

BASES ESTRUTURAIS DA EDUCAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: UM PANORAMA DAS CONDIÇÕES DE CURSO E DOCÊNCIA.

Laura Henrique Corrêa

Instituto de Ciências sociais aplicadas da Universidade federal de Alfenas

Resumo

O artigo focaliza a construção do curso de graduação em administração pública e a formação da docência nesta área de conhecimento. Com o objetivo de identificar o perfil do curso e dos educadores no Brasil, foi feita uma análise descritiva dos indicadores de qualidade obtidos a partir do censo e do conceito de curso da educação superior no ano de 2015 sobre as instituições, titulação e o regime de trabalho. Entre as conclusões destaca-se que a inserção e manutenção da graduação em administração pública foi discutida ao longo do percurso brasileiro e que os profissionais que atuam hoje são fruto de um período de ausência dessa graduação na história do país. A predominância dos cursos se dá em universidades públicas e à docência em regime integral. Foram apresentadas discrepâncias regionais, tanto no número de cursos quanto na formação docente, caracterizando as bases estruturais da educação em administração pública no Brasil.

Palavras chave: administração pública, educação, docência.

Abstract

The article focuses on the construction of the undergraduate course in public administration and the training of teaching in this area of knowledge. In order to identify the profile of the course and the educators in Brazil, a descriptive analysis of the quality indicators obtained from the census and the concept of the course of higher education in the year 2015 on the institutions, qualification and the job. Among the conclusions it is highlighted that the insertion and maintenance of the undergraduate degree in public administration was discussed along the Brazilian course and that the professionals who work today are the result of a period of absence of this graduation in the history of the country. The predominance of the courses takes place in public

universities and to teaching in integral regime. Regional discrepancies were presented both in the number of courses and in teacher training, characterizing the structural bases of public administration education in Brazil.

Keywords: public administration, education, teaching.

Introdução

Entre idas e vindas a educação em administração pública sempre permeou o campo organizacional da máquina estatal, entretanto nem sempre esteve presente como educação formal no país. Essa constatação, evidenciada na literatura, engendra diversas consequências que até a atualidade são pesadas para a constituição do perfil do curso, que se mostrou bastante instável até a década de 90.

O percurso dentro de outras graduações, a posterior extinção e a ausência de formação de educadores na área, são efeitos que se refletem no presente e que demandam tempo para a normalização. Com a expansão das universidades e a publicação de diretrizes específicas foi reforçada a institucionalização do campo, que em 2015 teve sua primeira avaliação específica de curso, a qual será analisada neste estudo.

É fundamental que se conheça a realidade para que se planejem políticas públicas educacionais voltadas para as necessidades. Destarte o objetivo desta pesquisa é identificar o perfil do curso e dos educadores no Brasil, através da análise descritiva dos indicadores obtidos a partir do censo e do conceito de curso da educação superior no ano de 2015 sobre as instituições, titulação e o regime de trabalho dos docentes vinculados ao curso.

A avaliação, feita pelo Inep é comumente utilizada para mensurar a qualidade do curso, entretanto neste, os dados do conceito preliminar de curso (CPC) foram a base da construção do perfil do curso e dos profissionais .

Será realizada uma breve abordagem bibliográfica, reunindo as contribuições de Barros (2017), Coelho (2006), Coelho e Olenski (2011), Coelho e Nicolini (2013, 2014) Fischer (1984), Silva (1958) e Vendramini (2013) sobre o histórico da educação em administração pública, e de Gurgel (2010), Lacerda e Ferri (2015), Oliveira e Piconez (2017) sobre a avaliação do ensino superior no Brasil e os indicadores de qualidade, além de documentos oficiais disponibilizados pelo Inep. Posteriormente será indicada a metodologia que possibilitou a descrição das condições de curso e da função docente, pontuando ao final os principais resultados.

A educação em administração pública no Brasil

São datados de 1854 os primeiros pensamentos para instituir o ensino de Administração pública no Brasil. Silva (1958) demonstra através do registro histórico do pronunciamento de Luiz Pedreira de Couto Ferraz (Barão do Bom Retiro), ministro do império, a indicação da importância e da necessidade de se estudar a administração pública, observados através da defasagem detectada no cotidiano das funções, pois os trabalhadores aprendem por acaso, por esforço particular, de ordinário, se aprendem nas posições Silva (1958), o que é atribuído pelo despreparo dos servidores e a sua falta de conhecimento da ciência da administração.

Neste momento segundo Silva (1958), se cogitava a alteração do curso de comércio, adequando-o à realidade apresentada. Todavia, como alternativa às defasagens diagnosticadas, o autor assevera que para acompanharmos a civilização, neste ponto, é essencial administradores.

Este é o ponto fundamental da mudança de paradigma, onde se denota o administrador como resultado de um ensino aperfeiçoado, realizado através da criação de uma escola de direito e administração, que não pode ser substituída pela aprendizagem na prática cotidiana pela razão de ser sempre infeliz e um embaraço para a Administração Pública. Silva (1958).

O que era observado como a reforma das aulas de comércio, passa a ser considerado como “Curso de ciências que habilita a mocidade para a carreira administrativa” Silva (1958, p.7). Entre as mais variadas maneiras de indicações, Ferraz esclarece no

relatório do império de 1857 a necessidade de criar-se um curso ou faculdade especial de ciências próprias da administração.

Mesmo diante de tais advertências, não foram observadas alterações no ensino de administração pública até 1865, com a Reforma Liberato Barroso, que timidamente inseriu alterações no curso de direito, dividindo-o em ciências jurídicas e ciências sociais, com o argumento que os que fossem seguir a advocacia e magistratura, contudo as disciplinas não foram alteradas substancialmente, permanecendo nas ciências sociais grande atuação das ciências jurídicas.

Apenas vinte e dois anos depois, em 1879, a reforma Leôncio de Carvalho trouxe alterações substanciais ao ensino de administração pública, pois separou claramente em duas seções o ensino e alterou a matriz de estudo, sendo aplicadas a cada seção de interesse. Nas ciências jurídicas foram inseridos o estudo de administração e higiene, diplomacia e história dos tratados, ciências da administração, economia política, ciências das finanças e contabilidade do estado.

Assim o curso de Bacharel em Ciências Sociais, segundo Silva (1958) se tratava de um curso destinado a preparar administradores públicos. O que pode ser comprovado pelo Decreto nº 7247 de 09/04/1879 que define em seu Art. 8º o curso de ciências jurídicas direcionado para a habilitação da magistratura e advocacia e no Art. 9º o curso de Ciências Sociais para a preparação de administradores públicos para atuar nas repartições públicas.

Em 1882 Ruy Barbosa, em sua reforma do Ensino Secundário redefine e aprofunda o currículo do curso de ciências sociais, voltando-o mais especificamente para a administração pública.

Entre 1911 e 1920 o Brasil recebeu fortes influências a partir das publicações de Frederick Taylor e Henri Fayol e, inspirados nesta doutrina, a Reforma Geral do Ensino, direcionada pelo então Ministro da Educação e Saúde em 1935, Francisco Campos, inseriu disciplinas de administração nos cursos de Engenharia, o que Silva (1958) aponta como estratégia para a formação de engenheiros com conhecimentos em administração.

Nesse contexto Barros (2017) infere que foi criado o Ensino Comercial, com cursos técnicos e um curso superior de administração e finanças, conferindo também

privilégios de ingresso aos formados. O currículo do curso de Ciências Sociais, que até então era subdividido da área de Ciências Jurídicas, passa a ter matriz curricular independente e muito diferenciada.

A passagem de um Estado antigo, com ações mais diplomáticas, para um Estado Administrativo cheio de demandas e novas perspectivas impulsionaram ações dentro das universidades e, segundo Fischer (1984) revelam grande teor reformista, com capacitação e formação instrumental do pessoal que serve a máquina pública, o que pode ser comprovado pelas alterações legais na distribuição de cargos e ainda com a criação da do Departamento de Administração e Serviços Públicos.

Um ponto a salientar, bastante controverso, é que para ingresso no curso superior era requisito ter diploma de perito-contador ou atuário (técnico), e ainda, para os concluintes deste Curso superior era conferido o grau de bacharel em ciências econômicas, o que para Silva (1958, p.20) “Era um dispositivo para transformar, legalmente, perito-contadores e atuários em economistas, via administração e finanças”, alteração que segundo o autor foi uma tentativa frustrada, e teve como consequência a baixa frequência no curso de administração pública.

Em 1935 e posteriormente em 1937 projetos de lei foram propostos na tentativa de reparar os currículos e as habilitações, entretanto não houve sucesso. Em 1945 o Decreto-Lei nº7988 de 22/09/1945 consolida as categorias profissionais de economista e atuário e extingue a partir do ano escolar de 1946 o curso de Administração e Finanças, o que faz a Administração pública desaparecer do Ensino formalizado no Brasil.

Com numerosas movimentações no Brasil e no mundo, a Administração Pública não deixou de existir, mesmo estando fora do eixo formal de ensino no país, passando a ser concretizada pelo viés de capacitações, o que Silva (1958) cita como exemplos como de realizações a grande contribuição dos técnicos da DASP (Departamento de Administração e Serviço Público), que culminou na criação da Escola Brasileira de Administração pública em 1952 no Rio de Janeiro, instituição importante na manutenção do pensamento do campo de públicas, que manteve, segundo Coelho (2006) parcerias internacionais, formação de docentes, e publicações acerca do tema.

A Fundação Getúlio Vargas inaugura o programa brasileiro de Administração Pública com ações voltadas para a área, seminários, entre outros que conduziram as atividades do campo. Já no Ensino formal não há a formação de profissional, o que levou algumas universidades a estabelecerem dentro da Faculdade de Ciências Econômicas um Instituto de Administração e/ou cursos voltados à temática que não conferiam grau de administradores aos concluintes, sendo parte integrante das Ciências Econômicas de maneira complementar.

A ação dos governos militares na extinção legal do curso de bacharel revela o teor tecnocrata que o país se inclinava, que segundo Coelho; Olenski; Celso (2011) no quinquênio 1966-1970 há o reconhecimento do Ministério da Educação do primeiro curso de Administração Pública, que é marcada pela administração empresarial.

Nasce então a vertente de junção entre administração pública e administração de empresas, que segundo Coelho e Nicolini (2013) trouxe grandes embaraços ao desenvolvimento da Administração Pública, com currículos mistos e conjugados que mantiveram o currículo mínimo de administração enviesado pela administração de empresas por quase 40 anos, que em suma, Coelho e Nicolini (2014) descrevem como adequação da fase de administração para o desenvolvimento do Estado Nacional, alicerçado na planificação econômica e na política governamental.

Com a Reforma Universitária instituída pela Lei 5540/68 que objetivou a expansão do ensino, todavia sem o aparato qualitativo necessário para atender às crescentes demandas de industrialização, é engendrada uma crise na universidade nunca antes vista na história brasileira, que acabou segundo Serva (1990, p.14) “sufocando a pesquisa, pauperizando e desmoralizando a carreira docente” com o agravante de medidas provisórias e adicionais que empobreceram a vida acadêmica, retirando o vigor presente nas instituições de ensino superior.

Na área de públicas, Coelho (2006) sintetiza na descrição dos pontos predominantes no período entre 1930 e 1980 houve racionalização e planificação do ensino, organização que satisfazia os ideais de modernização, progresso imediatista e desenvolvimento que compunham o panorama histórico social no Brasil.

A retração do Ensino de Administração Pública também fica evidente e pode ser constatada segundo Coelho (2006, p.86) que enfatiza a “tímida retomada” apenas

após 1988, quando a Faculdade de Ciências Administrativas se embasava em um currículo mínimo em todo o curso, sendo apenas o último semestre optativo com matérias específicas.

A partir dos anos 90, o Brasil passa a ter uma agenda de reforma do Estado com o que leva a transformação da administração pública brasileira, refletindo diretamente no papel do Estado, que de promotor direto passa a ser regulador dos processos, direcionando a gestão para resultados, com perspectivas de governança e controle.

Tais alterações, substanciais, não poderiam deixar de refletir no sistema de ensino. Elas são elencadas no campo educacional e ancoradas, segundo Vendramini (2013) principalmente na autonomia demonstrada na nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, que em 1996, foi muito além da garantia do ensino básico, adentrando no aspecto autônomo das universidades e nas flexibilizações do Ensino, demonstrando também a vertente da reforma estatal, focalizando na aprendizagem e não mais apenas nas formalidades das instituições de ensino.

Nessa análise Coelho (2006) aponta um ciclo a favor das questões públicas, o que tangencialmente é favorável ao ensino de administração pública. Os currículos em seu aspecto estrutural de base não foram alterados, porém os projetos pedagógicos ganharam flexibilidade em todos os níveis, o que por um lado garantia a autonomia docente e de outro abre espaço para o direcionamento de conteúdos.

Em 2005 Resolução CNE nº04/2005 determina a primeira Diretriz Curricular Nacional de Administração Pública, o que substituiu o currículo mínimo pelas diretrizes curriculares nacionais, eliminando as habilitações diferenciadas, exceto a de administração pública.

A medida teve suas críticas por parte dos profissionais do campo, que almejavam uma diretriz muito mais abrangente, como alerta Vendramini (2013) enfatizando que podem ter em si melhorias a serem feitas, sobretudo no que tange à afinidade com a área pública, em aspectos que apesar de discutidos em diversos fóruns no ano de 2012, com profissionais do campo, ainda não foram contemplados. Na prática os currículos seguem as diretrizes nacionais, incluindo também a modalidade de ensino a distância, já preconizada pela Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) em 1996.

Nota-se que ao longo da história a discussão foi centrada na inserção da administração pública como atividade educacional formal, e que o vencimento deste obstáculo emerge outra ação eminente, o que se ensinar. Dada a devida relevância a estas questões, as reflexões aqui propostas são: Como a estruturação formal da graduação em administração pública vem sendo construída? Quem são os profissionais encarregados de levar dentro desse contexto de contradições a formação necessária para a atuação em um campo tão instável? Até então o viés organizacional com que lidamos ao inserir a ação estatal como campo de conhecimento é pouco explorada, todavia é evidente a expansão do ensino de administração pública, o que motivou o presente estudo, que é fruto de uma sintética análise da primeira avaliação específica desta graduação em âmbito nacional.

A avaliação do ensino superior

O sistema de avaliação dos cursos superiores no Brasil é realizado pelo instituto nacional de pesquisas educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia federal vinculada ao ministério da educação (MEC).

O principal objetivo do instituto é a produção de indicadores que mensuram a qualidade dos sistemas educacionais, com informações para subsidiar decisões e direcionamentos no âmbito das políticas públicas da área, como é salientado por Lacerda e Ferri (2015) quando denotam a importância do CPC para o oferecimento de novas vagas nos cursos de graduação e a relação deste, com a implementação de políticas de impulsionamento da formação de professores em determinadas áreas.

A regulação da graduação no Brasil prevê que os cursos sejam avaliados periodicamente, constituindo o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que subsidia a autorização, o reconhecimento e a renovação com base em avaliações integradas e complementares, tanto interna, através da comissão própria de avaliação (CPA), quanto externa, através da análise da comunidade científica, do Censo do Ensino Superior e do cadastro das instituições superiores.

Para avaliar os cursos de graduação são utilizados, segundo o Inep, três indicadores de qualidade: o índice geral de cursos (IGC), o conceito preliminar de curso (CPC) e o indicador de diferença entre o desempenho esperado e o desejado (IDD).

Os dados são gerados a partir das respostas do questionário socioeconômico, dos resultados obtidos no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e dados do Censo da Educação Superior, composto de dados referentes ao número de instituições, cursos, funções, ingressos, matrículas, concluintes, número de vagas e inscritos.

A avaliação é aplicada a educandos ingressantes e concluintes dos cursos, que são avaliados em calendário trienal, composto por áreas de conhecimento agregadas. Os indicadores obtidos são expressos em uma escala de cinco níveis (1 a 5), sendo que o nível três é o menor valor considerado satisfatório.

Os indicadores de qualidade: IDD, IGC, CPC.

O Indicador de diferença entre os desempenhos observado e esperado (IDD), segundo a nota técnica Inep nº 33 (2017) faz um comparativo, através do número de Cadastro da Pessoa Física (CPF) do educando, da nota de ingresso obtida no Enem (Exame Nacional do Ensino Médio) com a nota do Enade (Exame Nacional de Desempenho do Estudantes), estabelecendo uma relação entre o desenvolvimento ao ingressar e ao concluir a graduação.

Já o Índice geral de cursos (IGC) é um indicador mais abrangente da instituição, onde são consideradas as distribuições dos estudantes dentro dos níveis de ensino, e as médias do último triênio para a avaliação dos programas de pós graduação e dos conceitos preliminares de curso (CPC) (Inep, 2017)

O conceito preliminar de curso (CPC) segundo Oliveira e Piconez (2017) é um índice permanente e periódico a nível nacional, integrando um sistema de indicadores que possibilitam a avaliação dos sistemas de ensino superior. Sua composição tem oito componentes dentro de quatro dimensões apresentadas a seguir (Inep, 2017):

Quadro 1 - Componentes do CPC

INDICADOR COMPONENTES EXTRAÇÃO DOS DADOS

Desempenho dos estudantes Nota dos concluintes e do indicador de diferença entre o desempenho observado e o esperado (IDD) Enade - avaliação geral

Valor agregado Indicador de diferença entre o desempenho observado e o esperado (IDD) Enade - avaliação do desempenho médio

Corpo docente Titulação: número e proporção de mestres e doutores

Regime de trabalho: integral ou parcial Censo da Educação Superior

Percepção discente Organização didática, infraestrutura e oportunidade de formação
Enade - questionário

Fonte: Elaboração própria. Dados: Nota informativa Inep nº38/2017.

Segundo Gurgel (2010) o índice delinea a imagem social, o prestígio, a determinação de currículos e o perfil de formação profissional de maneira ágil e sem a intervenção das comissões de verificação local para cursos que conseguem o índice mínimo de 3. Essa metodologia de avaliação traz maior agilidade nos processos avaliativos das instituições e na implementação de políticas públicas.

Isso demonstra que a qualidade educacional dentro do CPC é medida por um conjunto de componentes: estruturais (15%), docentes (30%) e discentes (55%), delimitados por critérios de peso dentro do indicador, para o impacto na nota final. A nota dos docentes é composta da seguinte maneira: 7,5% referente ao regime de trabalho, 7,5% referente a proporção de professores com titulação de mestre e 15% para a proporção de doutores.

Assim o componente docência está abaixo apenas do desempenho dos educandos, que corresponde a 55% da nota. A percepção dos alunos corresponde ao restante, 15%, para finalizar a avaliação realizada.

Metodologia

O Inep anualmente reúne os dados estatísticos do ensino superior e disponibiliza por meio do sistema de relatórios Enade, dividido entre relatório de curso, relatório de instituições e relatório de síntese.

O primeiro tem a base no desempenho e perfil dos educandos e indica ações administrativas e pedagógicas específicas do curso. Já o segundo demonstra o desempenho da instituição com o seu conjunto de cursos, indicando ações institucionais, regionais e nacionais. Para a integração dos dados na perspectiva quantitativa e qualitativa, gerando informações, o relatório síntese possibilita relações comparativas entre os dados gerais das instituições, recursos humanos, processos seletivos, matrículas, concluintes, os diferentes cursos e modalidades.

A Sinopse da Educação Superior traz dados relevantes no que tange a docência, entretanto sua mensuração é por unidade federativa, sem contemplar o curso de graduação específico. Complementarmente às sinopses, os dados são disponibilizados em arquivos xls (planilhas de Excel) no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Eles foram organizados por código da área, 100 - administração pública, o que propiciou fazer uma análise específica desta graduação: número de cursos na federação e por modalidade, categoria administrativa por região e sua frequência modal, caracterizando o curso e o conseqüente local de trabalho do docente em administração pública no Brasil. Já em relação ao perfil docente foi possível analisar por categoria administrativa: o número de funções docente, o número de concluintes por professor, a formação docente por região e o regime de trabalho.

Para a apresentação das notas no CPC, o Inep faz a normalização das notas, fazendo com que os conceitos estejam sempre dentro de uma escala de cinco níveis. Entretanto, nas planilhas da base de dados do CPC são demonstrados os dados brutos, decompostos, o que possibilitou converter a nota, para a quantidade de educadores, através do processo que será descrito a seguir.

Inicialmente, a nota de proporção de mestres é estabelecida pela seguinte razão (INEP, 2017a):

$$PM = M/T$$

Onde PM é a proporção de mestres, M é o número de mestres e T é o total de docentes vinculados a este curso de graduação.

O mesmo ocorre para a nota de proporção de doutores, que é determinada pela razão:

$$PD = D/T$$

Onde PD é a proporção de doutores, D é o número de doutores e T é o total de docentes vinculados a este curso de graduação.

Assim, a proporção, resultado da razão entre mestres ou doutores e a totalidade de educadores vinculados no curso, pode-se encontrar o número de educadores vinculados ao curso mestres ou doutores pelo processo inverso, como descrito abaixo:

$$T \times PM = M \text{ (para mestres)}$$

$$T \times PD = D \text{ (para doutores)}$$

A mesma aplicação ocorreu na nota bruta do regime de trabalho docente, para que o número de educadores em trabalho integral e em trabalho parcial pudessem ser mensurados.

Nesta pesquisa descritiva, serão observados os dados do conceito preliminar de curso (CPC) do bacharelado ano III que corresponde à área de ciências sociais aplicadas, especificamente do curso de graduação em administração pública, que conforme calendário teve a sua primeira avaliação de conceito Enade ano de 2015, quando o Inep passou a avaliar os cursos separadamente, e terá a sua próxima avaliação no final do ano de 2018, justificando assim a análise específica do CPC.

Portanto, o objetivo da pesquisa é utilizar os dados disponibilizados no Conceito Preliminar de Curso referente ao curso de graduação em administração pública, para elaborar um panorama das condições de curso e de trabalho docente. Além disso, será realizada uma breve revisão de literatura, sobre fatores que influenciam a qualidade do trabalho, na metodologia, na descrição e análise dos resultados e apresentação das considerações finais.

Descrição e análise de resultados

A categoria administrativa para as instituições de ensino superior é determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nos artigos 16 e 20, sendo complementada pelo Decreto 3860/2001, estabelecendo as universidades e centros universitários, e as instituições de ensino não universitárias que são os Institutos federais e as faculdades. Para ser classificada como universidade, a instituição deve ser considerada de relevância social, sob o tripé do ensino, pesquisa e extensão.

Chauí (2003) assevera que essa classificação impacta diretamente na autonomia pelo direito de decisão sobre formação, docência e pesquisa. Para além dos contratos de gestão, as universidades têm poder de autodeterminação institucional, intelectual e de gerenciamento financeiro.

O Gráfico 1 apresenta o número de cursos de graduação em administração pública no Brasil, desagregado por categoria administrativa, totalizando 51 cursos no país. Nota-se a grande predominância do ensino público dentre as universidades, que conta com 44 das 47 instituições que ministram este ensino. Já a categoria privada conta com 4 instituições, sendo 2 faculdades e dois centros universitários.

Gráfico 1 - Número de cursos por categoria

Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

Assim decorre que a maior parte das instituições têm autonomia administrativa para a composição dos cursos e também possui a formação docente com pelo menos um terço dos profissionais com nível de formação de mestrado ou doutorado. O mesmo ocorre com o percentual de educadores com regime de trabalho integral, que deve ser de pelo menos um terço para a instituição ser classificada como universidade.

Quando separados por regiões pode-se inferir que mais de 90% do ensino está concentrado na rede pública de ensino, sendo que nas regiões Nordeste e Centro-Oeste há apenas o ensino público, como pode ser verificado na Tabela 1:

Tabela 1- Distribuição absoluta e percentual por categoria administrativa por região:

Categoria Administrativa

Grande Região	Total	Pública	Privada
---------------	-------	---------	---------

Brasil	51	47	4	
	100%	92,1%	7,8%	
Norte	2	2	0	
	3,9%	100%	0,00%	
Nordeste	16	15	1	
	31,3%	93,7%	6,2%	
Sudeste	19	18	1	
	37,2%	94,7%	5,2%	
Sul	8	7	1	
	15,6%	87,5%	12,5%	
Centro Oeste		6	6	0
	11,7%	100%	0,0%	

Fonte:Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

Observa-se a pequena abrangência da rede privada neste curso, demonstrada pelos 7,8% que esta categoria representa,em âmbito nacional. Já na observação nacional, o destaque é para a região nordeste com 37,2% dos cursos, seguido pela região nordeste com 31,3%, compondo apenas nessas duas regiões mais de 65% das ofertas no Brasil, restando 3,9% na região norte, 15,6% na região sul e 11,7% na região centro oeste.

Desses cursos, há a predominância da modalidade de ensino a distância, o que pode ser observado com maiores detalhes no gráfico 2, que distingue os cursos por modalidade e organização administrativa:

Gráfico 2: Número de cursos por modalidade e organização administrativa

Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

O ensino presencial corresponde a 22 instituições entre públicas e privadas, já o ensino a distância corresponde a 29 instituições, sendo composta apenas pela categoria pública. Observa-se que na rede privada não há o ensino de administração pública na modalidade a distância, e que mesmo agregando públicas e privadas o número de cursos do ensino presencial se mantém inferior quando comparado com as iniciativas à distância.

Quando desagregados por estado podemos ter uma visão mais abrangente de como o curso é distribuído no Brasil, como demonstra o Gráfico 3:

Gráfico 3: Cursos por unidade federativa e modalidade Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

Na região norte, apenas os estados do Amazonas e do Pará, com um curso por estado, têm acesso a graduação em administração pública, apenas pela categoria e modalidade pública e a distância. Não há acesso a este ensino nos outros cinco estados que compõem essa região: Roraima, Amapá, Tocantins, Rondônia e Acre.

Na região nordeste há a presença da graduação em todos os estados, variando quanto à modalidade. No total a região nordeste é a segunda com maior oferta de cursos com 16 cursos. O estado do Alagoas tem a maior concentração da região com 2 presenciais e 2 a distância, totalizando 4; seguido de Pernambuco com 1 curso presencial e 2 a distância, totalizando 3; do Ceará que mantém 2 presenciais e 1 a distância, também totalizando 3. O restante dos estados Bahia, Maranhão, Sergipe, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte mantém 1 curso cada, na modalidade a distância.

Já na região sudeste há o maior número de cursos de graduação em administração pública com 19, o estado do Espírito Santo não possui nenhum curso. O estado de São Paulo apresenta 5 cursos somente na modalidade presencial, Minas Gerais mantém 9 cursos sendo 4 presenciais e 5 a distância, e o Rio de Janeiro tem 5 cursos, sendo 4 presenciais e 1 a distância.

Na região Sul o Rio Grande do Sul tem 1 curso a distância, Santa Catarina tem 2 presenciais e 1 a distância, totalizando 3 e o estado do Paraná mantém 1 presencial e 3 à distância, totalizando 4.

Na região Centro Oeste apenas o Distrito Federal tem o ensino presencial, mantendo 1 curso presencial e 1 a distância, totalizando 2. O estado do Mato Grosso mantém 2 cursos a distância e o restante dos estados Goiás e Mato Grosso do Sul mantém 1 curso a distância cada.

Dessa análise ressalta-se que no Brasil das 27 unidades da federação apenas em 21 estados é ofertada a graduação em administração pública, ou seja, em 22,2% dos estados não há acesso. Desses, em 12 estados, 57,1% é oferecida apenas a modalidade educação a distância e apenas o estado de São Paulo tem 100% da graduação na modalidade presencial. No Norte 71,4% da região não tem acesso.

Os dados apresentados contribuem para construir o perfil atual da graduação em administração pública, que também pode ser observada pela sua predominância, como demonstra a tabela 2:

Tabela 2 - Perfil das instituições que oferecem graduação em administração pública

Atributo	Moda	Frequência Modal	Total de IES
Categoria Administrativa	Pública	47	51
Organização Acadêmica	Universidade	44	
Modalidade	À Distância	29	
Região	Sudeste	19	
Estado	Minas Gerais	9	

Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

Para finalizar, nesta tabela foram apontadas as maiores frequências neste conjunto de dados de 51 instituições que ofertam a graduação em administração pública, com

o objetivo de uma caracterização geral desta graduação, que é oferecida predominantemente nas universidades (86,2%) públicas (92,1%) na modalidade a distância (56,8%) e na região sudeste (37,2%), com o maior número de cursos no estado de Minas Gerais (17,6%).

A função docente na administração pública

Como se pode perceber no recorte histórico feito e na posterior descrição das condições atuais da graduação em administração pública, a função docente é exercida historicamente por educadores formados em outras áreas, dada a inserção do curso em outras graduações e a instabilidade da oferta de ensino. Assim, esta pesquisa se aterá ao nível de formação geral (mestrado e doutorado), à categoria administrativa e ao regime de trabalho do educador, componentes analisados pelo Inep para a constituição do conceito das instituições de ensino. No Gráfico 4 a função docente é relacionada a organização administrativa:

Gráfico 4: Função docente por organização administrativa

Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

A predominância da função docente se dá na universidade pública, condizente com a maior oferta do curso no país, com 1049 educadores dos 1229 que são vinculados ao curso de graduação em administração pública. O restante, 54 atuam em institutos federais, 2 em centros universitários e 124 em Faculdades sendo 53 públicas e 71 privadas.

A função docente é relacionada diretamente ao indicador de qualidade do ensino, como pode ser observado pelas notas técnicas elaboradas pelo Inep. Essa atuação, na caracterização feita pelo Inep, abrange a formação e o regime de trabalho, além das notas e das percepções dos educandos, entretanto, através dos dados constantes na tabela do conceito preliminar de curso, pode-se extrair o número de concluintes

por função docente, o que reflete diretamente nas possibilidades de ensino dos educadores, e por este motivo, foi elaborada a Tabela:

Tabela 3: Concluintes/Função docente em exercício por modalidade

Modalidade	Professores	Alunos concluintes	Alunos por professor
Ensino Presencial	798	875	1,0
Ensino à Distância	431	2420	5,6
Totais	1229	3295	2,6

Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

No Brasil no ano de 2015, segundo o Inep, foram concluintes do curso de administração pública 3295 alunos. Desses 73,4% eram provenientes de cursos a distância e 26,5% de cursos presenciais. Em relação ao número de educadores, 35% atuam na educação a distância e 65% no ensino presencial.

Assim a educação a distância, aproximadamente com metade dos educadores, forma o triplo de alunos, dado que talvez justifique a grande expansão da modalidade, principalmente no que concerne aos custos que na questão docente frequentemente são mensurados pelo coeficiente entre aluno e professor.

Nesta análise foi possível observar a discrepância entre os dois coeficientes, sendo aproximadamente 1 para o ensino presencial e aproximadamente 5 para o ensino a distância. Em média, o coeficiente é de 2,5 alunos por professor, entretanto a média neste caso apenas representou a discrepância entre as duas modalidades.

Para um embasamento comparativo, cabe salientar que de acordo com os dados do ensino superior Inep 2015, abordando todas as instituições e cursos de nível superior, aproximadamente a média nas universidades federais e estaduais é de 3,5 alunos por educador, nas municipais 5,9 e nas privadas 7,2.

O regime de tempo parcial ou integral compõe 7,5% do indicador docente dentro do conceito preliminar de curso, como é analisado no Gráfico 5:

Gráfico 5: Regime de tempo de trabalho por categoria administrativa

Fonte:Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

O regime de trabalho predominante é o de tempo integral na rede pública de ensino, totalizando 1129 educadores, com apenas 25 no regime parcial. Na rede privada são 59 em tempo integral e 16 em tempo parcial. Esses dados demonstram que mais de 96% dos docentes vinculados à administração pública estão em regime integral.

Para completar a análise feita pelo Inep, a formação docente conclui o panorama. Na interpretação dos gráficos posteriores, é importante ressaltar que um dos requisitos para ter a titulação de doutor, é possuir a titulação de mestre e nos gráficos 6, 7 e 8 pode-se observar os dados específicos da graduação em administração pública em três diferentes recortes:

Gráfico 6: Titulação docente

Fonte: Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

Assim temos a maior parte dos educadores, 800, com titulação de doutor representando 65,1% do total, seguido do número de mestres com 346 que representa 28,15% e por último os 83 educadores que possuem o nível de formação até a especialização com 6,75% do total. Na análise por região, pode-se observar grandes diferenças entre elas, com destaque para a região sudeste:

Gráfico 7: Titulação por região da unidade federativa

Fonte:Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

São 557 profissionais que atuam e possuem o nível de doutorado, nota-se que mesmo somando todos os outros resultados das regiões não se consegue chegar a este

número de titulados. A região nordeste e norte tem um número muito próximo de mestres e doutores, o que não ocorre na região sul, onde o número de doutores é superior ao de mestres. Já na região centro oeste ocorre o contrário, onde o número de mestres é superior ao de doutores.

No que tange aos processos seletivos em unidades federais, é esperado que o número de doutores seja maior que o número de mestres, entretanto a disponibilidade do profissional com o título deve ser pesada. Outro ponto condizente é que a região com o maior número de cursos, sudeste, também é a que possui o maior número de educadores com o maior nível de formação. O gráfico 8 demonstra melhor a formação por estado:

Gráfico 8: Titulação por unidade federativa Fonte:Elaboração própria. Dados Inep, 2015.

Nesta última análise, o maior nível de formação docente dos educadores da administração pública concentrado na região sudeste fica evidente, com 221 profissionais doutores no estado do Rio de Janeiro, seguido por 194 no estado de São Paulo e 142 no estado de Minas Gerais.

Considerações finais

A educação em administração pública se mostrou instável ao longo da história. Sua constituição fragmentada trouxe reflexos para a educação estabelecida na atualidade e mensurada através das avaliações nacionais.

Dentro de um ensino estruturado predominantemente nas universidades públicas, na região Sudeste, e com o maior atendimento sendo realizado na modalidade a distância, os educadores atuam predominantemente no ensino presencial, em regime integral de trabalho. A formação docente é em sua maioria em nível de doutorado, estando concentrada na região sudeste, com maior quantitativo de doutores no Estado do Rio de Janeiro.

Os principais resultados foram a ausência de acesso à educação em administração pública nos estados da região norte e a concentração da formação docente na região sudeste, pontos de relevância para a análise de implantação de políticas públicas.

Referências

Barros, A. (2017). Antecedentes dos cursos superiores em Administração brasileiros: as escolas de Comércio e o curso superior em Administração e Finanças. Cadernos EBAPE. BR,15(1), 88-100.

Coelho, F. S.; Nicolini, A. M. (2014). Revisitando as origens do ensino de graduação em administração pública no Brasil (1854-1952). Revista de Administração Pública, 48 (2), 367-388.

Coelho, F. (2006). 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, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 151p. Recuperado em 28 junho 2018 de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2488>.

Coelho, F; Olenscki, A; Celso, R. (2011) Da letargia ao relento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). Revista de Administração Pública, 45(6), 1707- 1732. Recuperado em 10 maio 2018 de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000600005&script=sci_abstract&tlng=pt.

Coelho, F. S.; Nicolini, A. M. (2013). Do auge à retração: análise de um dos estágios de construção do ensino de administração pública no Brasil (1966-1982). *Organizações & Sociedade*, 66(20), 403-422.

Chauí, M. (2003). A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista brasileira de educação*, 24, 5-15. Recuperado em julho 2018 de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-000300002&script=sci_abstract&tlng=pt

Decreto 3860/01, de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. (2001). Brasília. Recuperado em 21 junho 2018 de <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/DecN3860.pdf>.

Fischer, T. (1984) Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, 24 (4), 278-288. Recuperado em julho 2018 de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000400038.

Gurgel, C. (2010). Análise do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes após o primeiro ciclo avaliativo das áreas de agrárias, saúde e serviço social do Estado do Piauí. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 18 (66), 85-104. Recuperado em agosto 2018 de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362010000100006&script=sci_abstract&tlng=pt.

Inep. Nota Técnica. Nº 3/2017/CGCQES/DAES. (2017). Recuperado em junho de 2018, de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2015/nota_tecnica_daes_n32017_calculo_do_cpc2015.pdf.

Inep. Nota Técnica. Nº 4/2017/CGCQES/DAES. (2017) . Recuperado em junho de 2018, de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2015/nota_tecnica_daes_n42017_calculo_do_igc2015.pdf.

Inep. Nota Técnica. Nº 2/2017/CGCQES/DAES. (2017). Recuperado em junho de 2018, de http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/notas_tecnicas/2015/nota_tecnica_daes_n22017_calculo_do_conceito_enade2015.pdf.

Lacerda, L; Ferri, C. (2015). Relações entre indicadores de qualidade de ensino e desempenho de estudantes dos cursos de Pedagogia do Brasil no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, 96 (242), 129-145.

Lei n. 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional (1996). Brasília. Recuperado em 20 julho 2018 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm

Oliveira, E; Piconez, S. (2017) Avaliação da educação superior nas modalidades presencial e a distância: análises com base no Conceito Preliminar de Cursos (CPC). Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, 22 (3), 833-851. Recuperado em abril de 2018, de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-40772017000300833&script=sci_abstract&tlng=pt

Serva, M. (1990). Contribuições para uma teoria organizacional Brasileira. Revista de Administração Pública, R.A.P, 24 (2), 10-21. Recuperado em janeiro de 2019, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9047>

Silva, B. (1958) Gênese do Ensino de Administração Pública no Brasil. Cadernos de Administração Pública, EBAP, 49. Recuperado em janeiro de 2018, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12004>.

Vendramini, P. (2013). Análise do curso de Administração Pública da UDESC – ESAG à luz das competências. Tese de doutorado, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 249p. Recuperado em agosto de 2018, de <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/ensino-administracao-publica-desenvolvimento-competencias-contribuicao-curso>.