



Administração Pública e Gestão Social
E-ISSN: 2175-5787
apgs@ufv.br
Universidade Federal de Viçosa
Brasil

Mezzomo Keinert, Tania Margarete
O Movimento “Campo de Públicas”: Construindo uma Comunidade Científica dedicada ao
Interesse Público e aos Valores Republicanos
Administração Pública e Gestão Social, vol. 6, núm. 4, octubre-diciembre, 2014, pp. 169-
176
Universidade Federal de Viçosa
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556450001>

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

O Movimento “Campo de Públcas”: Construindo uma Comunidade Científica dedicada ao Interesse Público e aos Valores Republicanos

“Public’s Field” Movement: Constructing a Scientific Community dedicated to Public Interest and Republican Values

Tania Margarete Mezzomo Keinert

Pós-Doutorado, Pesquisadora científica IV, Instituto de Saúde, Brasil, taniak@isaude.sp.gov.br
<http://lattes.cnpq.br/8708415377592545>

Resumo: Este artigo objetiva refletir sobre o movimento “Campo de Públcas”, enquanto área de estudos, ensino, pesquisa e prática profissional; indagando em que medida se caracteriza como uma “comunidade científica”, termo utilizado na acepção Kuhniana. Baseia-se em pesquisa teórico-empírica de base documental e bibliográfica. Inicialmente identifica-se um “paradigma emergente” relacionado ao “interesse público” e aos valores republicanos, como parâmetro delimitador de uma identidade coletiva assumida pelos próprios integrantes do movimento, que lhe dá características de uma comunidade científica em construção. Discute-se a trajetória histórica da área de ensino e pesquisa no Brasil, marcada por crises e redefinições, até iniciar seu processo de autonomização conquistando Diretrizes Curriculares Nacionais próprias. Em seguida discute-se teoricamente os conceitos de interesse público e republicanismo que dão sustentação à emergente comunidade científica. Ao final elencam-se alguns desafios e possibilidades colocados ao Campo de Públcas, no sentido de afirmar sua condição de comunidade científica.

Palavras-chave: Administração Pública, Paradigmas, Ensino e Pesquisa

Abstract: This article aims to reflect about the so called “Public’s Field (Campo de Públcas) movement, an area of studies, research and professional practice. It asks in what measure that movement characterizes itself as a “scientific community”, a Khun’s term. It is based in theoretical and empirical research, which includes documents and bibliography. At the beginning, it identifies the existence of an “emergent paradigm” related to public interest and republican values as the parameters of a collective identity assumed by the members of the movement, which gives them a characteristic of scientific community in construction. The historical trajectory of the area – which was taken by frequent crisis and redefinitions - is exposed, until it becomes autonomous. In sequence, it discusses the concepts of public interest and republicanism which gives theoretical substance to the scientific community in emergency. At least, it shows some challenges and possibilities to the “Public’s Field” in order to confirm its condition as a scientific community.

Key-Words: Public Administration, Paradigms, Education and Research

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

Introdução

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre o assim chamado “Campo de Públcas”, enquanto área de estudos, ensino, pesquisa e prática profissional; indagando em que medida se caracteriza como uma “comunidade científica”, termo utilizado na acepção Kuhniana, definida como unidade organizacional para analisar a forma como determinado grupo de estudiosos se identifica, se organiza, compartilha referenciais e interage com atores externos ao mundo acadêmico.

A pesquisa empírica que deu base a este estudo buscou recuperar documentos, eventos, fatos e ações relevantes para a recente constituição, no Brasil, do movimento assim denominado “Campo de Públcas” (definido a seguir e por vezes denominado simplesmente “Campo”), o qual é aqui tomado por uma possível comunidade científica. Identifica-se um “paradigma emergente” no referido “Campo”, relacionado ao interesse público e aos valores republicanos como parâmetro delimitador de uma auto-identidade assumida pelos próprios integrantes da comunidade em diferentes

momentos. Ao final elencam-se alguns desafios e possibilidades colocados ao Campo de Públcas, no sentido de afirmar sua condição de comunidade científica capaz de interagir com a sociedade e com os governos, de modo a contribuir com a produção, disseminação e aplicação de conhecimentos os quais, simultaneamente, permitam avançar as fronteiras da área de ensino e pesquisa, melhorar a qualidade da gestão pública e democratizar a relação Estado-sociedade.

A recente aprovação de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN’s) específicas para os cursos que compõe o Campo de Públcas pode ser considerada um marco a partir do qual os desafios desta comunidade de docentes, discentes, pesquisadores, gestores acadêmicos e profissionais podem, se enfrentados, consolidá-la como comunidade científica propriamente dita, multi/interdisciplinar e pluralista. Há que se superar, para que isto ocorra, obstáculos institucionais, políticos e até mesmo epistemológicos. Este estudo pretende contribuir com alguns elementos de resgate histórico, tanto no que tange à

Correspondência/Correspondence: Tania Margarete Mezzomo Keinert, Instituto de Saúde, Centro de Pesquisa. Rua Santo Antônio, 590 - 20. andar, Bela Vista, 01313902 - São Paulo, SP – Brasil, Telefone: (11) 31138519, Homepage: <http://www.isaude.sp.gov.br>



Avaliado pelo / Evaluated by review system - Editor Científico / Scientific Editor : Magnus Luiz Emmendoerfer
Recebido em 18 de julho, 2013; aceito em 26 de agosto, 2014, publicação online em 01 de outubro, 2014.

Received on July 18, 2013; accepted on August 26, 2014, published online on October 01, 2014.

produção científica e criação de novas linhas de formação na área, quanto à mobilizações e encontros acadêmicos que permitam vislumbrar o Campo de Públcas como possível comunidade científica, elencando, deste modo, perspectivas e possibilidades.

O trabalho é estruturado em três seções além dessa Introdução, sendo a primeira - O “Campo de Públcas” como Comunidade Científica; a segunda - Crise, Mudanças e Redefinições no “Campo de Públcas”; a terceira - O Interesse Públco e o Republicanismo como Paradigma Emergente e, por fim, a Conclusão - Perspectivas, Obstáculos e Possibilidades onde se discute os desafios para o “Campo de Públcas” consolidar-se como Comunidade Científica.

O “Campo de Públcas” como Comunidade Científica

O contexto de redemocratização vivido pelo Brasil a partir do final da década de 1970 com as mobilizações de trabalhadores e movimentos sociais até a conquista de eleições diretas e, especialmente, da participação da sociedade no processo Constituinte, vai-se delineando, teórica e empiricamente um novo modelo de Estado e, especialmente, uma nova relação Estado-Sociedade.

Destaque deve ser dado à promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual redefiniu o pacto federativo, descentralizando a gestão pública, especialmente para a gestão local; institucionalizou os direitos humanos, políticos e sociais, coletivos e difusos, além de acolher em seu texto os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana; abrindo espaço para a participação da sociedade na gestão pública através de vários mecanismos, dos quais destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas (Keinert, 2000; Paula, 2005; Oliveira, 2009).

A redefinição da esfera pública ocorrida especialmente a partir da nova constituição, com alterações evidentes no perfil e na demanda de formação acadêmico-profissional para o setor público do país leva ao crescimento da oferta de cursos de graduação em território nacional na macroárea de administração pública, levando ao surgimento de um movimento que denominou-se “Campo de Públcas”.

“Campo de Públcas” é uma expressão que vem sendo utilizada, há pouco mais de uma década, no Brasil, por coordenadores, professores, alunos e egressos de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públcas, Gestão de Políticas Públcas e Gestão Social. Refere-se ao campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como da pesquisa científica, **comprometido com o aperfeiçoamento democrático e republicano**. Tem como objetivo formar profissionais, gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o aperfeiçoamento da esfera pública, qualificação e melhoria da ação governamental e intensificação e ampliação das formas de participação democrática da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Compreende tanto as ações de governo quanto as de outros agentes públicos não-governamentais - sobretudo as organizações da sociedade civil. (Pires et al, 2012).

A expressão “Campo de Públcas”, a qual, pode, inicialmente, causar certa estranheza, - e a qual partir de agora denominaremos

também simplesmente “Campo”, foi concebida em oposição à estrutura das áreas de ensino e pesquisa cujas abordagens são majoritariamente “Empresariais”. Desta forma, o movimento denominado “Campo de Públcas” se fortaleceu na articulação em defesa de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) próprias; tendo na Carta de Balneário Camboriú, de 06 de agosto de 2010, e, posteriormente, na Carta de Brasília, de abril de 2013 - documentos firmados pelos participantes de encontros do “Campo” nas referidas datas e localidades - suas mais fortes manifestações. A conquista de DCN’s próprias para os Cursos de Administração Pública provocou resistências, especialmente as colocadas via recurso interpuesto pelo Conselho Federal de Administração (Brasil, Ministério da Educação, 2010; 2014; Pires et al. 2014).

Embora inicialmente o “Campo de Públcas” constituiu-se como um movimento apenas por autonomia no âmbito da gestão educacional e do exercício profissional, possui potencial, como campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e atuação técnica e política no âmbito das ciências sociais aplicadas, para consolidar-se como uma comunidade acadêmico-científica voltada para temas, problemas e questões relacionadas ao **interesse público, ao bem-estar social, à boa gestão da coisa pública, das relações Estado-sociedade civil e do republicanismo** (Pires et al. 2014).

O contexto no qual emerge o “Campo de Públcas” no Brasil confirma evidências empíricas levantadas em pesquisa quantitativa que avaliava características da produção técnico-científica em Administração Pública no Brasil (Keinert, 1994), posteriormente complementadas por pesquisa de cunho qualitativo (Keinert, 2000) as quais indicavam o início de um processo de autonomização da área de ensino e pesquisa em Administração Pública no Brasil, a partir dos anos 1990.

Note-se que no Brasil - diferentemente do que ocorreu nos Estados Unidos, a partir da década de 1970, onde *Management/Administration* sempre foram muito distintos de áreas como *Public Affairs*, *Public Administration*, *Public Management*, *Public Governance*, *Public Policy*, *Public Policy and Management*, *Public Service*, *Government and Public Sector*, *Public Issues*, dentre outros- a área de ensino e pesquisa em Administração Pública esteve vinculada, ao menos até o início dos anos 1980, de forma umbilical, à Ciência Administrativa.

O conceito de “Comunidade Científica”, por sua vez, é entendido na concepção de Thomas Kuhn a partir de seu famoso livro “A Estrutura das Revoluções Científicas”, como sendo uma unidade organizacional para analisar a forma como determinado grupo de estudiosos se organiza, se relaciona entre si, bem como a forma como interage com atores externos ao mundo acadêmico. Note-se que Kuhn não discute científicidade, o que é ciência ou não ciência, refere-se aos autodenominados “campos de conhecimento” em sentido amplo, sustentados pelos seus seguidores, ou, nos termos Kuhnianos, por sua “comunidade científica”.

Uma comunidade científica, nos termos Kuhnianos, constitui-se à medida que seus membros compartilham, em alguma medida, determinado paradigma. A produção científica e a organização acadêmica daí resultante não é a simples prática da verdade, mas aquilo que um grupo estabelecido entende e partilha como a melhor maneira de identificar e desenvolver temas de ensino e pesquisa. Citando Kuhn "a Comunidade Científica é um instrumento imensamente eficiente para resolver problemas ou quebra-cabeças definidos por seu Paradigma" (Kuhn, 1978, p. 208).

Interessante ressaltar, de antemão, a importância desse conceito às várias áreas da produção do conhecimento, como coloca Rorty (1996, p. 5) "... a essa altura, todas as Ciências Sociais passaram por um processo de 'Kuhnização' marcado por uma maior disponibilidade para admitir que não há um modelo único de pesquisa relevante num dado setor da cultura".

Daí decorre ser dinâmico o conceito de paradigma, o qual estabelece uma espécie de consenso intersubjetivo em uma comunidade de estudiosos influenciados não apenas por problemas internos à própria ciência, seus conceitos e métodos, mas também pelo momento histórico-social onde são produzidos. Esse consenso é estabelecido com base em valores, crenças, motivações inconscientes, estéticas, metafísicas, teológicas, emocionais e político-ideológicas, e vai determinar, por algum tempo, o que deve ser considerado autêntico problema no âmbito de determinado campo do saber.

Uma das características do **paradigma**, nas palavras do autor, é seu alcance ser "suficientemente sem precedentes para **atrair um grupo duradouro de partidários, afastando-os de outras formas de atividade científica**" (Kuhn, 1978, p.30) constituindo, portanto, uma **comunidade científica** (grifos nossos).

Esse consenso intersubjetivo é central na definição Kuhniana de "Comunidade Científica" dado que, conforme coloca o autor, "Paradigma é aquilo que os membros de uma Comunidade partilham e, inversamente, uma Comunidade Científica consiste em homens que partilham um Paradigma" (Kuhn, 1978, p. 220).¹ Isso garante a autoidentidade do Campo, uma certa cumulatividade interna ao paradigma e o estabelecimento de linhas de atuação comuns.

Note-se que o Paradigma compartilhado é aberto o suficiente para a resolução de problemas emergentes, o que dá à comunidade alguma flexibilidade para incorporar novos participantes, temas e questões, desde que dentro de uma certa delimitação paradigmática estabelecida pela própria comunidade.

Interessante notar, também, que por essa visão a ciência não se desenvolve de forma linear e evolucionista, mas sim em espiral e por rupturas, oscilando dentro de um espectro sociológico que vai de períodos de estabilidade a momentos de caos e reorganização, tentando dar respostas diferentes a momentos históricos com demandas diversas. Daí a noção kuhniana de incomensurabilidade entre os paradigmas, os quais não podem ser comparados entre si, dado que são diferentes em momentos históricos diferentes.

Para Kuhn a aceitação de um paradigma pode ser verificada empiricamente pelo surgimento de revistas especializadas com corpos editoriais, pela realização de novos eventos acadêmico-científicos, pela criação de novos cursos universitários e de capacitação, pelas publicações de livros didáticos e pela formação de associações acadêmicas e científicas, etc.; este último o caso do "Campo de Públcas".

Além disso, **um paradigma é baseado em uma linguagem comum, cujos sentidos são entendidos pelos membros da comunidade**, garantindo uma comunicação relativamente não problemática, dado que baseada em um **certo grau de consenso**. Esse aspecto foi colocado por Kuhn (1977) - em resposta aos críticos sobre sua formulação inicial do conceito de Paradigma - na obra *"Second Thoughts on Paradigms"* onde o autor detalha o conceito amplo de paradigma em dois aspectos bastante distintos: exemplares e matrizes disciplinares.

Exemplares são as tipologias de solução de problemas concretos aceitas pela comunidade científica. **Matrizes disciplinares**, por sua vez, são os elementos compartilhados que explicam o **caráter relativamente não-problemático da comunicação e a relativa unanimidade de julgamento profissional** subsistente numa **comunidade científica**. Neste trabalho exploraremos a segunda forma de entender o paradigma, aproximando-o da noção de **identidade coletiva** e de consensos intersubjetivos, os quais constituirão, por sua vez a Comunidade Científica.

Como coloca no seu posfácio de 1987 ao famoso livro "A Estrutura das Revoluções Científicas": "para os nossos propósitos atuais, sugiro 'matriz disciplinar': 'disciplinar', porque se refere a uma **posse comum aos praticantes de uma disciplina particular**; 'matriz', porque é **composta de elementos ordenados de várias espécies**; cada um deles exigindo uma **determinação mais pormenorizada**" (Khun, 1987, p. 226, grifos nossos).

Assim, o conceito de paradigma envolve "exemplares" e "matrizes disciplinares", nas palavras de Kuhn, "um sentido de paradigma é global, abrangendo **todos os compromissos compartilhados por um grupo científico**, o outro isola **um tipo particularmente importante de compromisso** e é, portanto, um subconjunto do primeiro" (Khun, 1987, p. 460).

Burrell e Morgan (2008) e Morgan (2007), apoiando-se na definição Kuhniana, conceituam paradigma como um conjunto de formulações metateóricas sobre as quais é desenhado um quadro de referência que define uma visão de mundo partilhada por uma comunidade de estudiosos. Andion (2012) em interessante estudo teórico sobre as mudanças de paradigmas na área de Administração Pública, e, utilizando o referencial dos autores acima citados, reconhece que

as correntes que emergem nas últimas décadas, como a Pluralista e a do Novo Serviço Público vêm lançar novas bases de compreensão da **administração pública e reconfigurar a sua identidade enquanto campo científico**. (...) Fazendo isso, elas trazem à tona novos pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos

para o campo, promovendo o seu enriquecimento (Andion, 2012, p.15, grifos nossos).

Percebe-se que há um conjunto de elementos no desenvolvimento do “Campo de Públicas” no Brasil que permite caracterizá-lo como comunidade científica, na acepção kuhniana, dado que seus atores estão consolidando a fase de movimento por identidade contra a condição de subárea de Administração e avançando para um tipo de atuação claramente acadêmico-científica, em torno dos temas identificados como próprios ao longo do movimento, embora provavelmente a condição de movimento deva perdurar até que as resistências e dificuldades colocadas ao campo quanto à regulação educacional e regulamentação do exercício profissional permaneçam. Tais desafios colocados, simultaneamente, pela condição de movimento e de comunidade acadêmico-científica apresentam-se embrionariamente dentro do Campo de Públicas, o que abre a possibilidade de serem construídos conjuntamente.

Oportuno introduzir aqui o conceito de identidade coletiva enquanto processo de construção de significados por determinado grupo social, o qual possui paralelismos com o conceito de paradigma. Castells (2010) propõe uma distinção de formas e origens da construção de identidades: a identidade legitimadora, a de resistência e a de projeto. Resumidamente, a primeira, a identidade legitimadora é produzida e reproduzida por instituições dominantes, com o intuito de racionalizar e ampliar a influência de um campo sobre os atores sociais. Já a segunda, a identidade de resistência é criada por atores sociais que se encontram em posições socioinstitucionais subalternas e contraditórias em relação à lógica hegemônica. Por fim, a identidade de projeto manifesta-se quando os atores sociais desenvolvem uma nova identidade, estabelecendo algum nível de consenso, e com capacidade de redefinir a posição deste coletivo na sociedade - e, até, de transformar a sociedade.

Estudo empírico recente de Gonçalves (2014) reconhece a existência de uma identidade ainda de resistência no movimento “Campo de Públicas”, porém esclarece que esta está rumando, efetivamente para a identidade de projeto, confirmando assim a tese que aqui está-se defendendo.

Neste sentido, o XIV Fórum de Professores e Coordenadores dos Cursos do Campo de Públicas realizado neste ano (2014), no Rio de Janeiro, deu importantes passos tanto na direção de consolidar as conquistas do movimento até o momento, como, por exemplo, o estabelecimento das DCN's e sua regulamentação; quanto na construção de uma comunidade científica com identidade própria que alavanque as concepções disciplinares do ensino e da pesquisa. Esta construção será feita através de encontros científicos, sendo que o primeiro já está em organização, o que referenda, mais uma vez o estabelecimento de uma comunidade científica em construção.

Crise, Mudanças e Redefinições no “Campo de Públicas”

Num Campo da área de Ciências Sociais Aplicadas, como o de Públicas, as mudanças no contexto histórico, social e institucional são altamente relevantes, dado que o conhecimento científico, na vertente pós-positivista, aqui assumida, não se desenvolve independentemente da sociedade na qual é produzida.²

Não por acaso os anos 1980 foram considerados um marco de mudanças em vários estudos que tinham como objetivo analisar o “Campo de Públicas” (embora não exatamente com este nome). Trabalhos pioneiros na avaliação deste campo, como o de Fischer (1984) e Machado-da-Silva, Amboni e Cunha (1989) sinalizavam tratar-se de um período de crise caracterizada por fragilidades e fragmentação.

O Campo de Públicas perde sua identidade notadamente administrativa, que o marcava desde os anos de 1930 e passa a dar espaço a novos atores e questões sociais. Isso leva à necessidade de novos aportes teórico-conceituais, os quais, a partir dos anos de 1980, passam a ser incorporados especialmente da Ciência Política (Keinert e Laporta, 1994; Souza, 1998; Candler, 2002; Paula, 2005; Farah, 2011).

A área de conhecimento apresentou homogeneidades e mudanças em seus *locus e focus*³, de acordo com a periodização estabelecida com base em estudos quantitativos das principais publicações da área, tais como os de Keinert e Laporta (1994), Keinert (1994) e Keinert e Vaz (1994). Estes estudos foram corroborados, em alguma medida, por Gaetani (1999), Candler (2002), Paula (2005), Fadul (2010), Cançado et. Al. (2011), Farah (2011), Andion (2012), (Schommer, 2014), dentre outros.

Os mencionados estudos sistematizados por Keinert (1994), anteriormente citados, identificaram quatro fases no desenvolvimento do Campo, as quais Candler (2002), aponta similaridades entre esses períodos relacionados à produção brasileira em Administração Pública e os constantes na *Public Administration Review*. Os períodos identificados são, respectivamente: 1- Administração Pública como Ciência Jurídica (1900-1929); 2- Administração Pública como Ciência Administrativa (1930-1979); 3- Administração Pública como Ciência Política (1980-1989); 4- Administração Pública como Administração Pública (1990 - ...)

Posteriormente, foi realizada pela autora uma releitura dos trabalhos que estabeleceram as periodizações acima apresentadas, baseadas em análise quantitativa, agora utilizando-se de metodologia qualitativa (análise de conteúdo) Keinert (2000), tornado possível reagrupá-las em grandes períodos relacionados às mudanças ocorridas no conceito de público, tomando-o como referencial paradigmático para o campo, conforme se explicita abaixo e na Figura 1.

- O Paradigma do Públco enquanto Estatal (1930-1979) Caracterizado por uma relação Estado-Sociedade “estadocêntrica” e um estilo de gestão burocrático, esse paradigma emerge da análise efetuada na produção científica do Campo onde se percebe que, durante aproximadamente 50 anos,

havia um consenso sobre o conceito de público que levava a definir-se como autêntico problema do campo de Administração Pública o estudo do aparelho do Estado (*locus*) através de uma ótica predominantemente administrativa (*focus*).

Esse entendimento seria questionado especialmente pelas discussões em torno da chamada "Crise do Estado", nos anos de 1980, o que instauraria a disputa entre vários candidatos a paradigma e forçaria a emergência de um novo consenso. Esse momento de crise se reflete nas publicações do Campo, que passa a incorporar enfoques diferenciados dos administrativos, tradicionalmente utilizados, buscando novos referenciais especialmente na Ciência Política. Fato relevante, em termos de gestão, é o surgimento do Programa Nacional de Desburocratização (PND), em 1979, colocando questionamentos ao excesso de mecanismos formais e supostamente "neutros" de controle e gestão.

- O Paradigma Emergente: O Público enquanto "Interesse Público" (1990-...)

Os estudos de Administração Pública passam então a não mais restringir-se ao aparelho do Estado e à burocracia governamental, mas a estender-se a uma série de atores

envolvidos com questões e assuntos públicos (multiplicidade de *locus*); através de um enfoque político-organizacional. A relação Estado-Sociedade torna-se sociocêntrica, dado que o conceito de público extrapola os limites do estatal tornando-se mais amplo que este último, uma vez que a sociedade passa a participar na definição e gestão das políticas públicas, bem como assume parte das ações públicas através da formação de entidades e associações do chamado terceiro setor ou setor público não-estatal, através de mecanismos de gestão social e coprodução dos bens públicos. O conceito de público vinculado ao interesse público assume uma multiplicidade de atores, formas jurídicas, contratuais e gerenciais. Note-se que, nesse último aspecto, a produção acadêmica debruça-se sobre um novo estilo de gestão, aqui denominado "pós-burocrático" –dado que em construção – o qual alia a competência técnica e a inovação, a busca de eficiência e eficácia, as formas participativas de decisão e mecanismos de controle social direto (audiências públicas, plebiscitos, fóruns, conselhos, orçamentos participativos etc.). A proposta de desburocratização continua, reativando-se, inclusive, o PND, agora denominado GESPUBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.⁴

Figura 1 – Referencial Analítico

Paradigmas Conceitos de Público	Paradigma do Público enquanto Estatal (1930-1979)	a n o s 8 0 C R I S E	Paradigma Emergente: O Público enquanto "Interesse Público" (Pós-90)
	Relação Estado-Sociedade		Estadocêntrica
	Estilo de Gestão Pública		Burocrática

Fonte: Keinert (2000, p. 209)

A preocupação com uma gestão participativa e mais aberta à sociedade é um dos elementos-chave dessa nova relação estado-sociedade. Trabalho recente de Schommer et al. (2014), analisa "Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial)", utilizando-se do referencial desenvolvido por Keinert (2000) especialmente no tocante à relação Estado-sociedade: Estadocêntrica e Sociocêntrica. Os autores concluem que a Conferência é parte do amadurecimento democrático brasileiro, que inclui a abertura do Estado e a participação social nas decisões e no controle público, em novos arranjos institucionais e de governança - típicos do padrão sociocêntrico. Acrescentam que, na prática, porém, vive-se uma transição do padrão estadocêntrico para o sociocêntrico, dado que a governança pública ocorre em múltiplas interações com a

sociedade, e os órgãos do Estado, nesse novo contexto, por vezes, "não sabem exatamente como atuar".

Tal perspectiva corrobora o colocado por Keinert (2000, p.92) onde reconhece que essa nova configuração

expressa-se por uma visão pluralista em termos de atores políticos e sociais, o que inclui, além de uma vasta rede de novos agentes, obviamente, o Estado Democrático. Contempla, ainda, uma forte conotação valorativa, no sentido de recuperar a dimensão ética do desenvolvimento, resgatando o ser humano como seu verdadeiro objetivo.

É neste contexto governamental de mudança e neste contexto acadêmico de crescimento e diversificação da formação de pesquisadores e profissionais que, a partir dos anos 2000, se dá a emergência do "Campo de Públcas" (Pires et. al. 2014) enquanto um movimento voltado, inicialmente, à autonomização da

disciplina de Administração Pública, e, posteriormente à construção de uma identidade de “projeto” que dará sustentação para rumar no sentido de constituir-se em uma Comunidade Científica hoje conhecida por “Campo de Públcas”.

O Interesse Público e o Republicanismo como Paradigma Emergente

Isso posto identifica-se um possível consenso no Campo de Públcas ligado ao “interesse público” seja ele garantido pelo Estado, por organizações da sociedade civil ou através da participação efetiva dos próprios cidadãos, destacando aspectos ligados ao bem comum, à gestão democrática e eficiente da coisa pública.

Nas palavras de Salm e Menegasso (2012):

A administração pública é um conjunto de estratégias em ação focada na governança pública e na **coprodução do bem público**. Entre essas estratégias em ação podem-se citar as organizações burocráticas públicas, as organizações sem fins lucrativos que produzem ou coproduzem serviços públicos e todos os demais arranjos comunitários que estão a serviço da **produção do bem comum**. (grifos nossos)

Assim, o ponto de contato das áreas do “Campo de Públcas”: Administração Pública, Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas, Políticas Públicas e Gestão Social seria o interesse público e o republicanismo, paradigma amplo que necessita de aprofundamento teórico e debate político na Comunidade do Campo.

Na acepção jurídica o termo interesse público figura como uma forma de regulamentação estatal e normativa da administração pública. Todo direito administrativo é construído sobre dois pilares básicos: **a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, e a indisponibilidade do interesse público**, ou seja, esse não pode ser negociado nem é opcional, é imperativo (Barroso, 2005).

Uma aproximação teórica pode ser feita pelo conceito de “**interesse público bem compreendido**” conforme definição clássica de Tocqueville em sua obra “A Democracia na América”, o qual é relacionado aos regimes democráticos, enfatizando o associativismo, as possibilidades de autogoverno e a busca de soluções para as questões coletivas, o que resultaria na publicização do espaço privado e no fortalecimento da busca do bem público pelo Estado através do fortalecimento da participação social.

Nesse sentido, torna-se central na delimitação do “Campo de Públcas” a discussão sobre o interesse público nos espaços estatal e não-estatal iniciada por Bresser Pereira e Grau (1999) entendendo-se por público não-estatal organizações ou formas de controle “públcas” dado que voltadas ao interesse coletivo, sem, no entanto, fazerem parte do aparelho do Estado. Isso amplia os agentes, atores e o espaço de atuação do Campo à medida que além do estatal, que é, em princípio, público, incorpora-se esse último, que é mais amplo que o primeiro, como objeto de estudos do “Campo de Públcas”.

Uma **discussão conceitual sobre interesse público** é o tema do bem fundamentado estudo apresentado no EnAPG de 2012 por Vânia Aparecida Rezende de Oliveira e José Roberto Pereira. Neste trabalho advoga-se as possibilidades de se alcançar uma “convergência de interesses entre os setores estatal e não-estatal, ao considerar que o interesse público está presente nas ações de ambos e que cada setor tem claramente definido seus papéis de caráter público”. Além da radicalização da publicização do Estado através do controle social e da participação popular efetiva no processo político, a ampliação do público no espaço não-estatal legitima cada vez mais as ações da sociedade como protagonista da democracia deliberativa, com distribuição mais equitativa de poder. Dessa maneira a temática do interesse público, do sentido republicano e do “ethos público” passa a ser ponto de convergência nos estudos sobre as ações do Estado e da sociedade civil; e até mesmo nas relações da esfera pública com o mercado.

Pensar no interesse público como valor republicano é um exercício que remete a um esforço além do conceitual. Para Vianna e Carvalho (2000) o tema da república remete a uma construção histórico-processual percebida como um resultado de um longo caminho de democratização da esfera pública. Para Habermas (2003), um conceito de “público” teoricamente claro e empiricamente aplicável só pode ser ganho a partir da mudança estrutural da esfera pública, envolvendo a política, a opinião pública e a relação estado-sociedade.

Oportuno salientar, ainda, o que consta na Carta de Brasília, editada por ocasião do IX Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públcas (2013), dado que contém uma definição do Campo de Públcas pactuada pela própria comunidade acadêmica nas discussões, debates e deliberações nesse Fórum realizadas, a qual enfatiza o compromisso da Comunidade Acadêmica com o interesse público.

O Campo de Públcas é o campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como da pesquisa científica, comprometido com a **consolidação democrática**. Tem como objetivo formar profissionais, gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o **fortalecimento da esfera pública**, a qualificação e melhoria da ação governamental e a intensificação e ampliação das formas de participação da sociedade civil na **condução dos assuntos públicos**. Compreende tanto as ações de governo quanto as de outros agentes públicos não governamentais, sobretudo as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. (grifos nossos)

Esse consenso em torno de uma visão ampla - relacionada ao interesse público e ao republicanismo, aliada à coesão em torno da necessidade de uma maior autonomia e uma melhor definição das fronteiras do “Campo de Públcas” - foi decisivo na formulação, encaminhamento e mobilização para a aprovação das DCN’s próprias, distinguindo-se do enfoque administrativo clássico e fortalecendo a identidade própria do Campo, conforme consta no excerto do próprio Parecer CNE/CES nº 266/2010

[...] a distinção entre a Administração no sentido amplo e a Administração Pública e Políticas Públicas, não reside

apenas na terminologia. Seus conteúdos principais, objetivos e fontes orientadoras estão associados às características, questões relativas ao Estado e à arte de sua governança operacional, bem como aos fundamentos lógicos, éticos e políticos da vida pública, sem olvidar as permanentes questões da eficiência, organizações complexas e burocracia, racionalidade e reforma, níveis de governo, partição de poderes, representação e representatividade, interesses privados e políticas públicas, clientelismo e corporativismo na vida pública brasileira, políticas públicas e administração em perspectiva comparada. Direito, Administração e Política, enfim, **uma gama de assuntos e fundamentos disciplinares que claramente fazem da Administração Pública uma disciplina própria.** [...] (grifos nossos)

Assim, conforme advogava Henry (1975), a disciplina necessitava de uma certa “autonomização” em relação à predominância do enfoque administrativo, para fortalecer-se e superar a polarização entre política e administração, essa última inicialmente influenciada pelas Teorias Clássica e da Administração Científica, as quais preconizavam a existência de princípios gerais válidos para a administração de “qualquer organização”, fosse ela pública ou privada. Advogava-se, ainda, a neutralidade técnica baseada na “identidade de interesses” e na visão unicista, ao estilo da “one best way” – a maneira correta e científica de administrar – e da “unidade de comando” de Fayol. Havia, ainda, a crença na necessidade de separar planejamento e execução, justificando a concentração de poder na cúpula das organizações hierárquicas e centralizadas. Isso significou **a perda da referência à dimensão “pública” da administração pública**, entendida até então, sobretudo, como um “lugar” — o “interno” à administração estatal, ocupado pela burocracia governamental. Esta perda de referência atingia, ainda, um outro aspecto fundamental à identidade da disciplina — **o referente a valores e ao interesse público** (Henry, 1975, grifos nossos).

Conforme destaca Farah (2011:18)

a regulamentação estatal da formação em administração, tendo como referência o estabelecimento de requisitos para a profissão de administrador, acabou de consolidar a associação entre a formação em administração pública e a em administração de empresas, desde esta época, contribuindo para fortalecer o paradigma da ciência administrativa, que **separa administração e política**, e para **diluir a identidade** da formação em administração pública. (grifos nossos)

Coloca-se, desta forma, a exigência de que o paradigma emergente consolide estas mudanças, adotando valores de uma cultura democrática, e aperfeiçoe, ao mesmo tempo, os instrumentos de gestão, inovando e criando novas possibilidades, especialmente a partir de critérios éticos, da democratização da informação e do envolvimento da população (Keinert, 1994).

Reafirma-se, portanto, o consenso em torno do interesse público e dos valores republicanos como Paradigma Emergente no “Campo de Públcas”, inclusive colocado expressamente na Carta de Brasília (2013) e, posteriormente, na Resolução 266 CNE\CES (2010), ao estabelecer referenciais analíticos e objetos de estudo para os cursos do campo de públicas.

Conclusão: Perspectivas, Obstáculos e Possibilidades

Conclui-se que o movimento “Campo de Públcas” reúne condições para, simultaneamente à sua consolidação como tal, construir sua identidade de comunidade científica, baseada num paradigma compartilhado que cria um consenso em torno do interesse público e do ethos republicano.

Além do desafio de sua institucionalização, garantindo as características de organização flexível, aberta e horizontal; o “Campo” necessita aprofundar a reflexão sobre seus objetos de estudo, sua composição multi\interdisciplinar, suas características técnicas e políticas, sua abordagem teórico-prática da realidade através do incremento do ensino e da pesquisa voltados para a produção de conhecimento que contribua para a sua autonomização.

A integração das áreas ensino e pesquisa, de graduação e pós-graduação, bem como de discentes e docentes irá contribuir sobremaneira para a superação das características de movimento de caráter corporativo para adquirir a condição de comunidade acadêmico-científica.

O mapeamento e o estímulo à produção científica que tenha como objeto de estudo o paradigma emergente no “Campo” baseado no interesse público e no ethos republicano contribuirá para dar respostas às demandas da sociedade e do Estado brasileiros para construir uma gestão pública democrática e participativa.

REFERÊNCIAS

- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPÉ.BR*, 10(1), 1-19.
- Barroso, L. R. (1978). *Prefácio à obra "Interesses Públcos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Príncípio de Supremacia do Interesse Públco"*. Rio de Janeiro: Lumen Júris.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado em 01 janeiro, 2013, de <http://www.planalto.gov.br>
- _____. (2014). Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. *Resolução CNE/CES nº 1*, de 13 de janeiro de 2014. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Recuperado em 14 maio, 2014, de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20138&Itemid=866.
- _____. (2013). Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Recurso contra o Parecer CNE/CES nº 266/2010*, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública, bacharelado. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 2013, seção 1, p. 117.
- _____. (2014). Ministério da Educação. *Sistema e-MEC*. Brasília, DF, 2014. Recuperado em 25 janeiro, 2014, de <http://emec.mec.gov.br>
- Bresser-Pereira, L. C. & Grau, N. C. (Orgs.). (1999). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV.
- Cancado, A. C., Pereira, J. R., Tenório, F. G., Rigo, A. S. & Oliveira, V. A. R. (2011). Gestão social: conhecimento e produção científica nos ENAPEGs 2007-2010. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, 3 (2), 115-137.
- Candler, G. G. (2002). Particularism versus universalism in the Brazilian Public Administration Literature. *Public Administration Review*, 62, 298-306.
- Castells, Manuel (1999). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol.3, São Paulo: Paz e Terra.
- Castells, Manuel (2010). *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- Fadul, E., Silva, L. P. & Cerqueira, L. S. (2010). Uma análise do campo da administração pública através da produção científica. *Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*, Vitória, ES, Brasil, 4.
- Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 45(3):813-36.
- Fischer, T. (1984). Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, 24(4), 278-288.

- Gaetani, F. (1999). O ensino de Administração Pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 95-119.
- Gonçalves, S. F. C. (2014). Campo de Públcas: Um Estudo sobre a Constituição do Movimento à Luz da Noção de Identidade. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Alfenas, Varginha, MG, Brasil.
- Henry, Nicholas (1975). Paradigms of Public Administration, *Public Administration Review*, July/Aug. 35, 378-86.
- Keinert, T.M.M. (2006). Administração: Uma Ciência Infantil? *Cadernos Ebape*, v.4. n.2, 1-6.
- Keinert, T. M. M (1994). Paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*, 34(3), 41-48.
- Keinert, T. M. M. (1999). *Do aparelho estatal ao interesse público: crise e mudança de paradigmas na produção técnico-científica em administração pública no Brasil (1937-1997): análise de conteúdo dos artigos publicados na Revista do Serviço Público (1937-...) e Revista de Administração Pública (1967-...)*. Tese (doutorado), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Keinert, T. M. M. (2000). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. (2007, 2a ed.) São Paulo: Annablume: FAPESP.
- Keinert, T. M. M (1996). *Análise das propostas dos cursos de administração pública no Brasil em função da evolução do campo de conhecimento* (Relatório de Pesquisa/1996), São Paulo, SP, Série Relatório de Pesquisa, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas.
- Keinert, T. M. M. & Laporta, C. B. (1994). A RAP e a evolução do campo de Administração Pública no Brasil (1965-92). *Revista de Administração Pública*, 28(1), 5-17.
- Keinert, T. M. M. & Vaz, J. C. (1994). Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). *Revista do Serviço Público*, 118(45), 9-42.
- Kuhn, T. S. (1977) *Second Thoughts on Paradigms*. In Suppe, F. The Structure os Scientific Theories. Illinois, University of Illinois Press.
- Kuhn, T. S. (1978). A Estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo, Perspectiva, 2^a. Ed.
- Kuhn, T. The Essential Tension. Selected Studies in Scientific Tradition and Change. The University of. Chicago Press. Chicago and London.
- Morin, E. (2011). Introdução ao Pensamento Complexo. Porto Alegre: Editora Sulina.
- Nicolescu, B. (1999). O Manifesto da Transdisciplinaridade. São Paulo: Triom.
- Oliveira, V. A. R. de & Pereira, J. R. (2012). O público estatal e não estatal na delimitação do campo da gestão pública. *Anais do Encontro Nacional de Administração pública e Governança*, Salvador, BA, Brasil, 5.
- Oliveira, V. A. R. de. (2013). Interesse Público e Democracia: os Pilares da Esfera Pública e da Res Publica. *Anais do Encontro Nacional da Associação de Programa de Pós-Graduação em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 37.
- Oliveira, V. A. R. de. (2009). *Sociedade, Estado e administração pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras - MG*. Tese (doutorado), Universidade Federal de Lavras, Lavras, Minas Gerais, Brasil.
- Paula, A. P. P. de (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV.
- Paula, A.P.P. de (2005). Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. *Revista de Administração de Empresas*, jan-mar, p. 36-49 recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05>.
- Pires, V. A. et al. (2014). Dossiê - Campo de Públcas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126.
- Pires, Valdemir et al. (2012). *Campo de públcas: campo de formação, pesquisa e atuação profissional que congrega os cursos de graduação em administração pública, gestão pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas e gestão social*. Recuperado em 10 julho, 2014, de: campodepublicas.wordpress.com/about/.
- Rorty, Richard (1996, 06 de outubro). Um Mestre Iconoclasta. Folha de São Paulo, Mais!, p. 5-10. In Novos Estudos CEBRAP, (36), 116-120.
- Schommer, P. C., Dahmer, J. & Spaniol, E. L. (2014). Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1^a Conferência Nacional sobre Transparência eControle Social, Consocial. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(1), jan-mar, 35-47
- Salm, J. F & Menegasso, M. E. (2012, novembro). O curso de administração pública em tempos de coprodução do bem público e de governança pública: proposição e referências. *Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança*, Salvador, BA, Brasil.
- Santomé, J. T. (1998). Globalização e interdisciplinaridade: o currículo integrado. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Souza, C. Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para o debate. *Revista de Administração Pública*, 32(4), 32(4):43-61 Jul./Ago.
- Vianna, L. W. & Carvalho, M. A. R. (2000). República e civilização brasileira. In: Bignoto, N. (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: UFMG.

¹ Cronologicamente, a perspectiva de Kuhn é pioneira. Posteriormente temos Bourdieu, leitor e crítico de Kuhn, depois Latour e Woolgar, leitores e críticos de ambos, e, por último, Knorr-Cetina, leitora e crítica de todos. Em trabalho posterior poderão ser discutidas outras abordagens e contribuições teóricas ao estudo do “Campo de Públcas” com uma perspectiva histórico-filosófica da Ciência.

² As doutrinas centrais do positivismo como a cumulatividade e o evolucionismo são questionadas pelas ideias de Thomas Kuhn, argumentando que não apenas teorias individuais, mas toda a visão de mundo da comunidade científica deve mudar em resposta às novas evidências surgidas no campo de conhecimento, bem como às mudanças no contexto social mais amplo. Para essa discussão ver Laudam, L. Et all. “Mudança Científica: Modelos Filosóficos e Pesquisa Histórica”, Estudos Avançados, 7 (19), 1993.

³ Segundo Golembiewski – *locus* (objeto empírico estudado – *institutional where*) e *focus* (instrumental teórico utilizado – *specialized what*). A proposição inicial do autor foi publicada em “*Public Administration as a Field: Four Developmental Phases*”, Georgia Political Science Journal, Vol. 2, (Spring, 1974) pp 21-49; e posteriormente desenvolvida em “*Public Administration as a Developing Discipline*”, New York, Decker, 1977. Henry, N. em “*Paradigms of Public Administration*”, *Public Administration Review* 35 (July, 1975) também vale-se dos conceitos de Golembiewski.

⁴ Ver Brasil. Ministério do Planejamento. GESPUBLICA. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/folder_rnp - Acesso em 16.08.14