



ENTREVISTA

CAMPO DE PÚBLICAS, TRADIÇÕES E DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARTA FERREIRA SANTOS FARAH¹

Roteiro de entrevista elaborado por Maria Isabel Araújo Rodrigues (FJP) e Bruno Dias Magalhães (FJP e UFMG)

Revisão: Cláudia Torres Lopes (FJP e UFMG).

MI|BM: A década de 2020 está repleta de marcos para o Estado brasileiro. No ano passado, comemoramos o bicentenário da independência. Já neste ano, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP completa 85 anos, a Constituição Republicana de 1988 completa 35 anos e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 28 anos. Para você, o que essa trajetória ensina a respeito da Administração Pública brasileira? O que aprendemos e deixamos de aprender?

MFSH: Inicialmente, gostaria de acrescentar um outro marco, a Proclamação da República no final do século XIX. E de lembrar que a trajetória que se inicia com a independência foi marcada pelo esforço de construção da Nação e de uma identidade nacional, processo que inclui marcos

e iniciativas que transcendem a esfera político-institucional como a Semana de 22 e outros movimentos na área cultural como o samba, a Bossa Nova e a Tropicália. E ainda movimentos sociais como as Ligas Camponesas dos anos 50 e 60, os movimentos sociais urbanos dos anos 70, as Diretas Já e as Jornadas de Junho de 2013. Incluo essas referências para destacar que a trajetória da Administração Pública no país não pode ser entendida fora do contexto em que está inserida e das mudanças nesse contexto.

A construção da Nação, por sua vez, é também a construção de um Estado Nação. E é nessa perspectiva que devemos olhar para os processos de montagem e de reorganização de uma Administração Pública por meio da qual o Estado exerce o poder sobre o território sobre o qual detém autoridade. O marco inaugural foi a ruptura com a Administração colonial, com a criação de órgãos de administração do Estado nascente. No período imperial, prevaleceu uma administração centralizadora, substituída gradualmente na República Velha por instituições administrativas que estabeleceram um equilíbrio entre o poder central e os poderes locais. O máximo de autonomia aos Estados – aos quais se reservava a esfera da política – era a contrapartida da institucionalização de regras técnicas na administração federal. A Revolução de 30 buscou a recentralização do poder e cercear o patrimonialismo que acabara prevalecendo na República Velha, sob controle dos Estados. A criação do DASP sinaliza o esforço de separação entre administração e política, como forma de profissionalizar a administração pública, torná-la eficiente e colocá-la sob direção de um poder central. Desde então é possível afirmar que a Administração Pública no Brasil caminhou no sentido da institucionalização de estruturas

¹ Professora titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

e procedimentos impessoais e baseados em regras claras e comuns para todos. Mas esse processo foi acompanhado pela persistência de tendências de captura da administração por interesses particularistas e patrimonialistas. O trabalho de Edson Nunes sobre a gramática política do Brasil expõe diferentes lógicas de relação Estado-Sociedade como diferentes “soluções” dessa tensão: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, de caráter democrático. Os períodos autoritários foram em geral marcados pela tentativa de solução dessa tensão pela separação entre administração e política. Separação ilusória e que não resultou na resolução do patrimonialismo. A Constituição de 88 e a criação do MARE, por sua vez, podem ser vistos como marcos fundamentais para a Administração Pública brasileira nos períodos mais recentes. A Constituição ao explicitar que a Administração deve se subordinar à garantia e extensão de direitos a todos os cidadãos e cidadãs e a Reforma do Estado por procurar diferenciar o que considera função do Estado de atividades que podem ser delegadas a organizações não-estatais, num processo que busca, ao mesmo tempo, maior agilidade e eficiência e valorização do serviço público.

O que aprendemos nesse processo? Espero que tenhamos aprendido que essa trajetória resulta de um processo ao mesmo tempo técnico e político. Que as decisões tomadas de implantação e de reforma da Administração Pública nesse longo percurso foram resultantes de ideias e de interesses de atores (algumas vezes atreizes invisibilizadas) e que, não foram, portanto, uma “evolução” puramente técnica no sentido da melhor administração.

Tratou-se sempre do resultado de disputas entre atores com diferentes interesses e com ideias distintas do que era melhor para o país.

Disputa entre ideias sobre o próprio Estado e sua estrutura, defendendo alguns mais Estado e outros menos Estado, ao mesmo tempo que propunham diferentes estruturas administrativas e distintos procedimentos de gestão.

MI|BM: Mais recentemente, um movimento de estudantes, professores e praticantes, ampliou o cânone da área de assuntos públicos, criando o chamado Campo de Públicas. Você atuou desde o início desta construção, tendo grande protagonismo. Como você vê hoje o Campo de Públicas? O que avançamos desde as mobilizações iniciais, que culminaram nas Diretrizes Curriculares Nacionais em 2014 até o presente momento? O que faltou ou ainda está incipiente?

MFSH: O movimento que conduziu à criação do Campo de Públicas foi um processo que resultou do reconhecimento pela comunidade de professores, estudantes e praticantes, de que as questões públicas não são monopólio de uma única disciplina ou campo de formação. Num país em que prevalece a regulação estatal na educação superior, com forte tradição corporativa no que diz respeito às profissões, essa comunidade respondeu ao desafio de definição de Diretrizes Curriculares de Administração Pública com a recusa da redução do campo à Administração Pública tal qual está fora concebida originalmente no Brasil e no Exterior. Isto porque o campo desde os primeiros cursos de Administração Pública se expandira de forma a reconhecer a que a questão pública inclui a atuação “para o público” por parte de organizações não-governamentais e entidades de *advocacy* e mesmo de fundações empresariais. E com isso, a formação deixará de se voltar exclusivamente a servidores públicos e se expandiu também ao incluir a política pública como elemento central

da formação no campo. Nos Estados Unidos, por exemplo, vários cursos de Administração Pública se converteram em cursos de *Public Policy* (Política Pública), passando a enfatizar a formação para resolução de problemas públicos. No caso de nosso movimento do Campo de Públicas, a realidade da própria formação já ultrapassara o paradigma anterior. Novos cursos já existiam ultrapassando os limites da Administração Pública “tradicional”, como os de Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Políticas Públicas. As Diretrizes Curriculares precisavam refletir essa nova realidade e o novo entendimento da questão pública e da formação necessária para enfrentá-la. A luta pelas Diretrizes foi grande, pois houve grande resistência de parte de Conselhos Regionais de Administração que equivocadamente defendiam implícita ou explicitamente a tese de que “é tudo igual”, sem reconhecer a identidade da área pública – tanto da Administração Pública como do novo campo em formação. A luta pela formação foi marcada ainda pela defesa de um núcleo comum a todas as modalidades de formação “sobre e para a questão pública”, mas de forma a manter a flexibilidade de diferentes arranjos e ênfases curriculares. Entendo que este núcleo comum articula o par Administração/Gestão Pública – Política Pública/Ação Pública.

Assim, a nossa luta – de toda essa comunidade – que durou anos (e ainda persiste), foi pelo reconhecimento da identidade do campo como uma identidade multidisciplinar que admite diferentes ênfases nos cursos de formação. Essa luta que teve início em torno das Diretrizes Curriculares específicas e teve continuidade na defesa de um ENADE próprio, certamente não se concluiu.

No nível da própria graduação, houve recentemente tentativas de retrocessos, com

pressões para a volta a uma Diretriz única para Administração e Administração Pública.

MI|BM: Uma discussão ainda em grande medida aberta na comunidade internacional é sobre a natureza, isto é, a identidade das áreas que compõem o que chamamos no Brasil de Campo de Públicas, notadamente as políticas públicas, a administração pública, a gestão pública e a gestão social, com todas as demais áreas disciplinares que circundam esse núcleo, por assim chamá-lo. Você vislumbra uma identidade para o Campo de Públicas brasileiro?

MFSH: Mencionei a questão da identidade multidisciplinar na questão anterior, ao me referir à graduação, mas acho que cabe agregar a essa discussão reflexões sobre a pós-graduação. O Campo inclui cursos de pós-graduação, os quais já existiam na Administração Pública e na Ciência Política. Mais recentemente, começam a se constituir cursos de mestrado e de doutorado nos “novos programas” multidisciplinares de Gestão Social, Gestão de Políticas Públicas e de Políticas Públicas não vinculadas a departamentos de Ciência Política, de caráter marcadamente multidisciplinar. Nessa frente, o próximo desafio que tende a emergir é o do reconhecimento de uma identidade original multidisciplinar, que sirva de base para que pesquisadores, professores, estudantes e praticantes se reconheçam como parte de uma comunidade. O percurso tende a ser longo se formos nos basear na longa trajetória de batalha por reconhecimento da área de Administração Pública na entidade que reúne programas de pós-graduação em Administração Pública e de Empresas, Turismo e Ciências Contábeis (ANPAD). Embora a entidade exista há mais de 20 anos, faz apenas cerca de cinco anos que Administração Pública foi incluída no nome da entidade, refletindo

o reconhecimento tardio de que essa tem uma identidade própria (entidade hoje que se conecta ao Campo de Públicas).

Outro desafio importante é a abertura do Campo de Públicas para conexões e trocas com outros campos e disciplinas que têm interface com políticas públicas, políticas sociais e com o estudo da ação pública. Embora já seja possível identificar o Campo de Públicas como Campo, uma vez que há um objeto comum, entidades, congressos e encontros específicos e uma comunidade discursiva que se reconhece como integrante do campo, há produção de conhecimento e formação em outras áreas que dialogam com a produção e o “fazer” de nosso campo, com um saber singular sobre setores como saúde, educação, infraestrutura, assistência social. E a contribuição para a realidade só se completa com a contribuição desses outros saberes, assim como do saber de quem vivencia os problemas públicos.

MI|BM: E do ponto de vista da prática? Quem são as(os) praticantes do Campo de Públicas para você? É uma prática profissional, no sentido de haver uma ou mais profissões que possuem competências, jurisdições e saberes específicos?

MFSH: Este é um tema complexo em um país que é marcado pelo corporativismo em relação às profissões e cuja história é caracterizada pela resistência de alguns campos de conhecimento – enquanto delimitadores de profissões – à abertura de novos campos.

No Campo de Públicas, lutamos pela abertura à contribuição de vários formatos de cursos e diferentes ênfases, mas preservando um núcleo comum, em torno da questão pública – do interesse público -, mais especificamente em torno de dois eixos – gestão pública/ administração pública e política pública/ ação pública.

Precisaríamos em relação à prática, a defesa de algo similar, em que se mantenha a identidade comum, distinta de outras “profissões”, mas com abertura para diversas ênfases. Se as mudanças que estão ocorrendo no mundo do trabalho não alterarem a estrutura atual de definição de profissões no Brasil, nossa luta deve continuar a ser pelo reconhecimento da pluralidade. De ênfases formativas e de possibilidades de inserção no mercado de trabalho: no setor público, em organizações não governamentais (ONGs), em fundações empresariais, em organismos internacionais, em entidades de *advocacy*, em movimentos sociais, em partidos políticos e em novas formas de organizações que estão se constituindo. Além da questão da identidade, é preciso refletir seriamente sobre os desafios da conexão de nosso campo com o posicionamento da sociedade e dos governos em relação ao Estado e às questões públicas.

MI|BM: E quais são estes desafios? Como as(os) pesquisadoras(es), as(os) estudantes, as(os) praticantes podem melhor se preparar para contribuir com sua superação?

MFSH: A polarização, de um lado, e as tentativas de desestabilização da democracia ocorridas no Brasil nos últimos anos não devem ser minimizadas. Devem ser, inclusive, objeto de estudo pelo nosso Campo de Públicas. A formação em Administração Pública e no Campo de Públicas só se expandiu no Brasil após a democratização, ganhando maior impulso sobretudo na segunda metade dos anos 2000. Este movimento de expansão teve fortes conexões com a visão hegemônica do Estado e de seu papel para o desenvolvimento econômico e social e para a sua contribuição para a garantia de direitos. Vários trabalhos apontam a contribuição do Campo de Públicas para a expansão de medidas governamentais que

procuraram garantir o crescimento do ensino superior e do acesso de jovens à universidade. Mas houve ainda medidas específicas voltadas à formação na área pública. Este movimento foi acompanhado pela expansão de oportunidades de absorção de egressos pelo setor público, por ONGs, entidades de *advocacy* e fundações empresariais ligadas a questões públicas. A partir dos últimos anos da década de 20, no entanto, o que se viu foi um movimento contrário. No ensino superior, houve desvalorização, quando não desmonte de estruturas, paralização de algumas áreas, cortes no orçamento. O mesmo ocorreu em entidades de pesquisa e de apoio a pesquisa. Especificamente em relação ao Campo de Públicas, este foi afetado pelo clima de desvalorização do Estado e da “pauta” de direitos, e, na alocação de recursos para pesquisa, pela subordinação das Ciências Sociais Aplicadas, assim como das Humanidades, a temas com conteúdo tecnológico e *hard*. Nesse período recente, foi difícil responder a alunos e alunas desesperançados diante do que sentiam como ausência de perspectivas em relação a seus sonhos de “melhorar o mundo” e a seus projetos pessoais de carreira na área “pública”. A eleição presidencial de 2022 que reconduziu o presidente Lula ao Planalto, como resultado de uma frente pró-democracia, permite acreditar que voltaremos a ter a questão pública como um dos eixos de atuação de um Estado que recupera o protagonismo na área social. Embora a situação encontrada seja de terra arrasada e os desafios sejam enormes, o Campo de Públicas persiste, resiste.

Espera-se que as condições desfavoráveis do período anterior deixem de existir. Que haja novamente apoio à formação “para a resolução de problemas públicos” e que jovens voltem a crer que há perspectiva de contribuição substantiva para a expansão de direitos e um horizonte de inserção profissional.

Integrantes do campo estão se envolvendo desde já nesse esforço de reconstrução do Estado e de suas instituições, da Administração Pública, das políticas públicas. Se o nível de atividade econômica se recuperar, se o orçamento voltar a contemplar as áreas de humanidades e de Ciências Sociais Aplicadas, maior condição haverá para a revalorização dos cursos do Campo de Públicas. Assim como em outras áreas, a procura pelo ensino superior caiu nos últimos anos, sob o impacto do desmonte, do aumento do desemprego e da pandemia.

Nós, pessoas ligadas a cursos do Campo de Públicas, temos o dever de contribuir para a reconstrução e para a renovação da esperança.

Além disso, diante da polarização, é preciso ainda buscar caminhos de diálogo sempre que possível. Ao mesmo tempo que será preciso estudar elementos singulares desse momento de polarização: novas formas de ação política, que incluem tanto o uso intenso de redes sociais como o recurso à violência. Precisamos analisar as repercussões dessas práticas na Administração Pública, nas Políticas Públicas e na Ação Pública. Os que estão envolvidos com a prática pública poderão – espera-se – envolver-se em projetos e atividades que respondam também a anseios de contribuição para um país menos desigual, para uma gestão eficiente e, ao mesmo tempo, humanizada, para políticas públicas ações públicas que ampliem direitos. E que garantam não só a vida, mas uma vida digna. obrigado, estou sempre às ordens.