

Ensaaiando Explicações e Explorando Caminhos para o Campo da Administração Pública

Autoria: Élvia Fadul, Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva, Lindomar Pinto da Silva

Resumo

Esse artigo tem como objetivo geral refletir sobre a administração pública como campo de conhecimento, o que se desdobra nos seguintes objetivos específicos: analisar o campo e indicar estratégias para seu desenvolvimento. Para a estruturação da análise, adota-se o conceito de campo do conhecimento de Bourdieu (2004), como um microsocismo social relativamente autônomo e composto de conhecimento, agentes, instituições, estas últimas aqui interpretadas como leis e também como organizações que realizam essas leis e congregam os referidos agentes. Sob esse conceito, estrutura-se a análise do campo da administração pública sob dois eixos: do conhecimento sobre administração pública relacionado ao contexto social; e do processo de configuração e a configuração atual do campo da administração pública nas dimensões do ensino e da pesquisa. O segundo eixo é então subdividido em duas dimensões, o do ensino e o da pesquisa. No primeiro eixo, analisa-se o conhecimento produzido, reproduzido e difundido sobre administração pública, considerando a relativa influência do contexto social sobre o campo e, de certa forma, a relativa autonomia do campo em relação ao contexto social. No segundo e no terceiro eixos, são analisados o processo de configuração e a configuração atual do campo da administração pública nas 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, mas, também, sem ignorar as organizações que são seus objetos e envolvem sujeitos do conhecimento sobre administração pública. O estudo evidencia as características mais marcantes do campo da administração pública, para indagar se há alternativas, possibilidades, estratégias que podem auxiliar o seu desenvolvimento, e quais seriam as possibilidades de sua emancipação. Destaca, em primeiro lugar, a necessidade de se libertar da regular 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 explique. Indica que é preciso repensar a pesquisa e a sua condição de submissão ou escravidão a esses movimentos. Ainda sugere a necessidade de se estabelecer mais claramente os limites disciplinares, procurando a determinação do objeto e dos temas, e a coerência teórica e metodológica de sua abordagem. E, em seguida, avança no sentido de que se deve, também, aceitar a complexidade do campo para, enfim, ser capaz de flexibilizar os limites da disciplina, podendo, inclusive, pensá-la a partir da multi, inter, e até transdisciplinaridade, ampliando seu objeto, multiplicando os temas e admitindo diversas abordagens teóricas e metodológicas, sem mantê-la em estado de submissão. Neste sentido, um esforço da comunidade acadêmica, aberta para o encontro e o diálogo entre os pesquisadores, se faz necessário.

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 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 historicamente foi estruturada, no país, em duas grandes vertentes – pública e de empresas, – pode-se afirmar que a administração pública deveria comportar, pelo menos, a metade do que se pode considerar como campo de estudo daquela disciplina.

Por razões diversas – 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 orçamento governamental. De modo geral, do ponto de vista da produção científica a área 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 ser colocados dentro do campo da administração.

A partir dessa percepção, busca-se, neste artigo, empreender uma reflexão sobre a administração pública como campo de conhecimento, elaborada sob o duplo objetivo de analisar o campo e, em paralelo, indicar estratégias para seu desenvolvimento.

Para essa reflexão, adota-se o conceito de campo de Bourdieu (2004), definido como "universo", que compreende não apenas o conhecimento, mas, também, "os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem" (p. 20) esse conhecimento. O campo de conhecimento identificado como científico é 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, p. 20-21).

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, p.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".

Conceitua-se, então, administração pública, como um campo de conhecimento que: compreende conhecimento sobre administração pública, ainda que se tenha dificuldade de identificar esse conhecimento, e compreende também agentes e organizações de produção, reprodução e difusão do conhecimento sobre administração pública. Sob esse conceito, admite-se a relativa autonomia do campo da administração pública. Longe de se constituir como "ciência pura", o conhecimento sobre administração pública é claramente influenciado pelo seu contexto social, bem como sem se acomodar à condição de "ciência escrava" ao resistir às pressões sociais, esse conhecimento atende e ignora as demandas sociais, respondendo de acordo com suas possibilidades e limitações.

Nessa concepção do campo, analisa-se inicialmente 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, - 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 Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, ANPAD), mas, também, sem ignorar as organizações que são seus objetos e envolvem sujeitos do conhecimento sobre administração pública.

O artigo inicia discutindo a formação do campo da administração pública e o desenvolvimento do conhecimento produzido relacionando-o ao seu contexto de produção. Em seguida, analisa o campo na dimensão do ensino e na dimensão da pesquisa, para, por fim, ensaiar algumas explicações e sugerir caminhos para a sua conformação com vistas à uma emancipação.

2. O Conhecimento Contextualizado sobre Administração Pública

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. Esta tendência é patente na década de 90, 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; que ocorrem naquele momento e que 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, em geral é utilizado 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 esta razão, para a maioria dos autores brasileiros que discutem o tema da formação da administração pública enquanto máquina de ação do governo, resgatar esta história significa, em geral, associá-la aos episódios de reforma que ocorreram no país.

Lustosa da Costa (2008) confirma esta assertiva, ressaltando, inclusive, que esta 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 através de um sistema de categorias. O ponto de referência inicial dessa história é a década de 30, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP (1938), até se chegar à reforma de 1995, colocada, até então, como o último marco significativo desta trajetória de reformas, considerando-se que nos dois últimos mandatos (2003-2006 e 2007-2010) não houve ênfase semelhante à proposta de 1995, mas uma continuidade ao 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 Kubistchek 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 neste 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, 1998).

Vale lembrar que durante este período tudo que se refere à administração pública, quer seja o seu corpo de funcionários, o seu aparato burocrático institucional, ou mesmo o campo de estudos e pesquisas científicas, entrou em um declínio profundo, com prognósticos de desaparecimento do mesmo enquanto disciplina. O resgate desse campo vai retomar fôlego justamente a partir da década de 90, considerada a fase do paradigma emergente do interesse

público, quando se começa a pensar a administração pública como administração pública (KEINERT, 1994, p. 43). De fato, a disciplina e a área começam recuperar alguma importância especificamente em meados da década, a partir da reforma do Estado iniciada em 1995, mas não se pode ainda afirmar que a administração pública, ainda que vinculada ao “conceito de público”, tenha encontrado, no final do século XX início do século XXI, uma filiação teórica e metodológica que possibilite tratar com maior cientificidade as pesquisas neste campo.

Outro modo de contar esta história é proposto por Lustosa da 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 XVI. 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 (1995) citado Lustosa da Costa (2008) e Keinert (1994).

Sem desconsiderar a importância de uma reconstituição histórica, quaisquer que sejam os marcos que balizem esta história, ou os critérios estabelecidos para tal ou qual periodização, o que se quer, aqui, reforçar é o fato de que o nascimento, a formação, o desenvolvimento, a evolução da área são sempre mostrados através de episódios ou eventos ocorridos 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) 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 (PACHECO, 2003, p. 65).

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 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 só escreveu sobre aquele tema uma única vez.

Outro exemplo da dispersão temática de estudos nesse campo pode ser encontrado em Souza e Araújo (2003), ainda que este tipo de análise não tenha sido o foco do seu trabalho. Os autores levantam e agrupam os principais autores e seus trabalhos em dois temas, - gestão pública e reforma do Estado -, no período de 1994 a 2002, utilizando a mesma periodização de Keinert (1994 e 2000) e tendo como ponto de partida a década de 30 e os conceitos de *focus* e *locus*. Os autores definem cinco *locus* nos quais agrupam autores contemporâneos e seus trabalhos que correspondem a aquele *locus*. É interessante notar que, excetuando-se os trabalhos do *locus* 1-vertente pós-burocrática de gestão, alguns trabalhos no *locus* 2, e outros que tratam da reforma do Estado, os artigos reunidos nos demais *locus* englobam temas

variados tais como globalização, privatização, democracia, condicionantes macro-econômicos, aspectos jurídicos, gestão social.

O estudo da administração pública imbricado com a história de 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 esta 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 80, quando a disciplina se fragmenta, perde a sua identidade, levando-a a 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. Se as suas bases estruturais estivessem assentadas em outros pilares, provavelmente esta teria sido uma época profícua em termos de produção científica, considerando-se que, em muitas situações, as grandes idéias surgem do caos.

3. O Ensino de Administração Pública

Os cursos de administração iniciaram no Brasil 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, através dos seus recursos humanos.

As primeiras escolas de administração surgem na década de 50: a EBAP (Escola Brasileira de Administração Pública) em 1952, voltada especificamente para a Administração Pública, a EAESP (Escola de Administração de Empresas de São Paulo) em 1954, as Escolas de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1951) e da Universidade Federal da Bahia (1959) e o Instituto de Administração e Gerência-IAG, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 1954. Nas universidades os cursos tinham dois rumos distintos, em geral a partir do seu terceiro ano, dividindo-se em administração pública e administração de empresas. Os professores, em geral bacharéis em direito, engenheiros ou economistas, foram formados na Southern California University, para os de administração pública, e na Michigan State University, para os de administração de empresas. A evolução desses cursos foi rápida e progressiva, e para alguns, indiscriminada. Em apenas 3 anos, passa-se de 4 cursos em 4 instituições para 31 (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. (MEC/INEP, Sinopse Estatística 1973 a 2004, dados compilados pelo CFA).

A graduação tem atualmente lacunas e limites na formação conforme evidencia Coelho (2008). Dentre essas dificuldades, vale ressaltar a falta de identidade do ensino. Provavelmente esta limitação tem explicação na afirmação de Gaetani (1999) da inexistência de um corpo de conhecimento específico da área e, por conta disso, a dificuldade de saber o que transmitir para os alunos. Desde o início da década de 90, Fischer (1993, p. 14) já apontava esta “questão das identidades dos cursos e a ambigüidade entre a orientação acadêmica e a profissional”, agregando à discussão esta dimensão profissional, que acrescenta outro tipo de dificuldade ao ensino de graduação por conta de uma distinção forte entre o que pensa e produz a academia, e o que se constitui efetivamente como o trabalho profissional do administrador.

Com relação à pós-graduação *stricto sensu* este número cresceu de 23 em 1996 para 55 cursos em 2003, e reduziu para 34 em 2004. Atualmente existem 133 Cursos de Pós-graduação *stricto sensu* em Administração cadastrados; sendo 73 cursos de mestrados, 31 cursos de doutorado e 29 cursos de mestrado profissional. Esses cursos estão agrupados ou constituem 103 programas de pós-graduação; sendo 43 cursos apenas de mestrado, 29 cursos apenas de mestrado profissional, 1 programa apenas de doutorado, e 30 programas conjuntos de mestrado e doutorado. (CAPES, 2010).

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 deste 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 nestes casos, os cursos são derivados apenas, e não exclusivos da área pública.

O caso da FGV/RJ, por exemplo, é interessante. O mestrado é denominado Administração Pública. Quando se analisa 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 privada. O mesmo ocorre no doutorado, sendo que neste 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.

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 cursos, programas ou linhas de pesquisas em administração pública surpreende pela sua ausência, conforme se vê no Quadro 1.

Neste quadro é possível perceber o quanto a administração pública não é fortemente contemplada pelos programas de pós-graduação. Isso ocorre tanto com a ausência de cursos específicos em administração pública, como em áreas de concentração ou linhas de pesquisa que privilegiem a administração pública. Diante disso, é pouco provável que se possa desenvolver maiores aprofundamentos em termos teóricos sobre as diversas abordagens possíveis neste campo.

Pode-se dizer que a quantidade de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Administração Pública é simplesmente irrisória. Existe um total de 4 cursos devidamente registrados como tal. Comparando-se esse número com o número de estados brasileiros é possível chegar à conclusão da completa falta de prioridades das universidades para uma área que se considera importante, principalmente no cenário em que mudanças ocorrem com muita rapidez e as organizações públicas necessitam de conhecimentos suficientes para enfrentar os desafios que se apresentam a cada dia, principalmente com as novas tecnologias de informação, de gestão e os processos de globalização que pressionam as organizações públicas no sentido de exigir delas mudanças capazes de refletir as novas tendências internacionais.

Na mesma linha de análise verifica-se que programas e linhas de pesquisas em administração pública existem em maior quantidade. Entretanto, esta quantidade ainda é muito pequena diante da grandeza territorial do Brasil, bem como a complexidade existente dentro das organizações públicas brasileiras. Como cada uma dessas organizações é constituída de características próprias e específicas, torna-se imperioso que as universidades dediquem-se a desvendar este mundo criado por essas organizações públicas. E isto só será possível com a criação e o desenvolvimento de mais pesquisas na área pública.

Quadro 1 – Programas e cursos de pós-graduação e linhas de pesquisa relacionados com a Administração Pública

Instituição	Identificação do curso	Especificação	Nível
Universidade Federal da Bahia	Estado e Sociedade	Linha de Pesquisa	Mestrado
Universidade Federal da Bahia	Estado e Sociedade	Linha de Pesquisa	Doutorado
Universidade Federal da Bahia	Desenvolvimento e Gestão Social	Programa Interdisciplinar	Mestrado
Universidade de Brasília	Administração Pública	Curso	Doutorado
Universidade Federal de Viçosa	Administração Pública	Curso	Mestrado
Fundação Getúlio Vargas/Rio de Janeiro	Administração Pública	Curso com uma Linha de Pesquisa	Mestrado
Fundação Getúlio Vargas/Rio de Janeiro	Administração Pública	Curso com uma Linha de Pesquisa	Doutorado
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Políticas e Gestão Pública	Área de Concentração	Mestrado
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Políticas e Gestão Pública	Área de Concentração	Doutorado
Fundação João Pinheiro	Administração Pública	Curso	Mestrado
Escola de administração de Empresa/FGV- São Paulo	Administração Pública e Governo	Programa	Mestrado
Escola de administração de Empresa/FGV- São Paulo	Administração Pública e Governo	Programa	Doutorado
Universidade de Pernambuco	Aspectos ambientais e políticas públicas com foco em desenvolvimento sustentável	Linha de Pesquisa	Mestrado
Escola de Administração de Empresas/São Paulo-FGV	Gestão e Políticas Públicas	Curso	Mestrado Profissional

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados disponibilizados pela Capes (2010)

Vale ainda ressaltar neste ponto, que muitos dos programas de mestrados e doutorados existentes em universidades públicas federais, estaduais e municipais, não têm, sequer, uma linha de pesquisa em administração pública. As universidades públicas poderiam ser um grande pólo de irradiação de conhecimentos sobre a área pública, o que não tem se ocorrido, até então. Ao contrário, universidades que possuíam distintos cursos e linhas de pesquisa nesta área simplesmente agruparam esses cursos, e passaram a dar maior ênfase aos conteúdos da administração em geral e de empresas privadas.

4. A Pesquisa em Administração Pública

A produção científica, 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, 1989; FISCHER, 1984 e 1993; KEINERT, 1994 e 2000; SOUZA, 1998 e PACHECO, 2003) evidencia as fragilidades da administração pública como campo disciplinar, que vão desde constatação da sua natureza mais prescritiva do que analítica e contaminada por um viés normativo, até a falta de cientificidade. As pesquisas e os estudos em administração pública parecem não evoluir, nem fazem evoluir teoricamente o campo. De fato, verificando-se, por exemplo, a produção científica na área apresentada em Encontros da Anpad, percebe-se que

[...] por a falta de contornos específicos e de um delineamento mais claro do que seja a produção científica no campo da administração pública, a área tem sido bastante flexível, acolhendo trabalhos de campos distintos e de temas diversos, inclusive da própria gestão empresarial, que muitas vezes apenas tangenciam superficialmente as temáticas da área pública. (FADUL, 2009).

E, ainda,

[...] apesar de refletir o esforço da comunidade de pesquisadores procurando compreender as transformações e ampliando a discussão de questões que são cruciais para a sociedade, não parece se desenvolver de modo contínuo e sistemático sobre determinados conceitos e recortes teóricos ou objetos de pesquisa, salvo alguns casos específicos de programas e de pesquisadores que tradicional e historicamente têm atuação nesta área. Mesmo sem realizar uma investigação detalhada acerca da trajetória intelectual e das motivações dos autores que produzem e enviam trabalhos para a Divisão APS, de modo geral esta produção parece ainda dispersa e pulverizada nos diversos assuntos que aborda”. (FADUL, 2009).

Em levantamento recente realizado por Silva e Fadul (2008) 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.

Ainda que o trabalho 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 deste estudo, indicando alguns problemas e fragilidades tais como: a existência de poucos estudos teóricos e de poucos 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.

O trabalho de Silva e Fadul (2008) acerca da produção científica na área de cultura organizacional em de organizações públicas confirma essa percepção quando mostra a baixa distribuição de autores, pelo território brasileiro, que discutem esta temática, em muitos estados nos quais não há atividade de pesquisa formal nesse tema, nem programas de pós-graduação ou linhas de pesquisas.

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. A busca realizada sobre o site do CNPq traz como resultado um total de 56 grupos de pesquisas quando é solicitada através da expressão Administração Pública. Entretanto, uma análise preliminar permite excluir uma parte deles, já que o objeto de pesquisa não é, de fato, a administração pública. Da mesma forma, os grupos de pesquisas (Quadro 2) estão

concentrados em poucos estados, com uma quantidade maior naqueles estados onde existem cursos ou linhas de pesquisas em administração pública, como é o caso do Rio de Janeiro e da Bahia.

Quadro 2 – Grupos de Pesquisas relacionados com a Administração Pública

NOME DO GRUPO	UF
Gr: Laboratório de Pesquisa em Governo e Negócios Eletrônicos	FGV/RJ
Gr: Programa de Estudos de Administração Brasileira	FGV/RJ
Gr: Programa de Estudos em Gestão Social	FGV/RJ
Gr: Programa de Estudos em Reformas Institucionais	FGV/RJ
Gr: Modernização e Inovação na Gestão Pública	FJP/MG
Gr: Gestão Pública	IFPE/PE
Gr: Administração e Políticas Públicas	UNIMARCO/SP
Gr: Grupo de Pesquisa de Política Pública e Desenvolvimento	UDESC/SC
Gr: Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Economia e Administração Pública	UEFS/BA
Gr: Estudos no âmbito da Administração Pública	UEM/PR
Gr: Grupo de Estudos em Administração Política	UFBA/BA
Gr: Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais	UFBA/BA
Gr: Políticas e Gestão de Segurança Pública	UFBA/BA
Gr: Administração Pública	UFES/ES
Gr: Planejamento em administração pública	UFES/ES
Gr: Administração Pública	UFF/RJ
Gr: Administração Pública e Gestão Social	UFLA/MG
Gr: Gestão e Desenvolvimento Regional	UFMS/MS
Gr: Gestão Pública	UFMS/RS
Gr: Administração Pública e Gestão Social	UFV/MG
Gr: Gestão e Políticas Públicas	UFV/MG
Gr: Administração Pública Comparada	UNB/DF
Gr: Políticas públicas para a inovação e o desenvolvimento local	UNESP/SP
Gr: Programa de Governança para a Administração Municipal	UNESP/SP
Gr: Inovação e Políticas Públicas	UNIEURO/DF
Gr: Sociedade, Estado e Gestão Pública	UNIFAL/MG
Gr: Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania	UNIJUI/RS
Gr: Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável	UPE/PE
Gr: Desenvolvimento Regional - Gestão de Políticas Públicas e Privadas	URI/RS

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados disponibilizados pela CNPq (2010), particularmente do Diretório de Grupos de Pesquisa.

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 de pouca presença da administração pública enquanto 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 a sua pertinência e maior ou menor importância dentro do campo da administração no seu conjunto. Contudo, é interessante notar que esta área tem ultimamente recebido a maior quantidade de submissões de artigos para apresentação no Enanpad. Se por um lado, esta 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 esta área por falta de uma definição clara do que trata essencialmente este campo.

Com relação a sua situação na Anpad, verifica-se que, entre 1997 até 2000, a área era denominada apenas de Administração Pública. Recebia em torno de 100 a 150, 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, a 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 se estrutura por Divisões Acadêmicas e a área passa a ser chamada de APS – Administração Pública e Gestão Social com três subdivisões: Estado, Administração Pública e Sociedade Civil - APS-A; Gestão e Políticas Públicas - APS-B e Gestão Social e Ambiental – APS- C. Esta 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 descaracterizá-la como campo de estudos. As áreas APS-A e APS-B, na 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, dentre outras tantas. Em 2008 a quantidade de submissões para a área chegou a quase 500 sendo apresentados 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.

Para 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 passa a ser chamada novamente de Administração Pública - APB, na expectativa de congregar a comunidade acadêmica e de estudiosos deste campo específico. Foram indicados 8 temas de interesse definidos a partir de conceitos e dimensões relacionados à própria noção de Estado, suas estruturas, atores, papéis, processos, relações e poder; ao governo e suas políticas públicas; e à atuação da sua administração através das organizações públicas e sociais, tratando tanto de aspectos externos às organizações públicas, quanto de questões intra-organizacionais e funções gerenciais. Desse modo, a área parece recuperar, novamente, uma identidade própria dentro do campo da administração, ainda que este não

seja este um modelo completo e acabado, mas apenas um ponto de partida para a sua construção.

5. Conclusão

Esta discussão sobre o campo da administração pública 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, 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 artigo, evidencia-se que:

- Há uma vinculação forte entre a produção científica da área e as agendas de governo, não tendo a administração pública conseguido desenvolver uma agenda de pesquisa própria para a área.
- A ausência de cursos específicos de administração pública em nível de graduação e também de pós-graduação reforça esta observação e reduz as possibilidades de crescimento da área.
- 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:

- 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 como 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 este campo, normalmente 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 deste jogo dos atores é de fundamental importância para o entendimento de diversas questões, importando, muito mais em saber os por quês, as razões que motivaram tal ou qual decisão e ação, do que propriamente descrevê-la. A constatação, aqui, é de que se estuda, se pesquisa e se discute sobre a formação da administração

pública em seus diversos estágios, mas não se teoriza acerca da disciplina e da construção do campo da administração pública propriamente dito.

- 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 na administração pública políticas de recursos humanos que estimule os servidores a ingressarem em cursos específicos na área, pela falta de perspectivas profissionais nas organizações públicas. Ou seja, não há necessidade de formar administradores públicos. Não há interesse nem estímulo da parte do governo, na criação de escolas específicas para formação de administradores públicos.

- 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, se não se consolida um arcabouço teórico e conceitual próprio e se a disciplina se desenvolve ao sabor de eventos e episódios do momento?

As respostas podem ser encontradas, de um lado, nas indefinições da área e, em consequência, na permissividade consentida. Do outro lado, as explicações podem 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 o professor, também, orienta aquele único trabalho na área da administração pública. Aparentemente, os pesquisadores que se inserem neste campo em geral não se limitam a ele, transitando em outras áreas, e apenas estudam sistematicamente a administração pública quando orientam tese ou dissertação.

Diferentemente do Brasil, em outros países como França, Espanha e Canadá, por exemplo, percebe-se a existência de escolas específicas para formação de administradores públicos em nível de graduação e pós-graduação. Não se trata de escolas com outros cursos dentre os quais se inclui a administração pública, mas escolas específicas de Administração Pública.

O caso da província do Quebec 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 Montréal. Interessante notar, nesse caso do Canadá, é que essas universidades são particulares, e, ainda que recebam subsídios do governo, possuem quantidade de alunos suficientes para manterem-se ativas, funcionando e produzindo conhecimento.

Nesse ponto, para finalizar, cabe recuperar as características mais marcantes e evidentes da administração pública: 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 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? Quais seriam as possibilidades de emancipação deste campo? Ainda que não seja possível encontrar respostas prontas, algumas possibilidades podem ser sugeridas.

Libertar-se da regular análise dos movimentos ocorridos no panorama público nacional e suas conseqüências, para compreender teoricamente o que justifica esses movimentos, explicá-los à luz das teorias existentes ou desenvolver teorias que os explique, talvez seja um primeiro passo. É preciso repensar a pesquisa e a sua condição de submissão ou escravidão a esses movimentos. Neste sentido, um esforço da comunidade acadêmica, aberta para o encontro e o diálogo entre os pesquisadores, se faz necessário, inclusive para estabelecer mais claramente os limites disciplinares, procurando a determinação do objeto e dos temas, e a coerência teórica e metodológica de sua abordagem. A partir daí, reconhecer e aceitar a complexidade do campo é mais um passo em direção a sua emancipação, para, enfim, ser capaz de flexibilizar os limites da disciplina, podendo, inclusive, pensá-la a partir da multi, inter, e até transdisciplinaridade, ampliando seu objeto, multiplicando os temas e admitindo diversas abordagens teóricas e metodológicas, sem mantê-la em estado de submissão.

Referências

- ANPAD, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 2 abr. 2010.
- BERTERO, Carlos O.; CALDAS, Miguel P.; WOOD JR., Thomaz (Coord.) Produção Científica em Administração no Brasil. São Paulo: Atlas, 2005.
- BOURDIEU, Pierre. Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. Tradução de: Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP. 2004.
- BRESSER PEREIRA L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>> Acesso em: 2 abr. 2010.
- CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Disponível em: <<http://www.cnpq.br>> Acesso em: 2 abr. 2010.
- COELHO, Fernando de Souza. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. Cadernos EBAPE, BR, Número Especial – ago. 2008.
- FADUL, Élvia; MAC-ALLISTER DA SILVA, Mônica de A. Limites e Possibilidades de Abordagens Inter, Multi e Transdisciplinares para as Áreas Temáticas de Administração Pública e Gestão Social, e Estudos Organizacionais. Revista Contemporânea de Administração. Curitiba: v. 13, n. 3, art. 1, p. 351-365, jul/ago. 2009.
- FADUL, Élvia e Souza, A. Ricardo. Reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. Anais...XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.
- FADUL, Élvia. Divisão APS. Administração Pública e Gestão Social. Apresentação. Resumo dos Trabalhos. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, setembro de 2009, p. 129-131
- FISCHER, Tânia. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 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, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 278-88, 1984.

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

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

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

KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Prefácio a uma História da Administração Pública Brasileira. Anais... XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 6 a 11 de setembro de 2008.

MACHADO-DA-SILVA, Clovis; CUNHA, Vera Carneiro; AMBONI, Nário. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica do Brasil. Anais...XV Encontro da ANPAD, Belo Horizonte, 1990

PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública nas Revistas Especializadas – Brasil, 1995-2002. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, out/dez/2003, p.63-71.

SILVA, Lindomar Pinto da e FADUL, Élvia. A Produção Científica na Área de Cultura Organizacional Dentro de Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: um Convite à Reflexão. Anais... III Enapg, Salvador: nov 2008.

SOUZA, A. Ricardo e FADUL, Élvia. Revisitando a administração pública através dos seus processos de reforma. Revista de Controle e Administração, v. II, nº 1, janeiro/junho 2006, p. 111-132.

SOUZA, A. Ricardo e ARAÚJO, V. C. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). Revista do Serviço Público, ano 54, número 2, abr-jun 2003, p. 59-96.

SOUZA, Celina. Pesquisa em Administração Pública no Brasil: uma agenda para debate. Revista de Administração Pública, 32 (4): 43-61, 1998.