

# Administração pública e políticas públicas\*

Marta Ferreira Santos Farah\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Administração pública como disciplina e a dicotomia entre administração e política; 2. Incorporação das políticas públicas pela administração pública; 3. Redefinição de “público”, reforma do Estado e constituição de novas abordagens teóricas na análise de políticas públicas pela administração pública; 4. A constituição e o desenvolvimento da disciplina administração pública no Brasil e a análise de políticas públicas; 5. A administração pública e a abordagem interdisciplinar no estudo de políticas públicas.

**SUMMARY:** 1. Public administration as a discipline and the dicotomy between administration and politics; 2. The inclusion of public policy analysis by public administration; 3. Redefinition of public, state reform and the constitution of new theoretical approaches in policy analysis in the field of public administration; 4. Emergence and development of public administration as a discipline in Brazil and the presence of policy analysis; 5. Public administration and the multidisciplinary approach in the study of public policies.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas públicas; análise de políticas públicas; administração pública; formação e pesquisa em políticas públicas; história da administração pública.

**KEY WORDS:** public policy; policy analysis; public administration; policy studies and training; history of public administration.

Análise da incorporação das políticas públicas (PP) pela administração pública (AP), nos EUA e no Brasil. O trabalho se baseia em: a) balanços sobre a evolução da AP e do campo de estudos de políticas públicas; b) análise da produção sobre PP em

---

\* Artigo recebido em dez. 2010 e aceito em mar. 2010. Elaborado para apresentação no ENAPG 2010, 28 a 30 de novembro de 2010, Vitória, Espírito Santo. Versão revista de apresentação feita no Fórum “A multidisciplinaridade na análise de políticas públicas”, no 7º Encontro da ABCP — Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 4 a 7 de agosto de 2010.

\*\* Doutora em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora do Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Eaesp/FGV. Endereço: Av. 9 de julho, 2029, 3º andar — Bela Vista — CEP 01313-902, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: Marta.farah@fgv.br.

periódicos de AP; c) análise do currículo de cursos de mestrado em AP. Inicialmente, nos EUA, as PP não foram objeto da AP, dado o paradigma que presidiu a criação da disciplina, o da administração científica, que dissociava administração e política. Nos anos 1960 e 1970, o *movimento de análise de políticas públicas* levou à constituição de escolas e cursos de PP e à reformulação de cursos e programas de AP. Estes passaram a incluir disciplinas de políticas públicas, enquanto os novos cursos de PP incluíram disciplinas de gestão pública. As políticas públicas foram incorporadas pela AP no Brasil ao mesmo tempo que nos EUA, sob a influência daquele país. Tal incorporação refletiu, porém, especificidades da disciplina em nosso país: presença do desenvolvimentismo; valorização do planejamento; contexto ditatorial e tensão derivada da inserção institucional da AP: aqui, a vinculação da formação em administração pública à de administração de empresas levou à diluição da especificidade do objeto de AP, com reflexos sobre o desenvolvimento do campo de estudos de políticas públicas no âmbito da disciplina.

#### **Public policy and public administration**

The paper focus on the incorporation of public policy (PP) by public administration (AP), in the US and in Brazil. The paper is based upon an analysis of: a) studies about the development of PA as well as about PP; b) the presence of public policy as a subject in PA's journals and c) master programs on PA and on PP. The paper shows that PA in the beginning didn't include PP as its subject, due to the paradigm of the discipline, which dissociated administration and politics. But, in the sixties and seventies, the *policy analysis movement* was followed by the creation of schools and courses of PP and by the reform of the programs on PA. These programs include since then public policy analysis in its curricula and the new programs of PP include disciplines on management. In Brazil, the inclusion of PP as a subject by PA occurred at the same time as it occurred in the US, under the influence of this country. This inclusion reflected, nevertheless, Brazilian specificities such as the emphasis on development and on planning, the context of an authoritarian regime and the tension associated with the institutional insertion of the programs of PA: in Brazil the links between the courses of public administration with schools of business were responsible for a dilution of the identity of the PA subject, affecting the development of the field of public policy inside this discipline.

### **1. Administração pública como disciplina e a dicotomia entre administração e política**

A administração pública, como área de formação e como campo de estudos, constituiu-se tendo como objetivo a preparação de servidores públicos para a administração pública moderna, há mais de um século, nos EUA. São marcos da fundação da disciplina a publicação do artigo "The study of administra-

tion”, por Woodrow Wilson, em 1887, na revista *Political Science Quarterly* (Wilson, 1887 apud Oslak, 1982), e do livro *Politics and administration*, por Frank Goodnow, em 1900 (Goodnow, 1900, apud Henry, 1975). Estas obras estabelecem uma diferenciação entre administração pública e política, diferenciação esta associada ao propósito de superação das práticas de apadrinhamento e patrimonialismo que marcavam a administração pública até então naquele país (Oslak, 1982).

A disciplina se constituiu, assim, a partir de uma das tradições de administração pública: a que, a partir do final do século XIX e início do século XX, consolidou-se nos EUA: a tradição “científica”. Tradições distintas caracterizaram a administração pública em outros países: a tradição do direito administrativo (*law oriented*) da Europa continental; a tradição pragmática prevalecte na Inglaterra e a tradição dos países comunistas (Hood, 1995). A administração *científica* concebia a administração pública como o espaço da *execução*, pelo Executivo, de políticas definidas na esfera da política (Henry, 1975). A disciplina voltava-se à formação da burocracia governamental, responsável pela execução ou pela *implementação* das políticas públicas. A burocracia deveria atuar de forma apolítica e imparcial, com base em uma sólida formação profissional. Deveria, nesta perspectiva, ser insulada, dominar “princípios científicos da administração” e obedecer a regras gerais de procedimentos (Hood, 1995; Henry, 1975). A administração pública era vista, assim, como uma ciência “livre de valores”, cuja missão era contribuir para que a administração governamental “funcionasse” de forma eficiente e econômica. O foco da disciplina era a preparação dos servidores para atividades-meio, centrais à atuação do Executivo e à implementação de políticas públicas: orçamento, gestão de pessoal e organização (Henry, 1975).

A nova disciplina filiava-se à ciência política, sendo um de seus subcampos (Henry, 1975). O desenvolvimento da administração pública, nos EUA, foi marcado por esta “proximidade de origem” em relação à ciência política e pela tensão entre a “nova” ciência — a administração — e a “ciência-mãe” — da qual se originara. Embora tenha, ao longo de seu desenvolvimento, incorporado a contribuição de diversas outras disciplinas, como a psicologia social e a economia, para citar alguns exemplos importantes, esta tensão central será constitutiva de sua identidade.

Dado o paradigma central que marcou a administração pública nos primeiros 60 anos de seu desenvolvimento — baseado na separação entre administração e política — **a política pública não foi objeto de análise por parte da disciplina, até os anos 1950 do século XX: “the study of public policy**

*making and related matters was left to the political scientists”* (Henry, 1975:379).<sup>1</sup>

Da dissociação entre administração e política decorreu a busca de princípios gerais válidos para a administração de “qualquer organização”, fosse ela pública ou privada. Este “esvaziamento” da dimensão pública da administração — até então claramente configurada como o *locus* governamental — constituiu um aprofundamento da separação entre administração e política, levando a uma crise de identidade da disciplina em meados do século passado (Henry, 1995). Nas décadas seguintes, a dicotomia entre administração e política acabou levando à constituição de dois caminhos distintos de desenvolvimento da disciplina. O primeiro caminho correspondeu ao fortalecimento do polo da política, levando à reaproximação entre administração pública e ciência política. Mas tal aproximação significou uma perda de identidade da disciplina que, entre 1950 e 1970, praticamente desapareceu como subcampo da ciência política, passando a ser vista como uma área de interesse ou até mesmo como sinônimo de ciência política (Henry, 1975; Frederickson, 1999).

O segundo caminho consistiu na consolidação da vertente da ciência administrativa — incluindo teoria organizacional e gestão —, o que foi possibilitado pela vinculação de parte dos professores e pesquisadores da área a escolas de negócio ou administração de empresas (*business schools*). Esta opção, se, por um lado, contribuiu para o desenvolvimento da teoria organizacional, por outro, 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).

## **2. Incorporação das políticas públicas pela administração pública**

Malgrado um processo de desenvolvimento marcado pela crise de identidade e pela tensão entre administração e política, é possível identificar na produção da área, desde os anos 1950, a presença incipiente do tema das políticas públicas e do processo decisório, num primeiro momento mais notadamente na

---

<sup>1</sup> Esta constitui a característica dominante da área no período. Como mostra Engelbert (1977), no entanto, ainda nos anos 1930, a Universidade de Harvard criou um curso de Mestrado em Administração Pública que incluía políticas públicas em seu currículo.

vertente próxima à ciência política. Em 1960, McCamy destaca a incorporação das políticas públicas como objeto de análise como um momento de inflexão da disciplina, e enfatiza que tal incorporação deriva do reconhecimento de que administradores públicos não apenas executam políticas, mas participam de suas formulação:

*All disciplines have their turning points... The study of public administration has just passed a turning point. Its first stage dealt with efficiency, organization, and management. The second stage, upon which we have entered, is concerned most of all with policy-making in administration.*

[...]

*All who work in administration, or study those who work, know that administrators make policy* (McCamy, 1960:1-2, grifos nossos).

Ao longo dos anos 1960 e 1970 ocorreu uma expansão dos cursos de pós-graduação nos EUA, marcada pela constituição de programas independentes de administração pública (Henry, 1995; Henry, 1975) e pelo declínio da participação dos cursos ligados a departamentos de ciência política ou a escolas de negócios. Este foi um período em que parte da comunidade de pesquisadores buscou reforçar a identidade da área e, ao mesmo tempo, estreitar vínculos com novos campos de estudo e formação que, então, se constituíam, especialmente o de *public affairs*, os ligados à questão urbana (*urban affairs*, *urban studies* e *urban planning*) e o de políticas públicas. A criação da National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Naspaa) em 1970, por iniciativa de entidade que reunia programas de pós-graduação em administração pública, teve este propósito. Segundo Henry (1995), reuniram-se na nova associação os programas de administração pública, os de *public affairs* e os de política pública.

Escolas e cursos de análise de políticas públicas constituíram-se, de forma independente, no final dos anos 1960 e início da década de 1970, em parte como contraposição às escolas tradicionais de administração pública. O movimento de “análise das políticas públicas” (Engelbert, 1977; Altshuler, 1990; Lynn, 1999) procurava instituir uma formação que se diferenciava da que prevalecia nas escolas de administração pública, orientando-se para o treinamento de *analistas de políticas públicas*. Segundo Altshuler, este movimento resultou da união de um grupo de *universidades de elite* com funcionários da Fundação Ford e da Fundação Sloan para propor e implementar uma reorientação da educação profissional para o serviço público **em torno do tema da análise das políticas públicas** (Altshuler, 1990 apud Ospina Bozzi, 1998:5).

Conforme Engelbert, as primeiras doações (*grants*) da Fundação Ford a universidades ocorreram em 1973, com o objetivo de **melhorar a preparação para o serviço público**, por meio de “*a better blend of social science education for the analysis and management of complex problems*” (Engelbert, 1977:230). Para Althusler, se a abordagem tradicional se apoiava na ciência política, o novo enfoque propunha uma ênfase na microeconomia; se a administração pública enfatizava as instituições, a análise das políticas públicas **enfatizava os problemas substantivos e as estratégias de solução destes problemas** (Altshuler, 1990 apud Ospina Bozzi, 1998).<sup>2</sup>

Se a constituição de escolas e cursos de análise de políticas públicas ocorreu, num primeiro momento, como um movimento de diferenciação da administração pública, poder-se-ia supor que, a partir daí, haveria uma cisão que afastaria a administração pública do estudo de políticas públicas. Mas, como mostram vários analistas, o que ocorreu foi, ao contrário, uma interpenetração e um processo de influências recíprocas que levaram a uma ampliação do campo de formação na área pública. A influência da formação tradicional em administração pública sobre os cursos de análise de políticas públicas é apontada por Ospina, que mostra a incorporação da administração como objeto de estudo por parte destes cursos, destacando, no entanto, o esforço de diferenciação em relação à abordagem tradicional da administração pública: “*usan el término de **gestión pública** para indicar su carácter dinámico y orientado a la acción*” (Ospina Bozzi, 1998:5-6, grifos nossos).

De outro lado, as novas escolas e os programas de análise de políticas públicas exerceram um grande impacto sobre os cursos tradicionais de administração pública, desde o início de seu desenvolvimento, no final dos anos 1960. Segundo Engelbert (1977), em nenhuma área o impacto do que ele chama de “movimento da análise de políticas públicas” foi tão forte como nos programas de administração pública, os quais passaram a incluir cursos de políticas públicas no núcleo básico da formação desta disciplina. A inclusão da análise de políticas públicas como parte integrante da formação em administração pública é evidenciada em documento de orientação a escolas e programas ligados à Naspaa, elaborado no início da década de 1970. Este

---

<sup>2</sup> A orientação para a resolução de problemas já estava presente na criação do curso pioneiro de Harvard nos anos 1930, assim como em estudos desenvolvidos por várias disciplinas durante o período do *New Deal* e durante e logo após a Segunda Guerra Mundial, incluindo de forma inicialmente embrionária a administração pública (Engelbert, 1977).

documento listava as seguintes áreas como constitutivas do núcleo básico da formação na área de administração pública: contexto econômico, político e social, ferramentas analíticas, comportamento organizacional, comportamento individual e comportamento de grupo, **análise de políticas públicas** e processos gerenciais (administrativos, de gestão) (Henry, 1995). A ênfase na análise de políticas públicas pelos cursos de administração pública se deu concomitantemente à sua inclusão na agenda de pesquisa da disciplina, como apontado por McCamy, já no início da década de 1960 (McCamy, 1960). Pode-se afirmar, portanto, que **a análise de políticas públicas passou a ser um elemento integrante da evolução da disciplina a partir da década de 1970.**

O desenvolvimento posterior à inflexão desencadeada pela constituição do campo de formação e de estudos em “análise de políticas públicas” tem sido visto por alguns autores a partir da perspectiva deste novo campo, caso em que incluem a administração pública como uma das disciplinas que passou a integrar a análise de políticas públicas em seus programas de formação em nível de pós-graduação e, conseqüentemente, em sua agenda de pesquisas (Engelbert, 1977).<sup>3</sup> Outros autores analisam esta inflexão da perspectiva da evolução da disciplina administração pública e veem as próprias escolas e cursos de análise de políticas públicas como parte integrante da “disciplina” (Lynn apud Ospina Bozzi, 1998; Rabell, 2000).<sup>4</sup> Ao fazê-lo, no entanto, não o fazem como defensores de uma “hegemonia” no campo, mas antes reconhecendo o convívio e articulação de diferentes abordagens e perspectivas na formação e no estudo de temas ligados à administração pública e à ação governamental (Ospina Bozzi, 1998).

Com relação às formas de análise de políticas públicas e aos temas privilegiados pela disciplina, observações de Engelbert sobre a organização dos programas de análise de políticas públicas sugerem um compartilhamento de abordagens e ênfases pela administração pública “tradicional” e pelos novos programas de análise de políticas públicas, sediados nas novas escolas. Em seu estudo de 1977, sobre educação universitária voltada à análise de políti-

---

<sup>3</sup> As outras disciplinas e escolas mencionadas por Engelbert são as escolas profissionais de negócios (*business schools*) e de direito; a disciplina ciência política e “as novas unidades educacionais *policy oriented*” (Engelbert, 1977:229-230).

<sup>4</sup> É interessante registrar, neste sentido, que o JSTOR, arquivo digital de documentos em diversas áreas do conhecimento, criado em 1995, em sua classificação de disciplinas, inclui uma “disciplina” intitulada *Public Policy and Management*. Disponível em: <[www.jstor.org/](http://www.jstor.org/)>.

cas públicas, em nível de pós-graduação, este autor afirma que, apesar de sua diversificada inserção institucional, os cursos de análise de políticas públicas tinham muito em comum, tanto do ponto de vista do conteúdo, como da abordagem pedagógica (Engelbert, 1977).

Engelbert destaca que tais programas tinham *um núcleo de conteúdo comum* composto pelas seguintes áreas: a) metodologia quantitativa, incluindo programação e modelagem matemática e estatística; b) o ambiente político e institucional do processo de formulação e implementação das políticas públicas; c) teoria e análise econômicas com ênfase na relação público-privada no processo de alocação de recursos; d) processos e estratégias de tomada de decisão — comportamentais e não comportamentais — e processos e estratégias de implementação, e e) gestão de programas, controle e avaliação. Além destas cinco áreas, Engelbert destacava, como temas relevantes, ética e valores (Engelbert, 1977:230).

Embora estes itens digam respeito à composição e à orientação dos currículos dos cursos de análise de políticas públicas, certamente eles se refletem na produção de pesquisas na área, inclusive na “disciplina” administração pública, que passara a ter a análise de políticas públicas como um dos seus componentes centrais.

### **3. Redefinição de “público”, reforma do Estado e constituição de novas abordagens teóricas na análise de políticas públicas pela administração pública**

A disciplina administração pública, ao se constituir, tinha por objetivo formar servidores públicos, entendidos como os integrantes da burocracia governamental, vinculada ao Executivo. A administração pública era, em última instância, a administração *governamental*. Formar quadros para a administração pública era, portanto, formar servidores para o Estado. Pesquisar nesta área era tratar de temas referentes a este *locus* governamental.

Mas, nas últimas décadas, o “público” da administração pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras *para além do Estado*, passando a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas. Esta mudança teve impactos sobre a disciplina e o estudo de políticas públicas, como apontado por diversos autores (Frederickson, 1999; Pacheco, 2003; Rabell, 2000).

Frederickson (1999), analisando a administração pública nos Estados Unidos no final dos anos 1990,<sup>5</sup> chama a atenção para o reposicionamento da disciplina, destacando a constituição de novas abordagens teóricas e analíticas, capazes de descrever e interpretar mudanças importantes ocorridas no Estado contemporâneo e em sua relação com a sociedade. Um dos elementos destacados em sua análise é a redefinição de *público*, que passa a incluir não apenas o governo, mas organizações não governamentais e organizações privadas orientadas para a prestação de serviços públicos (Frederickson, 1999).

Rabell, em trabalho apresentado em encontro do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) em 2000, apontava como um dos desafios a ser enfrentado pela disciplina a ampliação do domínio do campo de estudo tradicional da administração pública, sob o impacto da “reinvenção” do governo ou reforma do Estado, destacando também a ampliação do campo de estudos de políticas públicas derivada da ampliação do público (Rabell, 2000). Segundo este autor, a disciplina não pode se restringir mais, portanto, ao estudo de questões ligadas à burocracia governamental, uma vez que as políticas públicas dependem, desde as últimas décadas do século passado, de uma rede de atores sociais, da coordenação de diversas jurisdições (diferentes níveis de governo, distintas agências de um mesmo nível de governo) e da articulação de atores governamentais e não governamentais, assim como de articulações de governos nacionais a entidades supranacionais ou a atores privados transnacionais.

O deslocamento do público para “além do Estado”, o esmaecimento das fronteiras entre o público e o privado associado a este deslocamento e a configuração dos problemas “públicos” como multijurisdicionais ou não jurisdicionais (Frederickson, 1999) são fatores que contribuíram para aumentar consideravelmente a complexidade das políticas públicas, em especial a complexidade da implementação, ganhando grande relevância os problemas de coordenação interorganizacional (Rabell, 2000). A disciplina administração pública precisou, portanto, reposicionar-se, de forma a dar conta desta nova complexidade, o que exigiu uma revisão também da abordagem analítica das políticas públicas, como apontam diversos atores (Rabell, 2000; Frederickson, 1999).

Na leitura otimista de Frederickson, a disciplina administração pública foi capaz de enfrentar este desafio e, ao fazê-lo, de construir novas abordagens

---

<sup>5</sup> Para este autor, este campo se situa na ciência política. O artigo aqui mencionado consiste em apresentação feita na American Political Science Association (Apsa), em que Frederickson manifesta sua satisfação com a reemergência da administração pública na ciência política.

teóricas desenvolvidas, em seu entender, no âmbito da própria disciplina. Ele vai além, afirmando que foi a administração pública o campo da ciência política (pois este autor situa a administração pública no âmbito da ciência política) capaz de fazer frente aos desafios derivados da fragmentação e desarticulação do Estado: “*It is the public administration field in political science that is responding to the modern challenges of high fragmentation and the disarticulation of the state*” (Frederickson, 1999:710). E, segundo este autor, neste momento, a administração pública deixou de ser “colonizada” por teorias vindas de outras disciplinas, construindo seu próprio corpo teórico (Frederickson, 1999).

Assim como Henry nos anos 1970, Frederickson procura delimitar a identidade da administração pública e diferenciá-la das disciplinas com as quais se vincula fortemente, em especial da ciência política, buscando legitimá-la como disciplina científica. Mas, o que interessa destacar aqui é o que este autor considera a contribuição da disciplina neste momento de mudança: a capacidade de tratar das novas configurações do Estado e de sua relação com a sociedade. A administração pública, segundo ele, é “naturalmente” interjurisdicional e em rede. A disciplina que tratou desta prática social (Ospina Bozzi, 1998) é apta para desenvolver teorias capazes de explicar os novos fenômenos. E destaca como teorias desenvolvidas para fazer frente aos novos desafios, teorias de cooperação, de rede e de governança, assim como o institucionalismo (Frederickson, 1999).

A incorporação das políticas públicas como objeto de análise pela administração pública resultou, como visto, de um movimento crítico à abordagem tradicional da disciplina, que teve como base o reconhecimento do papel de *policy maker* assumido pelo administrador, contrapondo-se, portanto, à separação entre administração e política, marca característica da disciplina até o final dos anos 1950.

No entanto, segundo os críticos da abordagem *mainstream* da análise de políticas públicas, esta se consolidou reintroduzindo a separação entre política e administração no interior mesmo da análise das políticas públicas. Segundo tais críticos (Durning, 1999; Lynn, 1999), a abordagem dominante no campo é uma abordagem que se baseia no “sonho” positivista da objetividade e da racionalidade, que supõe que o fato objetivo é passível de apreensão pelo analista, por meio de métodos científicos neutros, e que o conhecimento gerado a partir destes métodos (quantitativos) será útil à decisão (esta, sim, política) tomada pelos tomadores de decisão e *policy makers*.

Nas últimas décadas, surgem propostas de abordagens alternativas, com base nestas críticas, propondo a adoção de metodologias qualitativas (Fischer, 1993, apud Lynn, 1999), que levem em consideração a subjetividade e que

procurem romper a separação entre o analista de políticas e os atores envolvidos com as políticas públicas. Alguns autores pós-positivistas repudiam o que consideram uma abordagem tecnocrática e economicista e propõem estudos de políticas públicas baseados numa estratégia participativa (Torgerson, 1986, apud Lynn, 1999) e o tratamento do fato como uma construção social (Fischer, 1993). Outros autores enfatizam a influência de fatores políticos e a articulação em torno de ideias e valores (Kingdon, 1995; Sabatier, 1991).

#### **4. A constituição e o desenvolvimento da disciplina administração pública no Brasil e a análise de políticas públicas**

A disciplina administração pública no Brasil, a exemplo do ocorrido nos Estados Unidos, teve seu início associado ao objetivo de *treinamento* de servidores para a administração pública moderna. Em nosso país, este *nascimento* da disciplina se deu a partir dos anos 1930. Até então, a administração pública tendia a se identificar entre nós com o direito administrativo, ou, no dizer de Muñoz, “com as regras jurídicas, limitando seu problema à elaboração de leis e regulamentos de aplicação...” (Muñoz, 1958 apud Keinert, 1994:42). A tradição da legislação romana introduzida pela colonização portuguesa marcou, de fato, a administração pública no país até os anos 1930, aproximando-a do que Hood (1995) chamou de tradição *law oriented*, característica da Europa continental. Essa tradição deixou um legado cuja influência se faz sentir até hoje no país, em que pese a incorporação posterior de outras perspectivas da administração pública.

Se a tradição formal era de ordem jurídica, a prática da administração pública era fortemente caracterizada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo (Nunes, 1997). E foi contra esta ordem ou, no dizer de Edison Nunes, contra esta “gramática” política, caracterizada pela apropriação do público pelo privado, que, na década de 1930, teve início um esforço de consolidação de uma administração pública *moderna*. A reforma administrativa do Estado Novo teve como propósito instaurar no país um serviço público nos moldes da burocracia weberiana, com base nos princípios do mérito e da impessoalidade, que viesse se contrapor às características patrimonialistas até então prevalentes na administração pública. Esta administração moderna era parte de um projeto mais abrangente para o país — um projeto nacional e desenvolvimentista — no qual o Estado assumia um papel central, o de promotor do desenvolvimento e de instaurador da ordem moderna. Um projeto que era

também centralizador e que combatia as oligarquias regionais (ou que procurava integrá-las e subordiná-las a um novo projeto de *nação*).

Podem ser considerados marcos iniciais da constituição da administração pública, no Brasil, a criação da *Revista do Serviço Público*, em 1937, e a fundação do Departamento de Administração do Setor Público (Dasp), em 1938. A criação da revista em novembro de 1937 teve por objetivo a divulgação das ideias e dos princípios norteadores da orientação modernizante a ser dada à administração (Silva, 1968). Por intermédio do Dasp, por sua vez, e dos *daspinhos*, em nível regional, promoveu-se a estruturação básica do aparelho administrativo do Estado para adequá-lo ao novo papel do Estado que então se instituiu. Criaram-se regras rígidas de admissão, instituiu-se o concurso público e se estabeleceram critérios meritocráticos de avaliação (Couto, 1993).

A instituição da reforma administrativa sob a liderança do Dasp baseou-se no treinamento de servidores para assumirem novas funções no novo Estado. O próprio Dasp assumiu, num primeiro momento, o desafio de tal formação (Fischer, 1984).

A administração pública se constitui, assim, a um só tempo, como prática e como *formação para a prática*. E se não se pode falar, neste primeiro momento, da constituição de uma disciplina no país, é clara a influência na *Revista do Serviço Público* (RSP) e no Dasp, então responsável pelo *treinamento* dos servidores, dos paradigmas prevaletentes na administração pública enquanto disciplina ou campo disciplinar, tal como esta se constituía nos EUA. Warlich destaca a influência da “ciência administrativa” na definição da estrutura e dos modelos de administração, então implantados pelo Dasp na administração pública no Brasil, mencionando Fayol, Taylor, Willoughby e Gullick, “todos orientados pelo princípio da eficiência” (Warlich, 1983 apud Fischer, 1984). Análise sobre os paradigmas da administração pública no Brasil entre 1900 e 1992, realizada por Tânia Mezzomo Keinert (1994), e estudo específico dessa autora e de José Carlos Vaz sobre a *Revista do Serviço Público* (Keinert e Vaz, 1994) mostram como a perspectiva da racionalização e a ideia da neutralidade dos princípios da administração marcaram os artigos da RSP entre 1937 e 1946.

Assim, a formação em administração pública iniciada pelo Dasp e “alimentada” pela *Revista do Serviço Público* teve por referência a administração pública norte-americana, caracterizada, neste período, pela dissociação entre administração e política. Neste primeiro momento, a política pública não constituía objeto de atenção desta protodisciplina.

Como desdobramento do esforço de instituição de uma administração pública moderna e eficiente, surgiu no início da década de 1940 a ideia de

instituir no país um centro de estudos em administração pública. Com apoio inicial da ONU, instalou-se no Rio de Janeiro, em 1944, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) (Fischer, 1984). A criação da FGV ocorreu simultaneamente ao declínio da importância do Dasp, em 1945, após o fim do Estado Novo. A presidência da Fundação foi assumida, no entanto, não por acaso, pelo antigo diretor do Dasp, Luiz Simões Lopes, assinalando a continuidade entre as duas instituições em termos de perspectivas em relação à administração pública.

Em 1948, a nova Fundação encaminhou à Organização das Nações Unidas um projeto solicitando apoio para a criação de uma Escola Nacional de Administração, inspirada na ENA francesa. Com o apoio da ONU, foi criada em 1952, no Rio de Janeiro, a Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap), a qual contou desde seu início com o suporte de professores americanos (Fischer, 1984). A Ebap se estruturou como instituição de ensino, pesquisa e assistência técnica, e com base em uma cooperação estreita entre a nova escola e faculdades e professores norte-americanos.

Em 1959, foi assinado um convênio entre o Brasil e os EUA, o Programa de Ensino em Administração Pública e de Empresas (PBA-1), com o objetivo de desenvolver a formação na área de administração pública e de empresas, reforçando os cursos já existentes (da FGV)<sup>6</sup> e apoiando a criação de novos cursos, como os da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Os professores destas instituições foram aos EUA, em sua maioria à Universidade do Sul da Califórnia, até hoje uma das principais faculdades de administração pública daquele país, lá realizando cursos de doutorado (Fischer, 1984; Keinert, 1994). A influência das escolas norte-americanas se fez sentir também pela vinda de professores americanos, os quais “acompanharam a Ebap, a UFRS e a UFBA durante tempo suficiente para a montagem [e consolidação] dos programas” (Fischer, 1984:282).

Estas instituições foram pioneiras no ensino de administração pública no país, criando cursos de graduação, de pós-graduação (mestrado) e cursos de aperfeiçoamento, dedicando-se também à *assistência técnica* a órgãos públicos. Em 1967, havia 28 instituições de ensino em administração pública no país, das quais 16 tinham cursos de graduação e seis de pós-graduação (mestrados) (Warlich, 1967).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A Ebap, no Rio de Janeiro, criada em 1952 e a Eaesp, em São Paulo, criada em 1954, para a formação em administração de empresas.

<sup>7</sup> Em 1959/60, nos EUA, já havia cerca de 100 instituições oferecendo algum tipo de curso de pós-graduação em administração pública. O primeiro levantamento feito pela Naspaa, em 1970/71, identificou 125 programas de pós-graduação (Henry, 1995:4).

A disciplina administração pública constituiu-se assim, no Brasil, “à imagem e semelhança” da administração pública norte-americana, mas marcada por uma especificidade: afinal, tratava-se de um país pobre e, na visão então hegemônica, atrasado, sendo prioritárias ações para o seu desenvolvimento. A ideologia desenvolvimentista dos anos JK encontrava-se com a estratégia de auxílio ao desenvolvimento dos países pobres que marcou a política externa dos Estados Unidos no período Kennedy. Assim, ao lado do paradigma que separava administração e política prevalecente no momento da implantação da área no Brasil, a formação em administração pública incorporou aqui a orientação *para o desenvolvimento* (Fischer, 1984; Keinert, 1994).

A incorporação do estudo de políticas públicas pela disciplina no Brasil, por sua vez, ocorreu praticamente no mesmo momento em que esta incorporação ocorria nos Estados Unidos. Inicialmente esta incorporação se deu sob a forma de um projeto de estudos desenvolvido na Ebap,<sup>8</sup> intitulado “Estudos sobre políticas governamentais”, publicado pela RAP em 1969. Esse projeto surgiu a partir de um seminário sobre políticas *governamentais*, realizado em 1968, na própria Ebap (Escola..., 1969). O plano de trabalho da Ebap de 1968 deixa claro o propósito de incorporar ao ensino e à pesquisa de administração pública a análise de políticas públicas, e, ao mesmo tempo, permite identificar algumas características gerais dos recortes temáticos e metodológicos pretendidos. Segundo este projeto, a ênfase recairia sobre estudos setoriais, numa abordagem inicialmente descritiva, que permitisse identificar objetivos das políticas, atores envolvidos, processo decisório, beneficiários e caracterizar o processo de disputa na agenda governamental.

O plano de trabalho fazia referência também a fontes de financiamento para o projeto. Aparentemente, pelo que se depreende dos números subsequentes da RAP, o projeto não teve um desenvolvimento capaz de gerar artigos sobre políticas públicas na própria revista, o que sugere que não houve apoio sistemático a esta linha de pesquisa. O que se nota, entre 1969 e 1974, é uma presença muito pouco expressiva de artigos sobre políticas públicas ou governamentais.

Em 1973, documento sobre o Curso de Mestrado em Administração Pública da Ebap mostra, de outro lado, que a análise de políticas públicas fora integrada ao currículo do curso como um de seus elementos centrais (Curso..., 1973).

---

<sup>8</sup> Não foi possível, no âmbito da pesquisa em que se baseou este trabalho, verificar a incorporação deste tema pelos demais programas de administração pública, mas é de se supor que o mesmo estivesse ocorrendo, ao menos na UFBA e na UFRGS.

A centralidade da área de política pública na formação em administração pública, neste momento, parece refletir a proximidade com programas de mestrado nos EUA e a influência do *movimento de políticas públicas* daquele país. De fato, a própria estrutura do Curso de Mestrado revela semelhança com programas norte-americanos. Assim, entre os três módulos integrantes da formação teórica e metodológica básica, um consistia em métodos quantitativos em organização e *políticas públicas*. Um dos grupos de disciplinas, por sua vez, consistia no que se entendia como áreas-fim: os módulos de *política pública e governamental*, devendo o aluno selecionar necessariamente disciplinas referentes a um setor.

Se fica clara a influência da formação em administração pública nos EUA, já sob o impacto do movimento de políticas públicas, de outro lado, o desenvolvimento do campo no Brasil reflete a especificidade dos desafios brasileiros e do contexto em que se dava a formação em administração pública entre nós.

Em primeiro lugar, a referência a problemas públicos relevantes tinha como diretriz principal o *desenvolvimento* do país (Curso..., 1973). Uma segunda especificidade consiste no fato de o desenvolvimento da disciplina administração pública ocorrer na vigência de um regime autoritário e sob a prevalência de uma administração centralizada e baseada na ação de uma burocracia tecnocrática, que reforçou, no pós-1964, a valorização do planejamento como instrumento do desenvolvimento e de resolução de problemas públicos.

A importância do planejamento constitui, de fato, uma marca “brasileira” no desenho do Curso de Mestrado em Administração Pública da Eba neste momento — o *planejamento governamental* constitui um dos módulos de formação teórica e metodológica do curso (Curso..., 1973). Da mesma forma, no período de 1967 a 1973, há artigos sobre planejamento, com foco na avaliação de planos, no planejamento administrativo, no planejamento metropolitano e no planejamento de transportes.

Em terceiro lugar, não houve aqui apoio efetivo para a consolidação e expansão da pesquisa e do ensino em administração pública, e do ensino e pesquisa em políticas públicas em particular, após o “momento fundador” mencionado anteriormente de valorização da formação em administração pública. Para isto contribuiu fortemente o contexto ditatorial. Este contexto afetou as fontes de financiamento à área, com repercussões sobre o desenvolvimento da disciplina e sobre a área de políticas públicas em particular. A Fundação Ford, ao se instalar no país, elegera como uma das áreas de apoio prioritárias a formação em administração pública, dando continuidade a tendência verificada no âmbito do convênio de cooperação entre Estados Unidos

e Brasil, dos anos 1950 (Fischer, 1984). No entanto, a política de concessão de apoio se redefiniu a partir do Golpe de 1964, havendo uma redução de recursos para pesquisa e formação em administração pública e uma reorientação destes para as ciências sociais (Station e Welna, 2002). Percebe-se, assim, que uma das instituições que dera suporte substantivo ao fortalecimento da análise de políticas públicas nos EUA no campo da administração pública se afastou do suporte a esta área no Brasil.

Neste mesmo momento, nota-se também o enfraquecimento do papel exercido por centros de formação em administração pública junto ao governo. Segundo Tânia Fischer, após o apogeu da reforma administrativa nos anos 1960, o ensino de administração pública entrou em declínio. Encerra-se nos anos 1970 um ciclo em que se considerava a formação do administrador público um requisito para o desenvolvimento (Fischer, 1984).

Segundo estudo de Tânia Keinert (1994) sobre os paradigmas do campo de conhecimento “administração pública no Brasil”, no período que vai da criação da *Revista de Administração Pública* (1967) até o final dos anos 1970, prevaleceu o paradigma “administração pública como ciência administrativa”, marcado pela separação entre administração e política e pela tendência à valorização de técnicas administrativas como instrumentos de mudança importantes para o desenvolvimento. Neste quadro, e sob a vigência de um processo decisório nas políticas públicas centralizado e marcado pela inexistência de espaços de debate aberto a diversos atores, a temática de políticas públicas (ou governamentais) acabou ocupando uma posição secundária na produção do período, apesar da centralidade que se procurava atribuir a este campo de estudos no âmbito de instituições de pesquisa e de ensino.

De 1974 até o final dos anos 1980, observa-se a presença de três tipos de textos sobre políticas públicas na RAP, então o único periódico acadêmico do campo.<sup>9</sup> O primeiro, elaborado por membros da burocracia estatal, consiste na defesa de propostas de alternativas de políticas públicas setoriais, com base em diagnósticos técnicos e na avaliação de políticas, com a apresentação de argumentos baseados em tais diagnósticos e nessas avaliações (Pantoja, 1969; RAP, 1973).<sup>10</sup> O segundo consiste em textos teóricos sobre políticas públicas, elaborados por cientistas políticos de diversas instituições de ensino e pesquisa, contribuindo para a “delimitação teórica do campo” no Brasil (Lima Júnior

---

<sup>9</sup> Análise feita com base em pesquisa de todos os números da RAP entre 1974 e 1988.

<sup>10</sup> O v. 7, n. 2, da RAP, de 1973, foi inteiramente dedicado à discussão da política científica e tecnológica.

e Santos, 1976; Reis, 1976). O terceiro tipo de texto analisa políticas públicas incorporando elementos propostos pela teoria de políticas públicas desenvolvida, sobretudo, nos Estados Unidos, tratando de temas como implementação e avaliação de políticas públicas (Oszlak, 1982).

Já no início dos anos 1980, esta terceira vertente passa a incorporar questões “novas” no cenário brasileiro, derivadas da presença de outros atores no cenário político reivindicando participação no processo decisório relativo às políticas públicas. Assim, temas como movimentos sociais, participação, legitimidade e estudos de impacto privilegiando aspectos relativos à equidade passam a integrar os artigos sobre políticas públicas. A partir de 1985, ainda nesta terceira vertente, ganham importância estudos sobre financiamento de políticas sociais e sobre controle social de políticas públicas.

Os aspectos identificados na pesquisa em que se baseia o presente trabalho convergem com a análise de Keinert, que indica ter ocorrido, entre 1980 e 1989, uma prevalência da ciência política como fonte principal de referencial teórico para as pesquisas da administração pública (Keinert, 1994). Esta autora identifica, por outro lado, em seus estudos, uma tendência de construção de uma identidade própria do campo no Brasil, nos anos 1990, e entende que, naquela década, iniciava-se uma configuração da “administração pública como administração pública”, o que fora apontado nos EUA por Henry (1975), nos anos 1970, e reafirmado por Frederickson (1999), nos anos 1990.

A identidade da disciplina constitui, portanto, uma “questão” também no Brasil. Mas, a questão da identidade envolve, aqui, dilemas singulares, associados à trajetória da disciplina entre nós, muito distinta da que marcou a evolução do campo nos EUA. No Brasil, à exceção da Ebaop e de alguns poucos cursos, como o da Unesp, a formação em administração pública na graduação e na pós-graduação se deu, desde o início, em escolas de administração que reúnem a formação em administração de empresas (do tipo *business schools*) e a formação em administração pública em uma única instituição. Esta proximidade se dá, em geral, em um contexto de hegemonia da formação em administração de empresas.

A importância da inserção institucional da formação em administração pública foi apontada por Henry (1975) em sua análise sobre a evolução e a identidade do campo nos Estados Unidos. Segundo este autor, o que a administração pública é decorre em boa medida do departamento ou faculdade a que a formação nesta área se dá: “*How public administration is situated in universities determines to a significant extent what public administration is*” (Henry, 1975:384).

Nos EUA, esta inserção se deu sob a influência inicial de departamentos de ciência política e evoluiu para a autonomia de cursos de administração pública e para as escolas *policy oriented*, mantendo-se certa diversidade no campo.

Em relação à formação em políticas públicas nos EUA, Engelbert mostra, no final dos anos 1970, a existência de uma diversidade de “caminhos” derivados da localização dos programas de formação em distintas unidades educacionais: os departamentos de ciência política, as escolas profissionais de *business* e de direito, as escolas ou departamentos de administração pública e as *policy oriented*, como as de *public affairs* e as escolas de governo. Este autor destaca a importância da inserção institucional na abordagem acadêmica predominante na formação em políticas públicas: “*As might be expected, the academic approach and content of public policy educational study programs varies considerably among the different categories of educational units*” (Engelbert, 1977:230)

No Brasil, a formação em administração pública se iniciou e se desenvolveu em instituições voltadas ao ensino de administração, havendo desde o início uma tendência de se descaracterizar a identidade da formação específica em administração pública, enfatizando-se a “ciência administrativa” como um núcleo comum. Tal tendência — filiada ao paradigma que separa administração e política — foi explicitada pela primeira vez de maneira clara em 1967, na III Conferência Nacional de Administração Pública, realizada na Ebap, no Rio de Janeiro: “A tendência, no Brasil, é claramente a favor do currículo integrado... Essa tendência tem sido incentivada pelo Conselho Federal de Educação, através de suas normas sobre o currículo mínimo para ‘administração’, e não para ‘Administração Pública e de Empresas’” (Conferência..., 1967:256).

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.

Esse processo não era, no entanto, isento de tensões. Já nessa época, professores de administração pública manifestavam-se contrários à diluição da identidade do campo. Assim, na mesma Conferência de 1967, há registro de posição contrária a esta perda de identidade. Segundo um grupo de professores da Ebap, haveria reduzida possibilidade de êxito para programas mistos ou conjugados de administração pública e de empresas. Para reforçar

seu argumento, citam Waldo, que, discutindo a formação nos Estados Unidos, afirmava que a subordinação da administração pública à de empresas ou a conjugação de ambas em uma única organização resulta em “**morte lenta** [da formação em A.P.] por falta de nutrição ou... atrofia por falta de atenção ou carinho” (Waldo, 1965:29-30 apud Conferência..., 1967:252, grifo nosso).

Se, como apontou Engelbert, a inserção institucional condiciona as características da formação e da pesquisa em políticas públicas, fica claro que, no Brasil, a inserção dos cursos de administração pública em escolas de administração (de empresas) exerceu influência sobre a produção em políticas públicas neste campo. O ensino e a pesquisa em políticas públicas tiveram de abrir caminho em um contexto fortemente marcado pela hegemonia do paradigma da ciência administrativa.

Assim, nos anos 1980, quando a democratização conduziu à incorporação de temas que tinham como eixo questões relativas ao poder e à política, que exigiam que a análise do Estado e da burocracia incluísse o exame do “Estado em ação” (políticas públicas), houve a necessidade de disputar espaço no âmbito da administração, num ambiente em que era hegemônica a tese da universalidade dos “princípios científicos” da administração e a perspectiva da racionalidade.

Keinert (1994) parece entender que este espaço foi obtido ao afirmar que, nos anos 1990, ocorre, no campo disciplinar da administração pública no Brasil, a emergência de um novo paradigma que articula política e administração — o da “administração pública como administração pública” —, que, a exemplo do verificado nos Estados Unidos, tem como eixos a um só tempo a análise de políticas públicas e a gestão. Tal paradigma superaria a dissociação, no campo da disciplina, dos polos da gestão e da política.

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública (Farah, 2006; Jacobi e Pinho, 2006; Wilson et al., 2008).

Neste contexto, a administração pública como disciplina e os estudos de políticas públicas ganham um grande impulso. Análise dos encontros dos pesquisadores de administração revela um crescimento exponencial de estudos

com foco em administração pública no conjunto da produção em administração: entre 1998 e 2008, o número de trabalhos inscritos na área temática de administração pública nos encontros de administração (Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração — Enanpad) sofreu um aumento de mais de 300%, cerca do dobro do verificado para o conjunto da área de administração. Tal crescimento levou à criação de um encontro independente, bianual, que já está em sua quarta edição — o Encontro Anual de Administração Pública e Governança (ENAPG). O crescimento da área de administração pública foi acompanhado pela consolidação e pelo crescimento do subcampo de políticas públicas, o que pode ser constatado pela criação, em 2006, um ano após a criação do ENAPG, de uma área de interesse dentro deste encontro com foco em políticas públicas.

## **5. A administração pública e a abordagem interdisciplinar no estudo de políticas públicas**

Analistas que se debruçaram sobre a questão da identidade da disciplina, nos EUA e no Brasil, parecem convergir quanto à identificação de um núcleo identitário da disciplina: o que reúne e articula o estudo de políticas públicas à análise organizacional (Rabell, 2000; Henry, 1995; Pacheco, 2003). Se, nos Estados Unidos, este núcleo para alguns está relativamente consolidado, entre nós, ele ainda aparece como um projeto em construção, como um desafio, como aponta Pacheco (2003:70): “Uma delimitação da área que contemple a confluência entre políticas públicas e análise organizacional pode contribuir para a **constituição** da administração pública como área de pesquisa e conhecimento”.

Ao destacar a importância da definição da contribuição específica da administração pública para o campo de estudos de políticas públicas, não pretendo defender a estanqueidade entre disciplinas, mas chamar a atenção para o desafio ainda presente da identidade da disciplina e para os desafios da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade.

A administração pública é, mais que uma disciplina, um “campo multidisciplinar” ou uma “ciência interdisciplinar” (González Salas, 1997 apud Ospina Bozzi, 1998), para a qual contribuem diversas disciplinas, como a ciência política, a administração, a economia, a sociologia e a psicologia social. O estudo das políticas públicas no âmbito deste campo multidisciplinar tem se desenvolvido tendo como principais referências teóricas as contribuições

da área de políticas públicas tal como esta se consolidou e desenvolveu nos Estados Unidos, a qual, por sua vez, integra contribuições da economia, da ciência política e da administração (gestão). A abordagem multidisciplinar e interdisciplinar é, portanto, algo inerente à disciplina.

A questão da multidisciplinaridade e da interdisciplinaridade se redefine hoje no Brasil, a exemplo do ocorrido nos EUA nos anos 1970, como uma questão relativa ao *locus* do ensino e da pesquisa sobre políticas públicas.

Novos cursos com foco em políticas públicas se constituem, como os de políticas públicas, gestão de políticas públicas, gestão e políticas públicas, gestão de políticas sociais, assim como outros com afinidades com o campo, como o de gestão social. Tais cursos contribuem para a *ampliação do locus de estudos e pesquisas* sobre políticas públicas, que deixa de ser exclusivo de seu lugar de origem no Brasil — a área de administração pública — e de disciplinas tradicionais como a ciência política.

A emergência de tais cursos se dá no momento em que a agenda de *problemas públicos e sociais*, a agenda sistêmica e a governamental incorporam com centralidade as políticas públicas. Assim, ao mesmo tempo que se assiste a um *boom* de trabalhos e publicações sobre políticas públicas em administração pública, surgem novos centros de ensino, pesquisa e geração de conhecimento com foco em políticas públicas.

Tais cursos já “nascem” multidisciplinares, a exemplo do que ocorreu nos EUA nos anos 1970. E certamente, a exemplo do que se passou naquele país, contribuirão para uma redefinição da produção no campo da administração pública e para a superação de alguns dos desafios presentes nos estudos sobre políticas públicas na administração pública. Assiste-se hoje, no Brasil, a uma redefinição do campo de estudos de “pública” que já é tributário da presença destes novos cursos, que, em sua maioria, têm como um de seus eixos estruturadores o estudo de políticas públicas. A discussão suscitada pelo Conselho Nacional de Educação sobre Diretrizes Curriculares para Cursos de Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas, no primeiro semestre de 2010, provocou um debate mais abrangente sobre os contornos e a delimitação de um campo de estudos que trate da área pública e que seja capaz de abrigar distintas formações disciplinares e multidisciplinares ou interdisciplinares. E aqui também este processo, a exemplo do ocorrido no início da década de 1970 nos EUA, quando os diversos cursos ligados ao campo “de pública” resistiram à criação de padrões e parâmetros fechados por parte da Naspaa (Henry, 1995), os novos cursos, ainda em fase de constituição, questionam parâmetros regulatórios que engessem os processos de constituição de novas modalidades

de formação e que — uma especificidade brasileira — os subordinem à área de Administração.<sup>11</sup>

## Referências

ALTSHULER, A. Teaching leadership. In: ANNUAL MEETING OF APPAM, 1990, San Francisco.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Revista de Administração Pública*, v. 1, n. 2, p. 233-237, 2º sem. 1967.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Modernização. In: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, Luciana (Org.). *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: Enap, 1993. v. 1, p. 109-202.

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Revista de Administração Pública*, v. 7, n. 3, p. 85-104, jul./set. 1973.

DURNING, Dan. The transition from traditional to postpositivist policy analysis: a role for Q-Methodology. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 18, n. 3, p. 389-410, Summer 1999.

ENGELBERT, Ernest A. University education for public policy analysis. *Public Administration Review*, v. 37, n. 3, p. 228-236, May/June 1977.

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Plano de trabalho para 1969. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 1, p. 147-170, 1969.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, n. 48, p. 43-66, 2006.

FISCHER, F. Citizen participation and the democratization of policy expertise; from a theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences*, n. 26, p. 165-187, 1993.

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

FREDERICKSON, H. George. 1999 John Gaus lecture — the repositioning of American public administration. *PS: Political Science & Politics*, p. 701-711, Dec. 1999. Disponível em: <[www.apsanet.org](http://www.apsanet.org)>.

---

<sup>11</sup> Considerações feitas com base na participação da autora nos processos de discussão sobre as diretrizes.

GONZÁLES SALAS, E. *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994: fundamentos de administración pública*. Santa Fé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.

GOODNOW, Frank. *Politics and administration*. New York: Macmillan, 1900.

HENRY, Laurin L. *Naspaa history*. A summary report from the Naspaa Historical Project, prepared for Naspaa's 25th Anniversary Conference, Austin, TX, oct. 18-21, 1995. Disponível em: <www.naspaa.org>. Acesso em: 20 maio 2010.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

HOOD, Christopher. Emerging issues in public administration. *Public Administration*, v. 73, n. 1, p. 165-183, Spring 1995.

JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

\_\_\_\_\_; VAZ, José Carlos. Histórico da RSP: a *Revista do Serviço Público* no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). *Revista do Serviço Público*, v. 118, n. 45, p. 9-42, 1994.

KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. Cahn. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, abr./jun. 1976.

LYNN Jr., Laurence E. A place at the table: policy analysis, its postpositive critics, and the future of practice. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 18, n. 3, p. 411-424, 1999.

MCCAMY, James L. *Science and public administration*. University of Alabama Press, 1960.

MUÑOZ, Amato P. *Introdução à administração pública*. São Paulo: FGV, 1958.

NUNES, Edison. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Brasília: Enap, 1997.

OSLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, v. 16, n. 1, p. 17-60, jan./mar. 1982.

OSPINA BOZZI, Sonia M. La administración pública como comunidad discursiva: algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina. *Reforma y Democracia*, n. 10, p. 85-112, Feb. 1998.

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

PANTOJA, Woodrow. Relatório situação da saúde e Plano Nacional de Saúde. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 1, 1969.

RABELL, Leonardo Santana. Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos. *Reforma y Democracia*, n. 17, p. 235-264, Jun. 2000.

REIS, Fábio. Política e políticas. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, p. 52-63, abr./jun. 1976.

SABATIER, Paul A. Political science and public policy. In: \_\_\_\_\_; JENKINS-SMIT, Hank C.; STEWARD JR., Joseph. Toward better theories of the policy process (symposium). *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, June 1991.

SILVA, Benedicto. O Dasp como propulsor do *managerialismo* no Brasil. *Revista de Administração Pública*, n. 4, p. 222-234, 1968.

STATION, Elizabeth; WELNA, Christopher J. Da administração pública à participação democrática. In: BROOKE, Nigel; WITOSHYNSKY, Mary (Org.). *Os 40 anos da Fundação Ford*. São Paulo: Edusp; Rio de Janeiro: Fundação Ford, 2002. p. 167-200.

TORGERSON, D. Between knowledge and politics: three faces of policy analysis. *Policy Sciences*, n. 19, p. 33-59, 1986.

WALDO, Dwight. The administrative state revisited. *Public Administration Review*, v. 25, n. 1, p. 5-30, Mar., 1965. Twenty-Fifth Anniversary Issue.

WARLICH, Beatriz. Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, v. 1, n. 2, p. 239-265, 2º sem. 1967.

\_\_\_\_\_. *A reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WILSON, R.R. et al. *Governance in the Americas: decentralization, democracy and subnational government in Brazil, Mexico and the USA*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2008. v. 1.

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, June 1887 [reproduzido no v. 56, Dec. 1941].