

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS REVISTAS ESPECIALIZADAS – BRASIL, 1995-2002

RESUMO

O artigo analisa a recente produção brasileira na área de pesquisa em administração pública, utilizando como base os artigos publicados entre 1995 e 2002 nas revistas especializadas RAP e RSP, além dos trabalhos apresentados durante os Enanpad. Retoma balanços anteriores realizados sobre a área, que tendiam a apontar como principal fragilidade o caráter propositivo da produção em administração pública. Considera tal caráter inerente à área, dada a natureza do objeto de estudo, essencialmente aplicado. Aponta outros fatores que merecem debate e reflexão para fazer avançar a pesquisa na área, dentre eles: a tendência de pesquisadores a se auto-referirem, a diluição temática e a adoção acrítica de teorias desenvolvidas em outras disciplinas. Discute, ainda, a pertinência da área, dadas as necessidades de conhecimento sobre governos e governança, bem como a formação de reformadores públicos.

Regina Silvia Pacheco

FGV-EAESP

ABSTRACT This article analyzes Brazilian recent research in Public Administration, through the review of papers published at thematic journals RAP and RSP and Enanpad's proceedings, from 1995 to 2002. It takes into consideration prior reviews, that pointed out the normative approach of the public administration research as its major weakness. The present work takes this issue in a different perspective: it considers the normative approach as inherent to this essentially applied field. Other aspects are noteworthy, in order to improve the research in this field: the researchers community seems to be self-referred, the subjects are extremely dispersed, and the theories from other disciplines are acritically and too easily adopted. This article discusses the relevance of the field, considering the need of knowledge on Governments and Governance, to develop Public Reformers.

PALAVRAS-CHAVE Pesquisa em administração pública, diluição temática, comunidade auto-referida, vínculos entre pesquisa e formação, caráter propositivo da pesquisa em administração pública.

KEY WORDS Research on public administration, subjects dispersion, self-referred community, links between research and education, normative aspects of research on public administration.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende discutir a administração pública como campo de estudos e pesquisas, e sua evolução recente desde 1995, a partir dos artigos publicados em revistas brasileiras de administração. De certa forma, dá continuidade aos balanços anteriormente efetuados por Machado-da-Silva, Amboni e Cunha (1989), Fischer (1984; 1993), Mezzomo e Laporta (1994), Mezzomo Keinert e Vaz (1994) e Souza (1998).

Um balanço de maior fôlego histórico deveria incluir, ainda, Daland (1969) e Wahrlich (1978). Por outro lado, há balanços realizados sobre temas específicos: Mezzomo Keinert (2000), sobre a evolução do conceito de público; Abrucio e Pó (2002), sobre o debate em torno da Reforma Gerencial.

É adotado como marco temporal inicial o ano de 1995 tanto em função dos balanços já realizados, quanto pela representatividade na nova agenda do campo da proposta de uma Reforma Gerencial para o Brasil. São analisados, de forma qualitativa, os artigos publicados em dois periódicos especializados, RAP – Revista de Administração Pública – e RSP – Revista do Serviço Público –, além dos trabalhos apresentados nos Encontros Anuais da Anpad – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração.

OS BALANÇOS ANTERIORES E AS FRAGILIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CAMPO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Vários dos balanços anteriormente realizados, não apenas sobre a produção acadêmica brasileira, mas também sobre a de outros países, já apontaram as ambigüidades que marcam o campo da administração pública, como área acadêmica, decorrentes de temas tratados, abordagens e referenciais teóricos utilizados.

Por um lado, a produção foi sempre acentuadamente marcada por escritos de caráter normativo-prescritivo – o que, para vários autores, reduz sua natureza científica. Por outro lado, a evolução temática da área vem cobrindo um leque cada vez mais aberto de objetos de estudo – passando da visão inicial de “princípios e técnicas administrativas de uso universal”, fortemente influenciada pela tradição norte-americana iniciada por Woodrow Wilson, para um conjunto multivariado e aberto de temas ora definidos como relativos ao interesse público (Henry, 1975, *apud* Mezzomo e Laporta, 1994), ora à ação coletiva (Metcalfe, 1992, *apud*

Mezzomo e Laporta, 1994; Souza, 1998). À ampliação temática corresponde ainda uma explosão dos referenciais disciplinares: no início a disciplina esteve associada à administração de empresas e às ciências jurídicas; desde então vem incorporando conceitos e referenciais da ciência política, sociologia, antropologia, economia, dentre outras.

No Brasil, o diagnóstico – “sombrio”, segundo Souza (1998) – realizado por Machado-da-Silva, Amboni e Cunha (1989) a partir dos artigos publicados em revistas especializadas desvendou as “fragilidades dos trabalhos na área de administração pública”, tendo sido constatados:

- A ocorrência de baixa utilização da literatura estrangeira mais recente;
- O predomínio do uso de metodologias pouco elaboradas ou pouco adequadas aos objetivos do estudo;
- A prevalência de produção acadêmica mais prescritiva do que analítica, mais dirigida para questões práticas do que para o desenvolvimento teórico-empírico da disciplina (Machado-da-Silva, Amboni e Cunha, 1989, *apud* Souza, 1998).

Há, no entanto, um olhar otimista sobre a área de administração pública como campo disciplinar, compartilhado por alguns dos autores responsáveis pelos balanços da literatura no Brasil. Mezzomo e Laporta (1994) identificam um paradigma emergente a partir de 1990, ao qual denominam “administração pública como administração pública”, por oposição aos empréstimos disciplinares que marcaram os períodos anteriores – “administração pública como ciência administrativa (1967-79)” e “administração pública como ciência política (1980-89)”. Segundo os autores, “da análise efetuada conclui-se que a administração pública vem evoluindo no sentido de se constituir em **campo autônomo de conhecimento**. (...) A nova perspectiva **enriquece e amplia** os limites do campo, na medida em que considera objeto empírico de estudo da disciplina **tudo o que se refira ao interesse coletivo**, superando a dicotomia público /privado” (Mezzomo e Laporta, 1994, p.15, grifos meus).

O mesmo otimismo está presente em Souza (1998), que atribui os problemas da área a seu caráter recente como campo disciplinar: “Exatamente como indicador da juventude da área, assiste-se hoje a um **debate profícuo** sobre os rumos da disciplina e, principalmente, sobre sua **especificidade** no território das ciências sociais em geral e das ciências aplicadas em particular. (...) Longe de ser uma proposta, este artigo deve

ser visto como uma tentativa (ou uma provocação) de se retomar o debate sobre os principais problemas que podem ser **superados** na área de administração pública, fazendo com que se **avance** para além de seu estágio atual” (Souza, 1998, p. 44-5, grifos meus).

A análise dos artigos publicados a partir de 1995 não parece validar o otimismo desses balanços. 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.

Este artigo aborda a produção recente do ponto de vista qualitativo; não apresenta percentuais de incidências de temas ou autores. Busca-se, antes, fazer emergir os novos problemas que afetam a área de pesquisas de administração pública, ilustrando-os a partir dos artigos publicados na Revista de Administração Pública, na Revista do Serviço Público e nos Anais do Enanpad.

Embora não fuja à tradição dos balanços anteriores ao realizar propostas para a área de administração pública, o artigo não é movido pela intenção de consolidar a área como campo disciplinar autônomo, mas pelo propósito de conferir maior pertinência e qualidade às pesquisas de interesse da área.

PESQUISAS NORMATIVAS SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NÃO CIENTÍFICAS?

Um dos argumentos recorrentes sobre a fragilidade da administração pública como campo disciplinar insiste sobre sua contaminação por um conteúdo normativo: “a área foi excessivamente contaminada pelo viés normativo, que, ao enfatizar proposições, embora importantes, não se sujeita à verificação científica” (Souza, 1998, p. 45-6).

Entretanto, o caráter normativo, criticado por tantos, é considerado por Cavalcanti (1984, p. 237, grifos meus) como inerente à área, ao constatar: “o caráter profissional, aplicado, da administração pública que, distintamente das disciplinas das ciências sociais onde encontra alimento, requer, em algum ponto final, **uma postura pragmática e normativa, capaz de fornecer**

diretrizes, tanto menos ambíguas quanto possível, à ação social do Estado e de sua burocracia”.

No cenário internacional, também é possível encontrar defensores do caráter normativo das pesquisas sobre administração pública, dentre os quais Simon (1969): “(...) ao advogar que, diferente das ciências naturais, a administração pública era uma ciência artificial que não devia se preocupar com o como são as coisas, mas sim como elas devem ser. Simon propõe ainda que a disciplina deveria se concentrar na **proposição de formas de melhorar a performance administrativa, em vez de buscar o conhecimento *per se***” (Souza, 1998, p. 49, grifos meus).

Os críticos da abordagem normativa em administração pública parecem confundir perspectiva e método científico. O caráter normativo não é intrinsecamente anticientífico: é mesmo inerente a campos como a filosofia ou o direito, correntes da psicologia e mesmo da economia. Não é essencialmente normativa a perspectiva da escolha racional, ao assentar todo seu corpo teórico na afirmação de que todo comportamento deriva do auto-interesse do indivíduo?

Talvez os críticos estejam confundindo caráter normativo e voluntarismo. Ou, ainda, caráter normativo e insuficiência metodológica. Caso sejam mudados os termos do debate recorrente, pode-se afirmar que o problema não está em fazer proposições, mas em fazê-las a partir do senso comum ou exclusivamente da visão pessoal, sem exploração de lógicas explicativas e conseqüências ou impactos das propostas. Modelos descolados da realidade não terão impacto algum sobre ela. Propostas individuais e auto-referidas não serão capazes de alterar o curso do problema.

Quero argumentar, assim, que o problema não está em um suposto caráter necessariamente anticientífico da abordagem normativa em estudos sobre administração pública. Reside, antes, na superficialidade da análise, na desconexão com os fenômenos em estudo, nas idéias e convicções pessoais de cada autor e, até, muitas vezes na tentativa de “ilustrar teorias” ou “embarcar em novas modas” em vez de destrinchar problemas. Não há contradição entre ciência aplicada e intervenção. A fragilidade aparece quando não são explicitados os pressupostos, quando a etapa de análise não é realizada, quando a proposta precede a análise.

Desde tal ponto de vista, discordo da defesa de Simon acima citada. Não se trata de substituir a análise – “como são as coisas” – pela proposição – “formas de melhorar a performance administrativa” -, mas de buscar uma via distinta da sugerida pelos críticos; não

se trata, tampouco, de evitar o foco da aplicação, da intervenção. A alternativa estaria, antes, em conciliar as duas abordagens, evitando propostas sem análises prévias consistentes. Mas evitando, ao mesmo tempo, análises auto-referidas, circunscritas à pequena comunidade de pesquisadores em administração pública, quando emprestam conceitos e referenciais de outras disciplinas.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM CAMPO AUTÔNOMO?

A última observação acima revela, a meu ver, um dos problemas e uma das fragilidades da área de pesquisa em administração pública: o risco de uma pequena comunidade auto-referida. Os pesquisadores atuantes nesta área emprestam conceitos, questões de pesquisa e até conclusões de outras disciplinas. No entanto, salvo exceções, tendem a restringir seus interlocutores a seus pares, sem expor seus empréstimos junto às comunidades de pesquisadores daquelas disciplinas.

Para confirmar essa suposição, seria necessária uma pesquisa mais acurada sobre a circulação dos pesquisadores em administração pública em outros fóruns científicos, para além da Anpad. No entanto, algumas evidências parecem indicar a pertinência da suposição – dentre elas, os critérios formulados pela própria comunidade para avaliação de seus programas de pós-graduação adotados pela Capes. Segundo esses critérios, é valorizada a participação no encontro anual da Anpad, mas não o é a apresentação de *papers* nos encontros anuais da Anpocs, por exemplo. Os periódicos pontuados no sistema Qualis são os da área de administração. As editoras são as mesmas que publicam os *best-sellers* e os “gurus” de administração.

Nos estudos setoriais, a maioria dos artigos publicados utiliza referências bibliográficas do setor analisado – pesquisas sobre gestão da saúde referenciam-se à literatura em saúde, o mesmo ocorre com educação, saneamento, recursos hídricos, meio ambiente, transportes etc. Nesse caso, um olhar de conjunto sobre o que é publicado nas revistas de administração pública revela temas apenas justapostos, sem constituir um campo de questões transversais que articule as várias temáticas setoriais.

Diante dessas duas tendências – uma comunidade auto-referida e estudos setoriais que não vão além do próprio setor – parece perigosa a defesa da constitui-

ção de um campo autônomo da administração pública. Autonomizar o campo apenas reforçaria tais tendências, não contribuindo para uma maior qualidade dos estudos produzidos. Em direção contrária, penso ser preferível a exposição de autores a comunidades mais estruturadas. Radicalizando o argumento, seria preferível transferir os programas de pós-graduação em administração pública para a área de ciência política, a mantê-los, como hoje, junto aos programas de administração de empresas ou, ainda, a isolá-los em uma nova e minúscula área.

Mas os argumentos e interesses envolvidos na configuração atual da área são muitos. A RAP – Revista de Administração Pública – vem aumentando o número de artigos dedicados a empresas ou setores de negócios – indústria farmacêutica, atendimento bancário, comércio eletrônico (B2B). No outro extremo, autores que publicam exclusivamente na RAP ou na RSP podem se permitir teorizar sobre democracia, partidos políticos, sistemas eleitorais, relação entre Executivo e Legislativo, sem se submeter ao rigor da crítica de cientistas políticos. No primeiro caso, estaríamos diante da defesa da organização como unidade de análise. No segundo, do caráter necessariamente político da administração pública.

O que é problemático, a meu ver, é a oscilação do argumento segundo a intencionalidade de quem o defende. Abranger tal oscilação dentro de uma área autônoma seria o pior dos cenários para a qualidade da pesquisa na área.

OS PERIÓDICOS

Foram analisados os artigos publicados em duas revistas especializadas: a RAP – Revista de Administração Pública – e a RSP – Revista do Serviço Público –, além dos trabalhos apresentados nos Enanpads.

Trata-se de dois periódicos de naturezas distintas. A RAP é bimestral, publicada pela FGV-EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro –, divulga a produção de seu corpo docente e discente, além de autores externos à instituição. Demonstra estreita vinculação com a Anpad, pois publica vários dos *papers* apresentados durante os Enanpads. Publica também artigos sobre organizações empresariais e o mundo dos negócios, por enquanto em pequena quantidade.

A RSP, trimestral, é publicada pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública –, instituição per-

tendente à administração pública federal. Sua linha editorial privilegiou, nos anos 1995-2002, o debate em torno da proposta de reforma do aparelho do Estado, formulada pelo Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado –, além da experiência internacional das reformas orientadas para a superação do paradigma burocrático.

Assim, a RAP pode ser vista como um periódico acadêmico, enquanto a RSP se colocou, no período analisado, como instrumento de uma política pública – aberto também às visões críticas em torno dessa política. A diversidade temática é maior na primeira revista, enquanto a abertura ao debate internacional esteve mais presente na segunda, no período considerado.

Cabe ressaltar que a orientação editorial da RSP, no período analisado, não é a mesma identificada por Mezzomo Keinert e Vaz (1994) para o período 1965-79, sob o regime militar, quando funcionou como “a voz oficial do governo”, com controle rígido dos conteúdos publicados e censura prévia. No período 1995-2002, a linha editorial não se caracterizou por censura, mas pela difusão das novas propostas de reforma e de tendências e experiências de reforma alinhadas com os conteúdos da reforma gerencial. Os editores da RSP entenderam, assim, ocupar um espaço vazio no mundo acadêmico e editorial – tanto porque nossa tradição acadêmica preza autonomia e distância dos governos, pelo menos até recentemente, quanto porque o mercado editorial tem preferido publicar manuais e traduzir *best-sellers* de administração a fomentar o debate acerca da reforma do aparelho do Estado.

Uma outra publicação, a RAM – Revista de Administração Municipal –, publicada pelo Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal –, teve presença marcante na área em períodos anteriores, ainda que caracterizada pela abordagem técnica dos temas e instrumentos de administração. Recentemente, porém, alterou sua linha editorial, e vem servindo como veículo de comunicação e informação aos prefeitos e funcionários públicos municipais. Foi pioneira ao tratar de diversos temas e trazer a experiência internacional – por exemplo, sobre a criação de autoridades regulatórias pelos governos locais no Reino Unido, em artigo publicado em 1994.

Um balanço mais amplo da produção de estudos sobre administração pública deveria incluir outros periódicos relevantes: em ciência política: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Dados, Lua Nova; e, ainda, em administração de empresas: RAE – Revista de Administração de Empresas – da FGV-EAESP, RAUSP –

Revista de Administração – da FEA-USP e RAC – Revista de Administração Contemporânea – da Anpad. No presente artigo, limitarei a análise às duas publicações exclusivas da área.

TEMAS TRATADOS: DE TUDO UM POUCO?

A tentativa de agrupar os temas abordados pelos artigos publicados resulta quase sempre em perplexidade. Mezzomo Keinert e Vaz (1994) chegaram a 39 temas, além da categoria “outros” – mas pode-se contra-argumentar que seu estudo cobria um período muito longo, de mais de 50 anos, e cerca de 3.900 artigos. Porém, a perplexidade salta aos olhos também quando a tentativa abrange um único ano: a RAP publicou, em seu último número de 2002, um índice por assunto dos artigos publicados naquele ano com 35 artigos e 24 assuntos.

À grande maioria dos assuntos corresponde um único artigo. Os assuntos podem se referir a um recorte geográfico – América Latina –, a uma área disciplinar – teoria organizacional –, a uma esfera de governo – administração local – ou a uma ferramenta – tecnologia da informação. E, no assunto “Gestão Pública”, parecem ter sido reunidos artigos diversos, sem conexão aparente entre si: “conselhos de políticas públicas”, “inovação na gestão da saúde”, “trabalho gerencial e intersubjetividade – os diretores de hospitais”, “formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental”.

Essa tendência, já apontada nos balanços anteriores, não se alterou na produção pós-1995 – especialmente na RAP e nos encontros anuais da Anpad. O Quadro 1, não exaustivo, ilustra o *pot-pourri* temático encontrado em oito anos e 48 números da RAP:

Nos encontros anuais da Anpad há a mesma diversidade temática e um número crescente de *papers* apresentados. A partir de 2001, a área subdividiu-se em dois grupos – “Gestão Pública e Governança” e “Políticas Públicas”. No entanto, a partir dos trabalhos apresentados, não é possível delinear uma clara delimitação entre os dois grupos – encontra-se análises de políticas públicas no primeiro grupo, e problemas de gestão tratados no segundo. Nos dois anos de existência, é possível perceber uma tendência do grupo de Políticas Públicas em orientar-se para certa convergência teórica em torno das perspectivas da escolha racional, ou neo-institucionalismo.

A dispersão temática é menor na Revista do Serviço

Público, dada sua própria linha editorial, como já apontado. Ainda assim, a delimitação temática adotada é ampla – “temas ligados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental”, abrindo espaço para temas amplos de ciência política, ainda que pouco expressivos numericamente. Pode-se, no conjunto, observar um foco temático dirigido à reforma gerencial, seus pressupostos, ferramentas e avanços

parciais, tanto no Brasil como em outros países.

Os artigos publicados pela Revista do Serviço Público, ao lado dos Cadernos Mare e dos livros publicados pela Enap em co-edição com editoras comerciais, são frequentemente citados nos artigos de pesquisadores sobre reforma do Estado, políticas setoriais – especialmente saúde, educação, ciência & tecnologia – e novos instrumentos de gestão.

Quadro 1 – Diversidade temática – artigos publicados na RAP, 1995-2002.

Organizações	Estudos setoriais
Criatividade nas organizações (empresas)	Saúde
Cultura organizacional	Infra-estrutura, privatização e regulação
Violência nas organizações	Telecomunicações
Ética nas organizações (conceitual)	Energia
Interculturalidade X gestão (negócios)	Meio ambiente
Terceirização	Recursos hídricos
Reforma gerencial do Estado	Engenharia de tráfego
Agências autônomas	Ciência & tecnologia, P&D, institutos de pesquisa
Contrato de gestão	Propriedade intelectual e patentes
Contratualização de resultados	Desenvolvimento local
Nova administração pública	Habitação
Implementação de políticas públicas	Financiamento da cultura
Participação	Segurança pública
Redes; coordenação de redes	Gestão universitária; autonomia universitária
Intersetorialidade	Perspectiva dos funcionários / empregados
Descentralização	Satisfação dos empregados; motivação
Parcerias	Percepção dos funcionários
Modelo de estimativa de demandas	Qualidade de vida do trabalhador
Acesso aos serviços públicos (à justiça etc.)	Ferramentas administrativas / de gestão
Uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas	Licitações
Temas amplos de sociologia, política, demografia etc.	Modelo de auditoria de licitações
Terceiro setor	Avaliação de projetos
Estado e sociedade (geral)	Gestão de projetos
Poder local	Qualidade nas organizações públicas
Transformações demográficas	Tecnologia da informação aplicada à saúde
Medidas provisórias	Avaliação de desempenho
CPIs; controle parlamentar	Formação e capacitação de RH
Finanças públicas	Trabalho gerencial
Questões tributárias	Estudos de casos empresariais
Renúncia fiscal	Atendimento bancário
Reforma tributária	Indústria farmacêutica
Passivo previdenciário	Comércio eletrônico (B2B)
Gastos sociais e desequilíbrios financeiros	Temas curiosos ou isolados
Novos temas /vogas	Feudo japonês do século XIII e ética
Gestão do conhecimento	Obsolescência de pesquisadores
Organizações de aprendizagem	Regime eleitoral no Chile
Competências	O Euro e a união monetária

ABORDAGENS: DOS ESTUDOS DE CASO AOS ENSAIOS TEÓRICOS

Continuam predominando os estudos de caso, como já apontado em balanços anteriores. O problema não reside necessariamente aí, mas sim na conjunção desta e de outra tradição marcante da área: os grandes ensaios generalizantes e /ou conceituais, como “Estado e sociedade no terceiro milênio” ou, ainda, “Estado, mercado e terceiro setor”. A justaposição de artigos de alcance tão diverso, em um mesmo número de uma revista especializada, acaba corroborando a visão de uma área dispersa, sem acumulação de conhecimento, sem rigor metodológico. Esse diagnóstico não é exclusivo para a produção brasileira sobre administração pública.

Os estudos de caso são, na maioria das vezes, setoriais. Inspiram-se no debate do setor – saúde, educação etc. – sem abordar problemáticas transversais que possam ajudar a construir um campo de questões próprias à administração pública, como apontado antes. Abordar temas transversais ajudaria a fazer avançar um conjunto de questões estruturadoras da pesquisa em administração pública – o que não é o mesmo que defender uma área autônoma.

São raros os estudos comparados. Mesmo comparações entre objetos similares são escassas: nos últimos oito anos, é possível encontrar na RAP dois estudos comparando eficiência e produtividade entre instituições públicas e privadas – hospitais e instituições de ensino superior. Estudos comparados de maior fôlego, envolvendo questões metodológicas inerentes à comparação de contextos diferentes, não vêm sendo publicados – ou produzidos.

A abordagem histórica é também pouco presente. Os autores privilegiam temas da atualidade, o que talvez denote a vinculação estreita entre a área de pesquisa em administração pública e a agenda de governo, ainda que negada por vários de seus pesquisadores.

PERSPECTIVAS PARA A PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O balanço aqui realizado é incompleto e tentativo. Mais do que espelhar a produção de artigos em administração pública, busco inquiri-los – e a seus autores e editores das revistas especializadas –, revisitando debates recorrentes e buscando levantar novas perspectivas para análise.

Outros já afirmaram que a administração pública é um campo necessariamente híbrido. A gênese da disciplina associou-a à administração de empresas, com suas técnicas e procedimentos, na melhor tradição norte-americana de buscar isolar a política da administração. Seu percurso, não apenas no Brasil, inundou-a da conjuntura política – democratização, movimentos sociais, governos locais progressistas, parcerias com terceiro setor. Com maior ou menor discricção, seus autores empunharam bandeiras.

Mas a administração pública não é apenas um campo de pesquisa – é, ao mesmo tempo, um campo profissional. Muitos de seus pesquisadores são também consultores. E o universo de clientes potenciais abrange governos, órgãos públicos, empresas e organismos internacionais. Os mesmos sujeitos desempenham papéis variados. Essa multiplicidade de papéis dificulta ainda mais o desenvolvimento do campo como estritamente científico, não propositivo.

A mesma natureza do campo e do objeto de estudo – a administração pública em ação – é algo essencialmente aplicado e voltado à solução de problemas. Apesar de alguns poucos continuarem insistindo em seu caráter “científico”, a literatura das últimas duas décadas já demonstrou os limites daquela visão; hoje, é amplamente aceito que a administração pública é uma atividade prática, sistematizada a partir da experiência e das lições aprendidas com as iniciativas bem-sucedidas – daí a difusão da idéia de “boas práticas de gestão”.

Talvez a comunidade de pesquisadores em administração pública tenha colocado ênfase excessiva no caráter propositivo de muitos dos estudos, ao referir-se às fragilidades da área como campo de pesquisa. Penso que há outros aspectos que merecem destaque, ao analisar a produção da área e traçar perspectivas. Dentre eles, especialmente no Brasil, gostaria de ressaltar: as características da comunidade de pesquisa sobre o tema; a definição cada vez mais ampla da área em termos de temáticas analisadas; e o risco de adoção acrítica e uniforme de matrizes conceituais e teóricas desenvolvidas em outras disciplinas. No Brasil, a comunidade de pesquisadores em administração pública é pequena e corre o risco de ser auto-referida. São poucos os programas de pós-graduação *stricto sensu* existentes, e o fato de serem justapostos aos programas de *business* no sistema de pós-graduação acaba reforçando o (auto-)isolamento e a identidade difusa. Em vez de reivindicar autonomia da área, sugiro aumentar a exposição a outras comunidades mais estru-

turadas – por exemplo, aumentar a circulação de pesquisadores em administração pública nos encontros anuais da Anpocs e valorizar a publicação de artigos em revistas de ciência política. Acredito que a área de administração pública deveria discutir sua desvinculação da área “Administração e Turismo”, no sistema de avaliação da Capes, passando a se vincular junto aos programas de ciência política e políticas públicas.

A delimitação do campo via temáticas tratadas também merece uma reflexão. Trata-se de um campo bastante amplo, centrado muito mais na expansão do conceito de “público” do que na visão ultrapassada de técnicas e procedimentos de “administração”. Como pôde ser visto, alguns autores chegam a propor a delimitação do tema como “tudo o que se refira ao interesse público” ou à “ação coletiva” – e, nesse sentido, seria difícil distinguir alguma abordagem específica da área de administração pública que fosse minimamente distinta das abordagens de sociologia ou de ciência política.

Mais recentemente, o chamado terceiro setor vem mobilizando cada vez mais a atenção dos pesquisadores da área. O risco, aqui, parece ser o de realizar um deslocamento de objeto de estudo, deixando sem resposta as questões pertinentes à lógica de funcionamento do Estado. Artigos sobre as virtudes ou os riscos que rondam o terceiro setor – como vários dos publicados nas revistas aqui analisadas – podem ter interesse sociológico ou para a teoria das organizações, mas pouco acrescentam à construção de problemáticas no campo da administração pública.

Talvez seja necessário retomar uma delimitação da área, ainda que ampla, mas sem evitar os dois termos: “administração” + “pública”. Sabe-se que não é possível manter um controle estrito sobre temas de pesquisa em uma determinada área – e talvez nem desejável. Mas os temas de dissertações e teses, que depois viram *papers* apresentados em congressos, artigos e livros, podem sempre ser construídos por meio de uma interação positiva entre o jovem pesquisador e seu orientador. Coordenadores temáticos em congressos, editores de revistas especializadas e seus *referees*, representantes de área na Capes e no CNPq, todos, de certa forma, são co-responsáveis pelos temas e pelas abordagens em evidência na área.

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. Há uma ampla gama de questões que precisam ser anali-

sadas, que remetem ao conjunto de processos e fatores que operam dentro do aparato estatal. Governar é bem mais complexo do que exercer a vontade política – e há demanda de pesquisa e conhecimento sobre isso. A ciência política *stricto sensu* interessa-se pela formação da agenda, por atores e intermediação de interesses, governabilidade, padrões de relação entre os poderes – mas dificilmente se ocupa da governança, da implementação das políticas, das “caixas pretas” representadas por estruturas e processos organizacionais. Governos são arranjos complexos, envolvendo política mais estruturas e pessoas – e deve-se conhecê-los e analisá-los.

Uma última observação sobre a área de pesquisa em administração pública diz respeito às matrizes teóricas, e talvez à importação rápida de algumas correntes desenvolvidas em outras disciplinas, que assim se transformam em vogas na área de administração pública. Quem sabe a área tenha passado da longa e persistente admiração pelos conceitos weberianos – sem compartilhar a intrínseca ambigüidade de Weber com relação à burocracia – aos imperativos da escolha racional. No meio do caminho, há alguns desvios ainda mais fluidos, como as referências à teoria do caos.

A pesquisa em administração pública referiu-se largamente aos achados geniais de Max Weber e a seu tipo ideal de “burocracia”. Por cerca de seis décadas, pesquisadores trataram de compreender e explicar o funcionamento do setor público tendo por referência e meta a racionalidade instrumental-legal. Edificaram a burocracia como um monólito, até que James Q. Wilson (1989, p. X), tenha publicado *Bureaucracy – What government agencies do and why they do it*. Nesse livro, Wilson reúne evidências que desfazem o caráter monolítico da burocracia, superando assim o edifício weberiano: “*Max Weber’s insights are useful, but only up to a point. Beyond that point, distinctions are more important than generalizations*”.

Mas James Q. Wilson, no mesmo livro, já apontava restrições à nova onda da escolha racional, que passava a aplicar às agências governamentais o mesmo método analítico utilizado para explicar o comportamento das firmas no mercado, afirmando que tais teorias não conseguem explicar o que se passa de fato. Apesar de Wilson, a moda segue se alastrando em *papers*, congressos e revistas especializadas.

A pesquisa em administração pública tem reflexos na formação de quadros via conteúdos dos programas de graduação e pós. Os estudantes da área lêem Weber, mas desconhecem Wilson. Os cursos de graduação e

mestrado em administração pública deveriam rever seus conteúdos, definindo com maior clareza que tipo de profissional visam a formar. Há uma enorme demanda por reformadores públicos – que reformem políticas e organizações públicas –, e os cursos parecem não se adequar a essa demanda. Quanto aos doutorados, seu desafio é formar pesquisadores que tendam, no entanto, a ser chamados à ação em algum momento de sua trajetória profissional, dada a natureza do objeto de seu conhecimento.

Assim, a formação, em seus três níveis formais – graduação, mestrado e doutorado –, deve ser sólida, mas colada às mudanças em curso. Do mesmo modo deve ser a pesquisa em administração pública. À velha visão de “acadêmico”, como neutro e descolado da realidade, deve-se substituir a solidez da compreensão histórica e o radar das transformações.

Os aspectos acima apontados poderiam suscitar um debate em torno das perspectivas para a área de administração pública, para além da questão que tem norteado tal debate, restrita à dicotomia entre “abordagem propositiva X científica”. Rigor metodológico não é o oposto a caráter propositivo. Pode-se realizar uma análise estrita, descomprometida de qualquer intervenção, sem nenhum rigor metodológico. E pode-se fazer uso do melhor conhecimento, que articula fatos e teorias, para elaborar e /ou discutir propostas de reforma e transformação do Estado. Reformadores são algo mais, ou algo diferente, do que bons pesquisadores, mas precisam se nutrir do trabalho de pesquisa.

Artigo convidado. Aprovado em 11.08.2003.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz e PÓ, Marcos Vinicius. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. *Relatório de Pesquisa*. Brasília : Enap, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>.

CAVALCANTI, Bianor S.. A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 235-40, 1984.

DALAND, R. T.. A administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 73-94, 1969.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 278-88, 1984.

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

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. *Public Administrative Review*, n. 35, p. 378-86, 1975.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis, AMBONI, N. e CUNHA, V. Produção acadêmica em administração pública: período 1983-88. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 18^o, 1989, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte : Anpad, 1989. p. 1.599-618.

METCALFE, Les. *Public management: from imitation to innovation*. Bruxelas : International Institute of Administrative Sciences, 1992. Mimeo.

MEZZOMO KEINERT, T. O que é administração pública no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24^o, 2000, Florianópolis. *Anais...* Rio de Janeiro : Anpad, 2000.

MEZZOMO KEINERT, Tânia e VAZ, José Carlos. A Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). *RSP – Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 9-41, 1994.

MEZZOMO, Tânia M. e LAPORTA, Claudio B. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92). *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 5-17, 1994.

SIMON, Herbert. *The sciences of the artificial*. Cambridge : MIT Press, 1969.

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

WAHRlich, Beatriz M. de Sousa. Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n. 12, p. 70-92, 1978.

WILSON, James Q. *Bureaucracy – What government agencies do and why they do it*. New York : Basic Books, 1989.

Regina Sílvia Pacheco

Professora da FGV-EAESP, mestrado e doutorado em Administração Pública. Doutora pela Université de Paris XII. Interesses de pesquisa em reforma do Estado, gestão como política pública, competências de dirigentes públicos e critérios de nomeação /regulação.

E-mail: rpacheco@fgvsp.br

Endereço: Av. Nove de Julho, 2029, São Paulo, SP. CEP 01313-902.