



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas

Brasil

Cavalcanti Fadul, Élvia Mirian; de Aguiar Mac-Allister da Silva, Mônica; Pinto da Silva, Lindomar

Ensaiando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 46, núm. 6, enero-diciembre, 2012, pp. 1437-1458

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241024817002>

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

redalyc.org

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

Ensaioando interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

Universidade Salvador/Brasil Laureate International Universities

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva

Universidade Federal da Bahia

Lindomar Pinto da Silva

Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana

Este ensaio objetiva refletir sobre a administração pública como campo de conhecimento; especificamente, interpretar o campo no seu estágio atual e indicar estratégias para seu desenvolvimento no Brasil. Esta reflexão é baseada no conceito de campo de conhecimento de Bourdieu (2004); evidencia as características mais marcantes do campo da administração pública, destacando a necessidade de libertar-se da análise dos movimentos ocorridos no panorama público nacional, para compreender teoricamente o que justifica esses movimentos, explicá-los à luz das teorias existentes ou desenvolver teorias que os expliquem; indica a necessidade de repensar a pesquisa e sua condição de submissão ou escravidão a esses movimentos; e sugere a necessidade de se estabelecerem mais claramente os limites disciplinares, procurando a determinação do objeto e dos temas, e a coerência teórica e metodológica de sua abordagem.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; campo da administração pública; ensino de administração pública; pesquisa em administração pública.

Ensayando interpretaciones y estrategias para el campo de la administración pública en Brasil

Este ensayo tiene como objetivo reflexionar sobre el campo de la administración pública como campo del conocimiento, y en particular interpretar el campo en su momento actual y indicar estrategias para su desarrollo en el Brasil. Esta reflexión se basa en el concepto de campo del conocimiento de Bourdieu (2004); pone de relieve las características más llamativas del campo de la administración pública, destacando la necesidad de deshacerse de análisis de la audiencia de movimientos ocurridos en el panorama público nacional para comprender teóricamente que justifica estos movimientos, explicar los a la luz de las teorías actuales o desarrollar teorías que lo expliquen; indica la necesidad de repensar la investigación y su condición de sumisión o esclavitud a estos movimientos; e sugiere a necesidad

Artigo recebido em 21 set. 2011 e aceito em 5 set. 2012.

de establecer con mayor claridad los límites de las disciplinas, buscando determinar el objeto y temas, y la coherencia metodológica teórica de su enfoque.

PALABRAS CLAVE: administración pública; campo de administración pública; enseñanza de administración pública; investigación en administración pública.

Essay interpretations and strategies to the field of public administration in Brazil

This essay aims to reflect on public administration as a field of knowledge, and specifically interpreting the present stage of it and indicating strategies to its development in Brazil. This reflection is based on Bourdieu's concept (2004) of field of knowledge; points the most remarkable characteristics of the field of public administration, highlighting the necessity of liberation from the analysis of movements occurred on the national public scenery, to comprehend theoretically what justifies these movements, explain them under the existing theories or develop theories that explain them; indicates the necessity to rethink research and its condition of submission and slavery to these movements; and suggests the need to establish more clearly the discipline boundaries, looking to determine the object and themes, and the theoretical and methodological coherence of its approach.

KEY WORDS: public administration; public administration field; public administration teaching; public administration research.

1. Introdução

A administração pública como campo de conhecimento tem tido, ao longo dos anos, maior ou menor relevância e significação no meio acadêmico brasileiro. Observe-se, por exemplo, a estruturação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), que congrega programas de pós-graduação e pesquisa em âmbito nacional. A ANPAD distribui a administração empresarial em sete divisões acadêmicas (**Informação, Estudos Organizacionais, Estratégia, Finanças, Operações e Logística, Pessoas e Relações de Trabalho, Marketing**) e restringe a administração pública a uma única divisão. Levando-se em conta que a administração foi estruturada, no país, em duas grandes vertentes — pública e de empresas —, é lícito afirmar que a administração pública deveria comportar pelo menos a metade do que se pode considerar campo de estudo daquela disciplina.

Por motivos diversos — cujas explicações extrapolam os limites deste artigo —, a administração de empresas prolifera e se desdobra em vários tipos de cursos e em várias disciplinas, que são os processos administrativos clássicos, ou constituem-se, fundamentalmente, em disciplinas que integram e compõem o campo da administração em geral. Já a administração pública, nos cursos de administração, tem sido apenas abordada a partir de noções e teorias do Estado, políticas públicas — dentro do campo da ciência política — ou em aspectos mais operacionais relativos a finanças públicas e ao orçamento governamental. A pouca importância dada ao ensino torna-o limitado e sem identidade.

Na pesquisa, tal qual no ensino, o campo da administração pública sofre uma forte influência tanto de seu contexto, quanto de outras ciências. O campo nasce e se desenvolve

atrelado à própria história da administração pública federal e, por conseguinte, ao sabor das reformas administrativas e modernizações ocorridas. Tal condição cria amarrações que contrangem o campo, limitando-o aos temas que estão em evidência no contexto governamental, em análises que se repetem, quando não apenas descrevem o que vem ocorrendo no setor público. A administração pública tem sido tratada como um conjunto inespecífico de temas que passeiam pelo campo do direito, da ciência política, da sociologia, da economia e que, algumas vezes, podem até integrar o campo da administração.

Pelo menos ao longo das três últimas décadas, a questão da qualidade da produção intelectual, associada ao estágio de desenvolvimento do campo da administração pública e às fragilidades, tem sido uma preocupação de estudiosos desta área. Em geral, os estudos promovem uma avaliação crítica dessa produção, realizam balanços das publicações ou procuram traçar o perfil da área. A grande maioria desses artigos de alguma forma aponta, sistematicamente, a existência de dificuldades teóricas, conceituais e metodológicas na construção do campo da administração pública, procurando reorganizar essa trajetória imprimindo-lhe alguma científicidade, mas sem grandes avanços. Alguns desses estudos serão abordados e discutidos no âmbito deste texto.

O objetivo geral deste ensaio é refletir sobre a administração pública como campo de conhecimento, o que se desdobra em dois objetivos específicos: interpretar o campo em seu estágio atual; e indicar estratégias para seu desenvolvimento. Ao definir este trabalho como ensaio, considera-se seu caráter fundamentalmente teórico, ainda que, além de conceitos e abordagens, sejam utilizadas informações na reflexão sobre o objeto-campo da administração pública. Ressalta-se ainda que os resultados dessa reflexão são hipotéticos e passíveis de verificação, mas não chegam a ser verificados nesse estudo, quais sejam: as possíveis interpretações do campo da administração pública em seu estágio atual no Brasil, embora inferidas a partir de uma análise fundamentada em abordagens e conceitos, e associada a informações levantadas por meio de pesquisa documental e criteriosamente sistematizadas; e as também possíveis estratégias indicadas para o desenvolvimento do campo da administração pública no Brasil.

Este ensaio está dividido em seis seções, a começar por esta Introdução, na qual é delimitado o tema-problema, são definidos os objetivos e é delineada a estratégia metodológica. Na segunda seção, “A administração pública como campo de conhecimento”, conceitua-se campo de conhecimento e, sob esse conceito, caracteriza-se a administração pública como campo de conhecimento. Na terceira seção, “O conhecimento contextualizado sobre administração pública no Brasil”, discute-se o conhecimento produzido, reproduzido e difundido sobre administração pública, considerando a relativa influência do contexto social sobre o campo e, em correlato, a relativa autonomia do campo em relação ao contexto social. Na sequência, são analisados o processo de configuração e a configuração atual do campo da administração pública em duas dimensões — do ensino e da pesquisa — tendo em conta: o conhecimento produzido, reproduzido e difundido nessas dimensões; os agentes que atuam nessas dimensões, destacando-se os professores e os pesquisadores, mas sem ignorar os gestores e a sociedade em geral que utilizam esse conhecimento; as organizações, especificamente as de ensino e pesquisa, Instituições de Ensino Superior (IES), com seus programas de ensino

e pesquisa, cursos de graduação, pós-graduação e grupos de pesquisa; a Anpad, mas, também, sem ignorar as organizações que são seus objetos e envolvem sujeitos do conhecimento sobre administração pública. O ensino é analisado na quarta seção, “O ensino de administração pública no Brasil”, e a pesquisa, na quinta seção, “A pesquisa em administração pública no Brasil”. A Conclusão constitui-se na sexta seção, na qual se indicam estratégias para o desenvolvimento do campo da administração pública.

2. A administração pública como campo de conhecimento

Tende-se a conceber campo de conhecimento apenas como um conjunto de conceitos, teorias e metodologias voltados para um objeto, o objeto de conhecimento, que é também denominado de objeto de estudo. Trata-se de campo de conhecimento e, mais exatamente, de conhecimento com limites que conferem identidade e domínio; sendo isso também comumente entendido como ciência e disciplina (Fadul e Mac-Allister da Silva, 2009).

Nessa concepção de campo de conhecimento como conhecimento, tende-se a privilegiar o conhecimento produzido e consolidado, em detrimento do processo de produção desse conhecimento. Essa tendência também se apresenta nas abordagens históricas, que, na maioria das vezes, se pautam em um tempo único e linear, em vez de em tempos múltiplos e multidirecionais, e são construídas em função de assertivas e fatos, e não de questões e processos. São quase sempre abordagens tradicionais de história e não orientadas pela história nova (Le Goff, 1990).

A administração pública assim concebida como campo de conhecimento e, mais exatamente, como conhecimento é reduzida a conceitos, teorias e metodologias, que se aplicam ao objeto administração pública, objeto esse que se evidencia, definindo limites e dominando o próprio campo (Fadul e Mac-Allister da Silva, 2009). Sob esse conceito restrito de campo de conhecimento como conhecimento (conceitos, teorias e metodologias) de administração pública (objeto), a análise da administração pública resultaria na verificação das fragilidades conceituais, teóricas e metodológicas, mas pouco contribuiria para equacionar os problemas do campo e encontrar soluções para qualificar a produção de conhecimento no campo.

Potencializando-se a análise do campo de conhecimento de administração pública para interpretar o seu estágio atual no Brasil e, em paralelo, indicar estratégias para seu desenvolvimento também no Brasil, adota-se o conceito de campo de Bourdieu (2004). Esse conceito ampliado de campo de conhecimento envolve conhecimento como um conjunto de conceitos, teorias e metodologias voltados para um objeto, mas não se reduz apenas ao conhecimento, nem ao objeto de conhecimento. Trata-se de um “universo” que é mais amplo por compreender o conhecimento, e “os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem” esse conhecimento (Bourdieu, 2004:20), e também mais dinâmico, por compreender o processo de produção, reprodução e difusão do conhecimento.

Bourdieu (2004) identifica o campo de conhecimento como científico e o conceitua como um “microcosmo social” dotado de leis próprias, e com certa autonomia em relação ao “macrocosmo social”. Nas palavras do autor,

A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias. Se, como o macrocosmo, ele é submetido a leis sociais, essas não são as mesmas. Se jamais escapa às imposições do macrocosmo, ele dispõe, com relação a este, de uma autonomia parcial mais ou menos acentuada. E uma das grandes questões que surgirão a propósito dos campos (ou dos subcampos) científicos será precisamente acerca do grau de autonomia que eles usufruem. Uma das diferenças relativamente simples, mas nem sempre fácil de medir, de quantificar, entre os diferentes campos científicos, isso que se chamam as disciplinas, estará, de fato, em seu grau de autonomia (Bourdieu, 2004:20-21).

Trata-se de uma concepção sociológica e sistêmica de mundo, o qual, na sua totalidade, pode ser considerado um macrocosmo social composto de macrocosmos sociais (em função de sociedades com suas economias, políticas, culturas etc.), que por sua vez são compostos de microcosmos sociais. Um dos inúmeros microcosmos sociais que compõem um macrocosmo social é o campo de conhecimento (científico).

Por definição, um campo de conhecimento é um microcosmo social que, embora inserido em um macrocosmo social, segue suas próprias leis e nesse sentido goza de uma autonomia não absoluta, mas relativa. Todos e quaisquer campos de conhecimentos são, assim, microcosmos sociais relativamente autônomos em relação aos macrocosmos sociais nos quais eles se inserem, ou seja, os seus contextos sociais. Nessa perspectiva, não se discute a autonomia de um campo de conhecimento em relação a outros campos de conhecimento; até porque, por um lado, todos os campos de conhecimentos são microcosmos sociais dotados de leis próprias e comuns entre eles, e, por outro lado, um campo de conhecimento pode se aproximar ou se afastar de outro campo de conhecimento, ainda que ambos sejam microcosmos sociais inseridos no mesmo macrocosmo social ou em macrocosmos sociais distintos.

Conceitua-se, então, administração pública como um campo de conhecimento que comprehende:

- a) conhecimento sobre administração pública, ressaltando-se a dificuldade de definir se o conhecimento trata ou não de administração pública e se esse conhecimento compõe ou não compõe o campo de administração pública;
- b) agentes e instituições, aqui tomadas no sentido de organizações, que produzem, reproduzem e difundem o conhecimento sobre administração pública.

Ao caracterizar o campo científico como um “microcosmo social”, posicionado em um “universo intermediário” entre o “macrocosmo social” e a produção científica propriamente dita e, ainda, dotado de uma relativa autonomia, Bourdieu (2004:21) atenta para a necessidade de “escapar à alternativa da ‘ciência pura’, totalmente livre de qualquer necessidade social, e da ‘ciência escrava’, sujeita a todas as demandas político-econômicas”.

A relativa autonomia é o que possibilita distinguir o microcosmo do macrocosmo social, o campo de conhecimento de seu contexto social. O campo de conhecimento como microcosmo social sofre influência do macrocosmo social no qual se insere, ou seja, do seu contexto, e desse modo não pode se constituir em “ciência pura”. Uma pureza ao extremo seria o conhecimento em si, a ciência em si, a disciplina em si, independente de qualquer elemento social, o que não configuraria um microcosmo social nem, numa perspectiva mais ampla, um macrocosmo ou contexto social. Mas isso não significa que o macrocosmo social ou contexto social determine o campo de conhecimento como microcosmo social, a ponto de constituir uma “ciência escrava”. Uma completa escravidão seria o conhecimento, a ciência, a disciplina absolutamente determinados; o que reduziria o microcosmo social ao macrocosmo ou contexto social a ponto de ser difícil distingui-los, constituindo-se uma única e homogênea totalidade.

Sob esse conceito de campo de conhecimento, verifica-se a relativa autonomia do campo da administração pública. Longe de se constituir como “ciência pura”, em toda a trajetória do campo, o conhecimento sobre administração pública é fortemente influenciado por seu contexto social.

Quanto ao campo de administração pública comportar-se ou não como “ciência escrava”, não se tem clareza, pois, se, por um lado, o campo é fortemente influenciado por seu contexto a ponto de configurar uma relação de determinação, por outro lado, as respostas do campo de conhecimento ao contexto social no qual ele se insere, do conhecimento sobre administração pública à própria administração pública, não são completamente satisfatórias. Em outras palavras, existe um descompasso significativo entre a teoria e a prática de administração pública, e ainda a administração pública na prática.

A seguir, são analisados o processo de configuração e a configuração atual do campo da administração pública em duas dimensões — do ensino e da pesquisa — considerando-se: o conhecimento produzido, reproduzido e difundido nessas dimensões; os agentes que atuam nessas dimensões, destacando-se os professores e os pesquisadores, mas sem ignorar os gestores e a sociedade em geral que utilizam esse conhecimento; as organizações, especificamente as de ensino e pesquisa — Instituições de Ensino Superior (IES), com seus programas de ensino e pesquisa, cursos de graduação, pós-graduação e grupos de pesquisa; a Anpad, mas, também, sem ignorar as organizações que são seus objetos de estudo e envolvem sujeitos do conhecimento sobre administração pública.

3. O conhecimento contextualizado sobre administração pública no Brasil

Uma rápida incursão pela produção científica no campo da administração pública mostra uma clara tendência em direcionar os estudos para episódios que foram definindo, ao longo do século, a formação da administração pública brasileira, notadamente nos eventos, caracterizados como crises e processos de reforma do Estado ou modernização administrativa. Essa tendência é patente na década de 1990, após o início da reforma de 1995,

sugerindo uma associação estreita entre as pesquisas acadêmicas e as agendas de governo. A profusão de artigos reconstituindo esse processo é surpreendente, nesta e na década seguinte, traduzindo, sem dúvida, o esforço da comunidade de pesquisadores em compreender as transformações em curso. Não se trata, portanto, de reduzir a importância dessa produção, mas destacar algumas dificuldades provocadas pelo determinismo como sistema explicativo.

Outro aspecto relacionado a esta imbricação da construção do campo com a formação histórica do contexto é o tratamento de temas que estão na moda, em evidência. Muitas pesquisas tratam de fenômenos que estão ocorrendo naquele momento e retratam apenas os episódios que estão em curso, muitas vezes em tempo real, com poucas possibilidades de um distanciamento para efetuar análises mais criteriosas. Além do mais, é bastante comum encontrar, em teses e dissertações de alunos em doutorados e mestrados, uma confusão flagrante entre referencial teórico e contextualização. Ao procurarem assentar as bases teóricas de seus estudos, utilizam geralmente como fundamentação apenas o relato histórico do fato sobre o qual pretendem pesquisar.

Como esse contexto de formação da administração pública brasileira é marcado por uma sucessão de reformas que os vários governantes empreendem em geral no começo do seu mandato, essa história é geralmente contada a partir e através dessas reformas, delimitando, de forma imperativa, os contornos do campo. Algumas dessas reformas foram mais estruturantes, outras mais modernizantes, levando-se em conta a sua maior ou menor abrangência, escopo, articulação política, capacidade de alcance dos seus objetivos e impactos no que se refere à amplitude e profundidade das medidas propostas. Independentemente de sua abrangência, cada uma dessas reformas gerou impactos nas estruturas administrativas e institucionais do aparelho do Estado e, talvez por essa razão, para a maioria dos autores brasileiros que discutem o tema da formação da administração pública como máquina de ação do governo, resgatar esta história significa, em geral, associá-la aos episódios de reforma que ocorreram no país.

Costa (2008) confirma essa assertiva, ressaltando, inclusive, que essa história é por vezes contada pelos próprios reformadores, e se posiciona propondo uma forma diferente de recuperá-la de modo mais dinâmico, através de narrativas, análises e interpretações por meio de um sistema de categorias. O ponto de referência inicial dessa história para a grande maioria dos estudos é a década de 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, e o final é a reforma de 1995, colocada, até então, como o último marco significativo desta trajetória de reformas; considerando-se que nos dois últimos mandatos (2003-06 e 2007-10) não houve ênfase semelhante à proposta de 1995, mas uma continuidade no que foi por ela preconizado.

Procurando fazer avançar a análise da evolução deste campo de conhecimento para além desta periodização histórica da administração pública federal brasileira, contada cronologicamente através de seus programas de reforma, Keinert (1994) propõe uma análise associada a determinadas correntes de pensamento, utilizando o conceito de paradigmas de

Kuhn (1975). Constrói quatro períodos distintos, mas que de fato terminam acompanhando também a periodização reformista feita por outros autores, e, de certa forma, correspondem às reformas caracterizadas por Fadul e Souza (2005) como paradigmáticas.

Observe-se, por exemplo, que o estabelecimento do Estado administrativo durante a era Vargas, classificado por Keinert (1994) como o período de racionalização do campo da administração pública, marca, também, a primeira iniciativa de modernização da administração pública brasileira, com base em critérios weberianos de administração e profissionalização da burocracia público-estatal. O período seguinte é pautado pelo desenvolvimentismo e seguido pelo Estado intervencionista, situados entre os governos de Kubitschek e os do período autoritário, que primaram pela racionalidade e pela competência técnica. A década perdida (1980-89) aparece na periodização de Keinert (1994) como o período de redemocratização e do início de movimentos de mobilização social. Sua base fundamental é a Constituição de 1988, que, se, por um lado, foi um marco significativo nesse processo de redemocratização, por outro lado, tem aspectos que representam um retrocesso do ponto de vista dos avanços modernizantes até então alcançados pela administração pública (Bresser-Pereira e Spink, 1998).

Vale lembrar que durante esse período tudo que se refere à administração pública, quer seja seu corpo de funcionários, seu aparato burocrático institucional, ou mesmo o campo de estudos, pesquisas científicas e ensino, entrou em um declínio profundo, com prognósticos de desaparecimento do mesmo como disciplina. O resgate desse campo vai retomar fôlego justamente a partir da década de 1990, considerada a fase do paradigma emergente do interesse público, quando se começa a pensar a administração pública como administração pública (Keinert, 1994:43). De fato, a disciplina e a área começam a recuperar alguma importância especificamente em meados da década, também a partir da reforma do Estado iniciada em 1995; mas não se pode ainda afirmar que a administração pública, embora vinculada ao “conceito de público”, tenha encontrado, no final do século XX e início do século XXI, uma filiação teórica e metodológica que possibilite tratar com maior científicidade as pesquisas nesse campo.

Outro modo de contar esta história é o proposto por Costa (2008) em um trabalho recente que sugere uma retomada de estudos históricos no campo. O autor propõe recuperar a história do Estado brasileiro, da organização governamental e da sua administração pública, partindo da colonização ou, mais precisamente, do momento em que o príncipe regente dom João VI transfere a sede da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro, no século XIX. Usando a chegada da família real no país como ponto de referência, o autor trabalha com uma periodização pautada nas mudanças políticas e institucionais que transformaram o Estado nacional, diferentemente de Martins (citado por Costa, 2008) e Keinert (1994).

Sem desconsiderar a importância de uma reconstituição histórica, quaisquer que sejam os marcos utilizados no balizamento dessa história, ou os critérios estabelecidos para tal ou qual periodização, o que se quer reforçar é o fato de que o nascimento, a formação, o desenvolvimento, a evolução da área são sempre mostrados por meio de episódios ou eventos ocor-

ridos no cenário político nacional, e não, necessariamente, pela busca de novas abordagens teóricas e metodológicas, novas perspectivas de análises que sejam capazes de dar conta das dinâmicas aceleradas e constantes dos fenômenos da área. O fato é que a literatura especializada que traduz a produção científica na área tem se pautado pela análise de eventos de maior ou menor peso ocorridos na administração pública federal, replicados nas administrações estaduais e municipais.

A constatação de Pacheco (2003:65) sobre esse aspecto é contundente:

O conjunto de artigos parece indicar que persistem vários dos problemas anteriores, especialmente o vale-tudo temático, ao que se somam outros mais recentes — como a rápida adesão a “temas da moda”, repetições frequentes de autores, temas e análises apaixonadamente ideológicas. E permite, ainda, arriscar que um novo espectro ronda a área: o de que a diversidade de referenciais teóricos ceda lugar à preponderância de uma matriz única — a da escolha racional ou suas derivações —, como já vem acontecendo na ciência política.

Na análise realizada pela autora, dos artigos publicados em duas revistas especializadas, a *Revista de Administração Pública* (RAP) e a *Revista do Serviço Público* (RSP), e dos trabalhos apresentados nos Encontros Científicos da ANPAD (EnANPADs), é encontrado, nas suas palavras, “de tudo um pouco”, em termos de abordagens e temáticas. Além do mais, a produção parece não ser cumulativa, muitas vezes com um tema sendo tratado em um único trabalho e por um autor que só escreveu sobre aquele tema uma única vez (Pacheco, 2003:65).

Outro exemplo da dispersão temática de estudos nesse campo pode ser encontrado em Souza e Araújo (2003), ainda que esse tipo de análise não tenha sido o foco desse trabalho. São levantados e agrupados os principais autores e seus trabalhos em dois temas — gestão pública e reforma do Estado — no período de 1994 a 2002, utilizando-se a mesma periodização de Keinert (1994 e 2000) e tendo-se como ponto de partida a década de 1930 e os conceitos de *focus* e *locus*. São definidos cinco *locus* nos quais agrupam os autores contemporâneos e os seus trabalhos correspondentes àquele *locus*. É interessante notar que, excetuando-se os trabalhos do *locus* 1 — Vertente pós-burocrática de gestão, alguns dos trabalhos classificados no *locus* 2 — Os impactos da globalização no aparelho do Estado no Brasil e no mundo, e de outros que tratam da reforma do Estado, os artigos reunidos nos demais *locus* englobam temas diversos, tais como globalização, privatização, democracia, condicionantes macroeconômicos, aspectos jurídicos, gestão social.

O estudo da administração pública imbricado com a história da formação do setor público brasileiro cria armadilhas das quais a disciplina não consegue se desvencilhar, e retira do campo a capacidade de ultrapassar barreiras criadas por essa própria trajetória. Trabalhar a estruturação do campo da administração pública limitando-o apenas ao processo de construção do Estado nacional e da sua burocracia conduz a situações tais como a ocorrida durante a década de 1990, quando a disciplina se fragmenta, perde sua identidade e entra em uma

crise de paradigmas. A visão negativa sobre o Estado, sobre a burocracia, sobre os servidores e sobre tudo o que se refere ao setor público é exacerbada, conduzindo o ensino, a pesquisa e a própria disciplina administração pública a uma quase falência. Entende-se que, se suas bases estruturais estivessem assentadas em outros pilares, possivelmente essa teria sido uma época profícua em termos de produção científica, considerando-se que, em muitas situações, as grandes ideias surgem do caos.

4. O ensino de administração pública no Brasil

Os cursos de administração no Brasil iniciaram com o objetivo primordial de formação de quadros necessários para o desenvolvimento e funcionamento adequado da administração pública (Keinert, 1994), seguramente determinado pela missão do Dasp de definir um padrão de eficiência para a administração pública federal, mediante seus recursos humanos. As primeiras escolas de administração surgem, então, na década de 1950, e vão se constituindo como marcos dessa trajetória de formação de administradores tanto públicos, quanto privados, no país.

A criação da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap) em 1952 é emblemática. A escola voltava-se especificamente para a administração pública, tornando-se referência nessa área e um marco na história do ensino da administração pública no país. Outro marco nessa história do ensino da administração de modo geral é a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (Eaesp), fundada em 1954, com foco na administração de empresas, seguida do Instituto de Administração e Gerência (IAG), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

Já a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia em 1959, criada com suporte do acordo entre o Ministério de Educação e Cultura (MEC) e a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (Usaid), instituiu, desde o início, o curso de administração pública e o de empresas. Os alunos ingressavam através de um único exame vestibular, cursavam as mesmas disciplinas nos dois primeiros anos, separando-se a partir do terceiro ano, e direcionando-se para estudos em administração pública ou administração de empresas. Os professores, em sua maioria bacharéis em direito, engenheiros ou economistas, foram formados na University of Southern California, para os que atuariam no curso de administração pública, e na Michigan State University, para os que lecionariam no curso de administração de empresas.

Não cabe aqui traçar toda esta trajetória de criação de cursos nos seus períodos distintos, mas vale registrar que a evolução dos cursos de administração foi rápida e progressiva e, para alguns autores, indiscriminada. Em apenas três anos passa-se de quatro cursos em quatro instituições para 31 cursos (1967). Em 1974 já eram 164 cursos de graduação, em 1980, 247 cursos, em 1990, 305 cursos, em 2000, 989 cursos, e em 2004 registram-se 1.721 cursos com 619.237 alunos matriculados (Inep, 2011). Os cursos de administração pública também acompanharam esse crescimento da área, mas a partir da reforma universitária (1969) a

duplicidade de direcionamento da formação entre administração pública e de empresas foi extinta nas universidades públicas. O processo de junção e separação desses cursos ocorreu algumas vezes ao longo dos anos subsequentes. Atualmente há um movimento não apenas de escolas e cursos de administração pública, mas do que se passou a denominar de “campo das públicas” (cursos de gestão pública, de políticas públicas e de gestão de políticas públicas), no sentido de uma discussão acerca das peculiaridades do campo de saber da administração pública, de modo a distingui-lo do da administração de empresas e conferir-lhe uma identidade ainda que institucional e legal perante o MEC.

Com efeito, conforme evidencia Coelho (2008), a graduação tem atualmente lacunas e limites na formação. Entre essas dificuldades vale ressaltar a falta de identidade do ensino. Provavelmente essa limitação tem explicação na afirmação de Gaetani (1999) sobre a inexistência de um corpo de conhecimento específico da área e, por conta disso, a dificuldade de se saber o que transmitir aos alunos. Fischer (1993:14), desde o início da década de 1990, já apontava esta “questão das identidades dos cursos e a ambiguidade entre a orientação acadêmica e a profissional”. A autora, aqui, agrega à discussão essa dimensão profissional. Tal dimensão acrescenta outro tipo de dificuldade ao ensino de graduação por conta de uma distinção e de uma relativa distância entre o que a academia pensa e produz, e aquilo que se constitui efetivamente como o trabalho profissional do administrador no seio das organizações. Com relação à pós-graduação *stricto sensu* (mestrado acadêmico, doutorado e mestrado profissional), este número cresceu de 23 em 1996 para 55 cursos em 2003, e reduziu-se para 34 em 2004. Atualmente, existem 141 cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Administração cadastrados na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), estando distribuídos da seguinte forma: 72 cursos de mestrados, 33 cursos de doutorado e 36 cursos de mestrado profissional. Esses cursos estão agrupados ou constituem 110 programas de pós-graduação. Desses programas, 41 têm apenas curso de mestrado acadêmico, 36 têm apenas curso de mestrado profissional, dois desses programas têm apenas curso de doutorado e 31 programas possuem, em conjunto, curso de mestrado e de doutorado (Capes, 2011).

No entanto, são poucos os programas de pós-graduação em administração que têm a administração pública como área de concentração ou que têm linhas de pesquisa estruturadas com temas próprios desse campo ou mesmo transversais à administração pública. A maioria dos programas possui, na verdade, apenas linhas de pesquisas em administração pública. Dificilmente o curso e o programa são exclusivos em administração pública. Na maioria deles a estrutura do programa de administração de empresas é aproveitada para oferecer cursos ou disciplinas de administração pública. E, mesmo nesses casos, os cursos são apenas derivados, e não exclusivos da área pública.

Do total de programas e cursos de mestrados e doutorados cadastrados na Capes, dos quais a maior parte está filiada à ANPAD, a quantidade de programas, cursos ou áreas de concentração em administração pública surpreende por sua ausência, conforme se vê no quadro 1.

Quadro 1
Programas, cursos de pós-graduação *stricto sensu* e áreas de concentração
em administração pública no Brasil

| Instituição | Denominação do programa | Área básica | Curso | Área de concentração | Nível |
|---|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------|---|-----------------------|
| Fundação João Pinheiro | Administração Pública | Administração | Administração Pública | Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas | Mestrado acadêmico |
| Fundação Getulio Vargas/ São Paulo | Administração Pública e Governo | Administração | Administração Pública e Governo | Não indicada | Mestrado acadêmico |
| Fundação Getulio Vargas/ São Paulo | Administração Pública e Governo | Administração | Administração Pública e Governo | Não indicada | Doutorado |
| Fundação Getulio Vargas/ São Paulo | Gestão e Políticas Públicas | Administração Pública | Gestão e Políticas Públicas | Gestão e Políticas Públicas | Mestrado profissional |
| Universidade Federal do Espírito Santo | Gestão Pública | Administração Pública | Gestão Pública | Não indicada | Mestrado profissional |
| Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Gestão Pública | Administração Pública | Gestão Pública | Não indicada | Mestrado profissional |
| Universidade Federal da Bahia | Administração | Administração Pública | Administração | Estado e Sociedade | Mestrado acadêmico |
| Universidade Federal da Bahia | Administração | Administração Pública | Administração | Estado e Sociedade | Doutorado |
| Universidade Federal da Bahia | Administração | Administração Pública | Administração | Estado e Sociedade | Mestrado profissional |
| Universidade de Brasília | Administração | Administração Pública | Administração | Gestão Organizacional | Mestrado acadêmico |
| Universidade de Brasília | Administração | Administração Pública | Administração | Não indicada | Doutorado |
| Universidade Federal de Viçosa | Administração | Administração Pública | Administração | Administração pública | Mestrado acadêmico |
| Fundação Getulio Vargas/Rio de Janeiro (FGV/RJ) | Administração | Administração Pública | Administração | Administração | Mestrado acadêmico |
| Fundação Getulio Vargas/Rio de Janeiro | Administração | Administração Pública | Administração | Não indicada | Doutorado |
| Fundação Getulio Vargas/Rio de Janeiro | Administração | Administração Pública | Executivo em Gestão Empresarial | Administração | Mestrado profissional |
| Universidade Federal de Santa Maria | Administração | Administração | Gestão de Organizações Públicas | Não indicada | Mestrado profissional |

Fonte: Capes, 2011.

Nesse quadro é possível perceber que a administração pública não é fortemente contemplada pelos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Considerando-se a quantidade de programas e cursos de pós-graduação *stricto sensu* em administração existente, verifica-se que é irrisória a quantidade desses com ênfase em administração pública.

Existem apenas dois programas registrados como tal em sua denominação, que estão na Fundação João Pinheiro (Administração Pública), com apenas um curso de mestrado acadêmico, e na Fundação Getulio Vargas de São Paulo (Administração Pública e Governo), que possui um curso de mestrado acadêmico e um curso de doutorado. Ainda na Fundação Getulio Vargas de São Paulo encontra-se um programa de Gestão e Políticas Públicas com um curso de mestrado profissional. Em duas outras instituições encontram-se dois cursos com o título de Gestão Pública, um na Universidade Federal do Espírito Santo e o outro na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cada uma delas com um curso de mestrado profissional. Esta situação tem, sem dúvida, reflexos no desenvolvimento da disciplina e nas possibilidades de maior aprofundamento em termos teóricos sobre as diversas abordagens possíveis nesse campo.

Os outros programas encontrados são intitulados de Administração, mas têm como área básica a administração pública: na Universidade de Brasília, com um curso de mestrado acadêmico e um curso de doutorado; na Universidade Federal de Viçosa, com um curso de mestrado acadêmico; e na Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro, com um curso de mestrado acadêmico, um curso de mestrado profissional e um curso de doutorado.

O caso da FGV/RJ, por exemplo, é interessante. O mestrado tem como área básica a administração pública, mas quando se analisam as linhas de pesquisas, verifica-se que nem mesmo a linha de pesquisa é exclusiva da administração pública. Das três linhas de pesquisa existentes, a área pública está associada à linha de pesquisa Políticas e Estratégias, que trata de gestão tanto na área pública, quanto na empresarial. O mesmo ocorre no doutorado, e nesse caso o nome do curso é Administração, tendo uma linha de pesquisa em Políticas e Estratégias, na qual aparece a área pública, compartilhando a mesma linha de pesquisa daquela voltada para o setor privado. O mestrado profissional, por sua vez, no site da Capes tem como área básica Administração Pública, mas a área de concentração é Executivo em Gestão Empresarial (Capes, 2011).

Comparando-se a quantidade de programas e cursos encontrada com a quantidade de estados da Federação, verifica-se que essa quantidade ainda é muito pequena diante da amplitude territorial do país, bem como da complexidade existente nas organizações públicas brasileiras, cada uma delas constituída com características próprias e específicas. É possível ressaltar a ausência de prioridade nas universidades brasileiras com a área, levando-se em conta o cenário atual no qual as mudanças ocorrem com tanta rapidez. Entende-se que as organizações públicas necessitam de conhecimentos suficientes para enfrentarem os desafios que se apresentam a cada dia, principalmente com as novas tecnologias de informação, de gestão e com os processos de globalização que as pressionam, exigindo delas estratégias capazes de refletir as novas tendências internacionais.

Nesse ponto vale ainda ressaltar que muitos dos programas de mestrado e doutorado existentes em universidades públicas federais, estaduais e municipais não têm, sequer, uma

linha de pesquisa em administração pública. As universidades públicas não se constituem em polo de irradiação de conhecimentos sobre a área pública. Ao contrário, algumas universidades que possuíam distintos cursos e linhas de pesquisa nessa área agruparam esses cursos e passaram a dar maior ênfase aos conteúdos da administração em geral e da administração de organizações privadas.

5. A pesquisa em administração pública no Brasil

Ao ser analisada por diversos autores em vários estudos em forma de balanço das publicações nos principais periódicos e nos congressos da ANPAD (Machado-da-Silva, Amboni e Cunha, 1990; Fischer, 1984, 1993; Keinert, 1994, 2000; Souza, 1998; Pacheco, 2003), a produção científica evidencia as fragilidades da administração pública como campo disciplinar, que vão desde a constatação de sua natureza mais prescritiva do que analítica, e contaminada por um viés normativo, até a falta de científicidade. As pesquisas e os estudos em administração pública parecem não evoluir, nem fazem evoluir teoricamente o campo.

Em estudo realizado por Silva e Fadul (2010) acerca da produção científica na área de cultura organizacional em organizações públicas, há constatações que caminham na mesma direção dos argumentos aqui apresentados. Os autores verificam a falta de continuidade das pesquisas, mostrando que, de modo geral, os autores identificados publicaram, em 10 anos, apenas de um a dois artigos sobre o tema. O trabalho mostra, ainda, a baixa distribuição pelo território brasileiro de autores que discutem essa temática, em muitos estados nos quais não há atividade de pesquisa formal nesse tema, nem programas de pós-graduação ou linhas de pesquisas. Ainda que esse artigo não tenha se dedicado a análises qualitativas mais aprofundadas acerca dessas pesquisas, questões teóricas, metodológicas, da qualidade dos dados, do seu tratamento e resultados emergem desse estudo, indicando alguns problemas e fragilidades, tais como: a existência de poucos estudos teóricos e de escassos estudos realizados em profundidade; a utilização ampla e generalizada de estudos de caso; a pouca preocupação com o rigor do método científico, além das limitações do método utilizado na pesquisa; a dificuldade sistemática de articulação do referencial teórico com o estudo empírico, além da generalização rápida de achados a partir de uma só pesquisa realizada através de um único estudo de caso, utilizando amostras limitadas.

Do mesmo modo, a quantidade de grupos de pesquisas cadastrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) focados em estudos de administração pública parece ser reduzida, refletindo, em certa medida, a quantidade de cursos existentes no país concentrados neste campo (CNPq, 2011). A busca realizada no site do CNPq por meio da expressão administração pública (frase exata) traz como resultado um total de 133 grupos de pesquisa. Com a expressão gestão pública (frase exata) este número sobe para 272 grupos de pesquisa. Entretanto, uma análise preliminar permite excluir grande parte deles, pois o objeto de pesquisa não é, de fato, a administração pública, tanto no primeiro, quanto no segundo

caso, chegando-se, enfim, a um total de 40 grupos de pesquisa que podem ser considerados estando realizando pesquisas nesta área, que estão relacionados no quadro 2.

Ainda assim, mesmo muito desses grupos que estão situados na área de administração pública ou gestão pública têm outros direcionamentos que vão além do próprio campo de estudo da administração pública; orientando-se mais para seus objetos empíricos, quais sejam: controle social, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento regional, segurança pública e justiça penal, gestão escolar, gestão de cidades ou, ainda, gestão social e gestão de políticas públicas. Esses grupos de pesquisas estão concentrados em 13 estados da Federação, com uma quantidade maior de grupos naqueles estados onde existem cursos ou linhas de pesquisas em administração pública. Por outro lado, 20 grupos que aparecem na pesquisa no site do CNPq sob a consulta das expressões administração pública (frase exata) e gestão pública (frase exata) não estão classificados no campo da administração, mas estão em áreas como direito, ciência política, economia, contabilidade, educação, saúde coletiva.

Quadro 2
Grupos de pesquisa relacionados com administração pública no Brasil

| Nome do grupo | IES/UF |
|--|---------------|
| Administração Pública | Ufes/ES |
| Administração Pública | UFF/RJ |
| Administração Pública Comparada | UNB/DF |
| Administração Pública e Gestão Social | Ufla/MG |
| Administração Pública e Gestão Social | UFV/MG |
| Conselhos Gestores e <i>Accountability</i> | UFV/MG |
| Coprodução do Bem Público sob a ótica de <i>Accountability</i> , Responsabilidade Social e Terceiro Setor — Politeia | Udesc/SC |
| Descentralização, Gestão e Políticas Públicas | Ufba/BA |
| Desenvolvimento Regional — Gestão de Políticas Públicas e Privadas | URI/RS |
| Estudos da Gestão da Justiça e Segurança | FGV/RJ |
| Estudos no âmbito da Administração Pública | UEM/PR |
| Gestão de Serviços Públicos de Saúde | UNB/DF |
| Gestão e Políticas Públicas | UFV/MG |
| Gestão Pública | UFSM/RS |
| Gestão Pública e Cidadania | FGV/SP |
| Gestão Pública e Desenvolvimento | UTFPR/PR |
| Gestão Pública e Governança | UNB/DF |
| Gestão Pública e Social | Unifor/CE |
| Gestão Pública, Governança e Comportamento Político | Unochapeco/SC |
| Grupo de Estudos e Pesquisas Avançadas em Administração Pública, Privada e das Tecnologias da Informação e Comunicação | UFRR/RR |

Continua

| Nome do grupo | IES/UF |
|---|------------|
| Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas (Gepol) | Ufba/BA |
| Grupo de Estudos e Pesquisas em Gestão Institucional e Políticas Públicas | UFRN/RN |
| Grupo de Pesquisa de Política Pública e Desenvolvimento (Callipolis) | Udesc/SC |
| Grupo de Pesquisa em Gestão e Políticas Públicas | Uergs/RS |
| Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania | Unijui/RS |
| Grupo Interdisciplinar de Gestão de Cidades | Umesp/SP |
| Modernização e Inovação na Gestão Pública | FJP/MG |
| Núcleo de Estudos em Contabilidade, Finanças e Gestão Pública Contemporânea (Nefip) | UFVJM/MG |
| Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Economia e Administração Pública (Nieap) | Uefs/BA |
| Núcleo de Estudos de Gestão Pública (NEGP) | UFMG/MG |
| Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (Nupec) | UEA/AM |
| Núcleo de Pesquisa e Extensão em Inovações Sociais na Esfera Pública (Nisp) | Udesc/SC |
| Núcleo de Pesquisas em Administração Pública e Regulação | Unifacs/BA |
| Núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública (Nutep) | UFRGS/RS |
| Observatório de Gestão Pública | USP/SP |
| Planejamento em Administração Pública | Ufes/ES |
| Políticas e Gestão de Segurança Pública | UfbA/BA |
| Políticas Públicas para a Inovação e o Desenvolvimento Local | UnesP/SP |
| Programa de Governança para a Administração Municipal | Unesp/SP |
| Sociedade, Estado e Gestão Pública | Unifal/MG |

Fonte: CNPq (2011).

De todo modo, o que a informação dos grupos de pesquisas traduz é a existência de uma baixa quantidade de pesquisadores envolvidos com o tema da administração pública. Essa situação da pouca presença da administração pública como disciplina e campo de estudos nos cursos de pós-graduação no país tem reflexos na organização da área na ANPAD ao longo dos anos e demonstra sua pertinência e maior ou menor importância dentro do campo da administração no seu conjunto. Contudo, é interessante notar que essa área tem ultimamente recebido a maior quantidade de submissões de artigos para apresentação no EnANPAD. Se, por um lado, essa ocorrência surpreende, considerando-se que existem poucas universidades e faculdades que oferecem cursos de graduação e de pós-graduação em administração pública, por outro lado, pode-se inferir que a produção em vários campos correlatos esteja sendo direcionada para essa área por falta de uma definição clara do que trata essencialmente esse campo.

Com relação à sua situação nos congressos da ANPAD, verifica-se que entre 1997 até 2000 a área era denominada apenas de administração pública. Recebia em torno de 100 a 150 artigos, selecionando de 40 a 50 para apresentação. Os trabalhos abordavam uma lista

extensa de temas que necessariamente não se repetiam nos anos subsequentes, tais como: reforma do Estado e do seu aparelho, universalização dos serviços públicos, capacitação de administradores governamentais, formação das elites político-administrativas, governabilidade, governança, questão urbana, administração municipal, descentralização, planos estratégicos, gestão local, qualidade e produtividade no setor público, regulação, corrupção, gestão de serviços públicos, privatizações, nova gestão pública, burocracia, privatização, relação público/privado, organizações sociais, contratos de gestão, inovação gerencial, profissionalização do servidor público, instituições públicas, novos paradigmas da administração pública, poder local, planos estratégicos municipais, terceiro setor, orçamento, sistema de compras, crise do capitalismo mundial.

A partir de 2001 a área de administração pública é dividida em duas subáreas: Gestão Pública e Governança (GPG) e Políticas Públicas (POP), completamente isoladas. Manteve-se mais ou menos a mesma quantidade de artigos apresentados, mas o leque temático expandiu-se ainda mais, começando a surgir artigos voltados para a discussão do terceiro setor. Em 2004 já eram apresentados nas duas áreas quase 90 trabalhos.

Em 2005 a ANPAD estrutura-se por Divisões Acadêmicas e a área passa a ser chamada de Administração Pública e Gestão Social (APS) com três subdivisões: Estado, Administração Pública e Sociedade Civil (APS-A); Gestão e Políticas Públicas (APS-B) e Gestão Social e Ambiental (APS-C). Essa nova estrutura, e a incorporação da gestão social e ambiental, apesar de ter sido considerada pelos integrantes destas últimas como um ganho e um reforço para o campo da administração pública, consegue fragmentá-la ainda mais, além de descharacterizá-la como campo de estudo. As áreas APS-A e APS-B, em sua essência, recebiam trabalhos que poderiam estar classificados em qualquer uma das duas, indistintamente, e a APS-C se distanciava da administração pública, tratando de questões tais como responsabilidade social empresarial, tecnologias limpas, gestão estratégica empresarial, sustentabilidade empresarial. Em 2008 a quantidade de submissões para a área chegou a quase 500 artigos, sendo apresentados no congresso, nas três subáreas, 158 trabalhos.

Em 2009, a ANPAD transforma a lógica de funcionamento das Divisões, eliminando as subáreas e definindo temas de interesse para a estruturação de cada Divisão. A Divisão continua sendo chamada de Administração Pública e Gestão Social (APS), o que provoca certa confusão nos autores dos temas antes abrigados pela área APS-C, fazendo com que muitos trabalhos não tenham podido ser enquadrados nos 10 temas relacionados pela Divisão.

Em 2010, a mesma lógica de estruturação do congresso por temas de interesse é mantida, com pequenos ajustes na enunciação e descrição de cada tema, e com mais clareza na sua configuração. A Divisão volta a ser chamada novamente de Administração Pública (APB), na expectativa de congregar a comunidade acadêmica e de estudiosos desse campo específico.

Foram definidos oito temas de interesse que cobrem, de forma abrangente, toda a área da administração pública como campo de conhecimento, com assuntos que contemplam dimensões relacionadas com seus grandes eixos de estudo. Incorpora conceitos e dimensões relacionados com a própria noção de Estado, suas estruturas, atores, papéis, processos, relações e poder; com o governo e suas políticas públicas; e com a atuação de sua administração por

meio das organizações públicas, tratando tanto de aspectos externos às organizações públicas, quanto de questões intraorganizacionais e funções tipicamente administrativas e gerenciais. Desse modo, a área parece recuperar, novamente, uma identidade própria dentro do campo da administração, ainda que esse não seja um modelo completo e acabado, mas apenas um ponto de partida para sua construção.

6. Conclusão

Essa discussão sobre o campo da administração pública no Brasil e suas dificuldades já data de quase três décadas. Pouco tempo, sem dúvida, para a solidificação de um pensamento mais sistemático, que permita avançar na discussão e construção de paradigmas ou de um corpo conceitual e teórico próprio para a área. No entanto, já há tempo suficiente para se ultrapassar a fase de diagnóstico e começar a ensaiar algumas possibilidades acerca da área, ainda que não seja com propostas e definições elaboradas, pelo menos no sentido de lançar questões, provocar o debate e assumir posicionamentos.

Retomando a perspectiva de Bourdieu (2004) sobre campo de conhecimento, procurou-se entender, ao longo da sua trajetória, que elementos parecem significativos na conformação dessa área e da sua produção científica, tanto do ponto de vista da construção do conhecimento sobre administração pública no Brasil, quanto no que se refere aos agentes e organizações de produção, reprodução e difusão deste conhecimento. A partir do que se discutiu a propósito desses elementos ao longo deste trabalho, evidencia-se que:

- a) Há uma vinculação forte entre a produção científica da área e as agendas de governo, sem que a administração pública conseguisse desenvolver uma agenda de pesquisa própria para a área.
- b) A ausência de cursos específicos de administração pública em nível de graduação e também de pós-graduação reforça essa observação e reduz as possibilidades de crescimento da área.
- c) Como consequência da observação anterior, verifica-se que são poucos os grupos de pesquisas específicos em administração pública encontrados no país, o que deveria denotar que há poucos pesquisadores concentrados em pesquisas neste campo.

Dessas observações decorrem algumas questões que merecem reflexão:

- a) O atrelamento da formação e evolução do campo da administração pública a períodos da construção da estrutura burocrática do próprio Estado que, por sua vez, foi se construindo através de movimentos de reforma autoriza considerá-la uma “ciência escrava” e confirmar que assim ela deverá permanecer? De modo geral, o que se tem observado nas publicações em periódicos especializados e, sobretudo, nos Anais dos EnANPADs é que os estudos focados especificamente na administração pública, de autores filiados a esse campo, normal-

mente se limitam a descrever os episódios e eventos ocorridos, acerca dos quais se ensaiam algumas considerações e proposições. Traduzem, descrevem, mas não explicam. Trabalham com fatos; daí a intensa utilização de estudos de caso como metodologia de pesquisa na maioria deles, preocupando-se pouco com fenômenos sociais e suas articulações com esses fatos que lhes deram origem. A administração pública é, também, um jogo de atores e, nesses termos, a compreensão desse jogo dos atores é de fundamental importância para o entendimento de diversas questões, importando muito mais saber os porquês, as razões que motivaram tal ou qual decisão e ação, do que propriamente descrevê-la. A constatação, aqui, é a de que se estuda, se pesquisa e se discute sobre a formação da administração pública em seus diversos estágios e em suas três esferas, mas não se teoriza acerca da disciplina e da construção do campo propriamente dito.

- b) A existência de poucos cursos de graduação, que se desenvolvem com muitas limitações e dificuldades, sinaliza o desinteresse das instituições de ensino superior pela área por falta de priorização ou dos apelos (ou não) do mercado? Acrescente-se a isso o fato de que, para ser um servidor público, na maioria dos casos, não é necessário ter uma formação específica no campo da administração pública, como ocorre na maioria das profissões. Além do mais, não há, nas organizações públicas, políticas de recursos humanos que estimulem os servidores a ingressarem em cursos específicos na área, pela falta de perspectivas profissionais nessas organizações. Ou seja, não há necessidade de formar administradores públicos. Não há interesse nem estímulo por parte do governo na criação de escolas específicas para formação do seu corpo de servidores em qualquer nível.
- c) Como explicar a produção científica tão volumosa com trabalhos submetidos e aprovados para o EnANPAD e EnAPG, se há tão poucos grupos de pesquisa formalmente organizados, se há tão poucos cursos de pós-graduação específicos, não se consolida um arcabouço teórico e conceitual próprio e a disciplina se desenvolve ao sabor de eventos e episódios do momento no contexto nacional? As respostas podem ser encontradas, de um lado, nas indefinições da área e, em consequência, na permissividade consentida. Do outro lado, as explicações podem se situar no modo como a pós-graduação se estrutura, permitindo que os alunos e professores realizem pesquisas em áreas que muitas vezes não são a especialidade do programa, nem dos professores que orientam tais estudos. O aluno desenvolve um único trabalho e muitas vezes também o professor orienta aquele único trabalho na área da administração pública. Aparentemente os pesquisadores que se inserem nesse campo em geral não se limitam a ele, transitando em outras áreas, e apenas estudam sistematicamente a administração pública quando orientam tese ou dissertação. Isso impede, ou pelo menos dificulta, a construção de conhecimentos científicos cumulativos que possam auxiliar o desenvolvimento desse campo.

Diferentemente do Brasil, em outros países como na França, Espanha e Canadá percebe-se a existência de escolas específicas para formação de administradores públicos em nível de graduação e de pós-graduação. Não se trata de escolas com outros cursos entre os quais se

incluir a administração pública, mas escolas específicas para o ensino de administração pública. O caso da província do Québec é bastante sugestivo, pois possui uma escola em nível de graduação, mestrado e doutorado, exclusiva em administração pública, com unidades espalhadas em quatro das maiores cidades da província, sendo os casos mais destacados as cidades de Québec e Montreal. Interessante notar, nesse caso do Canadá, é que essas universidades são particulares, e, ainda que recebam subsídios do governo, possuem quantidade de alunos suficiente para continuarem ativas, funcionando e produzindo conhecimento. Essas notícias do campo da administração pública em outros países indicam a necessidade de desenvolver estudos não apenas no âmbito nacional, mas também internacional, ampliando, aprofundando e dando continuidade à reflexão apresentada nesse ensaio.

Para finalizar, cabe recuperar as características mais marcantes e evidentes da administração pública como campo de conhecimento no Brasil, inferidas a partir de vários estudos e nos diversos debates sobre a área: o campo é conservador, sem ser fechado; o campo é formalista, sem estar teoricamente estruturado; o campo é disciplinar, apesar de ser complexo; pode ser entendido como um campo científico, mas deve ser fundamentalmente aplicado; faz muito uso do senso comum e as pesquisas no campo geram um conhecimento impreciso e fragmentado.

Com tal quadro estabelecido, indaga-se se há alternativas, possibilidades, estratégias que podem auxiliar o desenvolvimento do campo da administração pública no Brasil. Quais seriam as possibilidades de emancipação desse campo? Ainda que não seja possível encontrar respostas prontas, algumas possibilidades podem ser sugeridas.

Em primeiro lugar, libertar-se da regular análise dos movimentos ocorridos no panorama público nacional e suas consequências, para compreender teoricamente o que justifica esses movimentos, explicá-los à luz das teorias existentes ou desenvolver teorias que os expliquem, talvez seja um primeiro passo. É preciso repensar a pesquisa e sua condição de submissão ou escravidão a esses movimentos. Em seguida, estabelecer mais claramente os limites disciplinares, procurando a determinação do objeto e dos temas, e a coerência teórica e metodológica de sua abordagem. O uso de conceitos que não são exclusivos da administração, com discussões elaboradas a partir de teorias desenvolvidas em outros campos, além da escassez de discussões de caráter teórico e metodológico mais aprofundado, distorce os contornos da disciplina, retirando-lhe a identidade. Reconhecer e aceitar a complexidade do campo é mais um passo em direção à sua emancipação para, enfim, flexibilizar os limites da disciplina, podendo, inclusive, pensá-la a partir da multi, inter, e até da transdisciplinaridade, ampliando seu objeto, multiplicando seus temas e admitindo diversas abordagens teóricas e metodológicas, mas sem mantê-la em estado de submissão.

Referências

ANPAD. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. *Programas associados*. Disponível em: <www.anpad.org.br/sobre_associados_programas.php>. Acesso em: 15 fev. 2011.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Cursos recomendados e reconhecidos*. Disponível em: <www.capes.gov.br/avaliacao/cursos-recomendados-e-reconhecidos>. Acesso em: 15 fev. 2011.

CNPq. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. *Diretório de grupos de pesquisa no Brasil: grupos em administração pública*. Disponível em: <www.dgp.cnpq.br/buscaoperacional>. Acesso em: 15 fev. 2011.

COELHO, Fernando S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cadernos EBAPE BR*, número especial, p. 1-21, ago. 2008.

COSTA, Frederico L. Prefácio a uma História da Administração Pública Brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXXII, Rio de Janeiro, 2008. Anpad, 2008. CD-ROM.

FADUL, Élvia; MAC-ALLISTER DA SILVA, Mônica A. Limites e possibilidades de abordagens inter, multi e transdisciplinares para as áreas temáticas de administração pública e gestão social e estudos organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 13, n. 3, p. 351-365, jul./ago. 2009.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio. R. Reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXXI, Rio de Janeiro, 2005. Anpad, 2005. CD-ROM.

FISCHER, Tânia. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, p. 11-20, 1993.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1984.

GAETANI, Francisco. O ensino da administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 92-119, out./dez. 1999.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <[www.http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse](http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse)>. Acesso em: 15 fev. 2011.

KEINERT, Tânia M. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume, 2000.

KEINERT, Tânia M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LE GOFF, Jacques. *A história nova*. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

MACHADO-DA-SILVA, Clovis; CUNHA, Vera C.; AMBONI, Nário. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica do Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XIV, Belo Horizonte, 1990. ANPAD, 1990. CD-ROM.

PACHECO, Regina S. Administração pública nas revistas especializadas — Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 63-71, out./dez. 2003.

SILVA, Lindomar P.; FADUL, Élvia. A produção científica na área de cultura organizacional dentro de organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 4, p. 651-669, 2010.

SOUZA, Antônio R.; ARAÚJO, Vinicius C. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 2, p. 59-96, abr./jun. 2003.

SOUZA, Celina. Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para debate. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 4, p. 43-61, 1998.

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul é doutora em urbanismo pela Université Paris XII — Institut d'Urbanisme de Paris, e coordenadora e professora do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Salvador/Brasil Laureate International Universities. E-mail: elvia@unifacs.br.

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva é doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e vice-coordenadora e professora do Núcleo de Pós-graduação em Administração da UFBA. E-mail: monica.macallister@ufba.br.

Lindomar Pinto da Silva é doutor em administração pela UFBA, professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Salvador/Brasil Laureate International Universities e professor da Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana. E-mail: lpsilva@sefaz.ba.gov.br.