

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Peci, Alketa; de Araújo Freitas, Antonio; Sobral, Filipe

O dilema "qualidade versus quantidade" no ensino em administração pública: uma análise da
experiência norte-americana

Cadernos EBAPE.BR, agosto, 2008, pp. 1-11

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323228071007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

O dilema “qualidade versus quantidade” no ensino em administração pública: uma análise da experiência norte-americana

The dilemma “quality versus quantity” in public administration education: an analysis of us experience

Alketa Peci¹

Antonio de Araújo Freitas²

Filipe Sobral³

Resumo

O principal objetivo deste artigo é analisar a dinâmica do campo do ensino em administração pública (AP) no contexto norte-americano. A partir de uma análise histórica, busca-se identificar os principais fatores que influenciaram o surgimento e a consolidação do campo do ensino em AP, no âmbito do discurso modernista, característico da sociedade norte-americana a partir do final do século XIX. Nesse contexto, destaca-se ainda o papel das associações, especificamente da Sociedade Norte-Americana para a Administração Pública (American Society of Public Administration –Aspa) e da Associação Nacional das Escolas de Administração e Assuntos Públicos (National Association of Schools of Public Affairs and Administration – Naspa), no desenvolvimento dos principais debates da área. Por fim, analisam-se as estratégias adotadas para lidar com o dilema “quantidade versus qualidade” dos programas: como lidar com o crescimento da quantidade dos programas de ensino em administração pública, mantendo um alto padrão de qualidade. As estratégias voltadas à padronização e ao credenciamento dos programas de ensino em administração pública são apresentadas, especificando-se as principais dificuldades de implementação no contexto americano. Espera-se que a análise dessa experiência propicie uma base de reflexão à academia brasileira de administração, no contexto de crescimento quantitativo observado ao longo dos últimos anos.

Palavras-chave: ensino em administração pública, qualidade, estratégias de acreditação

Abstract

This paper analyzes the dynamics of public administration education (PAE) in the United States. The historical perspective helps to understand the main factors that influenced the emergence and consolidation of PAE, contextualizing it within the modernist discourse – typical of US society since late XIX century. The paper highlights the role of PAE associations, especially Aspa and Naspa, in the ideological debates of the field. The strategies to overcome the dilemma “quality versus quantity” of PAE programs are discussed, such as: dealing with the quantitative growth of the PAE programs maintaining, simultaneously, a high pattern of quality. Also, the strategies related to PAE programs’ standardization and accreditation are debated, highlighting the main difficulties of implementation in US context. We hope that the analysis of this international experience can stimulate the reflection of Brazilian academy of management, in face of the quantitative growth of its programs.

Keywords: quality in Public Administration Education, quality, accreditation strategies

¹ Dra. em Administração Pública para Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas – EBAPE/FGV. Coordenadora do Mestrado em Administração Pública da EBAPE/FGV e Professora da EBAPE. Endereço: Praia de Botafogo, 190 – sala 525 – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP: 22250-000. E-mail: alketa.peci@fgv.br

² Ph.D. pela North Carolina State University – EUA. Professor e Chefe do Centro da Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas-EBAPE. Diretor Executivo do Instituto de Desenvolvimento Educacional – IDE. Endereço: Praia de Botafogo, 190 – sala 532 – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP: 22733-000 – E-mail: afreitas@fgv.br

³ Doutor em Administração pela EBAPE-FGV, Mestre em Ciências Empresariais e Bacharel em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra. Professor Adjunto da Escola Brasileira de Administração Públicas e de Empresa da Fundação Getulio Vargas (EBAPE-FGV) . Endereço: Praia de Botafogo,190 – sala 506 – Botafogo – Rio de Janeiro/RJ – Brasil – CEP: 22250-900 – E-mail: filipe.sobral@fgv.br

Introdução

Este artigo apresenta uma análise da dinâmica do campo de ensino em administração pública no contexto norte-americano, visando incentivar algumas reflexões acerca dos dilemas atualmente enfrentados pela academia brasileira de administração, no contexto de franco e exponencial crescimento quantitativo observado ao longo dos últimos anos.

O estudo privilegia uma leitura histórica e foi elaborado com base numa pesquisa bibliográfica e documental realizada nos EUA, na sede da Associação Nacional das Escolas de Administração e Assuntos Públicos (Naspaa). No decorrer da pesquisa, foram entrevistados os dois últimos diretores da associação, assim como alguns membros de outras associações relacionadas a ela.

A primeira parte do artigo recupera a trajetória histórica do campo de ensino em administração pública, um campo que praticamente teve sua origem com o surgimento da administração pública, mas que foi, simultaneamente, influenciado pelo desenvolvimento do sistema educacional. É ressaltado que mesmo originalmente ligados, o campo do ensino em administração pública segue uma trajetória diferenciada do seu objeto, a administração pública. Segue-se uma descrição das principais associações criadas em consequência do processo de consolidação do ensino em administração pública e que serviram como lócus dos principais debates protagonizados na área. Por fim, analisa-se o principal debate da área, o dilema decorrente da quantidade *versus* qualidade dos programas de ensino em administração pública. O crescimento quantitativo dos programas – um forte indicativo do grau de crescimento do campo de ensino em AP – comprometeu a qualidade dos programas oferecidos. O artigo destaca as estratégias de padronização e credenciamento dos programas de ensino em administração pública, duas alternativas concebidas com vistas a assegurar a qualidade dos programas, mas que encontraram sérias dificuldades de implementação na prática.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões de estudo, que destacam, principalmente, algumas reflexões relevantes para os debates atualmente em curso na academia brasileira. Apontam-se, principalmente, os limites de uma estratégia de padronização, enquanto se defendem as potencialidades da estratégia de credenciamento que poderá influenciar a qualidade e o foco em programas voltados para o ensino da administração pública no contexto brasileiro.

O contexto de surgimento do campo do ensino em administração pública

A história da educação para administração pública nos EUA está intimamente relacionada com a trajetória histórica da administração pública e da educação de nível superior.

Conforme enfatizado por McSwite (1997; 2002) e White e McSwain (1990), a consolidação do campo de administração pública caracterizou-se pela:

- a) tensão com a política, consolidada desde a contribuição dos fundadores do campo, como Goodnow (2004), Willoughby (1922) e Wilson (2004);
- b) ênfase no desenvolvimento de instituições administrativas;
- c) estabelecimento de uma elite de especialistas pautada pelos princípios inerentes ao discurso modernista, de superioridade da ciência e da eficiência.

A tensão entre os valores franceses de igualdade e os valores ingleses de liberdade – originadas das diferentes identidades locais presentes antes da Guerra Civil – consolidou um contexto de valores conflitantes que influenciou, em boa medida, a concepção do Estado, do seu papel e da forma de execução. Esses valores conflitantes deram origem a uma controvertida Constituição (DAHL, 2001), na qual os administradores públicos não foram sequer citados.

Outros fatores, entretanto, influenciaram o surgimento da administração pública. O concomitante processo de industrialização e urbanização, a presença massiva de corrupção e de ineficiência no governo, do populismo e

da ideologia progressista foram alguns dos fatores que influenciaram a demarcação do novo campo da administração pública, cujo principal objetivo era a busca da eficiência no exercício da ação governamental (FESLER, 1975; GULICK, 1975).

Dessa forma, a administração pública desenvolveu-se a partir da preocupação com a corrupção e de escândalos no setor público. Originou-se dos problemas administrativos das grandes cidades (e não das teorias européias de soberania, nação-estado ou separação dos poderes) e era voltada para a reforma, refletindo, também, o ethos da era progressista: “*um otimismo fundamental, no sentido de que a humanidade podia dirigir e controlar seu meio ambiente e destino, melhorando-os*” (MOSHER, 1975, p.4). A legitimidade do novo campo se enraizaria no discurso modernista da superioridade da ciência (GULICK, 1975), denominado por McSwite (1997; 2002) como o discurso do “homem da razão”.

A era progressista também influenciou o estabelecimento do sistema educacional e o surgimento de profissões nos EUA, baseadas na mesma retórica sobre a superioridade científica. “*Este foi o período no qual se desenvolveu um novo profissional, de ‘colarinho-branco’, de classe média, com seus próprios interesses de classe bem definidos*” (McSWITE, 1997, p.137). Foi o período em que muitas das ocupações atualmente reconhecidas como profissões se estabeleceram: contabilidade, administração de empresas, planejamento de grandes cidades, silvicultura, engenharia, diplomacia, jornalismo, enfermagem, saúde pública, serviço social, engenharia e muitas outras. O desenvolvimento da administração pública como um campo autoconsciente fazia parte de um movimento de maior amplitude voltado para a profissionalização, e sua experiência era similar em muitos sentidos à de outros setores (FESLER, 1975; MOSHER, 1975).

O crescimento do número de *practitioners* no campo da administração pública – resultado do processo anteriormente analisado – foi acompanhado pela consolidação do campo de ensino em administração pública. Dessa forma, foram implementadas uma série de inovações educacionais que visavam ao treinamento dos novos profissionais em administração pública. Em 1911, o Escritório Municipal de Pesquisas de Nova Iorque (New York Bureau of Municipal Research) fundou a Escola de Treinamento para o Serviço Público (Training School for Public Service), transformada em 1921 no Instituto de Administração Pública (Institute of Public Administration), que ministrava educação de nível universitário (McSWITE, 1997). É interessante observar que, assim como a administração pública, o seu ensino foi orientado pelas necessidades de formação dos governos municipais (STONE; STONE, 1975, p.17).

Não obstante a consolidação da administração pública (especialmente, municipal) no início do século XX, a resposta das universidades às necessidades educacionais da administração pública não foi imediata. “*Não se poderia esperar que as universidades viessem a preparar estudantes para o serviço público sem que houvesse definitivamente um mercado*” (STONE; STONE, 1975, p.13).

Foi apenas a partir da década de 1920 que veio a ocorrer um crescimento uniforme de programas de ensino em administração pública. Durante o período que antecedeu à instauração do *New Deal* de Roosevelt, em 1933, foram criados diversos programas universitários voltados para esse campo. A primeira verdadeira “escola” de administração pública foi constituída com a transferência de grande parte dos programas da Escola de Treinamento para o Serviço Público para a Universidade de Syracuse de Administração Pública, em 1924. Logo a seguir, surgiram outros programas na Universidade de Cincinnati, na Universidade do Sul da Califórnia (University of Southern California), na Universidade de Minnesota, na Universidade de Columbia, na Universidade de Chicago e na Instituição Brookings (Brookings Institution), em Washington, D.C. (McSWITE, 1997, p.160-161). Dessa forma, as universidades começaram a formar estudantes em áreas especializadas do serviço público.

Esse período de expansão da educação e treinamento para a administração pública caracterizou-se, também, pela “liberação” da máquina de pesquisa e treinamento acadêmico, além de uma preocupação com as administrações estadual e local (EGGER, 1975). Desde então, o campo de ensino e treinamento em administração pública passou a crescer de forma contínua. Em 1959/60, uma pesquisa identificou cerca de 100 instituições que ofereciam algum tipo de formação no campo da administração pública, embora a grande maioria desses cursos fossem programas pequenos e pouco diferenciados dos oferecidos pelos departamentos

de ciências políticas. Entre 1966/67 e 1974/75, o número de escolas profissionais independentes de assunto ou administração pública aumentou de 13 para 29, as escolas combinadas de negócios (empresas) e administração pública, de 9 para 24, os departamentos de administração pública organizados separadamente e institutos que emitiam diplomas, de 8 para 35 e os departamentos acadêmicos que ofereciam diploma de graduação em administração pública ou qualquer especialização designada, de 25 para 52. Nos anos 1990, virtualmente todas as escolas e departamentos organizados individualmente ofereciam o grau de Mestrado em Administração Pública (HENRY, 1995).

Outros fatores influenciaram a dinâmica do campo de ensino em administração pública, entre os quais vale a pena destacar o crescimento explosivo em recursos na expansão da educação de nível superior nas décadas de 1960 e 1970. No entanto, ao mesmo tempo em que “explodia”, o ensino em administração pública também era limitado pela existência de estruturas e valores arraigados nas universidades americanas (HENRY, 1995). Assim, Waldo (1975, p.187) destacava que:

Existe um domínio de acontecimentos e movimentos menos visíveis, dos quais a administração pública também faz parte e aos quais também responde: o universo das correntes intelectuais e dos modismos, da economia e política acadêmicas, de mudanças e atritos disciplinares, de percepções de oportunidades de carreira.

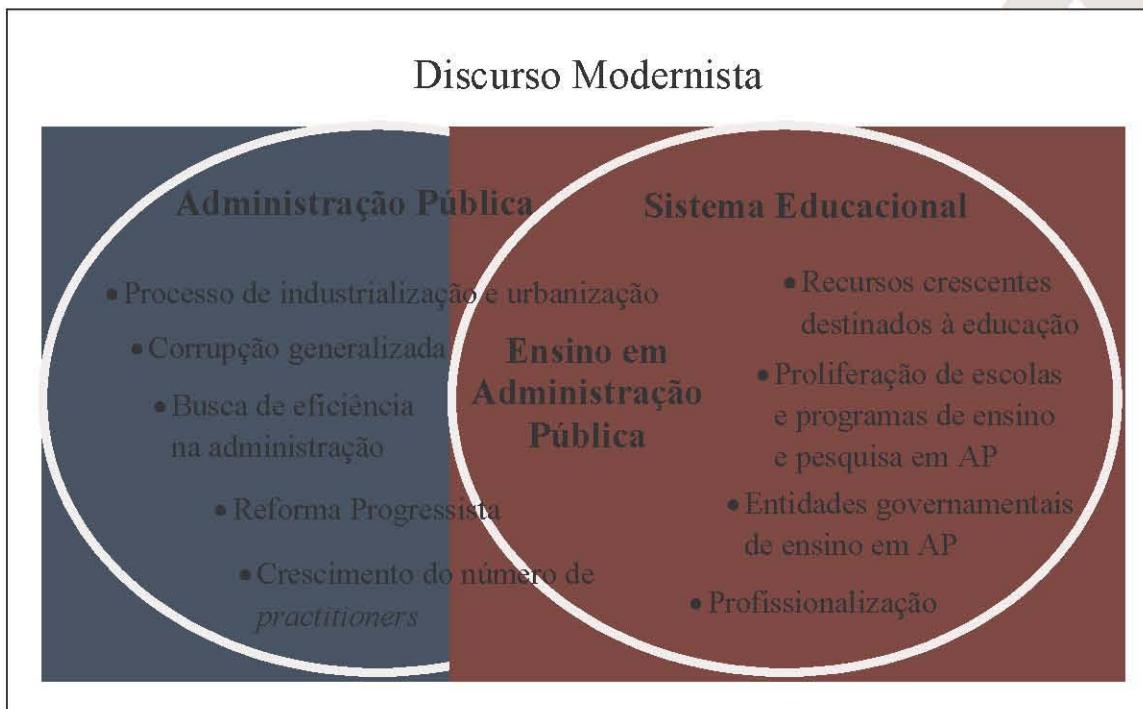
Esses fatores, ao mesmo tempo em que influenciaram a consolidação do ensino em administração pública, também contribuíram para “separá-la” do seu objeto, a administração pública propriamente dita, dando uma dinâmica própria a esse campo de ensino. Conseqüentemente, começaram a surgir divergências e até conflitos entre o ensino em AP e os discursos de AP, tão logo começaram a se desenvolver como campos “independentes”.

Resumindo, a administração pública é o objeto do campo de ensino em administração pública, tendo servido, em boa medida, para legitimá-la, conforme demonstrado por McSwite (1997). No entanto, essa associação entre os dois campos não significa que administradores públicos tenham sido produto dos programas de administração pública. Apenas para exemplificar, recorremos a Waldo (1975, p.198):

em 1975, apenas uma fração de 1% das pessoas que começam a trabalhar no serviço público a cada ano advém dos programas de administração pública, de programas voltados para o setor público ou de programas de denominação similar. No entanto, jamais houve qualquer intenção de rotular todos os servidores públicos com a marca “administração pública”. Houve apenas a esperança de preparar um número suficiente de pessoas capacitadas a fazer uma diferença significativa no componente “administrativo” do serviço público.

O quadro 1 resume os fatores anteriormente analisados, cujo denominador comum reside na força do discurso modernista – e na sua defesa da superioridade da ciência e a técnica – na sociedade americana, a partir do final do século XIX.

Figura 1
Contexto de surgimento do campo de ensino em administração pública



Fonte: elaboração própria.

Associativismo do campo e o papel da Aspa e da Naspaa

O crescimento quantitativo do campo de ensino em AP foi acompanhado pela proliferação de associações que, ao mesmo tempo em que indicavam seu grau de maturidade, serviam como espaço de discussão dos principais temas da área.

O etos do progressivismo – representante do discurso modernista – caracterizava-se também pela tentativa de institucionalizar a *cooperação social* como o novo “*American way of life*”. Os campos de administração pública e de seu ensino também foram marcados por uma rede poderosa de associações, responsáveis por levar a cabo os grandes debates dessas áreas (McSWITE, 1997).

Algumas das associações instituídas e seus principais objetivos e linhas de ação podem ser destacados. A Câmara de Compensação da Administração Pública (Public Administration Clearing House), constituída em Chicago em 1929, materializou o movimento em prol de uma administração pública profissionalizada. As Associações Internacionais de Administradores de Grandes Cidades (The City Managers Associations), a Assembléia dos Funcionários Públicos (Civil Service Assembly), as Associações Municipais de Funcionários Encarregados das Finanças (Municipal Finance Officers Associations), as associações municipais norte-americanas, a Associação Norte-Americana de Obras Públicas (American Public Works Association), a Associação Norte-Americana de Legisladores (American Legislators Association) e outras associações foram consolidadas, representando não apenas os administradores públicos, mas também, os pesquisadores da área. De forma a consolidar a legitimidade do campo de administração pública, foram criadas outras associações de trabalhadores, como a Confederação dos Funcionários do Governo Norte-Americano (American Federation of Government Employees) (1932) e a Associação de Funcionários Estaduais e Municipais, em 1936 (McSWITE 1997; STONE; STONE, 1975).

A principal associação responsável por propiciar e sintetizar as questões centrais de administração pública e seu ensino foi a Sociedade Norte-Americana para a Administração Pública (Aspa), instituída em 1939. A Aspa foi resultado dos movimentos progressistas de reforma, que influenciaram a administração pública norte-americana no inicio do século XX. A associação era sediada em Chicago, juntamente com a Câmara de Liberação da Administração Pública (PACH) no número 1313 da East 60th Street, no que era conhecido como a “comunidade do 1313 (“1313 community”), que abrigava outras organizações associadas à administração pública. Seu principal objetivo era sustentar e manter laços de cooperação entre as diferentes organizações e especialidades que constituem o campo da administração pública (ASPA, 2002). Egger (1975, p.74), destaca na sua análise o papel da Aspa:

Este desenvolvimento [criação da Aspa], que já estava em formação por algum tempo, procurava, por um lado, propiciar aos administradores públicos um veículo para a análise de questões atuais de vital interesse para a administração pública e, por outro lado, forjar elos de ligação mais próximos entre o setor acadêmico e os administradores públicos, os quais eram os principais consumidores das atividades acadêmicas de pesquisa e treinamento. Visava, também, conjugar as diversas especializações da área de administração – finanças, pessoal, planejamento, obras públicas, bem-estar público etc., – num foro no qual se poderiam discutir, para definição de maneira mais adequada, interesses comuns e, em alguns casos, conflitos. Logo após a constituição da sociedade, esta passou a publicar a Revista de Administração Pública (Public Administration Review) [...].

As três áreas principais das atividades da Aspa são, até hoje, definidas como: 1) profissionalização em administração pública, no âmbito nacional e internacional; 2) ensino, teoria e pesquisa em administração pública; e 3) advocacia em favor da administração pública e do serviço público.

Foi no âmbito da Aspa que se estruturaram as principais associações representativas do campo de ensino em AP. Em 1959 foi fundado como um subgrupo da Aspa, o Conselho para o Ensino Superior em Administração Pública (Council on Graduate Education for Public Administration – CGEPA), uma associação de instituições, escolas de universidades afiliadas e de outras entidades de programas da área. Em abril de 1970, em Princeton, o CGEPA adotou um novo nome e um novo estatuto, passando a denominar-se Associação Nacional de Escolas de Administração e de Assuntos Públicos (Naspaa).

Segundo os diretores da Naspaa entrevistados no decorrer da pesquisa – e com base na análise dos documentos da associação –, desde sua origem, esta estabeleceu um relacionamento muito próximo com órgãos de financiamento (NASPAA, 2002). Isso lhe deu mais autonomia e também contribuiu para a aceitação do princípio de que a associação deveria trabalhar com esse tipo de recurso, estratégia seguida até o presente. A Fundação Ford foi a primeira a conceder recursos, da ordem de U\$1 milhão, destinados a bolsas para minorias. Essa ação foi seguida de diversas outras, acompanhadas também de recursos governamentais. Os recursos crescentemente acumulados serviram para implementar políticas que buscavam beneficiar os diversos constituintes da Naspaa, bem como torná-la financeiramente independente. Dessa forma, ao mesmo tempo em que crescia o apoio à associação, esta se consolidava em termos organizacionais (BRITNALL, 2002; HENRY, 1995).

Os entrevistados relataram que o contexto era favorável a uma associação mais independente e ativa, pois seus constituintes – cada vez em número maior – também contavam com um apoio governamental mais ativo. Em 1974, após uma longa demora e em consequência de um intenso *lobby* por parte dos presidentes da Naspaa e da Aspa e de outros de seus membros, o Congresso votou o financiamento relativo ao apoio federal ao ensino em administração pública U\$4 milhões destinados à associação e a programas institucionais, cuja maior parte foi destinada a escolas associadas à Naspaa. Contando com crescente autonomia programática e capacidade financeira, a Naspaa começou, em 1975, o processo de separação organizacional da Aspa; processo concluído em 1977 (HENRY, 1995; TOLO, 2002).

Data desse período o surgimento das primeiras contradições entre a Naspaa e o governo. Uma das ambições iniciais da associação era a de que as escolas de administração pública exercessem um papel ativo nos

programas de treinamento e desenvolvimento de executivos, especialmente, aqueles financiados pelo governo federal. Não obstante as diversas negociações com as agências governamentais, a estratégia fracassou. Diferentes fatores contribuíram para essa falta de comunicação:

- a) a atitude não-receptiva do governo;
- b) a falta de preparo de parte das escolas, que não estavam prontas para o tipo de mudanças radicais de currículos que se fariam necessárias para satisfazer, em larga escala, às necessidades governamentais;
- c) a presença de valores acadêmicos antagonistas, que preconizavam a liberdade e autonomia acadêmica (HENRY, 1995).

Dessa forma, o campo de ensino em administração pública desenvolveu uma relação ambígua com o seu principal objeto, a administração pública. A sua delimitação num campo independente da AP, ao mesmo tempo em que consolidava programas e instituições, servia para desencadear dinâmicas próprias e diferenciadas do contexto que então influenciava a administração pública. Esse “afastamento” do ensino de AP do seu objeto influenciou os principais debates da área, entre os quais, destaca-se o que diz respeito ao dilema da qualidade *versus* quantidade.

O dilema qualidade *versus* quantidade e estratégias de superação

De acordo com os entrevistados e os documentos analisados no decorrer da pesquisa, apesar de encontrar resistência, a Naspa seguiu uma estratégia de expansão que buscava a inclusão ou, no mínimo, a não-exclusão de novos programas e instituições voltados para o ensino em administração pública. Dessa forma, muitas instituições e programas reconhecidos pelo seu pequeno porte tornaram-se membros da associação. Em 1975, a Naspa contava com pouco mais de 150 universidades afiliadas e viria a ter mais de 200 em 1980, até atingir 250 no final do século XX (BRITNALL, 2002; HENRY, 1995; TOLO, 2002).

A estratégia de inclusão da Naspa também se fez presente na abrangência do ensino em administração pública, incluindo uma gama de programas em diferentes áreas, como:

- administração pública, análise e gestão de políticas públicas;
- planejamento urbano e estudos urbanos;
- planejamento e desenvolvimento de comunidades rurais;
- relações internacionais;
- planejamento, controle ou estudos ambientais;
- justiça criminal, correção ou administração judicial;
- administração de obras públicas;
- planejamento e administração da saúde pública; ou
- desenvolvimento comunitário. (HENRY, 1995)

Apenas com o tempo, tornou-se claro que o escopo de atuação da Naspa seriam os programas de formação em administração pública ou aqueles que se encontravam no processo de auto-redefinição como programas de “políticas públicas” (*Ibidem*). De acordo com o penúltimo dirigente da associação, na prática, muitos desses programas apresentavam sólidas relações com outras associações, na área de políticas públicas (BRITNALL, 2002).

Segundo os entrevistados, a problemática da qualidade foi decorrência natural do crescimento quantitativo dos programas de ensino em administração pública, associados à Naspa. Várias pesquisas começaram a identificar os problemas qualitativos dos programas. O relatório de John Honey para a Carnegie Corporation enfatizou a

falta de consistência da maioria dos programas de pós-graduação em administração pública. Em 1973, relatório elaborado a partir de pesquisa encomendada pela Academia Nacional de Administração Pública (National Academy of Public Administration – Napa) destacou, em diversos programas de universidades, diferenças muito acentuadas, propostas educacionais vagas, currículos mal direcionados e pouco focados e falta de profissionalismo (HENRY, 1995; TOLO, 2002).

Cabe observar que se procurou qualificar o ensino em administração pública através de uma estratégia de padronização de programas e de uma tentativa de tornar a Naspaa uma agência de credenciamento. A estratégia de padronização buscava determinar parâmetros curriculares cuja inclusão num curso de pós-graduação em administração pública era vista como necessária. Obviamente, tal estratégia foi obstaculizada pela pluralidade programas residentes em diversos departamentos, escolas e universidades, das mais diversas áreas, conforme analisado anteriormente.

Por outro lado, a estratégia de credenciamento visava implementar uma política de avaliação da qualidade de programas de ensino em AP, por intermédio de uma entidade de natureza independente (neste caso, a Naspaa). Diferentemente de outras entidades credenciadoras de qualidade de ensino (como na área de administração de negócios), a estratégia de credenciamento da Naspaa se voltou para programas de ensino em AP, evitando avaliar instituições responsáveis pelos programas. Novamente, a multiplicidade de programas existentes no campo tornou-se um obstáculo para a implementação de uma estratégia de credenciamento institucional.

Com base nas entrevistas e análises documentais da pesquisa de campo, é possível resumir em três fatores as causas decisivas para a dificuldade enfrentada pela Naspaa para implementar o processo de padronização e credenciamento:

- a) a estratégia inicial de inclusão de todo e qualquer programa na área pública voltou-se contra a estratégia de exclusão, necessária à implementação de políticas de padronização e credenciamento de programas de ensino em administração;
- b) a proliferação, na década de 1960, de escolas de políticas públicas e de atividades públicas, baseadas num *background* quantitativo e econômico, que se apresentaram como alternativa para as escolas mais tradicionais de administração pública (TOLO, 2002);
- c) a existência de percepções controversas e heterogêneas quanto ao processo de credenciamento em si (BRITNALL, 2002; HENRY, 1995).

Não obstante tais obstáculos, houve, no mínimo, um fator que facilitou uma visão mais propícia do processo de credenciamento. Trata-se das relações com a administração de negócios e com a entidade que faz o credenciamento das escolas voltadas ao ensino em administração: a Associação Norte-Americana de Escolas de Negócios Colegiadas (American Association of Collegiate Schools of Business – AACSB). A familiarização com as operações da AACSB – inclusive, com sua atividade de credenciamento – gerou uma relação confortável quanto à idéia de credenciamento e desenvolveu uma compreensão do fato de que o credenciamento poderia ser a principal garantia de autonomia do campo de ensino em administração pública (HENRY, 1995).

Atualmente, a Naspaa credencia os programas de mestrado em administração, política e assuntos públicos (MPA), com base num processo iniciado pelo próprio programa que busca o credenciamento, seguindo-se uma avaliação *peer-review* por uma comissão credenciadora e todo um processo de fortalecimento do programa.

Como seu ex-presidente reconheceu na entrevista, a missão da Naspaa não se limita a garantir qualidade e a fazer credenciamento, mas também promover o ideal do serviço público, capacitando seus membros a se adaptarem às exigências contextuais (BRITNALL, 2002). Outra estratégia da instituição tem sido o fortalecimento de associações internacionais de administração pública como INPAE (Interamerican Network for Public Administration Education) (NASPAA 2002d e 2002f), NISPacee (2002c e 2002d).

Conclusões

O principal objetivo deste artigo foi analisar a dinâmica do campo de ensino em administração pública, no contexto norte-americano. Para isso, através de uma análise histórica, buscou-se identificar os principais fatores que influenciaram o surgimento e a consolidação do campo. Foi destacado o papel das associações, especificamente da Aspa e Naspaa, no desenvolvimento dos principais debates da área e analisadas as estratégias adotadas para lidar com o dilema do crescimento da quantidade dos programas de ensino em administração pública *versus* a manutenção da qualidade desses mesmos programas, via medidas voltadas à padronização e ao credenciamento.

O surgimento do campo de ensino em administração pública no contexto norte-americano é estreitamente relacionado com a emergência do seu próprio objeto de estudo, a administração pública, e com o fortalecimento do sistema educacional. No decorrer do texto, foram destacados vários fatores que influenciaram o surgimento da administração pública e o seu foco na eficiência da ação governamental, além de fatores que contribuíram para o fortalecimento do sistema educacional. No entanto, o artigo também destaca que as trajetórias dos dois campos se afastaram substancialmente ao longo dos anos, seguindo ritmos e dinâmicas próprias.

Dessa forma, o campo de ensino em administração pública construiu uma relação ambígua com o seu principal objeto, a administração pública. A sua delimitação num campo independente da AP, ao mesmo tempo em que consolidava programas e instituições, servia para desencadear dinâmicas próprias e diferenciadas do contexto que então influenciava a administração pública. Esse “afastamento” do ensino de AP do seu objeto influenciou os principais debates da área, entre os quais, destaca-se o dilema da qualidade *versus* quantidade.

Outro movimento que propiciou o desenvolvimento do campo do ensino em administração pública está relacionado com o alto grau de associativismo da sociedade americana. O artigo destacou o papel desempenhado pelas associações da área, especificamente a Aspa e Naspaa, que serviram como lócus de materialização dos principais debates da área ao longo dos anos. A Naspaa, a principal associação de ensino em AP, originou-se da Aspa, a principal associação de AP, demonstrando os fortes laços que inicialmente reuniram os dois campos, mas também as forças que os separaram ao longo dos anos.

O crescimento quantitativo dos programas – um forte indicativo do grau de maturidade do campo de ensino em administração – abriu espaço para o debate sobre a qualidade dos programas. O caso norte-americano demonstra que a qualidade dos programas de ensino em administração pública foi prejudicada pela dificuldade de delimitar seu próprio objeto de estudo, a administração pública. O próprio crescimento quantitativo dos programas, uma estratégia inicialmente incentivada pela Naspaa, tornou-se um obstáculo à manutenção da qualidade desejada.

A experiência norte-americana demonstra que estratégias de qualidade voltadas para a padronização – especificação de parâmetros curriculares que devem estar presentes em todos os programas – encontram enormes dificuldades de serem implementadas quando existem áreas nebulosas de delimitação de objetos e focos de ensino e pesquisa, como no caso da administração pública. A proliferação desencadeada de programas que “englobaram” questões relativas à administração pública – misturando-as com outras problemáticas de estudo e pesquisa – dificultou a especificação de padrões de qualidade. O contexto brasileiro também apresenta a mesma problemática, uma vez que é possível encontrar uma pluralidade de programas, escolas e instituições que abordam, pelo menos tangencialmente, questões relativas à administração pública (departamentos de ciências políticas, planejamento urbano e regional, desenvolvimento sustentável e outros).

O caso norte-americano também nos ensina que a busca de qualidade pode ser propiciada por uma estratégia de credenciamento que, em vez de avaliar instituições (como no caso da AACSB), avalia a qualidade de programas de mestrado em administração pública. Esses programas podem ser localizados em escolas ou departamentos de administração pública ou de outras áreas de conhecimento. Essa estratégia de credenciamento revela-se mais viável e adequada nesse contexto de proliferação e multiplicação de programas “voltados para o

público”, ao mesmo tempo em que possibilita incentivar o ensino dos aspectos inerentes à administração pública. Especialmente em contextos, como o brasileiro, em que a administração pública é negligenciada ou considerada secundária em termos de prioridades de políticas públicas, a necessidade de legitimar o ensino da administração pública torna-se mais urgente.

CADERNOS EBAPE.BR



Referências

- ASPA – American Society of Public Administration. 2002. Disponível em: <<http://www.aspanet.org/>>. Acesso em: 5 out. 2006.
- BRITNALL, M. **Interview**. The American Political Science Association. Washington D.C.: The American Political Science Association, 2002.
- DAHL, R. A. **How democratic is the American Constitution?** New Haven, CT: Yale University Press, 2001.
- EGGER, R. The period of Crisis: 1933 to 1945. In: MOSHER, F.C. (Ed.). **American public administration: past, present, future.** [S.I.]: University of Alabama Press, 1975.
- FESLER, J. W. Public administration and the social sciences: 1946 to 1960. In: MOSHER, F. C. (Ed.). **American public administration: past, present, future.** [S.I.]: University of Alabama Press, 1975.
- GOODNOW, F. Politics and administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A.; PARKES, S. **Classics of public administration.** 5.ed. [S.I.]: Thomson Wadsworth, 2004.
- GULICK, L. Gorge Maxwell had a dream: a historical note with a comment on the future. In: MOSHER, F. C. (Ed.). **American public administration: past, present, future.** [S.I.]: University of Alabama Press, 1975.
- HENRY, L. L. **Naspaa Historical Project**. 1995. Disponível em: <http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/history.asp>. Acesso em: 20 out. 2006.
- McSWITE, O. C. **Legitimacy issue in public administration: a discourse analysis.** Newbury Park: Sage, 1997.
- _____. **Invitation to public administration.** Armonk, NY: M. E. Sharpe. 2002.
- MOSHER, F. C. (Ed.). **American public administration: past, present, future.** [S.I.]: University of Alabama Press, 1975.
- NASPAA – National Association of Schools of Public Affairs and Administration. 2002a. Disponível em: <www.naspaa.org>. Acesso em: 20 set. 2002.
- _____. Joint Naspaa-NISPAcee Governance Improvement Cooperative Project. Washington, D.C., 2002b.
- _____. Joint Naspaa-NISPAcee Governance Improvement Cooperative Project – Usaid No. DGS-00-00-00022-00. Washington, D.C., 2002c.
- _____. 2º Relatório de Progresso para a Fundação Hewlett: The Inter-American Network for Education in Public Administration. Washington, D.C., 2002d.
- _____. Folha de fatos: The Inter-American Network for Education in Public Administration. Washington, D.C., 2002e.
- _____. Resultados da reunião do Inpae no Chile, 30-31 de maio de 2002. Washington, D.C., 2002f.
- STONE, B. S.; STONE, D. S. Early development of education in public administration. In: MOSHER, F. C. (Ed.). **American public administration: past, present, future.** [S.I.]: University of Alabama Press, 1975.
- TOLO, K. **Entrevista**. National Association of Schools of Public Affairs and Administration. Washington, D.C., 2002.
- WALDO, D. Education for public administration in the seventies. In: MOSHER, F. C. (Ed.). **American public administration: past, present, future.** [S.I.]: University of Alabama Press, 1975.
- WHITE JR, O. F.; McSWAIN, C. J. The Phoenix Project: raising a new image of public administration from the ashes of the past. In: KASS, H. D.; CATRON, B. L. (Ed.). **Images and identities in public administration.** Newbury Park: Sage, 1990. p.23-60.
- WILLOUGHBY, W. F. **Principles of public administration.** Washington: Brookings Institute, 1922.
- WILSON, W. The study of public administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A.; PARKES, S. **Classics of public administration.** 5.ed. [S.I.]: Thomson Wadsworth, 2004.