

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

The “Public Field” and the social policies in Brazilian higher education: a debate on the role of the State, development and the instruction in/for public management

*Beatriz Silveira Castro Filgueiras¹
Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato²*

Resumo: Na última década, o surgimento do “Campo de Públicas” - campo multidisciplinar que abarca os cursos de graduação em Administração Pública, Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social, Gestão de Políticas Públicas e similares – constituiu fato novo e inovador no ensino superior brasileiro. Neste artigo, apresentamos a trajetória de sua conformação e institucionalização recentes, a partir do seu deslocamento do campo institucional da Administração e a sua reinserção privilegiada nas Ciências Sociais aplicadas. Essas inovações apontam não só para uma concepção ampliada de gestão pública e o deslocamento dos seus princípios e valores fundamentais, como também para a valorização da

¹ Beatriz Silveira Castro Filgueiras é doutora em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Bolsista PNPd/CAPES, desenvolveu pesquisa de pós-doutorado junto ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense/UFF. Email: beatrizfilg@yahoo.com.br. Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa de pesquisa que permitiu a realização deste trabalho.

² Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato é socióloga pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas e Doutora em Ciências - Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, com pós-doutorado na London School of Economics and Political Science. Professora associada da Escola de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense/UFF. Email: lenauralobato@uol.com.br.

política social na defesa de uma gestão pública comprometida com os valores democráticos, com a redução das desigualdades e com a promoção do desenvolvimento econômico e social. Abordamos as experiências e os desafios pedagógicos neste campo e contexto, particularmente no que se refere à introdução dos futuros gestores ao universo das políticas sociais. A partir do levantamento e análise dos cursos de bacharelado presenciais nas universidades federais brasileiras, foi possível identificar a heterogeneidade dos cursos oferecidos, evidenciando perfis de formação acadêmica e profissional bastante distintos, particularmente no que tange à abordagem e ao peso dado às políticas sociais na estrutura curricular destes cursos. Estas diferenças, por um lado, acompanham o próprio movimento de expansão do “Campo de Públicas” e sua consolidação. Não obstante, constituem também evidências da difícil articulação e diálogo entre o arcabouço técnico-gerencial e o conhecimento crítico/analítico na formação dos novos gestores.

Palavras-chave: Ensino Superior; Gestão Pública; Políticas Públicas; Políticas Sociais; Estado; Desenvolvimento.

Abstract: In the past decade, the emergence of the “Public Field” – multidisciplinary field that involves undergraduate courses in Public Administration, Public Policy, Public Management, Social Management and others – constituted a new and innovative fact for higher education in Brazil. This article presents the history of its recent conformation and institutionalization, its displacement from Administration’s institutional field and its privileged reinsertion in applied Social Sciences. These innovations point not only to a broad conception of public management and to the displacement of its fundamental principles and values, but also to the valorization of social policy in the defense of the commitment to democratic values, the reduction of inequalities and the promotion of economic and social development. We approach the experiences and the pedagogical challenges in this field and context, especially concerning the introduction to social policy universe. From the mapping and analysis of undergraduate courses offered in Brazilian federal universities, it was possible to identify their heterogeneity, attesting very different profiles of academic and professional instruction, particularly related to the approach and weight given to social policies in their syllabus. These differences, on one hand, follow the very movement and expansion of the “Public Field” and its consolidation. Nonetheless, they also constitute evidence of the difficult articulation and dialogue between the technical-managerial framework and the critical/analytical knowledge in the instruction in/for public management.

Keywords: Higher Education; Public Management; Public Policy; Social Policy; State; Development.

1. Introdução

O surgimento e a expansão do “Campo de Públicas” na última década e a sua institucionalização como campo do saber e de formação profissional específicos constituem fato novo e inovador no ensino superior brasileiro. Neste artigo, apresentamos a trajetória de sua conformação e institucionalização recentes, destacando os debates acerca do papel do Estado, do desenvolvimento econômico e social e do próprio universo da gestão pública, em torno dos quais se articulam e se afirmam suas particularidades e sua autonomia.

Debates que, de um lado, apontam para a conjuntura específica que impulsionou a emergência, expansão e consolidação do “Campo de Públicas”, no contexto da revalorização do papel do Estado e dos novos contornos do desenvolvimento econômico e social como projeto e como política do Estado brasileiro. Mais pontualmente, destacam-se as políticas e programas de expansão e reestruturação do ensino superior público federal, além do fomento direto à criação de novos cursos voltados para a formação em/para a administração pública. Do outro lado, iluminam-se as suas particularidades como campo multidisciplinar inovador, que disputa a própria noção de gestão/administração pública provocando o deslocamento de seus princípios e valores fundamentais e a sua reinserção privilegiada no campo das Ciências Humanas e Sociais aplicadas. Por fim, colocam-se os desafios – pedagógicos e institucionais – para sua consolidação e, sobretudo, para o seu alinhamento aos novos marcos instituídos, cujos princípios e diretrizes apontam para a valorização da política social no âmbito da formação acadêmica e profissional em/para a gestão pública.

Tratam-se aqui de questões que buscam jogar luz sobre um campo novo, em franca expansão e que ainda carece de análise e reflexão sistemáticas, para as quais pretendemos que este artigo possa constituir uma valiosa contribuição.

2. O “campo de públicas” no ensino superior brasileiro

Na última década, a formação, expansão e a institucionalização do “Campo de Públicas” - campo multidisciplinar que abarca, em sua definição, os cursos de graduação em Administração Pública, Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social, Gestão de Políticas Públicas, entre outras nomenclaturas similares – constituíram fato novo e inovador no ensino superior brasileiro. Os números sugerem a dimensão do fenômeno. Em 1995, havia 13 cursos de graduação em Administração Pública no Brasil, todos eles subsidiários, como ênfase/habilitação, dos cursos de Administração. Em 2012, já registravam-se 76 cursos de graduação presenciais – bacharelados e tecnológicos - na área, muitos dos quais independentes do campo institucional da Administração.³ Ademais, o ensino de graduação no “Campo de Públicas” inclui também um grande número de cursos na modalidade de educação a distância (EAD) que, somados aos cursos presenciais, envolvem, atualmente, mais de 200 cursos pelo país e cerca de 50 mil alunos matriculados (PIRES *et al.*, 2014).

O estímulo a este ressurgimento do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil partiu do movimento de um grupo de atores universitários - professores, gestores acadêmicos e estudantes -, ainda no início dos anos 2000, pela autonomia do bacharelado em Administração Pública e a sua desvinculação do arcabouço institucional e da matriz curricular da Administração (ibid.). Neste

³ Considerando-se apenas as universidades federais e os cursos presenciais, constavam nos registros do Ministério da Educação (MEC), em 2014, 21 cursos de bacharelado em Administração Pública e similares. (Sistema *e-MEC*, disponível em <http://emec.mec.gov.br/>. Acesso em 11/12/2014).

sentido, a reformulação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do bacharelado em Administração, decretando o fim das habilitações (Resolução CNE nº4 de 2005), constituiria o novo marco regulatório que daria impulso e suporte institucional ao surgimento de novos cursos.

Este movimento, que configura e institui o “Campo de Públicas” no ensino superior brasileiro, foi protagonizado, de modo especial, pelas universidades públicas e, particularmente, as instituições federais, sob o marco e as diretrizes do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007, impulsionando a ampliação do número de unidades e da oferta de vagas e a criação de novos cursos de graduação. Ademais, houve o fomento direto às instituições de ensino superior brasileiras (públicas e privadas) para a oferta/criação de cursos especificamente voltados para a formação e qualificação para a gestão pública⁴.

Assim, é neste contexto – a partir do questionamento da subordinação da Administração Pública ao campo disciplinar da Administração e em resposta ao estímulo dado pelas políticas e programas de expansão e reestruturação do ensino superior - que se amplia rapidamente a oferta e a criação de novos cursos, impulsionando o reconhecimento e a institucionalização do “Campo de Públicas” nas universidades brasileiras. Em alguns casos, os novos cursos surgirão como desdobramento do bacharelado em Administração, face à reestruturação das suas Diretrizes Curriculares Nacionais e a reconfiguração da Administração Pública como formação e carreira específicas (COELHO, 2008). Em outros casos, tratou-se da reformulação/ampliação de cursos de pós-graduação *lato sensu* - como o caso da UFMG, cujo Departamento de Ciência Política já oferecia, desde 2003, a

⁴ Constitui exemplo emblemático deste esforço o Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP/CAPES, lançado em abril de 2009, visando a ampliação da oferta de cursos de bacharelado na modalidade educação à distância, através da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O programa prevê, além do bacharelado em Administração Pública, a criação de cursos de especialização em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde (informações disponíveis em <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap> - acesso em 03/03/2015).

Especialização em Políticas Públicas, projeto que se transformaria no curso de graduação em Gestão Pública, instituído no primeiro semestre de 2010 (SILVA, 2010). Ou, ainda, a criação de cursos inteiramente novos, a partir de diferentes – e, em alguns casos, inovadores - arranjos e “abrigos” institucionais, refletindo e reforçando a natureza multi e interdisciplinar do campo e sua articulação em torno das Ciências Sociais aplicadas (VAINER, 2010).

Esta expansão – que tem seu auge nos anos de 2009 e 2010 - foi acompanhada pelo esforço conjunto de coordenadores, professores e estudantes para a institucionalização do “Campo de Públicas” e a homologação de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) próprias, garantindo o seu reconhecimento formal como campo do saber e de formação profissional específicos no ensino superior brasileiro e, em particular, a sua autonomia do campo institucional da Administração. Este processo, que culminaria na homologação das DCNs do “Campo de Públicas” em janeiro de 2014, foi marcado por intensas disputas – institucionais, corporativas e políticas – que revelam não apenas as particularidades desta retomada e expansão recentes do ensino e formação em/para a Administração Pública, mas também, de modo emblemático, os embates em torno da resignificação e reconfiguração da gestão pública - como campo de ensino, pesquisa e de formação profissional - e a sua politização.

A disputa se polarizaria em 2011 com a interposição de um recurso pelos Conselhos Federal e Regionais de Administração e pela Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD), contra das diretrizes aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) naquele ano. Recurso inédito, na história do CNE, contrário à homologação de uma DCN, sendo também a primeira vez que um órgão de regulação profissional tentaria interceder em processo decisório tipicamente de formação acadêmica, logo, relativo à área educacional (PIRES *et al.*, 2014).

Do outro lado, se fortalecia a articulação de coordenadores, professores e estudantes em prol do reconhecimento das especificidades da Administração Pública, da autonomia e da natureza multi e interdisciplinar do campo, articulado em torno das Ciências Humanas e das Ciências Sociais aplicadas. Em prol também de um conceito ampliado de gestão pública e da defesa, para além da aquisição de habilidades técnicas e instrumentais, do desenvolvimento da capacidade de análise e de reflexão críticas da realidade brasileira e da formação de gestores públicos comprometidos com os princípios e valores democráticos e com a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Considerada uma vitória por parte do Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas e da Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas (FENEAP), após longa tramitação, o recurso foi arquivado. Em resolução publicada em janeiro de 2014, o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação (MEC/CNE) instituía, enfim, as Diretrizes Curriculares Nacionais do bacharelado em Administração Pública, determinando a sua implantação no prazo máximo de dois anos, aos alunos ingressantes.

As DCNs instituídas reconhecem o “Campo de Públicas” como campo de formação multidisciplinar, tendo como conteúdo de formação básica: Administração, Ciências Contábeis, Ciência Política, Economia, Direito e Sociologia, entre outras disciplinas,⁵ além de “conteúdos relacionados, nas diferentes áreas disciplinares, à realidade histórica e contemporânea da sociedade e do Estado brasileiros” (MEC/CNE, 2014). Com a ênfase posta na formação “humanista e crítica” de profissionais e pesquisadores, constituem seus princípios fundamentais o compromisso com desenvolvimento econômico e social, com os valores e princípios do Estado republicano e democrático, com a redução de desigualdades e

⁵ Constituem também áreas de formação básica complementar: Antropologia, Filosofia, História, Psicologia, Relações Internacionais e Tecnologias da Informação.

com a promoção da cidadania e da justiça social. Novos marcos e diretrizes resumidos, de maneira bastante ilustrativa, em seu Art. 5º, onde lê-se:

Art. 5º O curso de graduação em Administração Pública deverá contemplar, em seus projetos pedagógicos e na sua organização curricular, conteúdos que revelem, em uma perspectiva histórica e contextualizada, compromisso com os valores públicos e o desenvolvimento nacional, assim como com a redução das desigualdades e o reconhecimento dos desafios derivados da diversidade regional e cultural.

Configura-se, assim, a institucionalização e a consolidação do “Campo de Públicas” como um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e de formação profissional inovador, em franca expansão, disputando a própria noção de Gestão/Administração Pública, provocando o deslocamento dos seus valores e princípios fundamentais e incentivando a sua reinserção privilegiada no campo das Ciências Humanas e das Ciências Sociais aplicadas. O conteúdo e o caráter das diretrizes instituídas evidenciam uma transformação bastante significativa do campo do ensino e da formação em Administração Pública no Brasil, sobretudo quando comparado às tendências consolidadas na década de 1990, com a prevalência do arcabouço gerencial e o seu mimetismo com a Administração de Empresas, em grande medida ainda vigentes.

2.1 Gestão pública, Estado e desenvolvimento: noções em disputa

De modo a melhor compreender as particularidades desta expansão recente, cabe pontuar alguns marcos da trajetória do ensino em Administração Pública no país, baseando-nos na sistematização feita por Coelho (2013). Acompanhando diferentes conjunturas políticas e econômicas – particularmente no que tange às concepções vigentes do Estado e seu papel na promoção do desenvolvimento econômico e social -, este autor distingue quatro momentos, ou

“ciclos”, dos cursos de bacharelado em Administração Pública no país e da sua constituição como campo do saber e de formação profissional específicos:

(i) *as décadas de 1950 e 60 (1952-65)*, que marcam o surgimento e a difusão do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil, caracterizado pela ênfase na formação “burocrática”, isto é, na formação de quadros para a burocracia estatal no contexto de um ciclo pró-estatal e da “administração voltada para o desenvolvimento” no marco das funções econômicas e sociais do Estado;

(ii) *as décadas de 1960 e 70 (1966-82)*, auge do bacharelado em Administração Pública no país, caracterizado por uma formação “tecnocrática” e pela ênfase nos instrumentos de planificação, planejamento e na racionalidade técnica das ações do Estado - e a sua conseqüente despolitização -, no contexto da ditadura militar; em meados da década de 1970, porém, com a crise econômica e o esgotamento da pauta desenvolvimentista, o ensino em Administração Pública no país se retrairia, com a perda de sua especificidade e o mimetismo com a Administração de Empresas, que se difunde neste período;

(iii) *a década de 1980 e a primeira metade dos anos 1990 (1983-1994)*, período no qual a retração se aprofunda, no contexto de aguda crise do Estado e da deslegitimação da ação estatal, levando à desvalorização da carreira; no início dos anos 90, teria início uma retomada – ainda tímida - do ensino em Administração Pública no país, nos marcos inaugurados pela redemocratização e pela Constituição de 1988 e estimulada por uma conjuntura de redefinição do Estado e ampliação do *locus* do setor público, face à crescente importância da atuação de organizações da sociedade civil organizada;

(iv) e, por fim, *o período entre 1995-2004*, no qual o ensino em Administração Pública volta a ganhar fôlego no país com a abertura de novos cursos - particularmente, a difusão de MBAs e cursos de pós-graduação *lato sensu* - voltados para uma formação “profissionalizante”, no contexto de pressões pela reforma do Estado e por políticas de “choque” e “modernização” da gestão pública,

pautadas pelos critérios de eficiência e eficácia, marcando a continuidade do mimetismo com a Administração de Empresas (COELHO, 2013).

Sob os novos marcos instituídos pela Constituição de 1988, o binômio reforma do Estado / democratização estimularia a retomada do ensino e o ressurgimento dos cursos de graduação em Administração Pública (FONSECA e COELHO, 2010). Nas últimas três décadas, a consagração dos direitos sociais, o impulso à descentralização, a introdução de mecanismos participativos e a estruturação/profissionalização do setor público não-estatal implicaram transformações profundas no Estado brasileiro, ampliando e redefinindo a arena pública e alterando significativamente a demanda e o perfil de formação acadêmica e profissional em/para a administração pública no país.

Finalmente, o início dos anos 2000 inauguraria uma nova conjuntura política, marcada pelo refluxo do pensamento hegemônico contrário à intervenção estatal, a revalorização do papel do Estado e a emergência de um “novo desenvolvimentismo” como projeto e política de Estado, caracterizado pela renovada centralidade da questão social e o peso da engenharia democrática nos novos contornos do debate e das políticas de desenvolvimento no país (CEPÊDA, 2012).⁶ Ao contrário do “velho desenvolvimentismo”, típico de meados do século XX e centrado na industrialização,

o novo-desenvolvimentismo (...) apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária. (...) A questão nacional que cimta o novo-desenvolvimentismo, presente nas políticas públicas federais da última década e em seu projeto de

⁶ A noção de “novo desenvolvimentismo” e sua utilização são objeto de grande debate e controvérsia, que escapam aos limites deste texto apresentar. Sua adoção aqui serve, pragmaticamente, para marcar e caracterizar esta nova conjuntura política que emerge no início dos anos 2000. Em todo caso, concordamos com Cepêda (2012) ao observar a “longa tradição” do *desenvolvimentismo* no Brasil – entendido como “um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado (...) que nasce de uma constatação de deficiência estrutural e crônica como base lógica de intervenção” (ibid., p.79) -, sua relevância no pensamento social brasileiro desde o final do século XIX e a sua influência na construção da modernidade brasileira, em suas sucessivas fases.

sustentação (...), apoia-se no diagnóstico da exclusão social como eixo do problema atual (CEPÊDA, 2012, p.84).

Neste novo contexto, o ensino superior seria assumido como política pública estratégica, impulsionando um novo projeto/missão para as instituições de ensino superior brasileiras, como via de desenvolvimento econômico, ferramenta de inclusão e redistribuição de capitais econômicos, educacionais, profissionais e simbólicos. Com o propósito de democratizar a distribuição dos recursos educacionais no território nacional e visando, especialmente, segmentos regionais e sociais historicamente excluídos do acesso ao ensino superior, promoveu-se a expansão quantitativa e geográfica do ensino superior público brasileiro – o federal, em particular -, a dinamização de suas funções, a ampliação do acesso e da rede de proteção estudantil. Mudanças que tiveram impacto significativo no perfil do ensino superior público no país e dos seus alunos, com desdobramentos na dinâmica acadêmica e na estrutura funcional das universidades, na percepção da sua finalidade e sua relação com o meio social (MARQUES e CEPÊDA, 2012).⁷

As transformações ocorridas no Estado brasileiro nas últimas três décadas, somadas às características específicas da conjuntura política mais recente, configurariam, então, um “macroambiente de revalorização e ampliação do espaço público (...) como objeto de estudo (campo de especulação teórica) e como práxis (área de atuação profissional)”, favorável ao ensino em gestão pública no país (PIRES *et al.*, 2014, p.120), como também à consolidação e diversificação da produção acadêmica na análise e avaliação de políticas públicas - tendências nas

⁷ São os carros-chefes desta política o *Programa Universidade para Todos* – PROUNI (2005), bastante controverso e que atende à demanda e oferta de vagas no setor privado, e o *Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais* – REUNI (2007). Políticas que são objeto de um debate indispensável acerca, dentre outros aspectos, dos seus impactos sobre a qualidade do ensino na medida em que, muitas vezes, a abertura de novas unidades, cursos e vagas não é acompanhada - na mesma proporção e velocidade - do investimento necessário em infraestrutura, corpo docente e técnico adequados. Se estes impactos e resultados estavam ainda por serem avaliados, sobretudo em sua dimensão qualitativa, o violento corte de recursos destinados ao ensino superior, no início de 2015, impõe sérios obstáculos à concretização e consolidação destes avanços e de seu potencial transformador.

quais, como veremos, as políticas sociais têm jogado um papel fundamental e estratégico. No contexto recente, em particular, estas experiências foram motivadas, sobretudo, pela noção de desenvolvimento que ganhava força a partir do início dos anos 2000 (POLL e ABREU, 2010).

No marco das políticas e programas federais de ampliação e reestruturação do ensino superior, a rápida expansão do “Campo de Públicas” impulsionaria a diversificação dos cursos - bacharelados, tecnológicos, presenciais e EAD; a diversificação das nomenclaturas, abrangendo um grande número de denominações; e a flexibilidade dos projetos pedagógicos, expressa em novos arranjos institucionais e novos designs curriculares que dialogam com suas trajetórias institucionais particulares e diferentes vocações regionais/locais.

Assim, Campo de Públicas é uma expressão utilizada (...) para designar, essencialmente, um 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 (PIRES *et al.*, 2014, p.112 – grifo no original).

Deste modo, o “Campo de Públicas” se constitui como um campo diverso e multifacetado, buscando sua unidade nos valores e afinidades que nutre com relação ao seu objeto. A ênfase e a defesa de uma formação humanista e “tecnopolítica”, baseada em uma concepção ampliada de gestão pública e em uma visão normativa de bom governo, apontam para o delineamento de:

uma nova área de conhecimento multidisciplinar no país, marcada mais pelo adjetivo *Pública* (e pelos valores formativos atinentes à esfera pública, tais como o *ethos* republicano e a cultura democrática) e menos pelo substantivo (administração, gestão, política etc.) (PIRES *et al.*, 2014, p.122 – grifos no original).

Neste sentido, não desapareceriam as preocupações com a formação técnica e gerencial, indispensáveis à prática profissional dos gestores públicos, mas reafirma-se a função social destes profissionais e o seu compromisso ético com o desenvolvimento econômico e social, com os valores e princípios do Estado democrático e com a promoção da cidadania e da justiça social.

3. Políticas sociais: ensino, pesquisa e formação profissional

Embora exista, restrita ao aparato estatal, desde a década de 1930 - acompanhando esforços de modernização e desenvolvimento econômico e de formação de quadros burocráticos/tecnocráticos para o Estado -, a profissionalização da análise e avaliação de políticas e sua difusão no Brasil é um fenômeno bem mais recente, impulsionado pelo ambiente político e social inaugurado pela redemocratização e pela nova institucionalidade dos direitos e políticas sociais consagrada na Constituição de 1988 (ANDREWS, 2013; VAITSMAN, RIBEIRO e LOBATO, 2013). Neste sentido, argumenta-se como o avanço e a expansão das políticas sociais foram, em grande medida, as responsáveis pela difusão e profissionalização da análise de políticas públicas no Brasil nas últimas décadas, desenvolvendo-se principalmente nas áreas-chave da política social brasileira, como a saúde, a educação e a assistência social (ANDREWS, 2013).

As inovações introduzidas na Constituição em 1988 impulsionariam uma mudança institucional expressiva das políticas sociais no país, tanto no aparato político-organizacional como nas concepções de cidadania e da questão social que têm amparado a sua implementação. Assim, nos últimos vinte anos, assistiu-se a significativa expansão do aparato político e institucional com construção de sistemas únicos e nacionais, como o SUS e o SUAS, a consolidação de burocracias públicas, a descentralização e a articulação inédita entre os três níveis de governo,

além da introdução de mecanismos de participação e controle social. Não obstante, estas zonas de avanço convivem com continuidades e graves limitações – universalização incompleta, restrições aos gastos públicos e baixa qualidade dos serviços prestados - que constituem desafios à institucionalização plena dos preceitos e objetivos previstos na Constituição (LOBATO, 2009).

A necessidade de avaliar e compreender estes avanços, contradições e desafios estimulariam uma extensa produção científica dedicada à análise das políticas sociais e a sua profissionalização. Entre as décadas de 1980 e 90, a análise e avaliação de políticas se difundiria para além do aparato estatal, incluindo uma miríade diversa de novos atores e interlocutores e estimulando a ampliação do *locus* do setor público, face à crescente importância da sociedade civil organizada. Parte importante deste movimento, no universo acadêmico, multiplicaram-se linhas e núcleos de pesquisa em diferentes áreas disciplinares e a oferta de cursos de pós-graduação *stricto e lato sensu*, alterando significativamente a produção de conhecimento, a demanda e o perfil de formação acadêmica e profissional em/para a administração pública no país. Paralelamente, o amplo programa de privatizações, a criação de agências regulatórias e as pressões pela contrarreforma do Estado brasileiro, nos anos 1990, estimulariam o crescimento do mercado privado para a análise de políticas (VAITSMAN, RIBEIRO e LOBATO, 2013).

No início dos anos 2000, a renovada centralidade da questão social e o peso da engenharia democrática caracterizariam os novos contornos do debate e das políticas de desenvolvimento no país (CEPÊDA, 2012). Neste contexto, as políticas sociais ganhariam novo peso e destaque como motores privilegiados do desenvolvimento econômico, estimulando avanços e inovações que seriam objeto de grande debate público e de uma extensa produção acadêmica que não apenas consolida como expande aquele movimento iniciado nas décadas anteriores.

Não obstante a sua consolidação como objeto de conhecimento e intervenção, até os dias de hoje, a inexistência de um conceito e definição claros do

que seja a política social e de como abordá-la, é questão amplamente reconhecida e debatida na literatura especializada, assim como as tentativas de mapeamento e sistematização de seus usos e formulações (ver por exemplo SANTOS, 1987b; WERNECK VIANNA, 2002; LOBATO, 2004; FARIA, 2005; BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Constituída como objeto e campo de conhecimento e atuação multidisciplinar, seus contornos, dinâmica e sentidos parecem mover-se entre as diferentes matrizes disciplinares que se debruçam sobre a política social. Transversalmente, articulam-se convenções em torno de algumas noções e valores chave nos quais residiria a especificidade da política social – como a *justiça social* e seu inverso, a *pobreza*, ambas também de definição e operacionalização problemáticas - traçando dimensões (mais ou menos) analíticas ou operativas que atravessam o seu entendimento, formulação e avaliação. Ademais, observa-se, com bastante frequência, a sua subsunção ao universo mais amplo das políticas públicas, desestimando assim seus sentidos, dinâmica e complexidade particulares.

Neste cenário plural e heterogêneo, a economia se consolidaria como a disciplina mais paradigmática para a análise de políticas públicas e sociais no Brasil. Por um lado, tratam-se de heranças relacionadas à importância do desenvolvimentismo no pensamento social e na formulação de políticas públicas no país, sobretudo na segunda metade do século XX. Com o esgotamento da pauta desenvolvimentista, as análises econômicas se imporiam com novo teor, progressivamente alinhadas à difusão do paradigma gerencial. Tendências que, embora já questionadas recentemente, permanecem vigentes, como aponta o seu crescimento na última década, inclusive em áreas tradicionais como a saúde (ANDREWS, 2013); crescimento que, em parte, pode ser inferido à popularização da análise quantitativa nas Ciências Sociais brasileiras⁸.

⁸ Analisando a produção do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Andrews (op.cit., p.33) menciona o aumento da produção de análises sobre as políticas sociais e da contratação de cientistas sociais, sociólogos e cientistas políticos, em seus quadros na última década. Não obstante,

Assim, em que pese o novo ambiente político e social inaugurado pela redemocratização, com “resgate da dívida social” no centro da pauta para as políticas sociais, o que se viu foi uma “pequena quantidade de pesquisas voltadas para sua efetividade substantiva, onde estariam situados os estudos que examinassem parâmetros externos ao programa, como justiça social, igualdade, equidade e mesmo desenvolvimento econômico” (LOBATO, 2004, p.241), além do debate sobre as causas estruturais da pobreza e da desigualdade.

No campo da análise de políticas públicas, apesar do adensamento e do avanço nas “trocas teóricas” entre a Administração e as Ciências Sociais - a Sociologia e a Ciência Política, em particular (LOBATO, 1997), prevalece a avaliação de programas e projetos, metas, objetivos e resultados, “deixando de lado a identificação do conteúdo inerente à política [social], que é o de interferir e eventualmente transformar — para o bem ou para o mal — as relações sociais prevalentes” (LOBATO, 2004, p.241). Mesmo quando inseridas no campo disciplinar das Ciências Sociais, predomina a abordagem quantitativa, em detrimento do debate substantivo acerca de sua dinâmica e determinantes políticos e sociais, da sua contextualização histórica e da consideração do caráter normativo da política pública e da política social, em particular.

Colocam-se aqui duas questões distintas: por um lado, a problematização dos critérios e premissas que norteiam o campo da avaliação das políticas públicas e, em particular, das políticas sociais. Mais radicalmente, a necessidade de sua superação, isto é, a desnaturalização da “objetividade científica” na produção de dados e modelos de avaliação, a elucidação dos pressupostos implícitos na sua formulação e a fundamentação necessária da análise das políticas sociais em temas caros à teoria social, como já provocava Wanderley Guilherme dos Santos, em livro clássico sobre a política social brasileira (SANTOS, 1987a). Por outro lado, a

pouco impacto se observa no perfil das publicações que continuam, em sua maioria absoluta (95%), dedicadas à análise econômica e/ou quantitativa.

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 | Beatriz Silveira Castro Filgueiras e Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato | 100-130

valorização da “avaliação política” das políticas públicas que inclua, para além da produção de indicadores, a reflexão sobre seu conteúdo substantivo e seus princípios orientadores, explícitos ou não. O que, no caso das políticas sociais, implica o debate acerca do desenvolvimento econômico, o exame crítico dos fenômenos da pobreza e da desigualdade e a reflexão político-normativa articulada em torno das noções de cidadania, universalidade, justiça e bem-estar social.

Em todo caso, permanece o desafio e a necessidade de resgatar os nexos entre os indicadores de metas e desempenho de programas sociais setoriais e a sua operacionalização, os valores, princípios e objetivos que norteiam as políticas nas quais estes programas se inserem e as dinâmicas sociopolíticas às quais respondem (LOBATO, 2004). Este desafio tem encontrado interessante expressão na última década, com a emergência e a institucionalização do “Campo de Públicas”, cujos princípios e diretrizes, como argumentamos, apontam para a valorização da política social no âmbito da formação acadêmica e profissional em/para a gestão pública.

3.1 As políticas sociais na formação em/para a gestão pública

De modo a abordar o lugar e o peso dado (ou não) às políticas sociais nos cursos de bacharelado em Administração Pública e similares, analisamos aqui o projeto pedagógico e a estrutura curricular dos cursos presenciais oferecidos nas universidades federais, ativos no Sistema e-MEC em dezembro de 2014.⁹ A partir do mapeamento dos cursos, foram levantadas informações como o ano de criação e o abrigo institucional, os conteúdos de formação básica em Ciências Sociais e seu peso, além da oferta de conteúdo específico em política social, buscando tangenciar as experiências e os desafios pedagógicos colocados neste campo e contexto.

⁹ Disponível em <http://emec.mec.gov.br/> (acesso em 11/12/2014).

Através da análise deste material, foi possível identificar a grande heterogeneidade dos cursos, evidenciando perfis de formação acadêmica e profissional bastante distintos, particularmente no que tange à formação oferecida em Ciências Humanas e Sociais. O abrigo institucional e a nomenclatura são reveladores e delineiam estes diferentes perfis de formação. Todos os cursos oferecem algum conteúdo em Ciências Humanas e Sociais, ainda que mínimo, porém aqueles denominados “Administração Pública” são, tendencialmente, os que menos o fazem. As principais exceções a esta tendência são também os únicos de nome composto, tais como “Administração Pública e Social” (UFRGS) e “Administração Pública e Políticas Públicas” (UNILA), que discutiremos a seguir. Por outro lado, dentre os cursos denominados Gestão Pública, Políticas Públicas ou similares estão aqueles que apresentam maior ênfase na formação crítica e humanista.

Por sua vez, a oferta de conteúdo específico em políticas sociais, seu lugar e seu peso no projeto pedagógico e na estrutura curricular refletem, em última instância, uma ou outra ênfase. De um universo de 18 cursos,¹⁰ oito não oferecem nenhum conteúdo específico, cinco deles bacharelados em “Administração Pública”. Um curso disponibiliza apenas uma disciplina optativa e quatro incluem uma disciplina obrigatória na grade curricular.¹¹ Cinco cursos oferecem mais de três disciplinas específicas (ao menos duas obrigatórias mais optativas), dentre os quais estão também aqueles cujo projeto pedagógico enfatiza a formação básica nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

Os casos de duas universidades nos parecem especialmente interessantes para refletirmos sobre este novo perfil de formação em/para a administração

¹⁰ No total, foram encontrados 21 cursos de bacharelado presencial em Administração Pública, Gestão Pública e Políticas Públicas oferecidos em universidades federais. Para três deles não foram encontrados materiais de consulta disponíveis (Sistema e-MEC, acesso em 11/12/2014).

¹¹ Por se tratar de uma oferta flutuante, não é possível precisar o número de disciplinas optativas que possam, eventualmente, ser oferecidas. Deste modo, fazemos referência aqui apenas àquelas que constam a sua oferta fixa na matriz curricular.

pública no Brasil: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, instituição tradicional no ensino superior brasileiro; e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana/UNILA, instituição criada em 2010 no marco das políticas de expansão e reestruturação do ensino superior, sediada em Foz do Iguaçu, no Paraná.

A UFRGS, uma das universidades “pioneiras” da expansão do “Campo de Públicas”, oferece atualmente dois cursos na área, de perfis bastante diferentes: *Administração Pública e Social e Políticas Públicas*. Vinculado à Escola de Administração, o curso de bacharelado em Administração Pública e Social, foi instituído em 2009 como linha de formação específica, subsidiária do curso de Administração Noturno já oferecido pela universidade. No fim do ano de 2014, o Reitor da UFRGS assinaria a criação do curso de Administração Pública e Social, agora na condição de curso com denominação própria, formalizando a sua desvinculação do curso de Administração Noturno; momento no qual também se formava a primeira turma de graduandos do novo curso, ainda disponível apenas no turno da noite.¹² Na página institucional que apresenta o curso, seus objetivos, área de atuação profissional e o perfil do egresso, lemos:

O administrador público deve ter uma visão ampla, tanto da organização da empresa como das questões sociais, que podem afetar a vida de grandes grupos. É sua função conciliar competência política e parte técnica (legislação), ou seja, dominar os trâmites legais da esfera pública e conciliar os interesses com a sociedade. (...) um curso dinâmico e contemporâneo, que integra a administração social e comercial, buscando sempre “renovar” ideias para a formação de um administrador conectado com o mundo atual.¹³

¹² “Aprovada a criação do curso de graduação em Administração Pública e Social”, s/d, Escola de Administração/UFRGS, disponível em: <http://www.ufrgs.br/escoladeadministracao/aprovada-criacao-do-curso-de-graduacao-em-administracao-publica-e-social/> (acesso em 01/08/2015).

¹³ “Administração Pública e Social: uma nova possibilidade”, s/d, Escola de Administração/UFRGS, disponível em: <http://www.ufrgs.br/escoladeadministracao/administracao-publica-e-social-uma-nova-possibilidade/> (acesso em 01/08/2015).

Consonante com a matriz disciplinar/institucional à qual está vinculado, a ênfase da estrutura curricular está posta no arcabouço técnico-gerencial, de modo a “capacitar os profissionais na gestão de trabalhos em secretarias, em empresas e nos serviços públicos”.¹⁴ No entanto, o curso também oferece uma formação básica em Ciências Humanas e Sociais bastante expressiva, sobretudo quando comparada à tendência de oferta deste tipo de conteúdo nos cursos abrigados nas Escolas e Departamentos de Administração. Constam da grade curricular obrigatória ao menos onze disciplinas de formação humanista, tais como Sociologia aplicada à Administração, Estado e Sociedade, Pensamento Social Brasileiro, Abordagens teóricas do Desenvolvimento, Cultura e Identidade, Abordagens sobre Movimentos Sociais, dentre outras, não havendo oferta de conteúdo específico em Políticas Sociais, não explícita ao menos. Em todo caso, o curso de Administração Pública e Social da UFRGS talvez constitua o exemplo mais emblemático da reconfiguração do ensino e da formação acadêmica e profissional em Administração Pública na última década, dentro do próprio campo institucional da Administração.¹⁵

Com um perfil de formação bastante diferente, o bacharelado em *Políticas Públicas*, também oferecido pela UFRGS, foi criado em 2010, vinculado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Inspirado em cursos de universidades tais como Harvard, Oxford e London School of Economics and Political Science, o curso oferece uma abordagem interdisciplinar, estruturada em duas ênfases: *Políticas Sociais - Políticas Sociais Comparadas e Análise e Implementação de Políticas Sociais*; e *Governo - Instituições e Processos Governamentais*. Algumas disciplinas transversais - particularmente o treinamento metodológico na coleta, processamento e análise de dados, elaboração de projetos e diagnósticos, e

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Processo que, como vimos, se desencadeia a partir da reestruturação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do bacharelado em Administração, em 2005, decretando o fim das habilitações; ganha impulso com o lançamento do REUNI, em 2007, além de incentivos específicos do governo federal para a oferta de cursos na área; e culmina na homologação das DCNs próprias do “Campo de Públicas”, em 2014.

instrumentos de planejamento, gestão e avaliação - completam a formação básica (CÔRTEZ, RAMOS e MARENCO, 2010).

A estruturação e ênfase do projeto pedagógico e da matriz curricular em disciplinas das Ciências Sociais confere ao curso um caráter inovador que, ao invés de disputar espaço e legitimidade, indica um novo perfil e espaço de formação e atuação profissional na esfera pública, complementar à Administração. E, apesar da ênfase humanista, o curso também se diferencia dos bacharelados tradicionais na área de Ciências Humanas pois, ao contrário de uma formação generalista, se caracteriza pelo foco temático e sua natureza aplicada (ibid.).

O Curso de Bacharelado em Políticas Públicas visa formar analistas com conhecimentos sobre o Estado e suas relações com a sociedade, (...) habilitados a formular e implementar políticas, programas e projetos voltados ao fortalecimento da democracia, da cidadania, do bem-estar social e dos direitos humanos e ambientais.¹⁶

Dentre o universo analisado, o bacharelado em Políticas Públicas da UFRGS é também o único curso com ênfase e habilitação em Políticas Sociais e, portanto, o que disponibiliza a maior oferta de conteúdo específico. Ao todo, no material disponibilizado, foram encontradas cerca de 11 disciplinas, entre obrigatórias e optativas constantes da matriz curricular, além de estágio na área. Em texto que apresenta o projeto pedagógico do curso, lê-se:

Os conteúdos básicos do eixo envolvem, principalmente, as sub-áreas de conhecimento da sociologia política e das políticas públicas para a análise: (a) do modo como fatores sociais e políticos, macro e micro sociológicos, interagem para produzir tais arranjos sociais em diferentes sociedades e, particularmente, no Brasil; (b) do processo conflitivo e da construção de consensos entre atores Estatais, de mercado e da sociedade civil e do processo de consolidação e mudança institucional envolvidos na oferta de tais bens e serviços, identificando padrões e tendências internacionais, nacionais, sub-nacionais e locais; (c) a análise

¹⁶ Disponível em http://www.ufrgs.br/ufrgs/ensino/graduacao/cursos/exibeCurso?cod_curso=914 (acesso em 01/08/2015).

desses arranjos sociais e processos políticos e institucionais nas diferentes áreas de políticas sociais e no tratamento de temas emergentes na agenda pública (quilombolas, crianças de rua, prevenção da violência, por exemplo) ou transversais às diferentes áreas de políticas sociais (gênero, etnia, por exemplo); (d) a análise dos processos de formação e mudança de tipos de sistemas de bem estar em países desenvolvidos, países em desenvolvimento e principalmente no Brasil; [e] a análise da atuação e da influência de organismos regionais e internacionais na formação e implementação de políticas sociais, particularmente nos países do Mercosul (CÔRTEZ; RAMOS; MARENCO, 2010, p.9-10).

Experiência singular no “Campo de Públicas”, a ênfase em Políticas Sociais do bacharelado em Políticas Públicas da UFRGS oferece ao graduando um panorama bastante completo deste universo como objeto de análise, intervenção e formação profissional e aplicado ao campo da administração pública, que reconhece e valoriza a especificidade das políticas sociais, a sua importância e visibilidade na esfera pública brasileira ao longo dos últimos 30 anos e na última década, em particular. Ambos os cursos oferecidos pela UFRGS constituem, cada um à sua maneira, exemplos bastante expressivos da reconfiguração do ensino e formação acadêmica e profissional em/para a administração pública no país, tanto no campo disciplinar da Administração como nas Ciências Humanas e Sociais aplicadas.

Nesta direção, destacamos aqui, por fim, o recém-criado bacharelado em Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana/UNILA, que recrutou a sua primeira turma de graduandos no primeiro semestre de 2015.¹⁷ Vinculado ao Instituto Latino-americano de Economia, Sociologia e Política, o curso é oferecido no turno da noite e está estruturado em duas ênfases distintas – *Administração Pública* e *Políticas Públicas* - que a grosso modo acompanham, como numa tentativa de síntese, o perfil dos dois cursos oferecidos pela UFRGS. A coincidência não é casual, uma vez que o

¹⁷ Sediada em Foz do Iguaçu, no Paraná, a UNILA foi criada em 2010, exemplar do projeto de desenvolvimento e inclusão que impulsionou a expansão e reestruturação do ensino superior federal na última década.

projeto, como consta na página institucional que apresenta o curso, foi inspirado e assessorado por docentes da UFRGS, sendo “o primeiro no país a contemplar a nova regulamentação da área”, referindo às DCNs homologadas em 2014.¹⁸ Embora siga as novas diretrizes instituídas nacionalmente, o curso apresenta como diferencial, consonante com o projeto institucional da UNILA, o desenvolvimento e a integração latino-americana como temas estruturantes (MEC/UNILA, 2014, p.05).

De certa forma, a estruturação do curso em duas ênfases remarca a distância entre os campos disciplinares da Administração e das Ciências Sociais aplicadas, não obstante um conjunto de disciplinas transversais vise articular um núcleo de formação comum multi e interdisciplinar. Se na habilitação em Administração Pública o foco está posto nas áreas de planejamento, orçamento e gestão governamental, a ênfase em Políticas Públicas objetiva formar profissionais capazes de “operar e problematizar” as principais teorias e métodos que orientam o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nas diferentes áreas da administração (ibid., p.06-07).

Apesar de inspirado na experiência da UFRGS, a habilitação em Políticas Públicas do curso da UNILA não oferece a mesma ênfase e peso ao conteúdo específico em políticas sociais. Consta da matriz curricular apenas uma disciplina obrigatória em “Políticas Sociais” – também oferecida como optativa aos alunos da habilitação em Administração Pública - e o restante da oferta de disciplinas afins encontra-se estruturada em “Tópicos em Políticas Públicas” e na discussão de políticas públicas setoriais, como as áreas da Saúde, Educação e Habitação.

Estes três casos que destacamos aqui, embora não deem conta da diversidade regional que caracteriza o “Campo de Públicas”, oferecem um panorama bastante interessante do seu surgimento, expansão e consolidação no

¹⁸ Disponível em <http://www.unila.edu.br/noticias/novo-curso-administracao-e-politicas-publicas> (aceso em 01/08/2015).

ensino superior brasileiro na última década. De um lado, os bacharelados “pioneiros” em *Administração Pública e Social e Políticas Públicas* da UFRGS, instituídos em 2009 e 2010 respectivamente, no auge da expansão do campo; cursos que, ademais, estão entre os mais “radicais”, no sentido do seu alinhamento às novas diretrizes, tanto na matriz disciplinar da Administração como no campo das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Do outro lado, o recém-criado bacharelado em *Administração Pública e Políticas Públicas* da UNILA, implementado já nos novos marcos homologados e sob assessoria de docentes da UFRGS, numa instituição nova e representativa do projeto que impulsionou a expansão do ensino superior federal neste período.

Por fim, consideramos que estes cursos também constituem casos profícuos para a discussão acerca do lugar, peso e abordagem dados à formação humanista, de um modo geral, e às políticas sociais, em particular. Ainda que estejam dentre os mais alinhados à nova regulamentação da área, cada um deles oferece uma solução ao desafio de articular o conhecimento técnico e a reflexão crítica, com objetivos, propostas pedagógicas, desenhos curriculares e perfis de formação distintos, que se refletem também em ênfases diferenciadas na oferta de conteúdo específico em políticas sociais. O seu acompanhamento e análise aprofundados - próxima etapa desta pesquisa - possibilitarão, neste sentido, aproximar-nos e compreender as experiências e os desafios pedagógicos colocados neste campo e contexto, sobretudo no que tange à valorização dos novos marcos instituídos e do seu compromisso com o desenvolvimento econômico e social, com os valores e princípios do Estado democrático e com a promoção da cidadania e da justiça social.

4. Conclusão

Neste artigo, apresentamos a trajetória da conformação e institucionalização recentes do “Campo de Públicas” no ensino superior brasileiro, a partir do seu deslocamento do campo institucional da Administração e a sua reinserção privilegiada nas Ciências Sociais aplicadas. Deslocamento que, como vimos, se apoia na revalorização do papel do Estado e seu compromisso com o desenvolvimento econômico e social, revelando não apenas as particularidades da sua expansão recente como também, de modo emblemático, os embates em torno da resignificação do universo da gestão pública, da sua reconfiguração como campo de ensino, pesquisa e formação profissional e, em última instância, a sua politização. Por fim, indagamos acerca do lugar e peso dados às políticas sociais no projeto pedagógico e na matriz curricular destes cursos, apontando para a valorização da política social no âmbito da formação acadêmica e profissional em/para a gestão pública, o seu reconhecimento como lócus privilegiado para o qual convergem os conflitos e as demandas sociais e, portanto, para a reflexão acerca das desigualdades que atravessam a sociedade brasileira e os desafios de sua superação.

Tais inovações implicam grandes desafios para todas as áreas do conhecimento envolvidas nos cursos de graduação do “Campo de Públicas”, particularmente no que tange à superação das rígidas divisões disciplinares, da adequação de conteúdos para o setor público e seu alinhamento com as novas diretrizes homologadas. Não obstante o reconhecimento destes desafios ser um consenso, em grande medida, 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, não raras vezes disputando espaço e legitimidade.

(...) o risco de confronto entre os mais “administrativistas/gestores” e os mais “analíticos/institucionalistas” (na falta de melhores expressões) é bastante grande, configurando um desafio epistemológico ao Campo. De um lado, um peso maior à política e à reflexão sociológica; de outro, maior importância à solução de problemas de gestão referentes às políticas governamentais e aos serviços públicos. Daí a importância da visão e do agir tecnopolítico para o Campo de Públicas como antítese à dicotomia política e administração (...). Sem a aceitação plena da abordagem tecnopolítica, a tendência é uma cisão (...), sendo que o melhor a ser produzido pelo Campo de Públicas é a superação desta falsa dicotomia (PIRES *et al.*, 2014, p.124-125).

Como vimos, estas diferenças, por um lado, dialogam com o abrigo institucional dos cursos e seu ano de criação, tornando-se mais claras a partir do ano de 2010, acompanhando o próprio movimento de expansão do “Campo de Públicas” e sua consolidação. Não obstante, constituem evidências ainda da difícil articulação entre o arcabouço técnico-gerencial e o conhecimento crítico/analítico na formação dos novos gestores, que se relaciona e se expressa, também, na ênfase dada (ou não) ao universo das políticas sociais e sua abordagem.

Os três casos que apresentamos aqui e que deverão ser objeto de um estudo mais aprofundado, se não exatamente “resolvem” estas questões, oferecem soluções tentativas, interessantes não apenas do ponto de vista do seu alinhamento com as novas diretrizes homologadas, como também das suas singularidades e interconexões, permitindo tangenciar o próprio desdobramento, no tempo e no espaço, do processo de expansão e consolidação do “Campo de Públicas”. Cursos que, por fim, apontam para a conformação de um campo diverso e plural de formação e atuação profissional na esfera pública ao delinear diferentes perfis de formação que não necessariamente competem, mas ocupam funções e espaços distintos e complementares à gestão em seu sentido estrito.

Contudo, apesar dos avanços, ainda persistem a pressão pela ênfase no conteúdo técnico e gerencial, a desvalorização e, muitas vezes, a deslegitimação do conhecimento teórico, da problematização histórica e da análise e reflexão críticas, reforçadas pela reiteração da afirmação, utilitarista e pragmática, de que “não

servem para nada”. Na experiência docente, os desafios são logo percebidos: a frustração das expectativas dos alunos e o estranhamento com relação ao conteúdo trabalhado; a pouca familiaridade e/ou interesse com o arcabouço analítico das Ciências Sociais; a dificuldade com a interpretação de textos e a mobilização de conceitos abstratos; a difícil articulação entre disciplinas e a tendência, ainda vigente, à sobrevalorização do conteúdo técnico-gerencial, seja implícita ou explicitamente. O enfrentamento destes desafios, necessário e cotidiano, não constitui tarefa fácil e alimenta as reflexões que propomos aqui.

Em que medida a estrutura curricular proposta e, principalmente, (...) o dia a dia do Curso, vão propiciar que esse futuro se torne realidade, está para ser visto. Por enquanto, para que isso aconteça, dependemos da sensibilidade do corpo docente para a realização de avaliações constantes, que possam eventualmente redefinir rumos e viabilizar a realização desse futuro (CÔRTEZ, RAMOS E MARENCO, 2010, p.11).

Tendo em vista os princípios, valores e objetivos consagrados nas diretrizes curriculares e os grandes desafios pedagógicos que colocam para todas as áreas do conhecimento envolvidas nos cursos de graduação do “Campo de Públicas”, a superação destes desafios pressupõe, necessariamente, o diálogo, a complementaridade e a articulação – difícil, porém fundamental – entre o conhecimento teórico, a contextualização histórica e cultural, a reflexão crítica, o debate político, o arcabouço técnico-gerencial e a prática profissional. Neste sentido, pretendemos que este artigo constitua um estímulo ao debate, à reflexão e à troca de experiências, visando o enfrentamento dos desafios que se colocam neste campo e contexto, em particular no que tange à valorização da formação crítica e da reflexão sobre as políticas sociais no país como campo de formação e atuação profissional. A valorização, enfim, da proposta pedagógica que institui e regulamenta o “Campo de Públicas”, estimulando o pensamento crítico, a sensibilidade analítica, o comprometimento com os valores públicos e com o

Estado democrático, com a redução das desigualdades e a justiça social, princípios fundamentais da formação dos gestores públicos sob os novos marcos instituídos.

Referências

ANDREWS, Christina W. Policy analysis styles in Brazil. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol, Grã-Bretanha: Policy Press, pp.27-38, 2013.

BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estud. av.*, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, ago. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>.

COELHO, Fernando de Souza. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cad. EBAPE*. Rio de Janeiro, v. 6, n. spe, p. 01-21, ago. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512008000500008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 nov. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512008000500008>.

_____. Os Cursos do Campo de Públicas no Brasil: histórico, panorama e inserção profissional. *I Seminário sobre o Campo de Públicas*, CAHL / UFRB, Cachoeira-BA, julho de 2013. Disponível em http://www.ufrb.edu.br/gestaopublica/images/imagens/i_Seminario_sobre_o_campo_de_publicas/COELHO%20s%20cursos%20do%20campo%20de%20Pblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em 18/05/2014.

CÔRTEZ, Soraya; RAMOS, Marília; MARENCO, André. O Curso de Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Revista Temas de Administração Pública*, Araraquara, ed. especial, v.1, n.6, 14 pp. 2010. Disponível em http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/curso_graduacao_politicaspublica_da_ufrgs.pdf. Acesso em 01/08/2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* – RBCS, vol.20, n.59, São Paulo, outubro/2005, pp.97-109. 2005.

FONSECA, Sérgio Azevedo e COELHO, Fernando de Souza. Panorama dos Cursos de Públicas no Brasil”. *Revista Temas de Administração Pública*, Araraquara, ed. especial, v.1, n.6, 2 pp. 2010. Disponível em http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/apresentacao_ok.pdf. Acesso em 04/03/2015.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, vol.31, n.1, EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, jan./fev. 1997, pp.30-48.

_____. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios”. *Trabalho, Educação e Saúde*, vol. 2, n. 1, Rio de Janeiro, mar.2004, pp. 239-250. 2004.

_____. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988”. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol.14, n.3, Rio de Janeiro, maio/junho 2009, pp.721-730. 2009.

MARQUES, Antonio Carlos Henrique e CEPÊDA, Vera Alves. Um perfil sobre a expansão do Ensino Superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, jul-dez 2012, pp.161-192. 2012.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan de A. Midlej; FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando de Souza. “Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais”. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, 6(3), jul-set 2014, pp.110-126. 2014.

POLL, Ana Paula e ABREU, Julio Cesar Andrade de. Curso de Administração Pública: alinhamento, dispersão ou formação de um novo campo? *Revista Temas de Administração Pública*, Araraquara, ed. especial, v.1, n.6, 2010, 14 pp. 2010. Disponível em http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/cursodeadmpublica_aliamiento_dispersao.pdf. Acesso em 04/03/2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e Justiça: a política social da ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987a.

_____. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, Wanderley Guilherme; COIMBRA, Marcos A. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987b, p.33-63.

SILVA, Vera Alice Cardoso. O curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais: uma concepção ampliada de gestão pública. *Revista Temas de Administração Pública*, Araraquara, ed. especial, v.1, n.6, 7 pp. 2010. Disponível em http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/o_curso_gestao_publica_ufmg_concepcao_ampliada_gestao_publica.pdf. Acesso em 14/05/2014.

VAINER, Carlos. Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista Temas de Administração Pública*, Araraquara, ed. especial, v.1, n.6, 11 pp. 2010. Disponível em http://master.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/programa_grad_gestao_publica.pdf. Acesso em 14/05/2014.

VAITSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura; ANDRADE, Gabriela. Professionalisation of policy analysis in Brazil. In: VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José Mendes; LOBATO, Lenaura (Ed.). *Policy analysis in Brazil*. Bristol, Grã-Bretanha: Policy Press, pp.33-63. 2013. pp.13-26.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia T. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. 2012. [online]. Disponível em <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em 05/04/2015.

Documentos:

“Carta de Balneário Camboriú”, *Fórum de Coordenadores e Professores do IX ENEAP*, Balneário Camboriú, 06 de agosto de 2010 [online]. Disponível em http://campodepublicas.files.wordpress.com/2012/11/acarta-de-bal_-camboriufimagostovpf.pdf. Acesso em 14/02/2015.

“Carta do Campo de Públicas: Diretrizes Curriculares Nacionais”, *XI Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas*, Brasília, 02 de outubro de 2013 [online]. Disponível em <http://campodepublicas.files.wordpress.com/2013/10/carta-do-campo-de-pc3bablicas-diretrizes-curriculares-nacionais.pdf>. Acesso em 18/05/2014.

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 | Beatriz Silveira Castro Filgueiras e Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato | 100-130

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Conselho Nacional de Educação. Brasil. “Resolução Nº 1, de 13 de janeiro de 2014 – Institui das Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências” [online]. Disponível em <http://campodepublicas.files.wordpress.com/2014/01/dcns2014.pdf>. Acesso em 18/05/2014.

_____. “Resolução Nº 4, de 13 de julho de 2005 - Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração, bacharelado, e dá outras providências” [online]. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces004_05.pdf. Acesso em 18/05/2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Universidade Federal da Integração Latino-Americana/UNILA. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. “Projeto Pedagógico do curso de Administração Pública e Políticas Públicas” [online]. Disponível em http://cursos.unila.edu.br/sites/default/files/ppc_de_adpp_-_versao_concluida.pdf. Acesso em 15/03/2015.

Recebido em: 09/08/2015
Aprovado em: 06/11/2015