

UM CURSO EM QUATRO TEMPOS: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA FCL-UNESP

**Sergio Azevedo FONSECA
Ana Cláudia Niedhardt CAPELLA
Valdemir PIRES**

1. Introdução: o papel da universidade no ensino de administração pública

O ensino em administração pública, em nível de graduação, tem início no Brasil em 1952, com a criação do bacharelado em administração pública na EBAP-FGV. Experiências anteriores relacionadas ao ensino de administração pública estiveram circunscritas à capacitação e formação de pessoal para a prática administrativa no interior do Estado (FISCHER, 1984). Neste sentido, destaca-se o papel do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado em 1938, como órgão responsável pela racionalização da administração federal e pelo treinamento técnico dos servidores públicos (KEINERT, 1994; WHARLICH, 1983). Assim, a experiência brasileira no ensino em Administração Pública, à semelhança de outros países, teve seu início marcado pelo ensino não-acadêmico, destinado à formação de servidores para atuação no âmbito estatal (FARAH, 2010).

Nos dez anos que se seguiram à criação do primeiro curso de graduação na área, outras experiências semelhantes se desenvolveram em todo o país (COELHO, 2006). A expansão do ensino de graduação em administração pública culminou com a regulamentação da categoria profissional (Técnico de Administração, em 1965) e a oficialização da formação acadêmica (estabelecimento do primeiro currículo mínimo pelo Conselho Federal de Educação, em 1966). A partir dos anos 1970, no entanto, inicia-se uma fase de retração, marcada pelo declínio do bacharelado em administração pública que acaba por ser praticamente absorvido pelos cursos de administração de empresas. Segundo Coelho (2006), tal retração pode ser explicada pela instituição do currículo mínimo, que provocou a integração do ensino de graduação entre administração pública e de empresas; pela ascensão do Estado intervencionista e a incorporação do paradigma da gestão empresarial pelas organizações públicas; pelo milagre econômico e a expansão do ensino de administração de empresas no país; pela indefinição do campo profissional do administrador público no país. A esse respeito, segundo o autor,

"A criação e evolução do ensino de graduação em AP [Administração Pública] no país não se fizeram acompanhar no pós-70 pelo desenvolvimento de atividades/alçadas profissionais que empregassem seus formados. A estagnação do sistema de mérito no governo federal (...) e sua frágil (e insuficiente implantação nos níveis estadual e municipal, desestimulava os estudantes a ingressarem nesse curso. Ainda que o estabelecimento (e o incremento) de empresas estatais demandasse administradores públicos, na

base/cultura empresarial dessas organizações públicas era indiferente o bacharel em AP, AE ou áreas afins (...)" (COELHO, 2006, 55-56)

A partir dos anos 1980, ainda segundo o autor, inicia-se um novo ciclo de expansão no ensino de graduação em administração pública, num contexto de redefinição do papel do Estado e da sociedade brasileira. A retomada do ensino de graduação, marcada por um novo modelo de administração pública, baseado na "superação das velhas dicotomias como política-administração, público-privado, concepção-execução" (KEINERT, 1994, 47) tem como um de seus principais desafios a construção de modelos teóricos e de ação capazes de analisar a administração pública como processo técnico e político. A criação do curso de graduação em administração pública da Unesp/Araraquara, é apontada como um importante marco deste período de retomada do ensino em administração pública (COELHO, 2006).

Nesse contexto de retomada desponta a universidade como protagonista na geração e difusão de conhecimentos no campo e pela expansão da criação de cursos de graduação na área superando o papel antes desempenhado pelo Estado e impondo uma nova dinâmica que agrega ao treinamento a sistematização do conhecimento. Compreender o papel da universidade - e as possíveis contribuições de um curso de graduação - para o campo de administração pública implica analisar o papel da academia no estabelecimento e na sustentação da relação entre conhecimento e prática na área.

Essa relação, nuclear à área de administração pública, pode ser vista de diferentes formas. Em um estudo que já se tornou clássico, Lynn (1996) demonstra que a área de administração pública, como corpo organizado de idéias e práticas, apresenta três facetas distintas: administração pública como *arte*, *ciência* e *profissão*. De acordo com Lynn (1996), *administração pública como arte* baseia-se no repertório de habilidades originadas nas experiências e reflexões individuais dos profissionais de administração pública. Apesar de fundamental, a administração pública compreendida nos aspectos comportamentais e intelectuais dos servidores públicos distancia-se do tipo de conhecimento que pode ser produzido na universidade por dois motivos. Em primeiro lugar, coloca-se a questão de como identificar essas habilidades e as formas de ensiná-las. Além disso, do ponto de vista acadêmico, o destaque para os aspectos relacionados à ação individual (a preocupação com traços de liderança e personalidades gerenciais, com base em estudos bastante difundidos atualmente que concentram a análise nos chamados "gestores de sucesso" caracterizados como empreendedores dispostos a assumir riscos, determinados, imaginativos e intuitivos, além de propensos à ação) limita a análise e compreensão dos elementos estruturais da gestão pública, levando a uma visão altamente simplista da gestão pública.

A *administração pública como ciência* remete à extensa discussão sobre o *status* da disciplina (LYNN e WILDAVSKY 2001). O estudo formal da administração pública e a elaboração de teorias e modelos explicativos é relativamente recente.¹ Inicialmente vinculada aos princípios da administração científica de Frederick Taylor, que influenciaram tanto a teoria quanto a prática de administração pública (seja no contexto norte-americano, seja no caso brasileiro), e baseada na idéia de separação entre política e administração, a área se constitui “a um só tempo, como prática e como formação para a prática” (FARAH, 2010, 07). Ao longo do desenvolvimento das idéias na área de administração pública, novos paradigmas emergem e provocam alterações no modelo inicial (DENHARDT, 2004). Por outro lado, é possível pensar também que as idéias originais ainda se façam presentes, sob novas retóricas (HOOD, 1998). De qualquer forma tanto a *administração pública como ciência* quanto a experiência do profissional de administração pública (*administração pública como arte*) são importantes, sendo diferenciados quanto às formas mais adequadas para seu ensino: a universidade como espaço privilegiado, no primeiro caso, e ações de estágio e atividades orientadas no trabalho, no segundo (LYNN, 1996). Podemos concluir, portanto, que um dos papéis essenciais e necessários da universidade para o campo da administração pública consiste na criação de teorias com capacidade de descrever e explicar fenômenos, eventualmente prevê-los (FREDERICKSON, 2003).

A *administração pública como profissão* tem implicações importantes para as universidades. O tipo de conhecimento envolvido no estudo e na prática da administração pública permite a constituição não apenas de uma comunidade em torno do campo, mas também enseja a formação de uma profissão. Uma profissão (diferentemente de uma ocupação) envolve trabalho especializado, complexo, baseado em conhecimento teórico e outras habilidades específicas, envolvendo, sobretudo, autonomia, ou seja, a capacidade de auto-direcionamento de próprio trabalho pelo indivíduo. A base da autonomia profissional provém do domínio de conceitos abstratos e de suas aplicações, o que faz da universidade um espaço privilegiado na formação profissional. Desta forma, “a profession that requires a mastery of abstract reasoning and seeks to restrict entry on the basis of its mastery will find a natural home in the university, the only social institution expected to be fully engaged in abstract learning” (LYNN, 1996, 148).

O papel da universidade frente ao campo administração pública envolve, portanto, o desenvolvimento da área enquanto ciência e profissão. Os cursos de graduação em administração pública têm a missão de desenvolver o pensamento abstrato e seu ensino, fortalecendo a comunidade de profissionais e pesquisadores que enfrentam o desafio de caminharem numa matriz interdisciplinar. Mais do que preparar quadros para o domínio de ferramentas técnicas, a universidade tem a responsabilidade de auxiliar na construção do

¹ Como campo acadêmico e intelectual, a administração pública tem 124 anos, considerando a publicação do artigo “The Study of Administration” por Woodrow Wilson (1887), apontado como marco fundador da disciplina. No Brasil, considerando como marcos iniciais da constituição do campo a criação da Revista do Serviço Público em 1937 a fundação do Dasp, em 1938, a área tem cerca de 74 anos.

pensamento abstrato, na formação do administrador público e no estímulo à manutenção de uma comunidade acadêmica e de prática voltada para a pesquisa e ação na área de administração pública.

A história do curso de Administração Pública da Unesp/Araraquara, como relatada nas páginas que se seguem, é um reflexo da permanente busca pelo *pensar* na área, marcada pelos desafios de um contexto acadêmico de uma *interdisciplina* (FISCHER, 1984), ou seja, de uma área de conhecimento permeável em relação ao ambiente (uma vez que funde conhecimento e ação) e multidisciplinar em essência. Temos, ao longo desses pouco mais de vinte anos do curso de graduação em Administração Pública, experimentado o desafio de *pensar* o campo, enquanto ciência e profissão, numa "área do conhecimento em interseção sujeita à instabilidade e crises, já que em estágio de constante (re)organização teórica (FISCHER, 1984, 280). A trajetória histórica relatada neste artigo simboliza a dinamicidade desse movimento.

2. Trajetória histórica

A reconstituição da trajetória histórica do curso foi feita com base em pesquisa, qualitativa na essência, conduzida por meio da triangulação metodológica. O primeiro ângulo de abordagem, não necessariamente cronológico, é o da contextualização histórica. Para essa abordagem, foram utilizadas, como técnicas de coleta de dados, a pesquisa documental, junto aos arquivos da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, e as entrevistas semi-estruturadas, sobretudo com docentes que viveram o momento histórico de criação do curso. Para compor os outros dois ângulos de abordagem, as estratégias metodológicas utilizadas foram a da observação participante e a da pesquisa ação, ambas protagonizadas pelos autores.

2.1 As origens e o primeiro projeto: o enfoque municipalista

O curso de Administração Pública da Unesp tem os seus primórdios no ano de 1986 quando, antevendo o fortalecimento do município como agente federativo, o então diretor do Instituto de Letras, Ciências Sociais e Educação (ILCE) do Campus de Araraquara, professor Nilo Odália, decidiu investir na criação do curso. Para dar vida ao projeto, coonstituiu uma comissão, composta, além do próprio diretor, por docentes dos departamentos de Antropologia, Política e Filosofia, de Economia e de Ciências da Educação, respectivamente os professores Ney Vieira e Heudo Borghi, com o propósito de elaborar um projeto para a criação e a implantação do Curso de Bacharelado em Administração, opção em Administração Pública, com base nas seguintes justificativas:

a) Na constatação da necessidade de que as administrações municipais viessem a promover “mudanças de ordem qualitativa em seus aparatos administrativos, para obter maior racionalidade de decisões e maior eficiência na efetivação dessas decisões” (UNIVERSIDADE, 1987).

b) Na percepção de que as administrações municipais, mesmo sob os “entraves” anteriores à Constituição de 1988, estavam permeáveis e suscetíveis às pressões sociais por ações que pudessem redundar em benefícios às sociedades locais.

c) No diagnóstico da existência, no Estado, de apenas “dois cursos de Administração Pública (sic), sem preocupação específica com o âmbito municipal, ambos na capital do Estado” (computando-se como tal o da FEA/USP, além do da FGV).

d) Na convicção de que a Universidade (em particular a Unesp) poderia contribuir com os municípios, por meio da “formação de quadros para tarefas na administração municipal” (UNIVERSIDADE, 1987).

Pautada nesses antecedentes, a direção do ILCE coordenou um grupo de trabalho, composto por docentes dos Departamentos de Economia, de Antropologia, Política e Filosofia e de Ciências da Educação, com o propósito de elaborar o projeto do novo curso.

O objetivo central do curso, fixado nesse primeiro projeto, foi o de “formar um profissional com conhecimento de doutrinas, teorias e paradigmas utilizáveis na Administração Pública e capaz de sua transformação, de modo competente, em ação administrativa” (UNIVERSIDADE, 1987).

Já o perfil definido para o egresso do curso foi o de “um profissional em Administração Pública, especialmente qualificado para o trato de questões municipais referentes a planejamento, organização, direção e controle de recursos humanos, financeiros e materiais, além de apto a: formular as diretrizes para a elaboração e aplicação da política econômica-administrativa governamental; elaborar orçamentos-programas para organismos públicos; elaborar orçamentos plurianuais para investimentos públicos; utilizar técnicas administrativas a fim de atingir maior eficiência nos serviços prestados; analisar e desenhar estruturas organizacionais, avaliando adequação de quadros de pessoal; elaborar pareceres, relatórios, projetos, laudos e arbitragens relacionados à Administração Pública; participar da elaboração, modificação e renovação de leis e outros textos legislativos” (UNIVERSIDADE, 1987).

Foi um projeto até certo ponto visionário, à medida que se antecipou à própria Constituição de 1988, em uma de suas premissas fundantes, qual seja a do aprofundamento da descentralização federativa do Estado no Brasil e da valorização do município como locus de atuação da Administração Pública.

Do ponto de vista normativo, o projeto se pautou nas determinações do Parecer nº 307/1966, que fixou o currículo mínimo dos cursos de Administração no país, inclusive dos de Administração Pública.

Do ponto de vista político-pedagógico, o projeto, valendo-se da liberdade delegada pelo aludido Parecer para que as instituições pudessem “desenvolver um ou outro tipo de formação”, construiu uma estrutura curricular apoiada em desdobramentos e fusões de disciplinas constantes do currículo mínimo, acrescidas de conteúdos julgados necessários para o alcance do objetivo do curso e para a formação do profissional desejado.

Contou para tanto, a equipe responsável pela elaboração do projeto do curso, com os saberes e as competências acadêmicas existentes nos departamentos do ILCE, notadamente nos Departamentos de Economia, Sociologia, Antropologia, Política e Filosofia e Ciências da Educação. Em caráter complementar, foi apontada, no projeto, a necessidade da contratação de novos docentes, aptos a assumirem as disciplinas cujos conteúdos escapavam às áreas de especialização consolidadas nos departamentos do Instituto.

A estrutura curricular desse primeiro projeto do curso contou com 59 disciplinas, entre obrigatórias (35 disciplinas) e optativas (24 disciplinas), distribuídas entre as seguintes grandes áreas de conhecimento: Administração, Organização, Planejamento e Administração Pública, com 23 disciplinas; Economia, com 12 disciplinas; Sociologia, com 10 disciplinas; Política, com seis disciplinas; Métodos Quantitativos (matemática e estatística), com quatro disciplinas; Geografia e Psicologia, com duas disciplinas cada uma. A carga horária total foi fixada em 2.880 horas-aula (sendo 2.520 em disciplinas obrigatórias e 240 em optativas), nas quais estavam incluídas 120 horas-aula referentes à atividade de estágio supervisionado.

Ao cabo dos trâmites administrativos internos ao ILCE e aos órgãos centrais da Universidade, a criação do curso (à época denominado de Bacharelado em Administração – Opção em Administração Pública) foi aprovada pela Resolução UNESP nº 43, de 30 de junho de 1988, subscrita pelo então Magnífico Reitor, prof. Dr. Jorge Nagle.

Em 1989, o curso inicia as suas atividades, com o ingresso da primeira turma, de 40 alunos, em período diurno. Ainda nesse mesmo ano, no segundo semestre, é instalado o Conselho de Curso de Administração Pública.

Em 1991 tem lugar uma pequena mudança curricular. Com base em estudos realizados, durante o ano de 1990, pelos professores da área de direito, contratados após a aprovação da criação do curso, são propostos rearranjos nas disciplinas da área, com supressões, fusões e acréscimos de conteúdos, alterações de ementas, além de mudanças em denominações de disciplinas.

Para possibilitar uma visualização mais precisa a respeito da essência político-pedagógica da versão final desse primeiro projeto do curso, julgou-se pertinente a consolidação do conjunto das disciplinas obrigatórias que compuseram a estrutura curricular em blocos temáticos, em conformidade com a tipologia norteadora das resoluções que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais do ensino superior no Brasil. A subdivisão do bloco de conteúdos de formação profissional, do mesmo modo que as respectivas denominações particulares internas, foi feita livremente, para que se possa ter uma melhor noção da ênfase formativa do curso.

Quadro 1
Síntese da estrutura curricular do primeiro projeto do curso

Blocos de conteúdos		Carga horária	Distribuição proporcional
Formação básica		960	38,0%
Formação profissional	Administração geral	300	12,0%
	Administração pública	600	24,0%
	Administração municipal	240	9,5%
Estudos quantitativos		300	12,0%
Formação complementar		120	4,5%

Da leitura dos dados do quadro é possível extrair duas constatações centrais, definidoras do perfil desse primeiro projeto do curso: a) uma forte ênfase na formação geral dos estudantes; b) uma maior concentração dos conteúdos de formação profissional no campo da administração pública, de amplo espectro. Juntos, esses dois campos de formação representavam 62% da carga horária total do curso. Desse perfil é possível concluir, por um lado, que as competências acadêmicas do ILCE, fortemente consolidadas nos campos das ciências humanas e sociais, foram decisivas para construir o espectro de formação básica do curso e, de outro, que a aludida ênfase em uma formação profissional mais voltada para o municipalismo não se expressou, de modo significativo, na composição da estrutura curricular do curso.

2.2 A primeira reestruturação: o enfoque na formação humanista do administrador público

Durante o ano de 1991, já com a denominação do Instituto de Letras, Ciências Sociais e Educação tendo sido alterada para Faculdade de Ciências e Letras, o Conselho de Curso de Administração cria uma Comissão de Reestruturação Curricular, então composta pela professora Helena Carvalho De Lorenzo, do Departamento de Economia e pelo professor Ney Vieira, do Departamento de Antropologia, Política e Filosofia, com o propósito

de avaliar o currículo vigente e elaborar uma proposta para a implantação de uma profunda reforma no projeto do curso. A motivação central foi a constatação da "inadequação da estrutura curricular" (UNIVERSIDADE, 1991, p. 181) então vigente. Tal constatação resultou de um processo de avaliação interna do curso, iniciado no segundo semestre de 1989, que apurou a presença de "insuficiências conceituais e organizacionais" (UNIVERSIDADE, 1991, p. 182). A principal delas relacionada com o tratamento da questão da administração municipal. De acordo com o texto da proposta, tal tratamento representava "um desvio conceitual, com sérias implicações pedagógicas" (UNIVERSIDADE, 1991, p. 182). Destacava-se, então, que, embora fosse de se reconhecer a relevância da questão municipal, notadamente em vista das alterações incorporadas na Constituição de 1988, o curso não deveria se orientar para um segmento específico da Administração Pública, sob o risco de se transformar em um "curso de tipo técnico, quando o que se aspira é a formação de quadros para a administração pública em geral, num contexto de mudança da ciência da administração e, simultaneamente, das bases institucionais, políticas e ideológicas da atuação do poder público" (UNIVERSIDADE, 1991, p. 182).

Assim sendo, aquela que foi tratada como uma das principais virtudes do projeto original do curso, passou a ser vista como fragilidade do mesmo.

Diante desse quadro, a Comissão explicitou, no texto da Proposta de Reestruturação do Curso, os seguintes novos objetivos para o curso:

"a) formar profissionais habilitados a apreenderem o objeto da Administração Pública, na teia de fenômenos que constituem a sociedade, a partir de um tratamento multidisciplinar;

b) formar profissionais aptos ao entendimento e compreensão do social, em suas dimensões organizacionais e institucionais, capacitando-os em dar respostas objetivas aos desafios presentes hoje na administração pública, através do conhecimento de técnicas e instrumentos típicos da atuação decisória;

c) oferecer aos alunos um amplo conhecimento sobre a gênese e atualidade dos problemas brasileiros, no que se refere à administração pública, de modo a proporcionar uma articulação entre sua formação teórica e a técnica instrumental" (UNIVERSIDADE, 1991, p. 190).

Para o alcance desses objetivos, ficaram definidas as seguintes áreas, como estruturantes da nova matriz curricular do curso, em conformidade com as disposições do Currículo Mínimo Federal: a) Administração, Organização e Processos de Trabalho; b) Métodos Quantitativos; c) Contabilidade e Finanças; d) Economia – Teoria, Desenvolvimento

e Planejamento; e) Ciência Política – Estado e Políticas Públicas; f) Governo e Administração Pública; g) Ciências Jurídicas; h) Realidade Brasileira.

O preenchimento dessa matriz estrutural foi organizado por meio de 31 disciplinas obrigatórias, totalizando uma carga horária de 2460 horas-aula. A carga horária restante, necessária para complementar as 2700 horas com disciplinas, seria preenchida por meio de quatro disciplinas optativas: duas a serem escolhidas, pelo aluno, entre três blocos temáticos e duas a serem cursadas em optativas livres. Os blocos temáticos criados foram Finanças Públicas, Planejamento e Administração de Empresas Públicas, cada qual composto por, no mínimo, três disciplinas, oferecidas anualmente. Já as optativas livres poderiam ser escolhidas entre um total de 26 disciplinas oferecidas pelos diferentes departamentos da Faculdade. Finalmente, a carga horária total do curso, fixada em 3.000 horas-aula, seria complementada pelas atividades de estágio supervisionado.

Um desafio adicional implícito no projeto de reestruturação foi o de adaptar a estrutura então vigente à nova proposta. Para cumprir com esse propósito, foram excluídas quatro disciplinas do projeto anterior, incorporadas quatro novas e alteradas denominações, com desdobramentos de conteúdos programáticos, de outras 12 disciplinas.

A oferta das disciplinas ficou sob a responsabilidade dos departamentos de Antropologia, Política e Filosofia, de Ciências da Educação, de Economia, de Psicologia da Educação e de Sociologia.

Digna de destaque, no texto final da proposta de reestruturação, que contou também com o apoio posterior do professor Armando Barros de Castro, foi a sugestão da “criação de um Departamento de Ciências da Administração”, para fazer frente às necessidades inerentes ao “caráter interdisciplinar do curso” (UNIVERSIDADE, 1991, p. 228). Além dessa sugestão, apontava-se, ainda, para a imprescindibilidade da contratação de mais 12 docentes, capacitados para assumirem conteúdos de 22 disciplinas previstas no projeto.

Uma vez concluídos os trâmites administrativos, internos à FCL e à administração central da Unesp, foi publicada, em 15 de março de 1993, Resolução do Magnífico Reitor, Prof. Dr. Antônio Manoel dos Santos Silva, estabelecendo a nova estrutura curricular do Curso de Administração – Opção Administração Pública, produzindo, em caráter retroativo, seus efeitos para a turma ingressante em 1992.

O quadro 2 mostra a distribuição dos conteúdos que vieram a compor a grade de disciplinas desse novo projeto do curso, em conformidade com os mesmos critérios adotados para a montagem do quadro 1.

Quadro 2

Síntese da estrutura curricular da segunda versão do projeto do curso

Blocos de conteúdos		Carga horária	Distribuição proporcional
Formação básica		1020	41,5%
Formação profissional	Administração geral	480	19,5%
	Administração pública	360	14,6%
	Administração municipal	60	2,4%
Estudos quantitativos		300	12,2%
Formação complementar		240	9,8%

O que se pode inferir, a partir da leitura dessa nova composição e distribuição dos conteúdos do curso é que houve um substantivo reforço de dois blocos de conteúdos: os de formação básica e os de administração geral. Se acrescidos aos de formação básica os de formação complementar, notadamente pela grande proximidade entre ambos (uma vez que esses últimos são compostos por quatro disciplinas da área de Realidade Brasileira – Formação Econômica do Brasil, Economia Brasileira Contemporânea e Formação do Estado Brasileiro I e II), a ênfase formativa, em caráter abrangente, do curso, supera a casa de 50% do conteúdo total. Já os conteúdos obrigatórios de formação em Administração Pública, embora tenham sido reduzidos de 600 para 360 horas, em relação ao projeto anterior, acabaram sendo reforçados pela determinação de que, entre as quatro disciplinas optativas a serem cursadas para a complementação da carga horária total, pelo menos 2, correspondentes a 120 horas-aula, fossem extraídas dos três blocos temáticos que passaram a compor a estrutura do curso – Área de Finanças Públicas, Área de Planejamento e Área de Tópicos Especiais em Administração Pública. Em síntese, pode-se concluir que esse novo projeto do curso buscou formar um administrador com sólidos conhecimentos nos campos das ciências humanas e sociais aplicadas, complementados por conteúdos capazes de desenvolverem, nos estudantes, competências para a compreensão de fenômenos próprios de campos variados e correlatos como os da administração pública, das políticas públicas e das instituições públicas não estatais.

2.3 A segunda reestruturação: um enfoque na formação em administração

Pouco mais de um ano após a publicação da Resolução fixando a segunda estrutura curricular do curso, mais precisamente em setembro de 1994, o Conselho de Curso de Administração Pública encaminha, ao Diretor da Faculdade de Ciências e Letras, nova proposta de reestruturação curricular, visando adaptar o curso ao disposto pela Resolução CFE nº 2/1993, que estabelecia o novo currículo mínimo federal.

Em conformidade com a exposição de motivos apresentada pelo Conselho de Curso, o currículo vigente não representava “a aplicação na íntegra da Portaria nº 2, de 4 de outubro de 1993”, implicando a necessidade da introdução de “algumas matérias, com as subseqüentes disciplinas (...) para a aplicação do Currículo Mínimo proposto na Resolução nº 2”. Entre as mudanças propostas é dado destaque para as “matérias de ‘Administração da Produção’ e ‘Administração Mercadológica’, ambas pertencentes à ‘Etapa de Formação Profissional’” (UNIVERSIDADE, 1994, p. 416).

Na mesma linha de argumentação, o Conselho de Curso afirmava que “o currículo vigente não oferece a devida formação específica à área sendo esta é (sic) a principal falha que a presente reestruturação busca superar” (UNIVERSIDADE, 1994, p. 416).

Pautando-se, portanto, no disposto pela Resolução CFE nº 2/93, o Conselho de Curso oferece uma proposta de grade curricular, em que os conteúdos estruturantes do curso passaram a se abrigar sob duas macro “Etapas de Formação”: Básica e Instrumental; Profissional. A primeira, abrangendo as “Matérias” de Economia, Direito, Matemática, Estatística, Contabilidade, Filosofia, Psicologia, Sociologia e Informática. A segunda, composta por Teoria da Administração, Administração Mercadológica, Administração da Produção, Administração de Recursos Humanos, Administração Financeira e Orçamentária, Administração de Recursos Materiais e Patrimoniais, Administração de Sistemas da Informação e Organização, Sistemas e Métodos. Com desmembramentos e algumas adaptações para denominações particulares, as duas etapas passaram a ser compostas, respectivamente, por: 14 disciplinas, com 720 horas-aula; 17 disciplinas, com 1020 horas-aula. A composição final da carga horária do curso, que passou a ser de 3.000 horas, contou ainda com mais 12 disciplinas, enquadradas em um bloco denominado de “complementares”, totalizando 720 horas-aula, e 4 disciplinas optativas, totalizando 260 horas-aula, além do Estágio Supervisionado, com carga horária equivalente a 300 horas-aula.

Os departamentos da Faculdade de Ciências e Letras, que vinham assumindo a responsabilidade pela oferta das disciplinas do curso, desde a sua criação, ganharam a companhia do recém constituído Departamento de Administração, que passou a arcar com os conteúdos de Administração, Governo e Administração Pública, Direito, Contabilidade e Finanças Públicas.

A formalização final dessa nova versão do curso de administração pública teve lugar em janeiro de 1995, quando, por meio da Resolução nº 3/95, o Magnífico Reitor, Prof. Dr. Artur Roquete de Macedo, estabelece a nova estrutura curricular do Curso de Bacharelado

em Administração – Habilitação em Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, produzindo seus efeitos para as turmas ingressantes a partir de 1993.

Conquanto a concepção dessa nova estrutura do curso haja tido, como referencial normativo, a Resolução CFE nº 2/93, julga-se pertinente, no âmbito deste artigo, proceder a uma releitura da grade curricular então implementada à luz da tipologia de classificação de conteúdos das Diretrizes Curriculares Nacionais, até mesmo com o propósito do estabelecimento de parâmetros comparativos com as outras versões do mesmo curso (quadros 1 e 2). O resultado dessa releitura vem sintetizado no quadro 3.

Quadro 3
Síntese da estrutura curricular da terceira versão do projeto do curso

Blocos de conteúdos		Carga horária	Distribuição proporcional
Formação básica		570	23,1%
Formação profissional	Administração geral	720	29,3%
	Administração pública	720	29,3%
	Administração municipal	120	4,9%
Estudos quantitativos		330	13,4%

Da leitura dos dados constantes do quadro, sobressaem as seguintes constatações mais evidentes, quanto a essa nova estrutura do curso:

a) Um nítido sacrifício dos conteúdos de formação geral dos estudantes, marcado pela substancial redução dos conteúdos de formação básica (de 1020 para 570 horas-aula) e pela supressão dos conteúdos de formação complementar;

b) O substancial acréscimo dos conteúdos de formação profissional, marcado pelo equilíbrio entre as disciplinas de administração geral e de administração pública. No âmbito desses conteúdos, chama atenção o fato de que a observância estrita ao disposto na Resolução CFE nº 2/93, deixando de considerar as possibilidades de flexibilização, conduziu à introdução na estrutura do curso de disciplinas típicas do campo de administração de empresas, tais como Gerência da Qualidade Total, Administração da Produção, Pesquisa Mercadológica e Introdução à Mercadologia. Esse relativo engessamento teve, como uma de suas conseqüências, a configuração de um perfil de certa hibridez ao curso.

Uma inferência que pode ser extraída, da confrontação entre esse novo perfil do curso com o perfil dos estudantes que passaram a demandá-lo nos anos que se seguiram, é a de que essa segunda reestruturação acabou por aproximar o curso mais ao campo de administração geral. Essa inferência encontra apoio no histórico dos elevados índices de

estudantes que, buscando cursar administração de empresas, passaram a ver no curso uma opção possível.

Um importante avanço alcançado pelo curso, ainda com essa mesma estrutura, foi a expansão das vagas oferecidas que, a partir de 1999 passaram a totalizar 80, com a abertura do curso noturno, chegando a 100 no ano seguinte.

2.4 A terceira reestruturação: um enfoque na formação do administrador público

Uma das principais motivações para a proposição do novo projeto do curso, a sua terceira reestruturação, foi a constatação da necessidade de se promover o retorno do curso ao seu campo estrito de formação em administração pública. Tal constatação foi corroborada pela Prof^a Bernadete Gatti, relatora do Conselho Estadual de Educação no processo de Renovação do Reconhecimento do Curso em 2005, ao expressar que o curso estava “diante da necessidade de discutir sua vocação à luz das novas orientações e das diretrizes curriculares do CNE para a área”.

E foi precisamente a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Administração, regulada pela Resolução CNE/CES n.º 4, de 13 de julho de 2005, o marco da oportunidade e o fator impulsionador para a elaboração do novo projeto do curso.

Encaminhado, pela coordenação do Conselho de Curso, à direção da Faculdade de Ciências e Letras em novembro de 2008, o projeto chamava atenção para a necessidade de se aprofundar a reflexão em torno da vocação do curso, diante dos novos componentes históricos, contextuais e institucionais que se apresentavam, levando em conta, tanto os fatores internos à Faculdade e ao Curso, como os condicionantes externos, “capazes de revelarem o conjunto de expectativas, sociais e institucionais em torno do curso” (UNIVERSIDADE, 2008, p. 796).

Norteados por esses referenciais, o projeto traçou, como objetivo mais geral do curso, o de formar bacharéis aptos a compreenderem a realidade social na qual estarão inseridos – com o aporte de instrumentais teóricos e metodológicos adequados – e a atuarem profissionalmente junto ao complexo e variado campo institucional brasileiro, com destaque para as organizações, estatais ou não, que exercem funções públicas (UNIVERSIDADE, 2008, p. 798)

Além da busca pelo alcance desse objetivo e da necessidade de se adequar o curso às DCN de Administração, duas outras circunstâncias contribuíram para a configuração das mudanças pretendidas: a presença, na estrutura vigente do curso, de uma série de desajustes, tais como sobreposições de conteúdos entre disciplinas, ausência de conteúdos considerados imprescindíveis, presença de conteúdos considerados desnecessários ou inadequados (notadamente aqueles mais voltados para a formação em administração de

empresas) e a dicotomia estrutural entre os cursos diurno e noturno – com destaque para o sequenciamento diferenciado e para os prazos de integralização curricular; a segunda circunstância aludida foi a premência de se consolidar a identidade própria do curso de Bacharelado em Administração Pública, como campo de conhecimento diferenciado do de Administração, distanciamento esse reconhecido pela Secretaria de Ensino Superior do MEC por meio Despacho do Diretor do Departamento de Supervisão do Ensino Superior, em maio de 2006.

Pautado nesse conjunto de referenciais, o novo projeto do curso traçou a distribuição dos futuros conteúdos entre oito blocos temáticos, assim denominados:

- a) Estado e Administração Pública; b) Direito; c) Economia e finanças; d) Gestão; e) Formação Humanística; f) Métodos Quantitativos; g) Gestão Pública em Espaços Locais; h) Metodologia, Estágio Supervisionado e Estudos Complementares (UNIVERSIDADE, 2008, p. 809).

O planejamento da distribuição da carga horária entre os três conjuntos estruturais de atividades que passaram a compor a configuração formal do curso – aulas presenciais, atividades complementares e estágio supervisionado – teve, como principais referenciais norteadores, de um lado a necessidade de se compatibilizar as estruturas e as seriações dos cursos diurno e noturno e, de outro e por conseqüência, a necessidade de se limitar a carga horária total das aulas presenciais à restrição imposta pelos oito semestres letivos projetados para a integralização curricular. Tal restrição implicou a fixação de uma carga horária máxima de 2400 horas aula em atividades presenciais. As restantes 600 horas previstas para a integralização do curso ficaram distribuídas entre 300 horas aula de Atividades Complementares (em conformidade com o estabelecido nas DCN) e 300 horas aula de Estágio Supervisionado.

Uma vez concluídos os trâmites formais, internos à Faculdade de Ciências e Letras e aos órgãos superiores da universidade, foi publicada, em maio de 2009, Resolução do Magnífico Reitor, Prof. Dr. Herman Jacobus Cornelis Voorwald, estabelecendo a nova estrutura curricular do curso de Bacharelado em Administração Pública.

À semelhança da leitura feita para os três projetos anteriores, o quadro 4 retrata, de forma sintética, a distribuição dos conteúdos das disciplinas presenciais, em conformidade com os blocos disciplinados pelas DCN de Administração.

Quadro 4
Síntese da estrutura curricular da quarta versão do projeto do curso

Blocos de conteúdos	Carga horária	Distribuição proporcional
Formação básica	690	28,75%

Formação profissional	Administração geral	120	5,0%
	Administração pública	960	40,0%
	Administração municipal	60	2,5%
Estudos quantitativos		240	10,0%
Formação Complementar		330	13,75%

Os dados do quadro evidenciam uma nítida redefinição do projeto do curso que, suplantando os componentes de hibridismo da estrutura anterior, concentra seus conteúdos nos campos de formação básica e de formação em administração pública. Na essência, esse último projeto passa a ser, entre os quatro que compuseram a história do curso, o que incorporou a maior proporção de conteúdos próprios do campo da administração pública, passando a fazer jus à nova denominação que lhe foi atribuída pela resolução que o instituiu, qual seja, a de Bacharelado em Administração Pública.

Nessa nova versão, o projeto político-pedagógico do curso assume um caráter nitidamente tecnopolítico, possibilitado pela existência, na faculdade, de departamentos preparados para ministrar conteúdos voltados, tanto para a formação de profissionais técnicos, capazes de atuarem nas organizações, quanto para a compreensão dos fenômenos sociais contemporâneos, sobretudo os de ordem política. Com isso, o egresso adquire competências analíticas e operacionais, que o tornam apto a debater, decidir, articular e operar soluções num ambiente de negociação política denso em requisitos técnicos, como se acontece nas situações de governo e de governança contemporâneas. Esta constatação é mais facilmente compreendida quando se agrupam as disciplinas de acordo com os grandes campos de reflexão e ação que configuram o curso, conforme o quadro 5.

Campo de reflexão e/ou ação	Disciplinas do projeto pedagógico
Raciocínio quantitativo	Matemática I Matemática II Estatística I Estatística II
Preparo científico	Metodologia do Texto Científico Metodologia da Pesquisa Científica
Pensamento humanístico	Filosofia Sociologia Psicologia Social Fundamentos de Teoria Econômica Economia Brasileira
Capacitação jurídico-legal	Introdução ao Estudo do Direito Direito Constitucional Direito Administrativo Direito Tributário
Fundamentos administrativos	Fundamentos do Pensamento Administrativo Teorias Organizacionais e Administração Pública Teoria da Administração Pública

	Gestão e Planejamento Estratégico
Política e Instituições	Introdução à Teoria Política Estado, Governo e Administração Pública Estado, Governo e Administração Pública no Brasil Estrutura e Organização da Adm. Pública Brasileira Sistema Político e Instituições no Brasil Instituições Públicas Não-Estatais no Brasil
Operações e Gestão	Gestão de Políticas Públicas: Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas; Políticas Públicas no Brasil; Gestão Local de Políticas Públicas; Processos Decisórios e Políticas Públicas Gestão de recursos financeiros: Contabilidade; Contabilidade Pública; Finanças Públicas; Administração Financeira e Orçamentária Pública (com reforço de Direito Tributário, de outro campo) Gestão de outros recursos e operações: Gestão de Suprimentos na Administração Pública Brasileira; Tecnologia da Informação na Administração Pública; Banco de Dados e suas Aplicações; Comunicação Pública; Política e Fundamentos da Gestão do Território; Relações de Trabalho na Administração Pública; Gestão de Projetos; Planejamento e Avaliação de Investimentos Públicos

Note-se que em numerosas disciplinas a realidade brasileira é um requisito considerado desde o nome. Isso porque o projeto político-pedagógico requer uma formação que considere muito claramente a realidade nacional como ponto de partida para a compreensão das ideias, teorias, métodos e técnicas consideradas no currículo, tomando essa realidade nacional como o locus da aplicação dos conhecimentos adquiridos. Note-se, também, que em várias delas o âmbito municipal do federalismo é destacado, na linha da vocação do curso. Isso, entretanto, não nega a natureza cosmopolita e dotada de percepção da natureza mundial e global de muitos dos fazeres do administrador público. A questão é apenas de ênfase, não de substituição de uma visão de mundo por outra.

3. Um projeto para o futuro: um curso integrado ao campo de públicas

O Curso de Bacharelado em Administração Pública da UNESP/FCL-Ar tem, como se pode notar pelo seu histórico, uma trajetória de vinte e cinco anos, marcada por pressões e demandas internas e externas, em busca de um projeto político-pedagógico capaz de responder aos desafios acadêmicos e de formação profissional identificados por suas lideranças no contexto mais amplo das conjunturas econômicas, sociopolíticas e educacionais do país e no contexto do debate científico do que hoje se denomina "campo de públicas"². O esforço permanente de reformulação e inovação curricular tem contribuído

² A expressão "campo de públicas" é aqui utilizada no sentido em que foi cunhada informalmente por coordenadores, professores e alunos de cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas, por ocasião do movimento em defesa de diretrizes curriculares nacionais próprias para esses cursos de graduação, no primeiro semestre de 2009, tendo como episódios mais significativos a Audiência Pública sobre o assunto, organizada pelo Conselho Nacional de Educação, em 5 de abril de 2010, e o lançamento da "Carta de Balneário Camboriú", no IX Encontro Nacional de Estudantes de Administração Pública (8 de agosto de 2010). Na "Carta de Balneário Camboriú" a referência é a um "campo multidisciplinar de formação

para a materialização de uma trajetória formativa dos egressos que resulta, por um lado, numa capacitação profissional sempre atualizada (permitindo acesso a empregos públicos e privados na área e a cursos de pós-graduação em diversas instituições) e, por outro lado, numa efervescência que dá ao projeto político-pedagógico um caráter aparentemente provisório (na verdade avesso a sedimentações acomodativas), problematizando as relações didático-pedagógicas na sua quotidianidade. Não isenta de conflitos, essa realidade, que envolve professores de diferentes departamentos e alunos com perfis e expectativas variadas (incluindo ingressantes mais interessados em Administração de Empresas), é marcada também por debilidades acumuladas ao longo dos anos, fruto dos avanços e recuos nos investimentos e na priorização do curso pela administração superior da UNESP e, também, pela trajetória coletiva do pequeno Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras.

Um dos mais antigos cursos do “campo de públicas”, o Curso de Bacharelado em Administração Pública da UNESP, juntamente com os demais que compõem o “campo”, tem hoje, diante de si, a difícil tarefa não apenas de proporcionar formação de qualidade a seus egressos (eficiência na construção e socialização do conhecimento), mas também a incumbência de manter seu projeto político-pedagógico em constante diálogo com os avanços multidisciplinares das ciências humanas, sociais e aplicadas que o conformam (eficácia científica do curso), sem deixar de preocupar-se com a empregabilidade e o desenvolvimento de pessoas com consciência crítica e formação superior, postas à disposição da sociedade (eficácia socioeconômica do curso). Assim, a criação, num futuro próximo, de um programa de pós-graduação *stricto sensu* no Departamento de Administração Pública se apresenta como uma necessidade e um desafio muito presentes, a demandar uma articulação interna e negociações externas de vulto para um grupo pequeno (apenas dez) de professores-pesquisadores.

O curso de Administração Pública da UNESP/FCL-Ar participa ativamente das articulações do “campo de públicas” no Brasil, aí se fortalecendo pelo diálogo interinstitucional e interdisciplinar, e, em contrapartida, robustecendo esse movimento, cuja finalidade é fomentar a existência, no país, de cursos que formem e qualifiquem pessoas capazes de contribuir para a melhoria da administração pública e da gestão governamental, em suas dimensões ética, política e técnica. Cursos que persigam os princípios estabelecidos pelo movimento do “campo de públicas” na versão preliminar das Diretrizes Curriculares Nacionais discutidas em abril de 2010, a saber: “*ethos* republicano e democrático, como

acadêmica em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão de Políticas Públicas”, abreviado como “campo de públicas”.

norteador de uma formação que ultrapasse a ética profissional, remetendo à responsabilidade pela *res publica*, e à defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado”; e “a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade que garantam a multiplicidade de áreas de conhecimento em temas como política, gestão pública e gestão social e sua intersecção com outros cursos.”

A eficácia socioeconômica e científica do Curso de Administração Pública da UNESP/FCL-Ar, assim como sua eficiência pedagógica e formativa, são objetivos que dificilmente poderão ser atingidos pela exclusiva atuação dos agentes deste curso ou da instituição que o oferece, pois dependem de modo fundamental do fortalecimento, no país, de um “campo de públicas”, cujos cursos e departamentos, cujos professores-pesquisadores e alunos, mobilizados e focados, ajudem a construir esse campo multidisciplinar de formação e de atuação profissional, a partir de suas experiências e esforços concatenados. O campo é ainda novo no Brasil, por um lado e, por outro lado, o polo demandante de seus resultados no país (governos, entidades públicas não-governamentais, entes privados que se relacionam fortemente com instituições públicas, agências reguladoras, organismos multilaterais etc.) ainda não estão suficientemente atentos para as necessidades abrigarem cidadãos e cidadãos detentores de consciências críticas, portadores de uma sólida formação humanística e crítica e qualificados para oferecerem à sociedade o que deles se espera, num ambiente democrático, globalizado, financeirizado e em rápido processo de mudança.

Referências

- COELHO, Fernando S. "Educação Superior, Formação de Administradores e Setor Público: Um estudo sobre o ensino de administração pública - em nível de graduação - no Brasil. **Tese de Doutorado** apresentada à EAESP-FGV. São Paulo, 2006. (159 p.)
- DENHARDT, Robert B. **Theories of Public Organization**. 4th ed. Belmont, Thomson/Wadsworth, 2004.
- FARAH, Marta F. S. "Administração Pública e Políticas Públicas". **Anais do Encontro da Administração Pública e Governança (EnAPG)**. Vitória, 2010 (15 p.)
- FISCHER, Tânia. "Administração Pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira". **Revista de Administração de Empresas**, 1984, v. 24, n. 4, (pp. 278-288).
- FREDERICKSON, George H. e SMITH, Kevin B. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.
- HOOD, Christopher. **The Art of State: culture, rhetoric and public management**". Oxford, Oxford University Press, 1998.
- _____. "Public Management: the Word, the movement, the science". In Ferlie, E.; Lynn Jr., L.E.; Pollitt, C. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford, Oxford University Press, 2007.
- KEINERT, Tania M. M. "Paradigmas da Administração Pública no Brasil". **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, mai-jun 1994.

- _____. **Administração Pública no Brasil: Crises e mudanças de paradigmas.** São Paulo, Annablume/Fapesp, 2000.
- LYNN JR., Laurence E. **Public Management as Art, Science, and Profession.** Chatham, Chatham House Publishers, 1996.
- _____. "Gestão Pública". In Peters, G. e Pierre, J. (org.) **Administração Pública: Coletânea.** São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 2010.
- LYNN, Naomi B e WILDAVSKY, Aaron (orgs.). **Administración Pública:** El estado actual de la disciplina. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- PECI, Alketa e CAVALCANTI, Bianor S. "Administração pública e seu ensino: um campo em busca de Legitimação". **Revista do Serviço Público.** Edição especial comemorativa dos 70 anos da RSP. Brasília, ENAP, 2007 (pp. 133-150).
- PIERRE, Jon. **Bureaucracy in the Modern State.** Aldershot, Edward Elgar, 1995
- SOUZA, Celina. "Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para o debate". **Revista de Administração Pública** 32 (4), jul-ago. Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO" [UNESP]. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Proposta de criação e implantação do Curso de Administração Pública. Processo nº 172/04/1987. 993 p.
- WAHRLICH, Beatriz M. S. **A Reforma Administrativa na Era de Vargas.** Rio de Janeiro, FGV, 1983.
- WILSON, Woodrow. "The Study of Administration". *Political Science Quartely*, v. 2, june 1887, reproduzido em Shafritz, J. M. e Hyde, A. C. **Classics of Public Administration.** 6ª Ed. Boston, Thomson Wadsworth, 2007.