



## GT 5 - Casos de Ensino em Administração Pública

### Desafios Curriculares do Ensino e da Formação em Administração Pública

**Bruno Dias Soares<sup>1</sup>**

**João Luis de Sousa<sup>2</sup>**

**Juliano Silva Cougo<sup>3</sup>**

**Resumo:** O objetivo deste artigo foi o de investigar quais são os principais desafios enfrentados no ensino e na formação de nível superior em AP, no Brasil. Após análise da trajetória e das pesquisas elencadas, chegou-se às seguintes problemáticas: o intrincamento entre AP e AE, a carência de literatura e de técnicas próprias, a falta de professores capacitados, a ausência de identidade do campo, a necessidade de transdisciplinaridade, a defasagem da conexão com a realidade e com os anseios sociais, a escassez de conexão entre a teoria e a prática, e a imprescindibilidade de uma formação crítica. Tais desafios permitem a reflexão sobre o desenvolvimento e a consolidação da área, além de fornecer uma agenda de pesquisa para tal.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Formação em Administração Pública. Currículo.

### Introdução

Ainda que se vivencie o apogeu do Neoliberalismo, autores que estudam o desenvolvimento não costumam negar a importância – e, muitas vezes, o protagonismo – do papel do Estado no desenvolvimento. Segundo Salm e Menegasso (2012), por meio das políticas públicas, o Estado interfere diretamente na realidade social, com ações e estratégias que garantam a governança e o bem-estar social. Por mais bem engendradas que sejam essas políticas, a qualidade de sua implementação está profundamente vinculada às capacidades do servidor público em geri-la e de executá-la (SOARES; OHAYON; ROSENBERG, 2009).

Há, no entanto, segundo Lassance (2015), enorme déficit no que diz respeito à formação e à profissionalização dos administradores e demais servidores públicos, em todos os níveis governamentais, especialmente no municipal, gerando grande precarização ao Estado. A respeito disto, Pires et al (2015) versam que uma formação que propicie uma gestão pública de alta qualidade é elemento imprescindível para o desenvolvimento econômico sustentável e para a consolidação da democracia no país. Souza (2002) reforça esta ideia ao dizer que nenhum modelo de Estado ou

1. Mestrando em Administração (UFLA), Bacharel em Ciência e Economia e Bacharelado em Administração Pública (UNIFAL-MG). E-mail: [bruno.dias.soares@hotmail.com](mailto:bruno.dias.soares@hotmail.com)
2. Bacharel em Administração (PUC-MG) e Mestrando em Administração (UFLA). E-mail: [joaoluisds@gmail.com](mailto:joaoluisds@gmail.com).
3. Mestrando em Administração (UFLA), Bacharel em Ciência e Economia e Bacharelado em Administração Pública (UNIFAL-MG). E-mail: [julianocougo@hotmail.com](mailto:julianocougo@hotmail.com)



processo de reforma prospera sem que haja servidores com formação de alta qualidade.

Historicamente, a importância dada à formação acadêmica em Administração Pública (AP) é um campo de embates e oscilações, mas após anos de ostracismo, esta questão voltou a gozar de protagonismo em meados dos anos 2000 (NICOLINI; FISCHER, 2007), quando o número de cursos se multiplicou pelo país. Esse renascimento da área trouxe para o âmbito das discussões a questão das Diretrizes Nacionais Curriculares do curso, que até então eram as mesmas do curso de Administração de Empresas (AE). Após grandes discussões, envolvendo a oposição do Conselho Federal de Administração (CFA) e da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD), no dia 13 de janeiro de 2014, a resolução Nº 1 do Conselho Nacional de Educação (CNE) instituiu as primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Administração Pública.

Diante do estágio ainda incipiente do campo de formação em AP, é imprescindível que haja discussões acerca dos limites e das particularidades desta formação e dos cursos que a promovem. Assim, o objetivo deste artigo é responder a seguinte indagação: Quais os principais desafios enfrentados no Ensino e na Formação de AP, no Brasil? Para responder a esta questão, será realizado um breve resgate da trajetória dos cursos de graduação em AP, no Brasil, seguido de uma revisão integrativa da literatura nacional publicada nos últimos dezoito anos sobre o assunto.

### **A Trajetória Dos Cursos De Graduação Em Administração Pública Brasileiros**

Segundo Goldmann (1979) e Comparato (2003), o exercício de compreensão de uma determinada realidade só é possível por meio da análise da conjuntura histórica que a gerou. Sendo assim, para compreender os desafios da formação em Administração Pública, convém e refletir sobre sua trajetória, especialmente diante da escassez de estudos historiográficos sobre o tema (COELHO; NICOLINI, 2013; CURADO, 2001; FISCHER; WAIANDT; FONSECA, 2011). Antes de iniciar esta revisão, convém ressaltar que a formação em AP e a própria AP sempre foram determinadas pelas tendências internacionais, pelo contexto político econômico, pelo



modelo de Estado vigente (SOUZA, 2002) e pelas crises enfrentadas pelo Estado (FADUL; SILVA, 2009; NICOLINI; FISCHER, 2007). Além, disso, a trajetória dos cursos de graduação em AP e em AE são completamente imbricadas, inclusive legalmente, tendo ocorrido a independência curricular apenas em 2014.

Segundo Fischer (1984), a primeira discussão acerca da necessidade do ensino superior em AP deu-se ainda durante o período imperial, no entanto, a concepção de que esta formação era pertencente ao campo das Ciências Jurídicas fez com que o curso não progredisse, tendo havido apenas propostas no sentido de alterar o currículo dos cursos de Direito, permitindo a adoção de conteúdos voltados para a AP, contudo, tais mudanças não foram aprovadas. No entanto, o advento do Estado administrativo na década de 1930, por meio da reforma administrativa, fez com que se suscitasse servidores suficientemente profissionalizados para efetivar tais mudanças. Com o intuito de catalisar os esforços do governo neste sentido foi criado, em 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) focado na gestão de pessoas e na meritocracia (FISCHER, 1984) e na difusão do ideário da Gerência Científica e do modelo burocrático weberiano, como forma de modernização do Estado (NICOLINI, 2003). Por conseguinte, aos poucos a AP foi se desprendendo das Ciências Jurídicas e adquirindo caráter de áreas pertencentes ao *management* (COELHO, NICOLINI, 2013).

O DASP não era apenas um ambiente de formação em AP, mas também o principal centro de discussões, referência na difusão da temática, por meio da Revista do Serviço Público (RSP), além de ser um canal de intercâmbio, por meio da cooperação técnica com outros países e um centro de estudos e assessoramento do processo de reforma do estado (NICOLINI, FISCHER, 2007). Apesar de ter criado a carreira de técnico em administração e de ter implantado um programa de treinamento e desenvolvimento para a AP do país (FISCHER, 2013), o DASP não foi efetivo em criar uma estrutura acadêmica para o ensino da AP (COELHO, NICOLINI, 2013). Contudo, ainda sob a égide da profissionalização, em 1944, técnicos do DASP criaram a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e alguns anos depois, em 1952 a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAPE) ligada à FGV instituiu o primeiro curso de AP da



América Latina (KEINERT, 1994), fazendo então que a AP fosse sistematizada e institucionalizada enquanto graduação (COELHO, NICOLINI, 2013)

Em 1954 foi criado o primeiro curso de AE, também ligado a FGV, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP). De tal maneira, a FGV se tornou o berço dos cursos de AP e AE e a idealizadora do modelo de curso a ser disseminado por centenas de instituições espalhadas por todo país, na década seguinte (FISCHER, 1984). Ainda segundo a autora, o desenvolvimento de ambos cursos foi catalisado por projetos de cooperação técnica entre universidades brasileiras e estadunidenses, e também pelo auxílio da Organização das Nações Unidas (ONU) através do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento que financiava a criação destes cursos. Oliveira e Sauerbronn (2007) acrescentam a este contexto favorável a influência da expansão dos programas de doutoramento e mestrado estadunidense. Conforme Coelho (2006), nesta época o curso de AP era construído com base na Administração Científica e na concepção de administração para o desenvolvimento. Sua difusão fora tamanha que dos 31 cursos de Administração existentes no país, na primeira metade da década de 60, dois terços eram de AP (COELHO, 2006).

Neste mesmo período, houve considerável expansão das Escolas de Governo e dos centros de Treinamento e Desenvolvimento (T&D) ligados a esfera pública (COELHO, 2006). Apesar do crescimento do número de cursos, havia grandes desafios a serem superados por esta área em ascensão, tais como os apresentados por Nicolini e Fischer (2007): a inexperiência brasileira, a inexistência de uma comunidade científica, a falta de professores especializados, a precariedade da literatura da área, entre outros.

Na segunda metade desta década o curso de AE foi reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC), a profissão foi regulamentada e os currículos foram ajustados ainda com foco na Administração para o desenvolvimento (COELHO, 2006). Todavia a adoção do currículo mínimo pelo MEC engessou o campo da Administração sob a ótica da AE (SILVA, 2007), diferenciando o curso de AP apenas pelo acréscimo da disciplina de Direito Administrativo e abstraindo todo o conteúdo político do curso (NICOLINI; FISCHER, 2007). Outrossim, o milagre econômico vivenciado pelo país



fomentou a industrialização de forma que os administradores qualificados passaram a ser cada vez mais demandados, o que gerou o *boom* dos cursos de AE (MOTA, 1983).

A abstração das particularidades intrínsecas a AP por parte da adoção do currículo mínimo e a tomada do protagonismo por parte do vertiginoso aumento do número de cursos de AE fizeram com que a formação em AP perdesse sua essência. Se na década de 1970 a AP havia parado de crescer, em 1980 ela iniciou um processo de retração, onde até mesmo a EBAP encerrou seu bacharelado em AP (COELHO, 2006). Tal recrudescimento era resultado de um ambiente de crise econômica, onde o papel e o tamanho do Estado passaram a ser questionados em razão a sua ineficiência, tornando a carreira de administrador público cada vez menos auspiciosa (GAETANI, 1999).

A Crise do Estado brasileiro dos anos 1980 e o movimento internacional de reformas do Estado da década de 1990 fizeram com que práticas da AE fossem incorporadas à AP, como resposta à crise do modelo burocrático e à globalização, culminando na Reforma Gerencial da década de 1990 (FISCHER; NICOLINI, 2007; SOUZA, 2002), passando-se a exigir um novo perfil de Administrador Público, preparado para tomar decisões, e não apenas executá-las, diante da complexidade das novas relações público-privadas e da emergência da esfera pública não-governamental. Todo este processo de discussão envolvendo a reforma gerencial e a onda de privatizações trouxe a profissionalização do administrador público mais uma vez para as discussões, entre o final do século passado e o início deste novo século (FADUL; SILVA, 2009), fazendo com que se nascesse um novo ciclo no ensino e na formação em AP. Por meio de políticas públicas na área da educação, os cursos de Administração Pública se multiplicaram e se espalharam por todo o país, de modo que não há mais nenhum estado no país que não tenha um curso de graduação na área (MEC, 2018).

Este novo período de desenvolvimento dos cursos de graduação em AP trouxe para o campo dos debates a questão da independência curricular, por meio do desmembramento dos currículos do curso de AE, uma vez que, mesmo com as reformas curriculares decorrentes da Resolução do Conselho Nacional de Educação



nº2/1993, da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e das Diretrizes Nacionais Curriculares de 2003, o currículo de ambos os cursos se manteve o mesmo. Após grandes embates envolvendo a oposição por parte do Conselho Federal de Administração e da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ROCHA, 2013), no dia 13 de janeiro de 2014 foram instituídas as primeiras Diretrizes Nacionais Curriculares do curso de Graduação em Administração Pública (CNE, 2014). Apesar destes avanços em termos legais e institucionais, a formação em AP permanece insipiente, sendo necessário que se discuta sua natureza e seus limites, para que possa haver um caminho de amadurecimento e consolidação.

### **Percurso Metodológico**

A abordagem utilizada nesta investigação é de natureza qualitativa. Devido ao perfil de seus objetivos. Para que se construam os resultados, será utilizada uma abordagem descritivo-exploratória. Quanto aos meios adotados para se alcançar esta proposta, optou-se pela Revisão Integrativa de literatura. Segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011), a revisão Sistemática de Literatura é composta por um conjunto de técnicas e etapas explícitas e pré-determinadas, na qual, a partir de uma pergunta de pesquisa, o pesquisador avalia criticamente os trabalhos levantados. Ela visa, conforme Broome (2006), resgatar a trajetória da literatura de um tema, a fim de ampliar o entendimento de um fenômeno específico que a literatura sobre este tema aborda. Whitemore e Knalf (2005) elucidam que, assim como preconiza o próprio nome do método, ao permitir a integração do conhecimento gerado por vários autores, é possível gerar novas teorias. Ela é constituída por quatro etapas: (i) Identificação do tema e da pergunta de pesquisa, (ii) estabelecimento de critérios para a inclusão e exclusão de estudos, (iii) identificação dos estudos pré-selecionados, (iv) categorização dos estudos selecionados, (v) análise e interpretação dos resultados, (vi) confecção da síntese do conhecimento. (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011)

O tema desta análise foi a formação em AP, no Brasil, e a pergunta que a norteou foi: “Quais os principais desafios enfrentados no ensino e na formação de nível superior em AP, no Brasil?” (**Etapa I**). Para realizar a busca dos artigos que compõem o escopo desta revisão foram utilizados como fontes de dados o repositório



de artigos científicos Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL). Por meio dos mecanismos de pesquisa do próprio repositório, foram realizadas pesquisas com as seguintes palavras-chave: Formação em Administração Pública, Graduação em Administração Pública, Campo de Públicas e Administração Pública, entre janeiro de 2000 e janeiro de 2018, apenas para artigos em língua portuguesa, das áreas de Administração e Administração Pública. A pesquisa englobou os títulos, os resumos e as palavras-chave, exceto no caso da palavra “Administração Pública” que, por ter gerado mais de mil artigos, optou-se por pesquisa-la apenas no campo de títulos e palavras-chave. Após a pesquisa, a estratégia adotada para a identificação dos artigos que abordavam o tema foi a leitura dos títulos e, caso houvesse dúvida, também dos resumos. Posteriormente, tais artigos foram integralmente lidos, visando identificar se eles realmente abordavam a formação em nível superior em Administração (**Etapa II**). Após todas estas delimitações, chegou-se ao número final de 8 artigos (**Etapa III**). Na próxima seção, eles serão categorizados (**Etapa IV**) e analisados (**Etapa V**), de modo a gerar, por fim, a síntese do conhecimento (**Etapa VI**).

### **Desafios E Complexidades: Da Categorização à Síntese.**

Foram identificados nove artigos: Coelho (2008); Coelho e Nicolini (2013); Assis e Paula (2014); Lourenço, Magalhães e Ferreira (2014); Soares, Ohayon e Rosenberg (2009); Valadão et al (2017); Souza (2002); Salm e Menegasso (2012); Fadul e Silva (2009). No entanto, por escolha dos autores deste trabalho, as problemáticas levantadas serão abordadas também com alguns outros textos de Fernando Coelho, Tânia Keinert, Tânia Fisher, Alexandre Nicolini e Ana Paula Paes de Paula, por considerarem estes autores como fundamentais para a abordagem do tema. A partir da leitura destas investigações, emergiram algumas categorias a respeito dos desafios identificados: (i) o intrincamento entre AP e AE, (ii) a carência de literatura e de técnicas próprias, (iii) a falta de professores capacitados, (iv) a ausência de identidade do campo, (v) a necessidade de transdisciplinaridade, (vi) a defasagem da conexão com a realidade e com os anseios sociais, (vii) a escassez de conexão entre a teoria e a prática e (viii) a imprescindibilidade de uma formação tecno-política e crítica.



Como apresentado na seção anterior, o nascimento e a história da AP estão profundamente vinculados a AE. Segundo Coelho (2008) **O Intrincamento Entre Administração Pública e Administração de Empresas** não é um monopólio brasileiro, mas foi um desafio inclusive das escolas estadunidenses, em decorrência da adoção da noção de mercado à AP. Ademais, na mesma época em que a AP se desenvolvia no Brasil por meio de influências do modelo estadunidense, os Estados Unidos lutavam contra a dicotomia entre o público e o privado, e a tentativa de aproximação destas duas lógicas, conforme Nicolini e Fischer (2007), fez com que a AE absorvesse a AP. Segundo Keinert (1994), o discurso da neutralidade dos princípios administrativos e sua decorrente aplicação pura no campo de públicas foi tão fortemente difundido, que estabeleceu-se como um dos paradigmas da AP: a AP como Ciência Administrativa. Reflexo disto foi a adoção do currículo mínimo que fez com que a AP fosse submetida a AE por mais de quarenta anos, tempo que pode ser considerado ainda maior, posto que a total independência curricular dos cursos de AP só ocorreu em 2014. Coelho (2008) aponta este com um dos principais empecilhos à independência da AP.

Fadul e Silva (2009) responsabilizam o desprestígio que a AP sofreu na segunda metade do século passado, ao desprestígio do próprio Estado e ao crescimento vertiginoso dos cursos de AE, entre outros cursos, de forma que a AP passou a ser menosprezada diante das demais Ciências Sociais Aplicadas. Coelho (2008) aponta ainda a proliferação das empresas públicas e privadas, a diminuição do campo de atuação do administrador público. O grande problema de tudo isto é que a AP se torna, muitas vezes, um mimetismo da AE (COELHO, 2008), replicando os conteúdos da mesma, sem criar os seus próprios. Neste sentido, é crucial que se filtre e se reconstrua sob uma perspectiva crítica os conceitos e as técnicas da segunda, para só então situá-la na primeira (PEREIRA, 2009), uma vez que a AP é intrinsecamente distinta da AE (NICOLINI, 2007) e possui, portanto, lógica divergente (PAES DE PAULA, 2005). Salm e Menegasso (2012) reforçam ainda mais esta distinção ao considerarem paradoxal a utilização da lógica privada na esfera pública, posto que, segundo eles, tal lógica é sustentada por valores individualistas que são contrários ao interesse público e têm gerado crises econômicas, políticas e



ambientais, deslegitimando as instituições. Além disso, ao incorporar a teoria da AE, incorpora-se também seus problemas, tais como os levantados por Oliveira (2014): O descompromisso com a formação, falta de contextualização com a realidade e com os problemas contemporâneos, entre outros, que serão apresentados posteriormente.

Ao mimetizar a AE e ter sido subjugada a ela, a AP incorporou seu referencial teórico e suas técnicas, de modo que a literatura e os materiais didáticos disponíveis sobre a área são escassos e incipientes, havendo grande **Carência de Literatura e de Técnicas Próprias**, além de, segundo Gaetani (1999), não oferecerem respostas às questões públicas, o que dificulta, inclusive as próprias discussões sobre o assunto (NICOLINI; FISCHER, 2007). Fadul e Silva (2009) chamam a atenção para o fato de que a literatura do campo de públicas não é capaz de acompanhar a fluidez das crises e das reformas que o Estado tem vivenciado nas últimas décadas. Ao se referir a carência tecnológica, Coelho (2008. p. 9) acredita que são necessárias “tecnologias próprias (ou adequadas) ” à AP. Os parênteses colocados pelo autor oferecem indícios de que não se trata apenas de desprezar as tecnologias da AE simplesmente por uma questão de diferenciação ou independência, mas de se construir tecnologias de acordo com a lógica da esfera pública, baseada, segundo Salm e Menegasso (2012), na construção do bem-público e da governança social. Keinert (1998) confirma este entendimento ao afirmar que a literatura de AE é inadequada ao gerenciamento público e às suas peculiaridades. Uma das grandes causadoras desta escassez de literatura é a baixa prática de pesquisa universitária (FADUL; SILVA, 2009), tornando a produção científica, de acordo com Oliveira e Sauerbronn (2007), concentrada apenas nas grandes universidades, o que significa dizer que a vasta maioria das instituições de ensino superior apenas replicam o conhecimento através do ensino.

Deste modo, o desafio e a responsabilidade dos professores são ainda maiores, posto que cabe a eles o desafio de contextualizar os conteúdos de AE ao campo de públicas (KEINERT, 1998) de forma dialética e comprometida com a práxis pública. Paes de Paula e Rodrigues (2006) consideram que, no processo de ensino, o professor deve assumir a responsabilidade de ser o desencadeador de comportamentos e perspectivas coerentes nos alunos, e, para que ocorra esta coerência, é necessário que os conteúdos sejam construídos conforme a lógica



pública. No entanto, Coelho (2008) afirma que apesar de os cursos de graduação em AP terem aumentado, as pós-graduações não seguem o mesmo ritmo, fazendo com que haja poucos mestres e doutores com formação coerente ao campo de públicas, assim como também há uma escassez de professores que tenham tido experiência profissional na área, fazendo com que **A Falta de Professores Capacitados** faça parte da realidade dos cursos de AP.

Devido a todos estes problemas, outro grande desafio pertencente não apenas as graduações, mas a todo o campo de públicas é construir e consolidar sua identidade. Fadul e Silva (2009) consideram **A Ausência de Identidade do Campo** um resultado de seu desenvolvimento tardio e de sua histórica hibridez curricular, que fez com que a área sempre se apoiasse em teorias que não lhe são próprias, mas apenas apropriadas de outras disciplinas. Conforme Coelho (2008) a identidade do curso devia sua pulverização à falta de fronteiras disciplinares, em decorrência da ausência de currículos próprios. Contudo, a recente aprovação das diretrizes nacionais curriculares enfraqueceu este obstáculo, cabendo aos atores do campo de públicas extirpá-lo definitivamente.

É necessário, neste sentido, que se delimite o que é a AP e qual o seu campo de saber. Isto posto, vale resgatar a metodologia interpretativa apresentada por Golembiewski (1974) e Henry (1975) e corroborada por Keinert (2000) que estabelece a conceituação de *fócus* e *lócus* para a AP. Ao resgatar-se a etimologia latina das palavras *lócus* e *fócus* é possível compreender melhor seus significados: *lócus* é local, enquanto *fócus* é fogo (NICHOL, 2015). *Fócus* é portanto o fogo que ilumina o lugar (*lócus*) observado e por meio dele cria-se ligações interpretativas. Segundo Keinert (2000), *lócus* é um campo delimitado cujos fenômenos empíricos serão investigados, enquanto o *fócus* é o arcabouço teórico que oferece bases conceituais e interpretativas, propiciando o mapeamento o campo analisado (*lócus*).

A tendência de ampliação do campo (*lócus*) de públicas ocorrida nos últimos anos (KEINERT, 1998 COELHO, 2008; SALM; MENEGASSO, 2012; FISCHER; WAIANDT; FONSECA, 2011) tem feito com que as organizações voltadas à construção do bem-público transcendam ao aparelho estatal e permeiem as organizações privadas e civis. Neste contexto, é ainda mais importante que se



estabeleça a identidade do campo, e, para isso é fundamental a autonomia da AP diante da AE defendida por todos os autores citados nesta seção, assim como a reconstrução da base de valores que sustentam a sociedade (SALM; MENEGASSO, 2012), em direção ao interesse público, como forma de desconstruir a racionalidade privada que permeia as relações e as organizações. Os autores ainda argumentam que o campo deve se centralizar em sua finalidade fundamental: a de gerir o interesse público e de assumir a liderança pública. Segundo os autores, para que isto aconteça é necessário que o aluno se torne protagonista de sua própria formação, de forma a incentivar sua mobilidade, flexibilidade, inovação e demais características heurísticas.

Um outro desafio que se apresenta é **A Necessidade de Transdisciplinaridade**. Segundo Nicolini e Schommer (2007), prevalece no campo do ensino da gestão, em geral, a ideia de que o processo de aprendizagem é individual e separado da realidade, o que gera a fragmentação dos conteúdos e profundos abismos entre as disciplinas que jamais se comunicam, minando a capacidade do estudante de realizar articulações, reflexões e de intervir concretamente na realidade. Realidade esta que é indubitavelmente multidimensional e torna-se incompreensível aos alunos diante deste isolamento disciplinar que tolhe a capacidade humana de interligar conhecimentos e faz com que o aprendizado não gere sentido aos alunos, tornando-se irrelevante (OLIVEIRA; SAUERBRONN, 2007) de modo que os conteúdos apresentados não produzem consequência alguma na formação dos mesmos, além de os tornarem reféns de fórmulas mágicas para a solução de problemas (PAES DE PAULA; RODRIGUES, 2006), não tendo sido capacitados para lidar com a complexidade dos problemas sociais. Da mesma forma tornam-se também incapazes de trabalhar conjuntamente com profissionais de outras áreas (FADUL; SILVA, 2009), e quando isto ocorre, ao invés de enriquecerem a interpretação de um problema, criam confrontos interpretativos.

Fadul e Silva (2009) aprofundam ainda mais esta crítica quando caracterizam este problema como uma questão estrutural da universidade e do campo científico ao citarem o próprio fracionamento disciplinar que ocorre nos congressos da área que ao isolarem os temas de discussão tolhem a interação disciplinar. Coelho (2008) considera necessário o diálogo e o esforço conjunto entre os professores, para que a



AP não se resume a um aglomerado de disciplinas variadas que, apesar de coexistirem, não estabelecem contato mútuo. Para que haja linearidade e comunicação entre as disciplinas é imperioso, segundo Vale (1999) e Veiga (1992) que os professores participem do processo de criação dos documentos curriculares, como o projeto político pedagógico dos cursos, por exemplo. Por conseguinte, os professores das mais variadas disciplinas passam a compreender os fundamentos do curso e a relação de sua área específica com a AP, de modo a não replicarem um conhecimento extrínseco à AP, mas construí-lo conforme os fundamentos que ele mesmo auxiliou a estabelecer.

Nicolini e Schommer (2007) defendem a ideia de que os currículos dos cursos de AP devem ser construídos já vislumbrando a transdisciplinaridade, de modo a evitar a simplificação demasiada dos fenômenos, proporcionando assim a **Contextualização Com a Realidade e Com os Anseios Sociais**, além da interação entre teoria e prática. A AP é um fenômeno global, no entanto ela só é determinada efetivamente no contexto no qual ela é praticada (SALM; MENEGASSO, 2012), portanto, a construção do bem público e da governança só pode ser engendrada a partir da realidade ímpar que o constitui, e, para que os futuros administradores públicos sejam protagonistas neste processo, é necessário que os conteúdos referentes ao processo de formação sejam contextualizados, pois, de acordo com Nicolini e Schommer (2007), a ênfase no contexto e a conexão com a realidade geram oportunidades essenciais de aprendizagem, uma vez que, segundo Valadão et al (2017) um currículo dissonante da realidade na qual ele se insere, ao invés de catalisar os esforços para a transformação social, gera ainda mais óbices, o que demonstra que a questão da contextualização não diz respeito apenas a uma questão puramente conteudista, mas coloca-se como um desafio para toda a estrutura curricular.

Se a finalidade da AP é o interesse público (VENTRIS, 1991), é inimaginável um processo de formação de administradores públicos que negligencie o exercício da contextualização e da perspicácia a respeito das questões sociais. Segundo Salm e Menegasso (2012), perseguir o interesse público é criar meios, articular e facilitar a participação dos cidadãos na AP, além de equalizar suas vontades e acompanhar a transitoriedade das mesmas. Para que esta equalização ocorra, os autores



argumentam que o Administrador Público deve compreender seu papel, ser ético e conectar-se com os anseios sociais, sendo importante para isso a compreensão da multidimensionalidade humana fundada nos fatos de o homem ser: um ser social e membro de comunidades, um ser econômico e um ser possuidor de uma racionalidade instrumental consubstanciada por sua racionalidade substantiva. Somente ao compreender o homem individual, passa-se a compreender melhor a coletividade. Oliveira e Sauerbronn (2007) também consideram essencial que no processo de abordagem científica respeite-se as características nacionais e locais.

A questão supracitada acerca da influência estadunidense e da importação de literatura torna esta necessidade ainda mais urgente, pois, conforme Oliveira (2014) mesmo autores nativos já têm feito apontamentos sobre sua descontextualização com a realidade e com os problemas contemporâneos. Uma forma de efetivar ainda mais este processo de contextualização é incorporar aos cursos certos meios pelos quais os alunos possam ter contato direto tanto com a sociedade quanto com a esfera profissional, possibilitando desta forma a **Comunicação Entre a Teoria e a Prática**, pois conforme Nicolini e Shommer (2007) e Valadão et al (2017) a aprendizagem deve ser tida como parte da construção da própria realidade, e a utilização da abordagem sócio-prática no processo de aprendizagem valoriza a interação entre os estudantes no exercício de práticas concretas, permitindo, assim, um intercâmbio prodigioso de conhecimentos e experiências.

Coelho (2008) pôde constatar em sua investigação que tanto professores quanto alunos de cursos de AP vivenciam e percebem a discrepância teórico-prática existente nas academias. O autor considera este fato um resultado da falta de estágios e da negligência quanto a experiência dos próprios docentes que, mesmo quando possuem experiência profissional no campo de públicas, não encontram mecanismos institucionais para disseminar estas experiências na universidade. Diante disto, faz-se necessário a criação de parcerias entre organizações governamentais e os cursos de AP (COELHO, 2008) como forma de possibilitar a troca de experiência entre estudantes e profissionais, assim como estabelecer uma linearidade de interesses, vislumbrando um desenvolvimento científico que responda as questões efetivamente presentes na esfera pública, além de ampliar a percepção do estudante acerca da



natureza da função pública, conforme Oliveira e Sauerbronn (2007), uma vez que a formação de competências e de inteligência prática está inexoravelmente vinculado a prática profissional (SOUZA, 2002).

Em toda a problemática até aqui apresentada reside um último desafio: **A Imprescindibilidade de Uma Formação “Tecno-política” e Crítica**. Coelho (2008) apresenta a dicotomia entre administração e política como mais um dos problemas históricos da AP. A transição paradigmática apresentada por Keinert (1994), ocorrida ao final da década de 1970, quando a AP deixou de ser concebida como uma Ciência Administrativa e passou a ser compreendida como pertencente ao campo da Ciência Política torna ainda mais cristalina esta contraposição e, neste duelo, a AE mais uma vez tem prevalecido (COELHO, 2008). Além disso, pode-se considerar esta questão dicotômica também decorrente do intrincamento entre AP e AE, pois, segundo Oliveira (2014) a AE padece do mesmo mal, ao negligenciar o aspecto político no processo de formação dos estudantes, o que gera a chamada semiformação.

Salm e Menegasso (2012) afirmam que grande parte dos cursos negligenciam a complexidade do campo de públicas, ao focar o ensino apenas nos aspectos técnicos, legais e burocráticos, visando a produtividade e a eficiência e desprezando toda amplitude da produção do bem público, tanto em sua composição, quanto em sua proporção. Coelho (2013) ressalta, ainda, que a esfera pública é um ambiente de profundos conflitos de interesse que exige constantemente competências políticas e técnicas do administrador público. Conforme Souza (2002) estas competências são relacionadas a capacidade de arbitrar, articular e negociar demandas sociais, e só se desenvolvem por meio de conteúdos políticos. Tais conteúdos devem, inclusive, preponderar sobre os administrativos (SOUZA, 1998). Coelho (2008) defende não apenas a utilização deles, mas especialmente a comunicação entre os conteúdos de política e de administração, posto que são interdependentes. O administrador público deve, portanto, transitar sobre a linha tênue que separa estas duas áreas e esta capacidade é crucial para diminuir, inclusive, o insulamento burocrático, segundo ele.

A polivalência exigida do administrador público e, conseqüentemente, dos cursos de AP só é passível de efetividade se o currículo for moldado e implementado visando despertar o senso crítico do aluno. Para Fischer (2001) a adoção de



perspectivas críticas é urgente até mesmo para a superação da crise de relevância da área e para a própria reestruturação curricular, pois, conforme Paes de Paula (2005, p. 47) tais perspectivas permitem “*humanizar o management e preservar o caráter crítico das Ciências Sociais*”. Segundo Oliveira e Sauerbronn (2007), apesar de pouco praticadas, tais perspectivas têm gerado resultados positivos. Conforme Paes de Paula e Rodrigues (2006), elas fazem com que os alunos não apenas recebam e assimilem o conhecimento dado, mas exerçam uma postura reflexiva e questionadora diante deles, tornando-se coautores do conhecimento e indivíduos autônomos.

### **Considerações finais**

O objetivo deste artigo foi o de investigar quais são os principais desafios enfrentados no ensino e na formação de nível superior em AP, no Brasil. Após análise da trajetória e das pesquisas elencadas, chegou-se às seguintes problemáticas: o intrincamento entre AP e AE, a carência de literatura e de técnicas próprias, a falta de professores capacitados, a ausência de identidade do campo, a necessidade de transdisciplinaridade, a defasagem da conexão com a realidade e com os anseios sociais, a escassez de conexão entre a teoria e a prática, e a imprescindibilidade de uma formação crítica.

Tais desafios analisados em conjunto permitem uma leitura estrutural sobre o campo e fornecem uma agenda de pesquisa em direção ao amadurecimento e à consolidação da área. É importante ressaltar, que o desafio da Formação Crítica, se levado a cabo, resume todas as outras questões, sendo talvez o problema mais transversal, entre os colocados em questão.

Além disso, do pequeno número de trabalhos, em um considerável período de tempo, percebe-se também a necessidade do aumento de investigações sobre o assunto, assim como a de futuros trabalhos que analisem separadamente cada um dos problemas levantados, sempre visando a construção de uma racionalidade coerente à da AP, ou seja, voltada para a democracia e para o bem-público.

### **REFERÊNCIAS**



ASSIS, L. B. ; PAULA, A P. P. Gestão Social e Bildung: Reflexões sobre a Importância da Formação para a Democratização no Setor Público. Adm. Púb. e Ges. Soc., v. 6, n. 2, p. 57-64, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. B. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

COELHO, F. de S. A Problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. Cadernos EBAPE.BR. Ed. Especial. Ago.2008.

\_\_\_\_\_. Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil. 2006. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – EAESP-FGV. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_; NICOLINI, A. M. Do auge à retração: análise de um dos estágios de construção do ensino de Administração pública no Brasil (1966-1982). Organ. Soc., Salvador, v. 20, n. 66, p. 403-422, Set. 2013 .

COMPARATO, F. K. Raymundo Faoro historiador. Estud. av., São Paulo , v. 17, n. 48, p. 330-337, Aug. 2003

FADUL, É. M. C.; SILVA, M. de A. M. da. Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais. Rev. adm. contemp., Curitiba , v. 13, n. 3, p. 351-365, Set. 2009.

FISCHER, T. A. O ensino de administração pública no Brasil. Tese (doutorado em administração) — Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1984.

\_\_\_\_\_. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. Rev. adm. empres., São Paulo , v. 24, n. 4, p. 278-288, Dec. 1984 .

\_\_\_\_\_; WAIANDT, C.; FONSECA, R. L.. A história do ensino em administração: contribuições teórico-metodológicas e uma proposta de agenda de pesquisa. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 45, n. 4, p. 911-939, Aug. 2011

\_\_\_\_\_. WAIANDT, C. SILVA, M.R. Estudos organizacionais e estudos curriculares: uma agenda de convergência entre passado e o futuro de campos paralelos. Revista Organizações e Sociedade. v.10. n. 47. Out/Dez. 2008.

GAETANI, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. Revista de Serviço Público, Brasília, ano 50, n. 4, p. 92-120, out-dez 1999.

KEINERT, T. M. M. Os Paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-92). Revista de Administração de Empresas, v. 34, n. 3, maio-jun, 1994.



\_\_\_\_\_ ; Do aparelho estatal ao interesse público: crise e mudança de paradigma na produção técnico científica em administração pública no Brasil (1937-1997). Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1998.

\_\_\_\_\_. Administração Pública no Brasil: Crises e Mudanças de Paradigmas. Fapesp, 2000.

LASSANCE, A. Serviço público federal brasileiro no século XXI: “inchaço” ou modernização e profissionalização?. Brasília: IPEA. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituições de Educação Superior e Cursos Cadastrados. 2016. Disponível em: < <http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01. mar. 2018.

NICOLINI, A. M., FISCHER, T. M. D. Trajetória e tendências do ensino de administração pública no Brasil: a hora e a vez do dirigente público. In: EnANPAD, 31, Anais... ANPAD, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2007.

NICOLINI, A. M. SCHOMMER, P. C. Ensino e aprendizagem na formação em gestão pública e gestão social: em busca de novas concepções e desenhos curriculares. In: Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração Pública e Contabilidade, 1, Anais... Recife. 21-23 nov. 2007.

OLIVEIRA, F. B. de; SAUERBRONN, F. F. Trajetória, desafios e tendências no ensino superior de administração e administração pública no Brasil: uma breve contribuição. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 41, n. spe, p. 149-170,2007.

PAES DE PAULA, A. P. de. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

PIRES, V. COELHO, F. S. ABRUCIO, F. L. ETULAIN, C. Avanços e recuos na profissionalização da Administração Pública. Estadão. 16. out. 2015. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/avancos-e-recuos-na-profissionalizacao-da-administracao-publica/>> Acesso em: 01. mar. 2017.

SALM, J. F. MENEGASSO, M. E. Curso de Administração Pública em Tempos de Coprodução do Bem Público e de Governança Pública: Proposição e Referências. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, Anais... Salvador, 2012.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 36 ( 1): 73-88, Jan./Fev. 2002



\_\_\_\_\_. Políticas públicas: formação de gestores governamentais em tempos de mudança. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília v.79, n.191, p. 42- 81, jan./abr. 1998.

SOARES, V. B. OHAYON, P. ROSENBERG, G. O perfil e a Formação do Administrador Público: uma análise curricular em seis instituições de ensino superior do Brasil. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade, 2, Anais... Curitiba. 2009.