields; Challenges; Vicissitudes; Possibilities.

---

<sup>1</sup> Licenciado em Física (UCB), Especialista em Administração Pública (UFRGS), Mestre em Desenvolvimento Regional (UFAL) e Doutorando em Políticas Públicas (UFRJ). É servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (SEPLAG/RJ) e professor do curso de pós-graduação em Administração Pública da Fundação CEPERJ do estado do Rio de Janeiro. E-mail: tinocoboechat@gmail.com.

## 1. Introdução

De maneira geral, o presente texto tem como objetivo contribuir com o debate sobre o ensino e pesquisa em Administração Pública no Brasil que toma força nos últimos 15 anos. Mais especificamente, discute aspectos sobre o que vem sendo concebido como Campo de Públicas (CP), entendido como objeto de estudo e área de conhecimento multidisciplinar de um movimento embrionário que, na última década, vêm se desenvolvendo por um grupo de professores universitários, gestores acadêmicos (*practitioners*) e estudantes (Pires et al., 2014; Filgueira e Lobato, 2015). Embora venha sendo colocado como fato novo no ambiente acadêmico das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, o estudo da Administração Pública no Brasil possui um longo histórico de avanços, retrocessos e incertezas, com períodos de maior ampliação do ensino, robustez em pesquisa e articulação com políticas nacionais e os governos, e outros de baixa produção e de descrédito da profissão no setor público (Fisher, 1984; Coelho, Nicolini, 2013; Farah, 2013).

Dessa forma, o que se procura aqui é ir um pouco além dos atos constitutivo-normativos e da descrição dos movimentos iniciais dos atores interessados na institucionalização do que vem sendo delineado como o Campo de Públicas (Pires et al., 2014). Ao trazer informações institucionais sobre diferentes cursos e universidades, bem como sugerir entrelaçamento entre assuntos e caminhos para ampliar a participação de atores interessados, este artigo deve ser apreendido como um esforço em aproximar temas que, quando associados, podem colaborar na discussão sobre os desafios, vicissitudes e possibilidades deste projeto em construção denominado Campo de Públicas, como é a questão de perspectiva de atuação profissional dos egressos destes cursos.

Como fonte de pesquisa, foram estudados 28 bacharelados presenciais em diferentes universidades públicas mais a Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Durante a pesquisa buscou-se coletar e organizar dados sem a pretensão de esgotar as comparações entre estes cursos e das universidades às quais estão vinculados. De forma mais específica, o alcance pretendido foi sistematizar

diversas informações sobre os 29 cursos (instituição de ensino, data de criação, vínculo organizacional, localização geográfica, vagas/turno, existência de pós-graduação, componentes curriculares) de forma a melhor compreender em termos institucionais e político-administrativos a “unidade na diversidade” do Campo de Públicas.

O texto encontra-se dividido em três partes além desta introdução. Na primeira descreve um breve histórico das tentativas, caminhos e obstáculos em consolidar o ensino e pesquisa de Administração Pública no Brasil (Cunha, 1981; Fischer, 1984; Coelho e Nicolini, 2013; Farah, 2013). Sob o contexto recente de expansão do ensino superior no Brasil, procura-se sistematizar diversas informações sobre este fato novo no ambiente político-institucional acadêmico que é o Campo de Públicas. Depois, sem a preocupação de esgotar o assunto dado à carência de análises e reflexões sistemáticas sobre o assunto dado sua novidade (Filgueira e Lobato, 2015), utiliza-se as informações levantadas para indicar dois desafios políticos inerentes à consolidação do CP, um de natureza administrativa e outro referente ao próprio âmbito acadêmico-educacional. Ainda, procura-se assinalar vicissitudes e possibilidades decorrentes deste processo, como é o caso da profissiografia dos egressos. Por fim, realizam-se breves considerações sobre os assuntos abordados nas seções anteriores.

## **2. Ensino, pesquisa e administração pública: o Campo de Públicas como fato novo no ambiente acadêmico e político-institucional**

Apesar das afirmações a respeito da baixa produção acadêmica sobre o tema, a Administração Pública (AP) como objeto de estudo no Brasil foi, ao longo do tempo, abordada por diversos autores. Sob diferentes perspectivas, assuntos e questões que: (i) consideram aspectos como a formação acadêmica e atuação profissional do servidor público (Johnson, 1975; Cavalcanti, 1981), (ii) procuram trazer novas abordagens teórico-conceituais e indicam possibilidades e limitações no ensino de graduação e na formação de uma agenda de pesquisa (Cunha, 1981;

Daland, 1969; Souza, 1998; Coelho, 2008; Farah, 2013), e (iii) descrevem a trajetória e procuram sistematizar o percurso e os percalços da consolidação do ensino de AP no Brasil (Fischer, 1984; Coelho e Nicolini, 2013) são, em conjunto, exemplos de trabalhos cuja leitura contribui ao melhor entendimento da AP tomada como área de conhecimento no âmbito político-acadêmico nacional.

O surgimento de cursos de administração pública no Brasil está intimamente associado à política desenvolvimentista iniciada nos anos 30. Uma série de eventos e acontecimentos como: a regulamentação de pessoal e classificação de cargos públicos (1936), a criação do Dasp (1938), da Fundação Getúlio Vargas (1944), da Escola Brasileira de Administração Pública (1952), a assinatura do convênio de cooperação técnica (1959) entre os EUA e o DASP, a FGV e a Universidade Federal da Bahia (UFBA), todos são fatos que indicam essa relação entre a política desenvolvimentista e o aparecimento dos cursos de AP. Além disso, as atuações políticas de intelectuais como Guerreiro Ramos e Roberto Campos, neste mesmo período (1930-1952), contribuíram para o surgimento do ensino de administração pública não somente em nível de capacitação e formação de pessoal, mas também em termos estratégico e instrumental (Fischer, 1984).

O empenho em criar e intensificar cursos de AP (em instituições como EBAP-FGV, UFBA e UFRGS) vai se difundir na década seguinte. Das 31 graduações de Administração existentes na metade dos anos 60, dois terços eram de AP ou enfatizavam este campo do saber. Porém, a partir de 1971, em decorrência da gestão necessária ao Estado-empresa, há uma diluição do *ethos* público, causando desprestígio dos cursos de AP em detrimento dos de Administração de Empresas (AE). Marco desta retração vai ser a descontinuidade do mais antigo curso de graduação em AP, o da EBAP em 1982. O período seguinte (1983-2000), caracterizado inicialmente como de letargia para o ensino de AP<sup>2</sup>, com a continuidade do curso na Escola de Administração de Empresas de São Paulo

---

<sup>2</sup> Importante salientar que “[...] a pós-graduação em AP cresceu na década dos 1980, tanto no nível de especialização como nos estudos de mestrado” (Coelho, Olenscki, Celso, 2011. p 1717).

(EAESP-FGV) e a criação na Universidade Estadual Paulista (1989) e na Fundação João Pinheiro (1994), vai se encerrar de forma esperançosa – sobretudo a partir dos anos 2002, com a retomada de um debate desenvolvimentista, cujas políticas de contratação de pessoal para a burocracia e expansão do ensino superior fazem parte desse novo movimento (Fischer, 1984; Araújo e Pinheiro, 2010; Diniz, 2011; Coelho e Nicolini, 2013; Farah, 2013).

Esse caminho que caracterizou o ensino de AP no Brasil – implantação, expansão, atração de alunos e conectividade às políticas nacionais<sup>3</sup> em alguns momentos e, em outros, letargia e sobrevivência pontual em algumas instituições – , esteve associado a diversos motivos. Entre os quais, destaca-se o próprio desgaste da imagem do Estado, a falta de perspectiva de trabalho e a não dissociação institucional e programático-educacional entre Administração Pública (AP) e Administração de Empresas (AE). Este último ponto contribuiu para a baixa consolidação da AP como área do conhecimento, fato este que não ocorreu nos EUA, onde desde a década de 1950 se viu desenvolver um campo de conhecimento mais independente cujo objeto, mesmo amplo, tomou maior delineamento e robustez acadêmica em termos de pesquisa, sendo reconhecido como a área de Assuntos Públicos (*Public Affairs*)<sup>4</sup> (Cunha, 1981; Fischer, 1984; Coelho, 2008; Coelho, Olenski e Celso, 2011; Farah, 2013; Pires et al., 2014).

Vale lembrar que esta diferença nos EUA não ocorreu de maneira espontânea e harmoniosa. Pelo contrário, o debate travado no meio acadêmico americano foi parte e, em grande medida, o responsável pela consolidação da área relacionada ao *Public Affairs* naquele país<sup>5</sup>. A respeito desta afirmação, Celina Souza lembra que nos EUA, os estudos e análises dirigiram-se para além do interior das instituições governamentais, “incorporando, sobretudo, a questão

<sup>3</sup> “Não se pode desconhecer que a EBAP nasceu do Dasp, na medida em que absorveu os seus técnicos, sua ideologia e os próprios conteúdos de ensino dos cursos” (Fischer, 1984, p. 282).

<sup>4</sup> Os cursos de graduação ligados ao *Public Affairs* recebem diversas denominações, como: *Public Administration, Public Management, Public Governance, Public Policy, Public Policy and Management, Public Service, Government and Public Sector*, entre outros.

<sup>5</sup> Coelho (2008, p 08), citando publicação de Dwight Waldo de 1965, lembra que “em diversas instituições de ensino dos EUA que conjugaram o ensino de AP com o de AE na década de 50, ocorreu a ‘morte’ da AP”.

política, já que a política e o jogo político do processo decisório das políticas públicas interpenetram a administração pública”. Cita, por exemplo, trabalhos como o de Lindblom (1977) e Putman (1993) que, ao incorporarem na análise o mercado e as instituições que conformam a infraestrutura cívica, ajudaram a “alargar nossa visão sobre atores e instituições que se situam fora dos governos mas que nele exercem influência” (Souza, 1998, p. 48). No mesmo sentido, Marta Farah indica que a constituição do campo da Administração Pública nos EUA foi, ao mesmo tempo, marcada pela sua proximidade com sua ciência-mãe – a Ciência Política – e pela tensão entre a nova ciência – a Administração. E, “embora tenha, ao longo de seu desenvolvimento, incorporado a contribuição de diversas outras disciplinas, como a Psicologia Social e a Economia, para citar alguns exemplos importantes, essa tensão será constitutiva de sua identidade” (Farah, 2013, p. 93)<sup>6</sup>.

Nos últimos 10 anos, fatores de ordem externa e interna contribuíram para que ocorresse uma significativa mudança no cenário nacional no que se refere ao ensino de Administração Pública em relação ao período anterior. A inflexão no debate acadêmico internacional sobre globalização e o papel do Estado no desenvolvimento (Chang, 2004; Evans, 2005; Bresser-Pereira, 2006, 2007; Diniz, 2011), seguido por decisões políticas nacionais de contratação de servidores públicos no geral e, mais especificamente, de expansão do ensino público superior via REUNI são, em conjunto, acontecimentos que contribuíram para colocar a Administração Pública em outro patamar como objeto de estudo na última década.

Colocado como fato novo no âmbito das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (Pires et al., 2014), esta transformação ocorre não somente no ambiente acadêmico-científico, mas também no cenário político-administrativo e

---

<sup>6</sup> O texto de Farah (2013) contém vastas informações sobre o longo processo de ampliação do campo na área pública (*Public Affairs*) nos EUA indicando, entre outros eventos, a importância do movimento de análise de políticas públicas, que se inicia no fim dos anos 60 e início dos 70, em parte como contraposição à ideia da separação entre Administração e Política. Lembra, por exemplo, que apesar da “constituição de escolas e cursos de análise de políticas públicas ocorreu, num primeiro momento, como um movimento de diferenciação da Administração Pública, poder-se-ia supor que, a partir daí, haveria cisão que afastaria a Administração Pública do estudo de políticas públicas. Mas, como mostram vários analistas, o que ocorreu foi, ao contrário, uma interpenetração e um processo de influências recíprocas que levaram a uma ampliação do campo de formação na área pública” (Farah, 2013, p. 97).

institucional. Se durante os anos 90 três cursos (EAESP/Unesp/FJP) sustentaram o ensino e pesquisa de AP, a partir de 2004 há o surgimento de uma grande quantidade de bacharelados presenciais em diferentes universidades públicas, sendo a maioria em Instituições Federais (quadro 01).

**Quadro 01. Amostra de 29 Cursos de Bacharelados Presenciais no Campo de Públicas**

Início	IES	Localidade	Curso <sup>7</sup>	Vagas/ano	Vínculo Intraorganizacional <sup>8</sup>	Pós-Graduação
1954	FGV/EAESP	São Paulo/SP	APG	100(d)	Departamento de Gestão Pública	(M/D)
1989	Unesp	Araraquara/SP	AP	50(d)/50(n)	Faculdade de Ciências e Letras	-
1994	FJP	Belo Horizonte/MG	AP	80(d)	Secretaria de Planejamento e Gestão	(M)
2004	Udesc	Florianópolis/SC	AP	40(d)/40(n)	Departamento de Administração Pública	-
2005	USP	São Paulo/SP	GPP	60(d)/60(n)	Escola de Artes, Ciências e Humanidades	(M)
2005	Unesp	Maceió/AL	AP	40(n)	Campus – Maceió	-
2008	UFRN	Natal/RN	GPP	60(d)/60(n)	Departamento de Políticas Públicas	-
2008	UFPR	Matinhos/PR	GP	40(n)	-	-
2009	UnB	Brasília/DF	GPP	100(n)	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade	-
2009	Unicamp	Limeira/SP	AP	60(n)	Faculdade de Ciências Aplicadas	-
2009	UFMG	Belo Horizonte/BH	GP	80(n)	Departamento de Ciência Política	-
2009	Unirio	Rio de Janeiro/RJ	AP	100 (d)	Centro de Ciências Jurídicas e Políticas	-

<sup>7</sup> APG – Administração Pública e Governo; AP – Administração Pública; GPP – Gestor de Políticas Públicas; GPDES – Gestor de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico e Social; PP – Políticas Públicas; AP GS – Administração Pública – Gestão Social; AP GPS – Administração Pública – Gestão de Política Social; GP DR – Gestão Pública – Desenvolvimento Regional; AP PP – Administração Pública – Políticas Públicas; APP – Administração em Políticas Públicas.

<sup>8</sup> Foi considerado o mais próximo vínculo organizacional do setor com a universidade.

2010	UFLA	Lavras/MG	AP	100(n)	Departamento de Administração e Economia	-
2010	UFRJ	Rio de Janeiro/RJ	GPDES	100(d)	Centro de Ciências Jurídicas Econômicas	-
2010	UFRGS	Porto Alegre/RS	PP	50(n)	Instituto de Filosofia e Ciências Humanas	(M/D)
2010	UFF	Volta Redonda/RJ	AP	42(d)	Instituto de Ciências Humanas e Sociais	-
2010	UFRRJ	Seropédica/RJ	AP	45(n)	Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis	-
2010	Unifal	Varginha/MG	AP	50(d)/50(n)	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas	(M)
2010	UFRGS	Porto Alegre/RS	AP GS	80(n)	Escola de Administração	-
2010	UFABC	São Bernardo do Campo/SP	PP	74(n)	Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas	(M)
2011	UFAL	Arapiraca/AL	AP	40(n)	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade	-
2011	UFCA	Juazeiro do Norte/CE	AP GPS	50(n)	Centro de Ciências Sociais Aplicadas	-
2012	Unilab	Redenção/CE	AP	100(d)	Instituto de Ciências Sociais Aplicadas	-
2012	UENF	Campos dos Goytacazes/RJ	AP	20(d)	Centro de Ciências do Homem	-
2013	UFF	Angra dos Reis/RJ	PP	40(n)	Departamento de Políticas Públicas e Geografia	-
2013	UERGS	Porto Alegre/RS	AP	40(d)	Unidade Universitária - Porto Alegre	-
2013	UERGS	Frederico Westphalen/RS	AP	40(n)	Unidade Universitária - Frederico Westphalen	-
2013	UFOPA	Santarém/PA	GP DR	40(n)	Instituto de Ciência da Sociedade	-
2015	Unila	Foz do Iguaçu/PR	AP PP	50(n)	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade	-

					e Política	
2015	UFSB	Eunápolis/BA	APP	40(n)	Centro de Formação em Ciências Humanas e Sociais	-

*Fonte: elaboração própria por meio de pesquisa ao site e aos projetos pedagógicos das respectivas instituições*

O crescimento exponencial das ofertas de vagas destes cursos de graduação (quadro 01) impulsionou a movimentação de diferentes atores universitários (professores e alunos), que há mais de uma década vinham realizando “um esforço político-acadêmico para diferenciar objetos e objetivos de cursos de graduação focados na gestão pública daqueles voltados para a administração de empresas” (Pires et al., 2014, p. 111). Em seu artigo-dossiê, Pires et al. (2014) descreve detalhadamente o surgimento e percurso deste movimento, indicando os impasses e negociações, bem como a ação e atuação de instituições e indivíduos em diferentes instâncias decisórias governamentais e de representação de classe<sup>9</sup>.

Denominado de Campo de Públicas (CP), dado que o termo Administração Pública esteve histórico e institucionalmente aprisionado à área de administração empresarial no Brasil, sua definição não é possível senão de um modo provisório, uma vez que se trata de um grupo de professores e estudantes que, apesar de virem atuando em diferentes fóruns de pesquisa, ainda constroem sua identidade<sup>10</sup>. Para os autores (Pires et al., 2014, p. 112), o Campo de Públicas deve neste primeiro momento ser apreendido como:

[...] uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um

<sup>9</sup> “É mister reconhecer o papel fundamental desempenhado por três professoras da UnB desde 2010 na interlocução, agendamento e organização de reuniões com os atores institucionais (MEC, CNE e CFA) para as negociações em torno da aprovação das DCNs” (Pires et al., 2014, p. 117).

<sup>10</sup> Os eventos que mais atraem esses pesquisadores são: o Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Enanpad), o Encontro Nacional da Divisão de Administração Pública da Anpad (EnAPG), o Encontro Nacional dos Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs), o Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), o Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur) (Pires et al., 2014, p. 111).

campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia.

Dado à amplitude de atores e instituições envolvidas, bem como de fazeres e assuntos aos quais pretende abordar, os desdobramentos em termos de institucionalização do Campo de Públicas ainda são imprevisíveis, apesar da sua vicissitude e de trazer possibilidades estratégicas como será abordado na segunda parte do artigo. Em termos numéricos, os cursos selecionados (quadro 01) indicam a disponibilidade de mais de 2 mil vagas anuais, sendo a maior parte (60%) oferecida no período noturno. Presente em todas as regiões do Brasil e em 12 estados, a distribuição de vagas destes cursos por região é bastante desigual: Sudeste (58%), Nordeste (19%), Sul (16%), Centro-Oeste (5%) e Norte (2%). Se tomarmos São Paulo (22%), Minas Gerais (17%), Rio de Janeiro (17%) e Rio Grande do Sul (10%), nestes quatro estados são ofertados cerca de dois terços das vagas existente.

Esta expansão quando observada mais detalhadamente indica que, apesar de certa unidade no surgimento, os cursos nascem de maneiras distintas no que se refere às universidades às quais se vinculam. Excetuando-se as peculiaridades históricas da FGV-EAESP, Unesp e FJP (Coelho, 2008; Pires et al., 2014), os demais cursos podem ser agrupados quanto ao seu aparecimento da seguinte forma: (i) os que nascem concomitantemente às próprias instituições de ensino às quais se vinculam, (ii) aqueles que surgem de universidades já existentes, porém são descentralizados em novos-*campi* (municípios) e, por último, (iii) os que derivam de faculdades, institutos ou departamentos de cursos já existentes no âmbito da sua própria instituição de ensino (tabela 01).

**Tabela 01. Relação entre o surgimento dos cursos do Campo de Públicas e as instituições de ensino às quais se vinculam**

Grupo I	Grupo II	Grupo III
concomitantemente às universidades	descentralizadamente em novos <i>campi</i>	derivam de faculdades e institutos já existentes
UFABC; UFCA; UNILAB; UFOPA; UNILA; UFSB	USP; UNEAL; UFPR; Unicamp; UFF; UFAL; UNIFAL; UERGS	UDESC; UFRN; UnB; UFMG; UNIRIO; UFLA; UFRJ; UFRGS; UFRRJ; UENF; UERGS

*Fonte: Quadro 01 e pesquisa própria*

A tentativa em agrupar os diferentes cursos pode ser um caminho para melhor entender a unidade na diversidade que compõe o Campo de Públicas (CP). Neste sentido, um dos pontos a prestar atenção é como se estabelece seu vínculo institucional, ou seja, a qual instituto ou departamento no âmbito organizacional das próprias universidades estes cursos funcionam e se associam academicamente. Por exemplo, em uma mesma universidade, como nos casos da UFRGS e UFF, existem dois cursos do CP. Entretanto, cada um dos seus cursos se vincula a distintos departamentos. Enquanto na UFRGS o bacharelado de Administração Pública (AP) está ligado à Escola de Administração, a graduação em Políticas Públicas (PP) vincula-se ao Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Já na UFF, o curso de AP está associado ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais, enquanto o de PP ao Departamento de Políticas Públicas e Geografia. Ainda, tomando estes dois exemplos, percebe-se que enquanto na UFRGS seus dois cursos ocorrem centralizadamente em Porto Alegre, no caso da UFF os dois cursos funcionam descentralizadamente em novos *campi* (quadro 01 e tabela 01).

Ao lançar este olhar sobre aspectos como o vínculo e a origem institucional dos cursos é possível ter melhor compreensão sobre um obstáculo que, ao mesmo tempo, é um dos principais pilares no qual se sustenta a consolidação de uma área de ensino e pesquisa: a demarcação de seu referencial teórico-conceitual. No caso do Campo de Públicas esta questão se mostra mais importante por duas razões. A primeira, porque o alicerce conceitual e teórico esboçado que sustentará o CP vai

se estabelecer por meio da articulação de outras quatro áreas do conhecimento: Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia (Pires et al., 2014). A segunda, de ordem prática, porém não menos complexa, é integrar disciplinas destas quatro áreas em interdisciplinas próprias (interdisciplinas). Em outras palavras, o desafio é fazer com que não haja apenas uma justaposição de matérias da Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia, mas uma cooperação real e recíproca entre estes quatro saberes disciplinares.

A respeito deste assunto, Pires et al. (2014) lembra que o que se busca por meio de um diálogo interdisciplinar é formar disciplinas constitutivas em torno de elementos comuns. Ao mesmo tempo, procura-se garantir a multiplicidade de conhecimentos voltados para temas como Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS), assuntos estes que constituirão a base da identidade acadêmica e os subcampos do saber do Campo de Públicas. Se tomarmos estes dois pontos (desenvolver o referencial teórico-conceitual e usar a interdisciplinaridade para evitar a justaposição de matérias e consolidar um *core* de disciplinas em PP, GP e GS) e somá-las à questão da origem institucional dos cursos, é possível verificar a influência desta segunda variável nas outras duas. Em outras palavras, a origem institucional vai refletir o grau de interdisciplinaridade entre Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia, bem como a transdisciplinaridade em torno dos subcampos Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS).

Mesmo que não profundo, um exame dos projetos pedagógicos e das estruturas curriculares dos 29 bacharelados indica grandes diferenças no que se refere aos aspectos estruturais e formais destes cursos, assim como quanto à adoção ou não, da interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. Trata-se de distinções que, em maior ou menor grau e, a depender de cada caso, se associam à questão do vínculo no âmbito interno das universidades às quais estão ligadas, assim como a especificidade dos próprios processos de criação destes cursos. Ou seja, apesar de exigir um esforço maior de sistematização e pesquisa (Filgueira e

Lobato, 2015), saber mais detalhadamente onde, quando e porque surgiu cada um dos diferentes cursos, bem como se posicionam os diversos atores interessados no processo de criação é essencial ao melhor entendimento e perspectivas sobre o Campo de Públicas.

Apesar disso, algumas considerações podem ser realizadas com as informações existentes (quadro 01 e tabela 01). Por exemplo, no que se refere a um aspecto formal, como é o regime acadêmico, algumas universidades federais como UFABC, Unilab e UFSB (grupo I, tabela 01) planificam seus anos eletivos em regimes quadrimestrais, proposta esta difícil de ocorrer na maioria dos outros cursos (grupos II e III, tabela 01), pois nasceram e seguem estruturas pedagógico-institucionais já estabelecidas pelas universidades às quais se encontram institucionalmente ligadas. Nesta mesma linha de raciocínio, quanto às diferenças estruturais, pode ser usada para verificar a relação entre disciplinas obrigatórias e eletivas dos diversos cursos. Enquanto cursos como o de Administração Pública da UFAL, no município de Arapiraca em Alagoas, não possui mais de 5% de disciplinas eletivas, outros como o de Políticas Públicas da UFRGS, em Porto Alegre, tem mais de 50% de sua carga horária formada por estes tipos de disciplinas.

Em um primeiro momento, se levarmos em consideração os exemplos acima, poderíamos inferir que cursos recentes em novas universidades, bem como aqueles descentralizados em novos *campi* afastados de centros urbanos (majoritariamente os dos grupos I e II na tabela 01), vão ter maior dificuldade em ofertar disciplinas optativas que aqueles que se encontram no Grupo III<sup>11</sup>. Entretanto, em razão da diversidade e, conseqüentemente, especificidades dos 29 cursos e do fato que o próprio processo de consolidação do Campo de Públicas (CP) ainda estar se desenhando, esta colocação não pode ser generalizada. Há cursos em municípios pequenos (ex: UFSB) que, devido sua proposta pedagógica

---

<sup>11</sup> Por exemplo, enquanto o curso de Políticas Públicas da UFRGS (Porto Alegre) possui a opção de usufruir de disciplinas em outros centros acadêmicos desta universidade, a graduação do mesmo curso na UFF não tem a mesma facilidade, pois seu curso encontra-se descentralizado em Angra do Reis cujo *campus* pode ser considerado pequeno (quadro 01).

de criação, possui maior possibilidade de oferecer disciplinas eletivas. Outros bacharelados emergem levando em consideração questões temáticas (ex: Unilab e Unila) ou se relacionam a aspectos socioculturais locais (ex: UFOPA). Assim como existem cursos, como os da Unirio e UFRJ, que apesar de se encontrarem em grandes centros urbanos (Rio de Janeiro), ofertam poucas disciplinas optativas e possuem baixa interdisciplinaridade.

A respeito deste último ponto – que pode ser resumido em identificar se as disciplinas ofertadas são meras justaposições das áreas de Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia ou se efetivamente caminha-se para a interdisciplinaridade em torno dos temas Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS) – ocorre uma grande diferenciação entre o conjunto dos 29 cursos. Ao se situar como campo multidisciplinar de investigação voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e às Políticas Públicas (Pires et al., 2014), um estudo mais aprofundado sobre esta questão é fundamental, pois somente desta maneira poderá ser possível aos diferentes atores envolvidos (universidades, associações de pesquisa, professores, estudantes, gestores públicos, etc.) traçar linhas de ação para estabelecer um marco teórico-conceitual mínimo do Campo de Públicas.

Uma análise mesmo que incipiente vai revelar que cursos mais antigos, como da FGV-Eaesp, Unesp e FJP, e alguns mais recentes, como os da USP, UFABC, UFRN e UFMG, encontram-se mais adiantados no que se refere em estabelecer um *core* de interdisciplinas que tratam dos temas Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS). Outros, como as graduações em Políticas Públicas da UFF e da UFRGS, apesar de não possuírem a interdisciplinaridade dos cursos anteriores, contém muitas disciplinas que aprofundam em temas de PP e GS. Já em outra ponta, bacharelados como os da Unifal, Uneal, Unirio e Ufal, além de não desenvolverem a interdisciplinaridade em torno de PP, GP e GS, ainda encontram-se excessivamente focados em temas como Administração de Empresas

(*Business*), Custos, Finanças e Controladoria, Tecnologia da Informação e Métodos Quantitativos.

A questão acima leva naturalmente a outro desafio atual do Campo de Públicas: “a extensão gradual de sua definição para a arena da pós-graduação e do sistema de pesquisa, de forma a fortalecer seu status de área de conhecimento multidisciplinar” (Pires et al., 2014, p. 112). Ao considerarmos a ideia de Pós-Graduação Inserida do quadro 01, verifica-se que apenas dois cursos possuem doutorados (EAESP-FGV e UFRGS) e outros quatro mestrados (FJP, USP-Leste, UFABC e Unifal). Sobre este ponto, deve-se ressaltar que, embora alguns cursos não se encaixem nesta classificação<sup>12</sup>, suas graduações derivaram de experiências de pós-graduações *lato sensu* já existentes (ex: UFRN e UFMG), e que algumas pós-graduações em nível de doutorado já consolidadas, como é o caso da Ciência Política da UFMG, possuem linhas de pesquisa na área como *Estado, Gestão e Políticas Públicas*, criando assim uma possibilidade de continuidade acadêmica para os estudantes egressos da graduação.

Por último, ao levarmos em consideração as diferenças quanto à interdisciplinaridade em torno dos subcampos Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS), bem como quanto à expansão e consolidação de cursos de pós-graduações e, por consequência, do desenvolvimento de um arcabouço teórico-conceitual e uma agenda de pesquisa para o CP, dois pontos são relevantes e devem ser observados no médio e longo prazo. O primeiro é sempre lembrar os efeitos decorrentes da apropriação do *business management* pelos cursos de AP no Brasil, cujos resultados, em termos de consolidação de um campo do “saber Público”, foram pouco construtivos (Coelho, 2008; Coelho e Nicolini, 2013). O segundo é ressaltar que o subcampo Políticas Públicas (*Public Policy*),

---

<sup>12</sup> A ideia se baseia em uma relação coordenada e cooperativa entre os cursos de graduação no CP e as respectivas pós-graduações existentes. Dessa forma, a classificação, ou não inclusão como tendo pós-graduação inserida levou em consideração cumulativamente os seguintes critérios e requisitos: (i) o departamento ofertante da pós-graduação possui vínculos institucionais com a graduação; (ii) as disciplinas da pós-graduação devem, necessariamente, contemplar os subcampos do Campo de Públicas (PP, GP e GC); (iii) os professores da pós-graduação devem ter vínculos e exercer atividades constantes nos cursos de graduação.

que se origina nos EUA e decorre do desenvolvimento da ciência política naquele país, vai além da análise do processo de política pública (*Policy Process*) e sua racionalidade etapista (Nelson, 1998), incorporando ao processo a ação de instituições burocráticas e seus corpos profissionais, bem como o papel das ideias e do mercado nas políticas públicas (Souza, 1998).

### **3. Desafios, vicissitudes e possibilidades do Campo de Públicas**

Não é tarefa difícil assinalar diferentes desafios quando melhor se conhece a diversidade de atores envolvidos e de outros que ainda podem vir a participar do processo pouco delineado de institucionalização do Campo de Públicas (CP). Duas etapas foram realizadas. A primeira é a própria expansão dos cursos do CP (quadro 01), que ocorre majoritariamente via ensino público (96%) e em Instituições Federais (72%). Momento este – de ofertas de vagas cujo objeto de ensino é o setor público – que encontra algum paralelo somente na década de 1960 (Fischer, 1984). A segunda é a iniciativa de diferentes atores (alunos, professores e instituições representativas) e sua articulação política em buscar um objetivo comum de conquistar espaço no ambiente acadêmico nacional, como bem descreveu Pires et al. (2014) em seu dossiê sobre o assunto. Entretanto, apesar destes passos iniciais dois desafios encontram-se associados a estas duas iniciativas concretas.

No que se refere à primeira, deve-se compreender que a novidade do CP no ambiente acadêmico nacional ocorre em um contexto internacional de reforma no ensino superior, que se inicia em 1999 com a declaração de Bolonha e que mais recentemente toma forma em acordo entre 47 países, sendo 25 da União Europeia e 22 de outras regiões. Sob formas, ritmos e alcances distintos, as transformações em diferentes países seguiram os seguintes focos de ação: a) maior mercantilização e privatização da universidade pública; b) filtros para transferência de recursos direto de pesquisas e estipulação de acordos e metas para novos financiamentos; c) baixa participação democrática e pouca

transparência no processo de reorganização do ensino e pesquisa; d) redução da autonomia e da qualidade do ensino e pesquisa; e) empobrecimento da diversidade no universo acadêmico em função da adoção de padrões estandardizados, principalmente ao modelo do Reino Unido que historicamente inspirou o norte-americano (Mello e Dias, 2011).

Os efeitos do rebatimento deste movimento externo no âmbito interno, ou melhor, como se buscou expandir o ensino superior público no Brasil sob esta nova concepção internacional, teve no Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) um dos seus principais instrumentos de ação. Inicialmente pautado por uma interiorização (2003-2007) e, posteriormente, por uma reestruturação e expansão (2008-2012), este processo elevou o número de universidades federais, seus *campus*, as vagas existentes e, conseqüentemente, a quantidade de docentes e corpo técnico-administrativo (tabela 02).

**Tabela 02. Número de IFES, *Campus*, Cursos, Vagas, Docentes e Corpo Técnico-Administrativos (2002/2003-2014)**

	2002/2003	2014	Variação
Universidades Federais	45	63	40%
<i>Campi</i>	148	321	117%
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867	138%
Vagas Graduação Presencial	113.263	245.983	117%
Docentes	40.523	75.279	86%
Técnico-Administrativos	85.019	102.056	20%

*Fonte: MEC (2015)*

Se efetivamente há o ressurgimento do CP nos últimos 10 anos, é importante compreender que esta novidade ocorre sob novas relações políticas entre agências governamentais envolvidas no processo. Como colocado por Araújo e Pinheiro (2010), o Reuni inovou em termos administrativo-institucional ao

introduzir novos mecanismos de controle das IFES por parte do MEC: “privilegia-se assim uma orientação para resultados e obriga as instituições a repensar suas práticas de gestão para que os resultados sejam efetivamente produzidos” (p. 662). Entretanto, lembram as autoras, com a adoção desta iniciativa, “abre-se um leque enorme de interrogações sobre a sua capacidade para alterar de forma substantiva a cultura burocrática das instituições e consolidar, em seu lugar, uma cultura de resultados” (p. 665).

Ao analisarmos o CP sob a perspectiva do desafio da sua sustentabilidade no tempo, aspectos político-administrativos como as relações entre os departamentos/institutos dos cursos e as universidades às quais se vinculam, devem ser levadas em consideração. Dado as diferenças existentes (quadro 01 e tabela 01), supõe-se que o aumento dos recursos humanos não é, necessariamente, acompanhado pela expansão de infraestruturas físicas e de tecnologia de informação. Dessa forma, o sucesso institucional individual e, por conseguinte, do próprio Campo de Públicas, dependerá da capacidade político-administrativa de cada instituição em não somente atrair recursos humanos via concursos públicos, mas também fixá-los em diferentes regiões e administrar questões inerentes a uma organização pública: pessoal, orçamentos recursos logísticos e patrimônio.

Em relação à segunda iniciativa (desafio), que passa por articular-se político e academicamente com o objetivo comum de consolidar uma área de ensino e pesquisa, algumas importantes etapas vêm sendo realizadas desde 2007 (Pires et al., 2014). A criação recente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (Anepcp), e a realização de seu primeiro encontro no final de 2015, indicam a busca dessa iniciativa de buscar a “unidade na diversidade”. Entretanto, embora os passos iniciais para a construção de “uma identidade capaz de compatibilizar as diferentes visões de mundo e de ciência, diferentes epistemologias e perspectivas acerca de métodos científicos” (Pires et al., 2014, p. 124) estejam sendo dados, “a tarefa de uma construção pedagógica que, além de multi e interdisciplinar, seja ‘dialógica’, permanece pendente, havendo pouca ou

nenhuma articulação entre as distintas áreas do conhecimento” (Filgueiras e Lobato, 2015, p. 124).

Como exposto na seção anterior, há grandes diferenças quanto aos planos de ensino e as grades curriculares dos 29 cursos. Enquanto poucos avançaram na construção interdisciplinar, outros apenas usam a justaposição de disciplinas e muitos se encontram excessivamente influenciados pela sua área de conhecimento/vínculo institucional. Avançar interdisciplinarmente em torno dos subcampos Políticas Públicas (PP), Gestão Pública (GP) e Gestão Social (GS) é extremamente importante, dado que o salto Kuhniano esperado do Campo de Públicas vai depender de uma construção conceitual e metodológica destas subáreas. Ao não buscar diluir as barreiras existentes entre diferentes áreas de conhecimento, que não raras vezes disputam espaço e legitimidade entre si, corre-se o risco de cair em um confronto entre os mais administrativistas/gestores e aqueles mais analíticos/institucionalistas, cujo afastamento necessário a esta dicotomia “técnico/político” pode ser, inclusive, enriquecido pelos *feedbacks* decorrentes da experiência dos alunos do CP na administração pública (Pires et al., 2014; Silva et al., 2014; Filgueiras e Lobato, 2015).

Embora estes dois desafios – um referente à capacidade político-administrativa de manter os cursos e o outro referente à capacidade político-acadêmica da unidade na diversidade – sejam partes do processo, as vicissitudes decorrentes dos caminhos a se adotar pode abrir possibilidades para, mais que um fato novo, o CP possa servir como um canal necessário entre a academia e outros setores como: os governos, a burocracia, suas representações organizativas e o setor não estatal que presta serviços ao Estado. Neste sentido, além de compartilhar o setor público como objeto de estudo, outra característica (oportunidade) do CP está associada à “sua formação acadêmica como uma profissiografia multifuncional, com ocupações aderentes ao setor público-estatal, ao terceiro setor e mesmo à iniciativa privada em áreas que guardam conexões com os dois primeiros setores” (Pires et al., 2014, p. 123).

Esta questão da atuação profissional se mostra relevante pois, em todos os 29 cursos, em maior ou menor medida, a questão referente à profissiografia do CP é associada a valores formativos como *ethos* republicano, cultura democrática e justiça social – percepções estas que se encontram associadas à própria formação dos Estados nacionais e estão sujeitas a interferências de diferentes atores, ideias e dos governos eleitos (Silberman, 1993; Hall, 1993; Pollit e Bouckaert, 2004; Peters e Pierre, 2004). Assim, ao explorar este ponto, espera-se que em sua atuação e, dado sua formação, os egressos do CP tenham a sensibilidade necessária para compreender os limites (tênuos e dinâmicos) de ação como servidores de carreira na burocracia – “daí a importância da visão e do agir tecnopolítico para o Campo de Públicas como antítese à dicotomia política e administração” (Pires et al., 2014, p. 124).

Esta questão da carreira no setor público suscita a concepção de burocracia weberiana, cujas características, entre outras, está associada à meritocracia e à profissionalização da função pública como meio de limitar práticas patrimonialistas. Ao proporcionar maior racionalidade e imparcialidade aos atos administrativos, esta idealização de modelo reuniu, em um primeiro momento, melhores condições de buscar o interesse público (Weber, 1982)<sup>13</sup>. Os primeiros intentos de construir esta burocracia profissional, cujos códigos formais diferenciavam (direitos e deveres) este grupo em relação a outros, foram realizadas no início do século XIX na região da Bavária. Entretanto, é somente na primeira metade do século XX que vai ser adotado em diversos Estados nacionais da Europa continental, como Holanda (1929), Bélgica (1930) e França (1946) (Vander Meer, Steen e Wille, 2015).

No Brasil, a primeira tentativa de estabelecer uma carreira nos moldes weberiano ocorreu no final da década de 1930, acompanhando o processo de

---

<sup>13</sup> Vale lembrar que essa impessoalidade e racionalidade como um padrão que demarca administração e política se dá apenas em termos formais, mas que tiveram forte influência durante o século XX. Estudos mais recentes como o de Peters e Pierre (2004) e Pollitt e Bouckaert (2004) indicam grande diferenciação no grau de atuação política das burocracias nacionais.

modernização da administração pública promovida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Neste momento foi criada a carreira dos Técnicos de Administração que teriam, conforme sintetizado por Walrich (1983, p. 243), a função de “suplementar o trabalho das cabeças políticas do governo”. Porém, devido a política desenvolvimentista adotada nas décadas seguintes e o mecanismo paralelo de entrada para suprir a mão de obra nas empresas públicas, a iniciativa foi descontinuada. Em 1975, nova tentativa foi realizada com a criação da carreira de Técnico de Planejamento, cujo objetivo na época era realizar, em nível de supervisão e coordenação, atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa da pública.

Embora as duas experiências anteriores não tenham se consolidado, vai ser somente no final da década de 1980 que se cria e consolida a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs). Santos, Pinheiro e Machado (1994) lembram que no momento da sua concepção estavam implícitas a necessidade de um grau de mobilidade institucional e a formação de um profissional generalista dotando, dessa forma, ao servidor uma visão abrangente e sistêmica dos problemas da administração pública. Instituída em um contexto de transição do regime autoritário e reforma da administração pública brasileira, esperava-se que este corpo pudesse ser o elo entre os governantes e a máquina administrativa.

Talvez por ser entre as carreiras da administração pública aquela que mais dialoga com a academia, existem diversos estudos que abordam o contexto de sua idealização, seu papel e sua inserção no âmbito da administração pública, como bem compilou Fernandes (2012). Mas o que chama atenção para o propósito deste trabalho é que, assim como o Campo de Públicas é algo novo no ambiente acadêmico, a criação, ampliação e difusão da carreira de EPPGGs nos governos federal e estaduais é uma iniciativa relativamente nova no âmbito da

administração pública<sup>14</sup>. Excetuando-se o caso do Governo Federal e de Minas Gerais, 13 estados criaram a carreira de gestor público desde o início dos anos 2000, totalizando, hoje, mais de 6.700 cargos em 14 estados e no governo federal (tabela 02).

**Tabela 03. Carreiras de Gestor Público selecionadas, esferas de governo, ato normativo, quantidade de cargos e tempo de criação (anos) – em 2015**

Entes	Cargo <sup>15</sup>	Ato Normativo	Quantidade de Cargos	Tempo de criação
Governo Federal	EPPGG	Lei nº 7.834/1989	1.560	26
Minas Gerais	EPPGG	Lei nº 11658/1994	80 (anual)	21
Sergipe	TPPGG	Lei nº 4.302/2000	60	15
Mato Grosso	GG	Lei nº 7.350/2000	110	15
Goiás	GP	Lei nº 13.902/2001	124	14
Bahia	EPPGG	Lei nº 8.889/2003	300	12
Ceará	AGP	Lei nº 13.659/2005	60	10
Acre	GPP	Lei nº 1.704/2006	271	09
Paraíba	TPPGG	Lei nº 8.435/2007	500	08
Espírito Santo	EPPGG	Lei nº 8.479/2007	50	08
Pernambuco	AGA	LC nº 117/2008	300	07
Rio de Janeiro	EPPGG	Lei nº 5.355/2008	400	06
São Paulo	EPP	LC nº 1034/2008	500	06
Distrito Federal	GPPGG	Lei nº 4517/2010	2.300	05

*Fonte: Elaboração própria por meio de pesquisa às legislações (Leis e Decretos) relacionadas ao assunto*

<sup>14</sup> Essa difusão também vem ocorrendo no âmbito municipal. O trabalho de Corrêa, Coelho e Almeida (2014) indica a presença de Gestores Públicos em mais de 20 municípios em 14 estados. Sobre os governos estaduais, os trabalhos de Andrade (2011) e Palotti, Pereira e Camões (2015) trazem mais informações sobre as especificidades das carreiras de EPPGGs neste âmbito de governo.

<sup>15</sup> EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; TPPGG – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental; GG – Gestor Governamental; GP – Gestor Público; AGP – Analista de Gestão Pública; GPP – Gestor de Políticas Públicas; AGA – Analista em Gestão Administrativa; EPP – Especialista em Políticas Públicas; GPPGG – Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental; APOG – Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão; APPGG – Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Apesar de não existir uma relação mais estreita entre o CP e os EPPGGs, mesmo porque a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas e a Federação Nacional de Carreiras de Gestão de Políticas Públicas tomaram formas apenas no final de 2015, nos últimos tempos e de forma não intencional, esta carreira vem sendo associada ao Campo de Públicas. Essa afirmação, que de certa forma procura aproximar a carreira de EPPGGs à possibilidade de atuação profissional dos egressos do CP, se baseia em uma série de observações desde mais abstratas e gerais para outras mais específicas e concretas:

- (i) apesar das diferenças sobre o papel e atuação dos diferentes EPPGGs, algumas de suas características (perfil generalista, pertencer a órgãos centrais mas possuir mobilidade, assessorar altos postos do governo, atuar na redução de conflitos, etc.), bem como a nomenclatura dos cargos são bastante similares às justificativas de criação dos cursos do CP e dos nomes dos bacharelados (quadro 01 e tabela 02);
- (ii) a expansão universitária e, conseqüentemente, o aumento na oferta de egressos dos cursos do Campo de Públicas é acompanhado no tempo pela criação e difusão das carreiras de EPPGGs no Governo Federal e em diversos estados (quadro 01 e tabela 02);
- (iii) os conteúdos das matérias presentes nos mecanismos competitivos de entrada<sup>16</sup> às carreiras de EPPGGs são, em maior e menor medida, muito próximos àqueles que compõem as grades curriculares dos cursos do CP, bem como de seu núcleo disciplinar - Políticas Públicas, Gestão Pública e Gestão Social; e, por último,
- (iv) a ação recente em Santa Catarina por parte da Federação Nacional dos Estudantes de Administração Pública (Feneap), que “solicitou formalmente, em audiência com o Secretário de Planejamento, a manutenção do curso de Administração Pública em um dos *campi* da Universidade de Santa Catarina (Udesc), com a criação concomitante da carreira de EPPGG pelo governo estadual” (Pallotti, Pereira e Camões, 2015, p. 67).

<sup>16</sup> A respeito dos efeitos do mecanismo do concurso público no Brasil, Fontainha *et al* (2015) fazem pertinentes críticas ao que os autores denominaram de “ideologia concurseira”.

Excetuando-se o caso da EBAP/FGV que “nasceu” do DASP na década de 1950 (Fischer, 1984), no Brasil não há uma relação mais estreita entre universidades, governos e, principalmente, a burocracia e suas representações de classe – fato este que não ocorre em países como os Estados Unidos e Reino Unido, cujas atuações históricas, respectivamente, da *American Society for Public Administration* (ASPA) e do *Royal Institute of Public Administration* (RIPA) abarcam um amplo espectro de parceria com os governos, seja regulando atividades e fornecendo serviços, como atuando diretamente em pesquisas e ensino (Nottage e Stack, 1972; Hamilton, 2000).

Esta interação, que ocorre ainda de forma tímida com os governos e sua burocracia no Brasil, é essencial “para evitar o enclausuramento do Campo de Públicas no âmbito estritamente acadêmico, com risco de empobrecer as temáticas norteadoras da formação acadêmica e os temas para pesquisa” (Pires et al., 2014, p. 125). Sobre esta questão, Raadschelders e Lee (2011), após ampla pesquisa internacional, apontaram que um dos principais motivos de falta de oxigenação na área está associado, justamente, ao afastamento e a diminuição de publicações por parte de profissionais reflexivos (*reflective practitioners*) em revistas especializadas ao longo das últimas cinco décadas (tabela 04).

**Tabela 04. Proporção de Profissionais Reflexivos (*reflective practitioners*) que escrevem artigos em revistas especializadas (percentual)**

País	Revistas	Período	Acadêmicos	Profissionais Reflexivos
Reino Unido	<i>Public Administration</i>	1945-69	43,5	53,8
		1970-94	79,1	19,3
		1940-69	54,1	45,9
Estados Unidos	<i>Public Administration Review</i>	1966-75	65,0	35,0
		2000-09	93,2	6,8
		1970-80	34,6	42,2
Brasil	Revista de Administração Pública	1980-90	64,0	18,6
		1990-2002	76,1	17,5

Fonte: adaptado de Raadschelders e Lee (2011, p. 23)

Ao tentar buscar explicações sobre os porquês da redução das contribuições dos *practitioners*, os autores fazem as seguintes inferências: (i) os valores dos servidores públicos mudaram e, entre contribuir para periódicos, e ter recompensas financeiras, estes preferem o último; (ii) os profissionais que geralmente escrevem são aqueles que ocupam altos escalões, entretanto, nos últimos anos, estes tornaram-se cada vez mais politizados e comercialmente motivados; (iii) os governos recorrem cada vez mais a empresas privadas para fazer muito do seu trabalho, incluindo a sua própria produção de publicações; e, (iv) puro e simplesmente, os severos cortes nos serviços públicos em muitas áreas requerem profissionais para fazer mais com menos, tendo, assim, menos tempo livre para refletir sobre o ambiente de trabalho (Raadschelders e Lee, 2011).

Uma aproximação entre os setores acadêmicos do CP e as burocracias governamentais e suas associações representativas desponta como uma oportunidade de se constituir um ambiente institucional, cujos resultados podem contribuir não somente para a consolidação do CP mas também para a melhoria dos serviços públicos em diversas áreas de atuação do Estado. Ainda que não bem delineados, os efeitos de uma maior e melhor interação entre universidades e, por exemplo, as escolas de governo e burocratas, podem enriquecer, por um lado, o CP por meio da melhoria dos estágios supervisionados dos alunos e de suas perspectivas de trabalho e, por outro, abrir caminhos para maior participação de *practitioners* em encontros de ensino e pesquisa e em publicações especializadas constituindo, assim, um jogo de ganha-ganha cujos benefícios extrapolam os atores diretamente envolvidos – como parcelas da Sociedade e setores da Economia.

#### **4. Considerações finais**

Muitos são os desafios para a consolidação do ensino e pesquisa de Administração Pública no Brasil. Como colocado, ao longo das décadas as tentativas e efeitos deste processo podem ser resumidos como sendo um contínuo movimento de sístole e diástole, que nestes termos pouco contribuiu à sua própria

consolidação. Mais especificamente nos últimos anos, diferentes fatores e iniciativas, como a inflexão no debate internacional sobre o papel do Estado e a decisão política interna de expandir o ensino superior público, proporcionaram uma nova oportunidade de consolidação de um campo do saber que vem sendo denominado de Campo Públicas. Entretanto, dado se tratar de um movimento incipiente e em construção e, assim, ter que lidar com a construção de consensos entre diferentes atores e instituições envolvidas e que ainda podem participar deste processo, alguns desafios podem ser levantados.

Utilizando-se das informações no texto, dois diferentes desafios políticos se mostram inerentes à própria construção do Campo de Públicas. O primeiro, de natureza acadêmico-educacional, está relacionado ao vínculo e origem dos cursos. Esta questão está intimamente associada a um dos principais pilares no qual se sustenta a consolidação de uma área de ensino e pesquisa: a demarcação de seu referencial teórico-conceitual. Como o alicerce teórico-conceitual responsável por sustentar o CP se estabelecerá por meio da articulação de outras quatro áreas do conhecimento, o desafio é fazer com que não haja apenas uma justaposição de matérias da Administração, Ciências Sociais, Direito e Economia, mas uma cooperação real e recíproca entre estes quatro saberes disciplinares.

Dado a diversidade de cursos e os diferentes graus de avanços na questão interdisciplinar entre as instituições envolvidas no processo, deve-se estrategicamente buscar diluir as barreiras existentes entre estas áreas de conhecimento, que não raras vezes disputam espaço e legitimidade entre si. A não superação dessas diferenças pode levar a uma baixa cooperação entre os mais administrativistas/gestores e aqueles mais analíticos/institucionalistas, cujo afastamento desta dicotomia “técnico/político” pode ser, inclusive, enriquecido pelos *feedbacks* profissiográficos de alunos do CP na administração pública (Pires et al., 2014; Silva et al., 2014; Filgueiras e Lobato, 2015).

O segundo desafio, de natureza administrativo-organizacional, associa-se não somente à expansão dos cursos, mas a sustentabilidade no espaço e tempo dos

cursos já existentes. Neste sentido, aspectos político-organizacionais como as relações entre os departamentos/institutos dos cursos e as universidades às quais se vinculam, assim como desses departamentos com órgãos de fomento de pesquisa e controle, devem ser consideradas. Novamente, ao considerarmos as diferenças existentes entre as instituições analisadas, supõe-se que os efeitos da expansão não ocorram de maneira uniforme para o conjunto dos atores. O aumento dos recursos humanos, por exemplo, não é necessariamente acompanhado pela expansão de infraestruturas físicas e de tecnologia de informação, dois aspectos que estão diretamente associados à questão da localização geográfica dos cursos. Em outras palavras, o sucesso institucional individual de cada e, por conseguinte, do próprio Campo de Públicas, dependerá da capacidade político-administrativa de cada instituição em não somente atrair recursos humanos via concursos públicos, mas fixá-los em diferentes pontos do território e administrar questões amplas e específicas inerentes a uma organização pública, que constitui objeto de estudo do próprio Campo de Públicas.

Outros desafios podem ser facilmente identificados assim como ao longo do processo novos aparecerão, ainda mais quando se percebe que a área educacional, junto às políticas de assistência social, saúde, desenvolvimento territorial e direitos humanos, encontram-se vulneráveis à medida de cortes estruturais. Apesar disso, e dado a vontade política construtiva dos atores envolvidos que proporciona maior facilidade de abrir diálogos e experimentações, abrem-se possibilidades de interlocução com outros setores interessados, mas que pouco se dialogam entre si como se tentou incipientemente abordar a questão da atuação profissional e sua aproximação com a burocracia e seus setores representativos.

### **Bibliografia**

ANDRADE, N. H. S. A Introdução dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Administração Pública Brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal. In: **Congresso Consad de Gestão Pública Anais...** Brasília: Consad, 2011.

ARAÚJO, M. A. D; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *Ensaios: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, v. 18, n. 69, p. 647-668, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n.03, p. 5-24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista Sociologia e Política*. n. 28, p. 9-30, 2007.

CAVALCANTI, B. Formação do Administrador Público: alternativas ao debate. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, FGV: v. 15, n. 3, p. 31-53, 1981.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a Escada**: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

COELHO, F. S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, Número Especial, Ago. 2008, p. 1-21, 2008.

COELHO, F. S; NICOLINI, A. M. Do auge à retração: análise de um dos estágios de construção do ensino de Administração pública no Brasil (1966-1982). *Organização & Sociedade*, vol.20, n.66, p. 403-422, 2013.

COELHO, F. S.; OLENSKI, A. R. B.; CELSO, R. P. Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 45, n. 6, p. 1707-32, 2011.

CORRÊA, V; COELHO, F; ALMEIDA, A. G. A. Disseminação da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental na gestão municipal brasileira: um estudo exploratório. *Revista Temas de Administração Pública – Unesp*. v. 9, n. 2, 17pp, 2014.

CUNHA, A. M. Educação em Administração Pública: retrospectiva e perspectivas da experiência norte-americana e reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 15, n. 3, p. 5-30, 1981.

DALAND, R. T. A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 3, n. 2, p. 73-94, 1969.

DINIZ, E. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000/2010). **Revista Dados**, v.54, n.4, p. 493-532, 2011.

EVANS, P. Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation. In: LANGE, M. and RUESCHEMEYER, D. (eds). **States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

FARAH, M. F. S. A Contribuição da Administração Pública para a Constituição do Campo de Estudos de Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Orgs). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FERNANDES, C. C. C. A carreira dos gestores governamentais e sua trajetória em trabalhos fundamentais. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 11, n. 1, p. 13-45, 2012.

FILGUEIRAS, B. S. C; LOBATO, L. V. C. O “Campo de Públicas” e as políticas sociais no ensino superior brasileiro: um debate acerca do papel do Estado, do desenvolvimento e da formação em/para a gestão pública. **Revista Agenda Política**. vol.3, n.2, p. 100-130, 2015.

FISCHER, T.. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Adm. Empresa**, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1984.

FONTAINHA, F. C; GERALDO, P. H. B; VERONESE, A; ALVES, C. S. O concurso público brasileiro e a ideologia concursária. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 16, n. 110, p. 671-702, 2015.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HAMILTON, M. R. The Role of the American Society for Public Administration (ASPA) In Improving Teaching and Practice in Public Administration. In. **V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct, 2000.

JOHNSON, G. Carreiras Públicas e a Nova Classe Profissional. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 69-96, 1975.

LINDBLOM, C. **Politics and Markets: the world's political-economic systems**. New York: Basic Books, 1977.

MEC. Ministério da Educação. **A Democratização e Expansão da Educação Superior no País – 2003-2014**. Brasília, DF, 2015.

MELLO, A. F; DIAS, M. A. R. Os reflexos de Bolonha e a América Latina: problemas e desafios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 413-435, 2011.

NELSON, B. Public policy and administration: An overview. In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter (eds.). **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

NOTTAGE, R; STACK, F. The Royal Institute of Public Administration 1922–1939. **Public Administration**, v. 50, n. 3, p. 281-304, 1972.

PALLOTTI, Pedro L. de Moura; PEREIRA, Celina; CAMÕES, Marizaura R. de Souza. A adoção da carreira de “gestor governamental” no Brasil: há um processo de difusão em andamento. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, v. 14, n. 2, p. 55-70, 2015.

PETERS, B. G; PIERRE, J. Politicization of the Civil Service: concepts, causes, consequences. In: PETERS, Guy.; PIERRE, Jon (eds.). **The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control**. Routledge Studies in Governance and Public Policy. Publisher: Routledge, 2004.

PIRES, V. A; MIDDLEJ, S. A; FONSECA, S. A; VENDRAMINI, P; COELHO, F. S. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 109-167, 2014.

POLLIT, C; BOUCKAERT, G; **Public Management Reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford Press, 2004.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.

RAADSCHELDERS, J. C; LEE, Kwang-Hoon. Trends in the Study of Public administration: empirical and Qualitative observations from Public Administration. **PAR - Public Administration Review**, v. 71, n. 1, p. 9-33, 2011.

SANTOS, M. H. C; PINHEIRO, M. L. M.; MACHADO, E. M. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 45, n. 2, p. 35-90, 1994.

SILBEMAN, B. S. **Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain.** Chicago: University of Chicago Press, 1936.

SILVA, S. A. M; TEIXEIRA, G. D; BARBOSA, S. C. T.; ARAUJO, S. M. V. G. Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015.

SOUZA, C.. Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para o debate. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.

VAN der MEER, F. M; STEEN, T; WILLE, A. Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis. In. VAN der MEER, F. M; RAADSCHELDERS, J. C.N.; TOONEN, T. A. J (Ed.) **Comparative Civil Service Systems and the Challenges of the 21<sup>st</sup> Century.** United Kingdom: Palgrave Macmillan; 2nd edition, 2015.

WAHRLICH, B. **A reforma administrativa na era de Vargas.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia.** 5. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

Recebido em: 22/02/2016  
Aprovado em: 28/06/2016