

**O CAMPO DO CONHECIMENTO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO OLHAR DO
GUERREIRO RAMOS**

Victor Corrêa e
Claudia Souza Passador

COLEÇÃO
Gestão
Pública

**O campo do conhecimento em
administração pública no Brasil:
uma análise a partir do olhar do
Guerreiro Ramos**

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Flávio Cireno Fernandes (Enap). *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos

Victor Corrêa

Claudia Souza Passador

Brasília
Enap
2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C823c Corrêa, Victor

O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos / Victor Corrêa; Claudia Souza Passador. -- Brasília: Enap, 2019.

245 p. : il. (Coleção Gestão Pública)

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-256-0104-9

1. Administração Pública - Brasil. 2. Contexto Internacional. 3. Serviço Público - História. I. Título. II. Passador, Claudia Souza.

CDU 35(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

Capítulo 1: Perspectivas de análise sobre administração pública	13
Capítulo 2: Uma narrativa meta-teórica da administração pública	25
Capítulo 3: Um histórico periodizado da administração pública no Brasil: contexto, teoria, técnica e prática	77
Capítulo 4: Observações críticas sobre o campo da administração pública	197
Referências bibliográficas	205

PREFÁCIO

Frederico Lustosa da Costa*

O lançamento deste livro é, por várias razões, uma grata surpresa para o campo da Administração pública no Brasil. Em primeiro lugar, pela própria ideia de sua elaboração, ao se constituir como um balanço consistente da produção acadêmica da área para além dos estudos bibliométricos ligeiros. Em segundo lugar, por se apresentar como um trabalho essencialmente teórico, no sentido de que não é produto de uma pesquisa aplicada em um *locus* específico ou de um estudo empírico pontual. Sua ênfase analítica não está no *locus*, mas sim no *focus* da Administração pública brasileira. É uma reflexão sobre o campo, a partir de um amplo panorama literário, valendo-se de dimensões de análise pouco usuais. Em terceiro lugar, pela iniciativa da publicação, a cargo da Escola Nacional de Administração (ENAP), que retoma a edição de textos brasileiros que se propõem a examinar o estado da arte na produção do conhecimento em Administração pública pelo país e no país.

Com efeito, já vai longe o tempo em que a Fundação Getúlio Vargas, a partir dos anos 1950, editava os primeiros *Cadernos de Administração Pública*, então focados nas áreas funcionais da Administração, secundados, na década posterior, por estudos (e traduções de trabalhos estrangeiros, sobretudo norte-americanos) de maior fôlego reunidos na *Biblioteca de Administração Pública*. Nos anos seguintes, até meados dos anos 1970, surgiram muitas edições de livros didáticos para o ensino médio sobre a História Econômica e Administrativa do Brasil, contribuindo para a popularização do tema. Desde então, as abordagens teóricas e os estudos históricos perderam espaço no universo de publicações da Administração Pública e das Ciências Sociais Aplicadas em geral.

* Professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

No entanto, desde os anos 2000, o campo tem assistido a um tímido *revival* da História da Administração Pública, dos estudos comparados e das reflexões teóricas sobre os diferentes aspectos do objeto da disciplina, com esforços individuais e iniciativas institucionais que resultaram na formulação de estudos e pesquisas, na realização de seminários, encontros e debates e na publicação de importantes teses, dissertações, monografias, artigos e coletâneas (LUSTOSA DA COSTA, 2018).

Este livro se inscreve nesse movimento de resgate e renovação. Ele se propõe a investigar em profundidade, a partir do contexto brasileiro, o campo de conhecimento da Administração pública, examinando-o, em suas diferentes dimensões – contextual, teórica, técnica e prática. Vale-se para tanto, como *corpus* da pesquisa, da produção acadêmica constituída pelos artigos científicos selecionados das principais revistas e eventos do campo da administração pública, no período compreendido entre 1937 e 2009. Segundo os autores, “os artigos foram selecionados a partir dos descritores utilizados no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), referentes à área de Administração Pública, e de maneira específica aos Temas 9 (Teorias e Metodologias da Administração Pública) e 10 (História da Administração Pública, Estudos Comparados e Construção de Agendas de Pesquisa)”.

O trabalho tem antecedentes importantes que já se constituem como referências no campo e que serviram como fontes para os autores. Entre os textos que ensaiaram produzir balanços abrangentes da produção acadêmica brasileira na área de Administração Pública, cabe destacar a pesquisa pioneira de Tania Keinert (1994, 1994a e 1994b) sobre as publicações na Revista do Serviço Público (1937-1992) e na Revista de Administração Pública (1967-1992), o artigo de Regina Pacheco (2003) sobre os mesmos periódicos no período de 1995 a 2002, e os estudos de Elvia Fadul e colaboradores sobre o campo da Administração Pública (2011, 2012 e 2012a). Os diferenciais da pesquisa de Victor Corrêa e Claudia Souza Passador consistem na extensão da base de dados trabalhada (192 textos veiculados em cinco periódicos e dois eventos), na escolha da perspectiva epistemológica sugerida por Guerreiro Ramos (1967), na

valorização do contexto histórico nacional e na definição das categorias de análise – teoria, técnica e prática.

A base de dados da pesquisa cobre largo período de tempo e contempla textos publicados na Revista do Serviço Público (1937-2009), nos antigos Cadernos de Administração Pública (1954-1977), na Revista de Administração Pública (1967-2009), nos Cadernos Gestão Pública e Cidadania (1997-2009), nos Cadernos EBAPE.BR e em várias edições de dois eventos da ANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (EnANPAD, 1997-2009) e Encontro de Administração Pública e Governança (2004, 2006 e 2008).

A linha interpretativa, analítica e reflexiva da tese orienta-se pela chamada Teoria P e pelo método histórico proposto por Guerreiro Ramos. Essa teoria, de caráter probabilístico, foi desenvolvida para se contrapor à Teoria N, de caráter determinístico, prevalente no âmbito das reflexões sobre modernização e desenvolvimento. Ou seja, a Teoria N considera que o desenvolvimento segue um curso pré-determinado e mimetiza a trajetória das economias centrais da Europa e da América do Norte. A Teoria P se abre às possibilidades oferecidas pelas condições históricas e pelas escolhas de cada nação. Aplicada ao domínio da Administração pública, a Teoria sugere que existe no Brasil um modelo de desenvolvimento do campo da Administração Pública que, não obstante as influências externas, pode ensejar uma configuração capaz de assumir sua própria identidade e seus próprios significados, levando em conta sua historicidade.

Daí a valorização do contexto nacional para a compreensão de teorias e para o desenvolvimento de bases conceituais mais ou menos ajustadas à realidade, produzindo-se em cada época uma apropriação (mais ou menos) acrítica da produção intelectual alienígena com vistas ao estabelecimento de bases consistentes para a ação – técnicas e práticas. O contexto apresenta-se, assim, como primeira categoria de análise do material estudado. As demais categorias – teoria, técnica e prática, no que se refere à Administração Pública, foram esboçadas em um breve texto publicado na revista Governança e Desenvolvimento (LUSTOSA DA

COSTA, 2004) e, mais tarde, um pouco mais desenvolvidas em balanço das atividades do Comitê Científico da Divisão de Administração Pública (2009-2012) publicado nos Anais do EnANPAD de 2012 (FADUL et al., 2012). Elas dizem respeito às formas como o conhecimento do campo se apresentam aos estudiosos e são definidas pelos autores como regras, princípios e interpretação da realidade (teorias), métodos para resolução de problemas (técnicas) e aplicação dos métodos e combinação de experiências (práticas). Pelas dificuldades inerentes a esse tipo de análise e pelas controvérsias que poderia gerar, os autores abriram mão de analisar o conhecimento em Administração Pública também como ideologia racionalizadora.

Na análise do material, não obstante tenham esboçado sua própria categorização para classificar os estudos internacionais – Primeiras teorias, Influência das ciências administrativas, Aproximação entre Administração Pública e Políticas Públicas, Fortalecimento do *Public Management* e Conceitos recentes, os autores preferiam agrupar a produção nacional, por ordem cronológica, depois dos anos 1930, em décadas. Assim, cada fase é apresentada num linha de tempo em que o contexto é descrito pela apresentação de fatos marcantes para a Administração Pública e achados veiculados na literatura que indicam novas perspectivas em termos teóricos, técnicos e práticos. A natureza desses achados talvez permitisse identificar também para o contexto nacional fases que alinhem essas mesmas perspectivas de análise.

A leitura dos textos não fornece elementos apenas para uma apresentação formal de cada uma das dimensões, mas permite articular contexto, temas e problemas com os achados que a literatura proporciona em termos teóricos, técnicos e práticos em cada uma das décadas analisadas.

O trabalho chega a conclusões semelhantes a estudos anteriores já mencionados que destacam a fragilidade teórica existente no campo, na medida em que se limita muitas vezes a reproduzir e aplicar mimeticamente conceitos e teorias desenvolvidas para outros contextos. Mas, ao analisar as técnicas e práticas, permite vislumbrar os efeitos

dessa assimilação sobre o funcionamento da Administração Pública. Suas conclusões parecem sugerir que o reduzido investimento em inovação e a persistência de práticas geradoras de ineficiências produzem material empírico para uma prática teorizada que se apresenta como mais um obstáculo ao avanço do conhecimento no campo.

Os estudiosos temos em mãos o produto de um enorme esforço de sistematização que oferece análises instigantes e que vai suscitar muitas reflexões e debates para nortear o futuro da área. Parabéns aos autores pelo excelente trabalho e à comunidade do Campo de Públicas pelo presente que recebe com esta publicação.

Boa leitura.

CAPÍTULO 1: PERSPECTIVAS DE ANÁLISE SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O olhar sobre a administração pública pode ser empreendido por meio de diversas perspectivas de análise, que acabam por direcionar o tipo de observação que se realiza. Lynn (2010), por exemplo, destaca a possibilidade de se entendê-la como estrutura, arte e instituição, o que evidencia a multiplicidade de pensamentos e possibilidades de apreciação da administração pública. Nesse sentido, a estrutura se revela na capacidade de gestão, ou seja, no ambiente de governança que sustenta as ações da administração pública a partir de movimentos de delegação e controle da autoridade; trata-se de um arcabouço constituído por regras que asseguram o funcionamento organizacional – de forma legal e passível de controle – e permitem o desenvolvimento das atividades de gestão. A arte, por sua vez, se desvenda na ideia de que a administração pública se constitui em um conjunto de conhecimentos aplicados por técnicos; destaca-se assim a observância da valorização dos papéis gerenciais e todo um desenvolvimento científico que toma como pressuposto a importância dos gestores públicos para o bom desempenho da administração pública. Por fim, a ideia de instituição emerge do bom funcionamento de uma estrutura e boa prática da arte de gestão, ao considerar as necessidades de atendimento das demandas, as formas de controle e a responsabilidade dos gestores para “a preservação do equilíbrio entre a capacidade do Estado de colocar em prática o interesse público e o poder do cidadão de cobrar responsabilidades das autoridades” (LYNN, 2010, p. 46).

Esse tipo de visão, proposto por Lynn (2010), favorece o estudo da AP¹ no sentido de apropriação do tema como objeto, ou seja, a análise

¹ Doravante, por vezes, o termo “administração pública” será substituído por suas iniciais: AP.

de suas funcionalidades, seja na perspectiva das problemáticas ou das potencialidades existentes. Assim, ainda que a análise das teorias esteja subjacente a esse tipo de perspectiva, o escopo das pesquisas está fundamentado nos propósitos pragmáticos do tema, no ato de gerir a coisa pública a partir das estruturas, dos instrumentos e situações existentes.

Há outras maneiras de se enxergar a AP, com uma postura mais voltada ao campo do conhecimento, averiguando suas características e disfunções, conforme pode ser visto em Corrêa-Silva *et al.* (2013), Pacheco (2003), Fadul *et al.* (2012) e Keinert (1994), estudos nos quais é possível enxergar em seu desenvolvimento a existência de características que o diferenciam de outros campos.

A compreensão da AP como campo do conhecimento deve ser analisada com prudência, justamente pela complexidade e multiplicidade própria do campo, que, segundo Fadul *et al.* (2012): “(...) assim como outras ciências sociais aplicadas, se apresenta aos estudiosos como teoria, como técnica e como prática” (p. 06). Ou seja, qualquer análise ampliada sobre seu desenvolvimento deve considerar tal fator, na tentativa de compreender o campo de maneira ampla. A consideração apresentada por Pacheco (2003) auxilia a vislumbrar esta relação simbiótica:

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. 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 ideia de “boas práticas de gestão” (PACHECO, 2003, p. 69).

Nesse sentido, é possível delimitar teoria, técnica e prática na AP da seguinte maneira: i) teoria, a partir da ideia de que “(...) o propósito da teoria é oferecer uma compreensão mais coerente e integrada do nosso mundo do que conseguiríamos obter de outra forma” (DENHARDT, 2012, p. 13). Nessa linha de raciocínio, a compreensão de mundo sob o ponto de vista teórico muda justamente pelo desenvolvimento e transformação das próprias condições que afetam a administração pública, como pode ser observado no modo como a AP é interpretada e analisada desde o final do século 19 e início do século 20, o que revela diferentes regras e princípios no decorrer do tempo; ii) técnica, que corresponde ao conjunto de métodos aplicados para resolução de problemas da AP; e iii) prática, que corresponde à aplicação das regras e métodos no desempenho das funções relacionadas à AP, além de se relacionar também à ação “(...) sistematizada a partir da experiência e das lições aprendidas com as iniciativas bem-sucedidas” (PACHECO, 2003, p. 69). Desse modo, ao se cotejar as perspectivas adotadas por Lynn (2010) e por Fadul *et al.* (2012), há de se considerar a importância dos dois ângulos de visão, mas se nota também substanciais diferenças no modo como é vista a AP, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Perspectivas de análise sobre administração pública

Autores	Categoria	Significação	Escopo
Lynn (2010)	Estrutura	Arcabouço de regras	AP como objeto
	Arte	Conjunto de procedimentos	
	Instituição	Funcionamento das estruturas	
Fadul, Coelho, Costa e Gomes (2012)	Teoria	Regras, princípios e interpretação da realidade	AP como campo do conhecimento
	Técnica	Métodos para resolução de problemas	
	Prática	Aplicação dos métodos e combinação de experiências	

Fonte: elaboração própria, com base em Lynn (2010) e Fadul *et al.* (2012)

Assim, cabe esclarecer que esta abordagem de pesquisa adota a perspectiva de análise da AP como campo do conhecimento, e assume as categorias teoria, técnica e prática como elementos norteadores para a investigação proposta. A abordagem a partir dessas perspectivas segue a lógica de recentes estudos, nos quais se observa uma aproximação de análises que consideram a AP a partir de seu caráter multifacetado e dinâmico, tal como a pesquisa de Guerrero-Orozco (2014), que considera em seu estudo as abordagens epistemológicas, teóricas e de pesquisa, bem como a de Lynn (2008a), que reflete acerca da relação entre os enfoques teóricos e práticos da AP; nos dois casos prevalece uma perspectiva analítica, que leva em conta a multiplicidade do campo e toma-o como objeto de análise em contexto internacional.

Outro fator considerado neste estudo e que implica diretamente no modo como a AP pode e deve ser interpretada está relacionado ao cenário no qual ela se desenvolve, ou seja, as peculiaridades de seu contexto. O foco nas realidades específicas de cada país são estratégias de pesquisa adotadas nos estudos de Kickert (2008), Bartoli (2008), Reichard (2008), Osborne e McLaughlin (2008), Meneguzzo (2008), Ballart (2008), Lynn (2008b), Brillantes e Fernandez (2013) e Haque (2007), que relatam as problemáticas enfrentadas pelas administrações públicas de diferentes países a partir de um olhar que se volta para as origens, o histórico, a configuração e o desenvolvimento da AP no decorrer dos anos. O argumento central é estabelecido no fato de que as especificidades de cada país têm reflexos diretos em como a AP se desenvolve, tanto em termos de estruturas burocráticas, que perpassam o nível de serviços e perfil dos servidores, quanto à sua configuração como campo de ensino e pesquisa.

O contexto revela, portanto, mais um elemento norteador fundamental para compreensão do campo científico, ao enxergá-lo sob a ótica das problemáticas inerentes aos argumentos relacionados à monocultura institucional. Nessa seara, buscar o entendimento das peculiaridades de cada administração pública é fundamental para

compreender as questões referentes à imposição cultural de determinadas teorias ou práticas, bem como o êxito ou fracasso da incorporação de tais importações no desenvolvimento do campo científico. No campo pragmático da AP, isso representa uma situação na qual:

A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural local como na premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global (EVANS, 2003, p. 28).

Ou seja, enxergar o contexto é buscar compreender também se, ou como, os elementos da monocultura institucional se arraigam no campo da AP, o que gera problemas de ordem científica. Os problemas científicos decorrentes de imposições ou pressuposições da existência de modelos científicos absolutos advêm da “falsa doutrina do geral” (BACHELARD, 2005, p. 69), na qual se apregoam princípios gerais que impedem e bloqueiam o debate de novas ideias. Bachelard (2005) explora bastante o argumento, e revela os problemas que as generalizações levam a diversas áreas científicas, de modo que “o espírito científico pode enganar-se em duas tendências contrárias: a atração pelo particular e a atração pelo universal” (p. 75). Ao se introduzir o debate para o campo científico da AP, a interpretação do contexto em combinação com a teoria, a técnica e a prática surge nesse intuito, o de melhor compreender os fundamentos do campo e distingui-lo a partir de uma influência de monoculturas ou generalizações que não lhe permitem dialogar com seu contexto e peculiaridade.

Ao se considerar tais prerrogativas, este estudo passa por esses dois pontos: a necessidade de compreensão do campo de AP de maneira multifacetada (teoria, técnica e prática), e a importância da compreensão

do contexto para seu desenvolvimento. Nesse sentido, solidifica-se a necessidade de se empreender uma análise ampla e contextualizada que depreenda da realidade brasileira as conjunturas que estabelecem a dinâmica da AP; necessidade que se justifica pela própria comunidade científica nacional, que evidencia a lacuna de interpretações calcadas no contexto brasileiro. Sob o ponto de vista mais ligado às teorias, tem-se nos estudos de Misoczky (2004), Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007) e Zwick *et al.* (2012) a manifestação por uma necessidade de rompimento com o “estrangeirismo”, que se faz necessário não apenas para a formação de uma base interpretativa mais acurada da administração pública brasileira, mas também para o fomento de novas visões e ressignificações ainda não exploradas. Para além do campo acadêmico, percebe-se que o acanhamento das análises à luz do cenário nacional também é transpassado ao campo das práticas de gestão por meio do mimetismo das ações desenvolvidas nas organizações, inspiradas e, por vezes, copiadas, de modelos alheios à nossa realidade; neste caso, detectam-se problemas nos diagnósticos, nas motivações e, conseqüentemente, em toda a dinâmica administrativa, conforme pode ser observado em Motta, Alcadipani e Bresler (2001), Pó e Abrucio (2007), Peci (2006) e Capelari, Afonso e Gonçalves (2014).

Dessa forma, assumindo que teoria, técnica e prática são fenômenos integrados e portadores de problemas comuns, torna-se ainda mais natural que a visão replicadora e inquestionável de atores externos seja verificada tanto nos estudos acadêmicos quanto nas práticas de gestão, que reforçam, muitas vezes, um paradigma nacional forjado por orientações externas ao contexto social, político e econômico, e, portanto, diferente daquele em que estamos inseridos. Vale destacar também que no Brasil é possível perceber o hibridismo de modelos de gestão, sobretudo a partir do esforço de se adequar as pressões externas aos elementos peculiares ao contexto nacional (ZWICK *et al.*, 2012).

Na tentativa de superar esse aspecto nocivo tanto ao desenvolvimento teórico quanto prático – ao passo que teoria e prática se

conciliam e se retroalimentam – alguns poucos estudos são identificados, nos quais a teorização da administração pública é perseguida sob o prisma interpretativo menos convencional e mais ligado às reflexões críticas nacionais. Destacam-se, nesse sentido, os trabalhos de Rosa Filho e Misoczky (2004) e Misoczky (2004), que ponderam sobre a falta de reflexões teóricas pautadas no contexto nacional; o de Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007), que evidenciam as contribuições que autores como Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Prestes Motta poderiam oferecer para a compreensão e interpretação das organizações; também o estudo de Andion (2012), que propõe uma nova interpretação dos paradigmas da administração pública, ao evidenciar a existência de novos caminhos interpretativos; o de Santos e Serva (2013) que, ao aprofundar suas análises para além dos aspectos instrumentais da gestão, traz à tona um olhar diferenciado sobre as interpretações convencionalmente utilizadas; e ainda os estudos de Zwick *et al.* (2012) e Capelari, Afonso e Gonçalves (2014), que propõem uma análise da AP brasileira a partir das teorias de Guerreiro Ramos. Nesse sentido, todos os estudos incitam em suas análises uma conversão de lentes conceituais, em substituição aos procedimentos adotados usualmente no campo, e servem de inspiração para as abordagens utilizadas neste livro, o que permite, assim, uma retomada de análise teórica que leve em conta as abordagens menos utilizadas tradicionalmente e mais alinhadas às necessidades do campo.

Entretanto, independente da linha teórica a ser seguida, cabe ressaltar as considerações de Cavalcanti (1984), segundo a qual:

(...) deve-se encarar a inexistência de uma teoria paradigmática de administração pública, usando o termo na acepção pouco precisa de Thomas Khun, não como uma força restritiva ao desenvolvimento curricular, mas, ao contrário, como força propulsora, benéfica a nossa educação e investigação (CAVALCANTI, 1984, p. 235).

Ou seja, há de se compreender o campo sem um arquétipo teórico, mas aberto às múltiplas possibilidades. A multiplicidade teórica fica evidente em trabalhos analíticos como o de Fischer (1984), sobre a trajetória da AP como campo do conhecimento e ensino, e Keinert (1994), sobre as mudanças de paradigmas da AP de 1937-1997, as quais permitem esboçar uma radiografia do histórico da AP como campo, além de servirem de suporte às reflexões do campo e contribuírem ao caracterizar o seu desenvolvimento ao longo do tempo. Em ambos os trabalhos, para além de se perceber a multiplicidade teórica do campo, evidencia-se uma dificuldade no seu desenvolvimento.

Dessa forma, a partir de todos os estudos já realizados, verifica-se a necessidade de analisar o campo da AP a partir do seu caráter multifacetado (teoria, técnica e prática) e à luz do contexto de cada período, o que colabora com a expansão das análises de Fischer (1984) e Keinert (1998). Existe, portanto, um caminho a ser seguido para uma melhor compreensão da AP brasileira, que busca resolver a questão da falta de interpretações ligadas ao contexto nacional e propor uma abordagem que considera a multiplicidade do campo, além de dirimir essa tensão, que se configura como o problema de pesquisa. Este livro busca, assim, compreender a AP e os elementos que a constituem, considerando tratar-se de um campo dinâmico e altamente influenciável pelo curso dessa história, conforme destaca Lynn (2008a, p. 08): *“Throughout our history, a sense of urgency about the implications of innovation and change for democratic control of government has fueled the policy, practice, and study of administration”*. Ou seja, este estudo compreende que a AP se configura em um objeto de pesquisa altamente vulnerável aos acontecimentos, e que demanda também a compreensão desses eventos para melhor entendimento de seu desenvolvimento. Dessa forma, captar tudo isso se torna peça chave para a realização desta pesquisa, que se coaduna com a visão apresentada por Motta (2013):

Aos poucos, foi se desenvolvendo a crença de que a ciência da Administração Pública não progride independentemente de fortes laços políticos, do meio cultural, nem divorciada dos ditames de uma época. O estudo da Administração Pública deveria considerar peculiaridades e contexto, logo uma visão mais abrangente e holística (MOTTA, 2013, p. 84).

É nessa linha de pensamento que o livro se desenvolve, considerando, sobretudo, as implicações da Teoria P, de Ramos (1983a), que preconiza "(...) uma concepção da realidade histórica e social que a vê como o resultado de uma tensão entre possibilidades objetivas e escolhas humanas" (p. 16), que serve como base para uma análise da AP brasileira. Utiliza-se dessa abordagem para uma melhor compreensão do campo, com o objetivo de preencher uma lacuna de pesquisa – relação entre teoria, técnica e prática a partir do contexto nacional –, e contribuir então para o seu desenvolvimento. Assim, faz-se importante salientar a abordagem teórica da pesquisa, que amplia as discussões sobre o tema, e volitiva dos autores, ao buscar nos processos históricos os elementos que constituem as explicações do objeto analisado. Portanto, este livro propõe-se a discutir e compreender a AP brasileira de maneira contextualizada, ao se debruçar sobre o campo a partir de um olhar crítico e reflexivo, que resulta em uma visão sobre os aspectos teóricos, técnicos e práticos.

Vale ressaltar que, para se obter tal panorama, foi realizada uma revisão integrativa, obtida a partir da leitura de artigos científicos selecionados das principais revistas² e eventos³ do campo da administração pública, no período compreendido entre 1937 e 2009. Os artigos foram selecionados a partir dos descritores utilizados no Encontro Nacional da

² Revistas analisadas: i) Revista do Serviço Público – RSP; ii) Cadernos de Administração Pública; iii) Revista de Administração Pública – RAP; iv) Cadernos Gestão Pública e Cidadania – CGP&C; e v) Cadernos EBAPE.BR

³ Eventos analisados: i) EnANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, selecionando trabalhos da divisão acadêmica de Administração Pública e ii) EnAPG - Encontro Nacional de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), referentes à área de administração pública, e de maneira específica aos Temas 9 (Teorias e Metodologias da Administração Pública) e 10 (História da Administração Pública, Estudos Comparados e Construção de Agendas de Pesquisa). A partir dos descritores foi possível apurar os textos que continham dados suficientes para caracterizar o contexto brasileiro ao longo de cada período, bem como extrair informações sobre as teorias utilizadas, as técnicas apregoadas e os dilemas práticos vivenciados no campo. Cada variável foi observada a partir de um significado assumido nesta pesquisa, com a seguinte configuração:

Quadro 2 – Significado das variáveis e aplicação no método de pesquisa

Variável de análise	Significação	Aplicação no método
Contexto	Circunstâncias e conjunturas do momento	Qual era a realidade naquele período?
Teoria	Regras, princípios e interpretação da realidade	Quais teorias eram difundidas?
Técnica	Métodos para resolução de problemas	Quais técnicas eram aplicadas e/ou apregoadas?
Prática	Aplicação dos métodos e combinação de experiências	Qual era a realidade das atividades dos servidores?

Fonte: elaboração própria.

A lente conceitual epistemológica utilizada foi baseada na já referenciada Teoria P, de Guerreiro Ramos, que orientou as reflexões sobre os caminhos percorridos no desenvolvimento da AP, que levaram a uma configuração com identidade e significados próprios, levando em conta a historicidade e os eventos ocorridos ao longo do tempo. Dessa forma, foi possível traçar um histórico periodizado do campo da AP, ao mesmo tempo em que foram descritos o contexto e as facetas teóricas, técnicas e

práticas de cada década, permitindo a reflexão sobre o desenvolvimento e os desafios do campo da AP.

CAPÍTULO 2: UMA NARRATIVA META-TEÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os referenciais teóricos que norteiam este livro têm relação direta com suas ambições e objetivos, ou seja, dialogam com a premência de melhor compreender a AP brasileira. Nesse sentido, este capítulo é desenvolvido em duas perspectivas:

A primeira delas diz respeito ao panorama internacional, que apresentará o desenvolvimento do pensamento da AP no contexto internacional a partir de textos clássicos do campo e, também, pelas discussões recentes sobre suas problemáticas, que destacam a importância da historicidade, adaptabilidade de modelos e análise crítica das teorias e ações relacionadas à AP. A segunda parte deste capítulo refere-se à perspectiva nacional, evidenciando a discussão recente sobre as problemáticas do campo no contexto brasileiro; neste sentido, ao contrário do panorama internacional, não serão aprofundados os textos clássicos do campo, justamente porque estes compõem a base de dados do capítulo seguinte, que fornece uma minuciosa análise sobre os diferentes períodos da AP brasileira.

Administração pública em perspectiva internacional

Discutir o desenvolvimento teórico da AP é fundamental para melhor compreender seu campo, seja quando considerado o debate intelectual sobre suas características e desenvolvimento, seja inspirado pela reflexão sobre as práticas administrativas derivadas, ou originárias, dos pressupostos teóricos.

Dessa forma, torna-se fundamental conhecer e debater as principais teorias de AP, que formam a espinha dorsal do campo e permitem enxergar

a construção de seu pensamento ao longo dos anos. Sua contribuição está relacionada às problemáticas detectadas no campo da AP brasileira, que tem como algumas de suas características a falta de identificação, de delimitação e rigor metodológico (SOUZA, 1998; PACHECO, 2003; FADUL; SILVA; CERQUEIRA, 2010; CORRÊA-SILVA *et al.*, 2013); de alguma maneira, são problemas que têm como base as dificuldades de desenvolvimento teórico do campo, que obstaculiza diversas ações, como: a compreensão do que é ou não é AP; a identificação dos fundamentos que sustentam o campo; a definição de metodologias para o desenvolvimento das pesquisas sobre o objeto.

Interessante notar que esses problemas não são recentes, tampouco exclusivos da realidade brasileira. O debate acerca do desenvolvimento teórico do campo da AP existe desde as primeiras décadas do século 20, de modo que Waldo (1968 *apud* OSTRON, 2008) destaca que:

Both the nature and boundaries of the subject matter and the methods of studying and teaching this subject matter became problematical. Now, two decades after the critical attacks, the crisis of identity has not been resolved satisfactorily. Most of the important theoretical problems of public administration relate to this continuing crisis, to ways in which it can be resolved and to the implications and results of possible resolutions (WALDO, 1968, p. 05 *apud* OSTRON, 2008, p. 09).

Nesse sentido, Ostron (2008) destaca a persistência da crise intelectual envolvendo as AP's, que muito tem relação com o desenvolvimento teórico do campo. Ainda na perspectiva internacional, cabe destacar o esforço já realizado por Denhardt (2012) em sistematizar as teorias da AP, que muito contribui para a apreciação de aspectos teóricos e práticos da AP brasileira; entretanto, a compilação realizada muito diz sobre o contexto internacional – sobretudo norte-americano – que se distingue do que ocorre no Brasil, especificamente a partir da inter-relação com a área de políticas públicas (FARAH, 2011), o que impacta

diretamente no modo como as teorias são apropriadas nos diferentes casos. Justifica-se esse esforço a partir da compreensão sobre os papéis das teorias de AP, quais sejam:

First is to reduce the unwieldy complexity of administrative practice to causal propositions concerning what goes on beneath the surface of the world as we observe it. Second is to create models that illuminate a significant number of important contexts. Third is to be useful for predicting, or for supporting informed conjectures about, the probable consequences of acting in particular ways. That is, if you do this under the circumstances, then that is a likely or plausible result, or, alternatively, that certain desired states tend to require certain preconditions that are at least partly under the control of policy makers and public managers (LYNN, 2008a, p. 04).

Portanto, a análise pormenorizada das principais teorias de AP é fundamental para compreender como elas ajudam a cumprir as três funções listadas por Lynn (2008), bem como suas implicações a partir da realidade brasileira.

Assim, serão elencados e analisados criticamente os principais trabalhos acerca das teorias de AP, com foco específico nas teorias desenvolvidas pelo próprio campo, ou seja, excluídas da análise aquelas que transpassam o campo e são incorporadas pela comunidade de AP, mas que são oriundas de distintos campos, como os das Ciências Econômicas, Jurídicas e Política. Para tanto, este livro envolveu a investigação dos textos fundamentais da AP que compõem e representam o campo desde o final do século 19.

Devido ao grande recorte temporal a ser analisado, foi definido como primeiro critério de seleção o exame dos textos definidos por Shafritz e Hyde (2007) como clássicos da AP, e a partir deles foi definido o agrupamento de temas e o desenvolvimento do campo ao longo do tempo. Foram excluídos os textos com temática aplicada exclusivamente

ao contexto norte-americano, bem como os que não têm como foco a AP – apesar de a influenciarem – e a seleção dos textos restantes foi refinada a partir de uma busca direcionada para comprovação de sua relevância para o contexto analisado. O procedimento foi realizado da seguinte maneira: a partir da busca das palavras-chave “*public administration*” e “*public administration theory*” no Google Scholar, foi verificado se os clássicos pré-selecionados eram os mais relevantes e citados na ferramenta, para cada década analisada. Assim, foi comprovado se os textos, de fato, representavam os mais relevantes e deveriam compor a seleção.

Diante dos resultados, foram analisados 33 textos e criadas cinco grandes categorias, com o intuito de aglutinar as principais teorias a partir de um contorno temporal, bem como pela divisão de grandes temas trabalhados em cada uma das fases, conforme pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 – Categorização dos estudos internacionais sobre Administração Pública

Categoria	Características
Primeiras teorias	Primeiros estudos sobre o campo
Influência das Ciências administrativas	Teorias sob forte influência das ciências administrativas (<i>business management</i>)
Aproximação AP e PP	Aproximação (nível internacional) entre áreas de administração pública e políticas públicas – AP incorporando teorias de PP
Fortalecimento do <i>public management</i>	Difusão de teorias ligadas à NPM
Conceitos recentes	Teorias desenvolvidas nas últimas décadas, com a emergência de temas a partir da visão de Estado-rede

Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, os referenciais foram sistematizados, seguidos de análises pormenorizadas sobre seu impacto no desenvolvimento do campo, conforme pode ser observado a seguir.

Teorias da AP: breve análise dos primórdios à contemporaneidade

Duas grandes dificuldades se apresentam ao desafio de analisar as teorias da AP. A primeira delas diz respeito à cobertura temporal que deve ser realizada: considerando os primórdios teóricos, desde os estudos de Wilson no final do século 19, configura-se um período de pouco mais de um século a ser percorrido na investigação dos marcos teóricos da AP – ainda que quando comparado a campos mais tradicionais e consolidados isso possa representar um período de análise mais curto. A segunda está relacionada à complexidade do campo, que é permeado por diversas outras áreas que contribuem em aspectos teóricos com a AP, mas não consistem de teorias desenvolvidas especificamente para seus interesses; ou seja, faz-se necessário extrair das teorias relacionadas à AP e incorporadas pelos diversos atores do campo (na reflexão teórica e prática) aquilo que se origina exclusivamente do campo da AP, o que leva a um resultado mais conciso sobre suas bases teóricas.

Desse modo, ao rememorar a contribuição de distintos autores para o processo de desenvolvimento das grandes teorias da AP de maneira cronológica, é possível analisá-las a partir dos trabalhos clássicos do campo, inaugurados por Wilson com a publicação do texto *“The Study of Administration”* em 1887, e que não se findam, obviamente, mas têm como marcos mais recentes os ideais do Novo Serviço Público, discutidos por autores como Denhardt e Denhardt (2000) e Kettl (2007). Para este estudo, as diversas contribuições foram elencadas em cinco grandes momentos, para fins de melhor compreensão do contexto e das problemáticas envolvendo os temas abordados em cada um dos momentos analisados.

Primeiras teorias

As primeiras teorias acerca da AP datam do final do século 19 no contexto norte-americano e muito dizem a respeito de como se enxergava o papel do governo naquele período: de maneira mais profissionalizada, na busca de imputar ao campo ares de cientificidade e, conseqüentemente, uma melhor execução das tarefas.

Ao reconstruir o pensamento sobre a AP a partir dos clássicos, tem-se inicialmente as ideias de Wilson, de 1887, calcadas em um modelo que distancia administração e política, como forma de pensar o objeto sob a ótica de métodos e fundamentos que afastem a AP das discussões e conflitos políticos e de interpretação legal. A valorização do campo dos negócios fica clara a partir desse momento, conforme Wilson (2007, p. 22): *“the field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics; it at most points stands apart even from the debatable ground of constitutional study”*.

No mesmo sentido e com argumentos a favor de uma maior clareza entre administração e política, Goodnow (2007, p. 28) destaca: *“Politics has to do with policies or the expression the state will. Administration has to do with the execution of these policies”*. Denota-se, aqui, uma preocupação sobre o sistema governamental e o risco de todo o sistema ficar à mercê de um viés político de controle e supervisão, o que não seria bom do ponto de vista administrativo; ademais, poderia ocorrer o que o autor chama de “paralisia política”, vista a desarmonia entre a lei e os resultados de sua execução. Ou seja, o problema abordado em 1900 tratava da necessidade de superação da visão formalista da separação de poderes e da compreensão entre as funções políticas e administrativas, ao propor uma análise mais próxima da realidade e de suas (possíveis) conseqüências para a AP.

Ao se avançar algumas décadas são observadas as considerações de Weber, em 1922, como fundamentais para o desenvolvimento do pensamento sobre AP, quando é destacada a ideia de dominação

burocrática, por meio dos métodos, regras e procedimentos criados para execução de tarefas, bem como distribuição das atribuições segundo princípios hierárquicos. Ademais, o pensamento ofereceu também bases para uma gestão moderna ao preconizar, por exemplo, que: *“the management of the modern office is based upon written documents (‘the files’), which are preserved in their original or draught form”* (WEBER, 2007, p. 43). Tem-se, portanto, as bases para um aparelho burocrático, pautado em questões como a autoridade e hierarquia, regras e procedimentos, qualificações e treinamentos, ingressos e promoções e mecanismos de controle, que propiciam às organizações um novo padrão para organização e gestão de suas ações. Esse tipo ideal de burocracia alcança as organizações públicas de forma tal que os mecanismos burocráticos se tornam as bases para a racionalização das ações da administração pública.

Nesse mesmo período, com um olhar para a AP de maneira mais apurada, White (1926), com o texto *“Introduction to the study of public administration”*, evidencia uma preocupação maior com elementos mais peculiares às funções da AP de fato, que se afasta de análises somente relacionadas ao ponto de vista legal e parte de quatro suposições: i) a administração possui características essenciais e substancialmente uniformes; ii) o estudo da administração deve ter como base o *management/gestão*, e não os fundamentos da lei/ciência jurídica; iii) administração ainda é uma arte, mas com tendência para virar ciência; e iv) administração se tornou e continuará sendo o coração dos problemas do governo moderno. Essa linha de pensamento atribui maior valor às práticas administrativas dentro dos processos governamentais, ao assumir que a AP está relacionada à gestão e a métodos que advém das mudanças do próprio papel do Estado, que passa a sofrer de problemáticas como a constatada por White (2007, p. 53): *“the interest of the twentieth century in public administration is due to a variety causes. Of these the rapidly increasing cost of government, ‘the unprecedent cataclysm of public expenditure’, is one of the most important”*. Ou seja, as mudanças das ações governamentais são precedidas de problemáticas que exigem novas preocupações sobre a maneira como os sistemas se comportam e

demandam novas reflexões sobre o funcionamento desses sistemas. Cabe salientar também a análise do autor sobre as ideias *tayloristas* de uma gestão científica, que reconhece seus avanços sob o ponto de vista de estimular novos métodos, mas também questiona sua viabilidade para a AP.

Esses quatro primeiros textos do final do século 19 e início do século 20 caracterizam bem o pensamento sobre AP nesse período: o início marcado pela suposta inconsonância entre administração e política (WILSON, 2007); pela visão mais realista sobre as funções administrativas e políticas da AP (GOODNOW, 2007); por um espectro mais racionalista sobre o funcionamento das organizações (WEBER, 2007); e pela compreensão de que a administração configura-se como elemento central do governo (WHITE, 2007). Constata-se, assim, ao mesmo tempo que um pensamento inicial voltado à dicotomia, a valorização dos procedimentos administrativos voltados para a necessidade governamental. Nesse mesmo sentido, cabe salientar que esse é o período no qual as ciências administrativas, sobretudo o pensamento voltado à gestão de negócios/administração de empresas, também exerce forte influência na reflexão e prática das ações governamentais.

Influência das ciências administrativas

É interessante notar que, a partir da década de 1930, autores como Shafritz e Hyde (2007) chamam atenção para fatos que impactam no modo como se enxerga a AP, sobretudo no contexto norte-americano. Por conta da crise de 1929, nos Estados Unidos da América é implementado o *New Deal*, que muda as características do Estado norte-americano a partir de novos modos de ação, programas públicos e postura na política econômica, e com reflexos diretos no modo como as organizações públicas são vistas nessa lógica.

Percebe-se assim a valorização da visão mais científica da AP, em busca de elementos de racionalização da gestão, que podem ser observados

no texto de Gulick (2007), em 1937, que estabeleceu novos métodos para resolução de problemas organizacionais, ao focar continuamente no controle e na eficiência organizacional. Dentre suas contribuições, a mais evidente está no acrônimo POSDCORB, que representa as funções administrativas de planejamento, organização, gestão de pessoal, direção, coordenação, relato de eventos e exercício do controle orçamentário. Destaca-se também a contribuição de Gulick, juntamente com Brownlow e Merriam, em um trabalho que contém sugestões para a melhoria das funções da Casa Branca, com propostas de reorganização que levariam à modernização, ou seja, elementos iniciais de uma reforma estrutural, como destacam Shafritz e Hyde (2007).

Nesse mesmo sentido, denota-se a forte preocupação dos autores em buscar soluções para os problemas que afligem os governos, como observado em Key (2007), em 1940, que destaca a falta de fundamentos relacionados à melhor alocação de recursos orçamentários. Persiste, portanto, uma preocupação com todo o processo orçamentário, que considera as forças que impulsionam a ação governamental até a necessidade de melhor ação prática no nível operacional, como é possível observar: *“we need to look carefully at the training and working assumptions of these officials, to the end that the budget may most truly reflect the public interest”* (KEY, 2007, p. 109).

Persiste, assim, um claro viés pragmático no modo de se enxergar a AP, em busca de soluções para questões cotidianas de gestão, e a percepção, como o texto de Key revela, de que faltam teorias próprias para pautar a ação governamental. Essa percepção de que compreender a AP é importante e há distinção entre ela e as demais áreas ganha mais força a partir do grande avanço no texto de Appleby (2007), que expressa a superação da dicotomia entre administração e política e defende a ideia de que o governo não pode ser compreendido da mesma maneira que outros tipos de organizações, e é justamente a presença do viés político da administração que pode garantir o bom funcionamento burocrático do governo. Nesse sentido, e escrevendo em um contexto norte-americano

em meados do século 20, Appleby (2007, p. 123) destaca: *“government is diferente because it must take account of all the desires, needs, actions, thoughts, and sentiments of 140.000.000 people. Government is different because government is politics”*. Percebe-se assim uma melhor compreensão do papel da administração e da política no âmbito governamental, de modo que se clarifica a ideia de que as organizações não são todas iguais, não possuem o mesmo comportamento e tampouco são suscetíveis aos mesmos estímulos.

Vislumbra-se neste momento que a busca por uma melhor compreensão da AP e suas funções continua nos anos subsequentes a partir de críticas aos trabalhos já desenvolvidos, que evidenciam um processo de transformação em curso e avanços conceituais e teóricos sobre o tema. Em uma das tentativas de melhor compreender e apresentar as teorias decisórias do campo é possível destacar o trabalho de Simon que “criticava duramente o trabalho de seus antecessores sobre teoria administrativa, esboçando em seguida uma série de requisitos para uma teoria administrativa de embasamento científico” (DENHARDT, 2012, p. 100). Nesse sentido, as críticas de Simon (2007) sobre os provérbios da administração são apenas parte de sua contribuição para o pensamento do campo de AP, e cabe destacar também sua proposta, anos mais tarde, de um modelo racional de administração, com orientação de um positivismo instrumental voltado para as organizações. Ressalta-se, aqui, o contraponto de Dahl (1947) aos argumentos de Simon (1946), que infere que as ideias de Simon fazem referência ao distanciamento de aspectos relacionados a valores organizacionais, mas que quando assume essa crítica acaba por atribuir ao conceito de eficiência uma carga valorativa, buscando-a por meio da racionalidade (DENHARDT, 2012). Dahl (1947) ainda advoga pela necessidade da criação de uma ciência da AP, e reconhece a complexidade do comportamento humano, a dificuldade de lidar com os valores normativos nas situações administrativas e a necessidade de relacionar a AP com o contexto social (SHRAFRITZ; HYDE, 2007).

Waldo (2007), em 1948, também figura como autor crítico da ortodoxia da gestão científica presente nas organizações públicas, de modo que seu trabalho parte do viés da Ciência Política para argumentar a favor de uma AP alinhada a preceitos democráticos, e não somente a regras e procedimentos peculiares a uma estrutura organizacional. (DENHARDT, 2012; SHRAFRIT; HYDE, 2007). De maneira direta, o autor destaca a forte influência desse pensamento ortodoxo, que é ainda mais valorizado a partir de cenários de crise, como o momento em que o texto fora escrito, em 1948, pós Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria:

This "orthodox" point of view is by no means an unchallenged faith; but generally, it is still gospel in OUR schools, at least in undergraduate courses. Perhaps the tenets of orthodoxy still represent the "truth" for our time and our needs. Assuredly, their air of certainty and stability appeals to the emotions in these days of crisis and confusion (WALDO, 2007, p. 140).

Há, nesse período entre o início das reformas no sistema norte-americano até a metade do século 20, uma série de contribuições que revelam inicialmente a tentativa de instrumentalizar a AP (GULICK, 2007; BROWNLOW; MERRIAN; GULICK, 2007); a percepção de que são necessárias teorias para melhor promover a gestão governamental (KEY JR., 2007); a compreensão de que a AP deve ser vista com olhares distintos, e superar a dicotomia política e administração (APPLEBY, 2007); o debate sobre a Ciência da Administração, ao mesmo tempo em que se incorpora elementos de uma teoria administrativa (SIMON, 2007), há reflexão sobre elementos mais próprios à AP (DAHL, 2007; WALDO, 2007).

Interessante notar que no contexto brasileiro não há produção científica por grande parte desse período, tampouco desenvolvimento teórico. O que se verifica, a partir da criação da Revista do Serviço Público em 1937, é uma produção científica muito incipiente que reforça os

ideais de profissionalização da AP a partir dos princípios da administração científica, conforme relatam Keinert e Vaz (1994).

A proximidade de AP com PP

Percebe-se na segunda metade do século 20 a coexistência entre pensamentos mais alinhados à AP e suas problemáticas, ainda que fortemente influenciados pelas Ciências Administrativas, mas também a coexistência com contribuições da área de políticas públicas, incorporadas pela comunidade de AP. Nesse sentido, cabe destacar a proximidade entre as áreas, sobretudo no contexto norte-americano, conforme elucida Farah (2011). No caso brasileiro isso se dá em outras perspectivas, mas considerando a literatura internacional, isso fica claro desde a década de 50.

Isso não quer dizer que apenas a Ciência Política serve de base para o pensamento sobre AP nesse período, já que autores como Kaufman (2007), por exemplo, analisam as organizações públicas fora dessa ótica de políticas públicas. Sua atenção está no aumento das possibilidades de representação, seja pelo crescimento do número de eleitores, ou até mesmo pelo papel da mídia e dos partidos; isso, entretanto, não necessariamente tem resultado na melhora da entrega dos serviços à população, de maneira que ela percebe que:

Fundamentally, because substantial (though minority) segments of the population apparently believe the political, economic, and social systems have not delivered to them fair -even minimally fair - shares of the system's benefits and rewards, and because they think they cannot win their appropriate shares in those benefits and rewards through the political institutions of the country as these are now constituted (KAUFMAN, 2007, p.267).

Sua preocupação, portanto, centra-se na representatividade. Para resolver a questão sua proposta caminha para a descentralização, o que tornaria as instituições mais próximas dos cidadãos e propiciaria uma melhor resposta aos seus anseios. Nesse sentido, isso ocorreria a partir da melhoria dos processos de formulação da política pública. O próprio autor revela os riscos desse movimento, que estaria também sujeito a falhas e conflitos que poderiam prejudicar seu desenvolvimento. Interessante notar que um dos riscos de sistemas democráticos, descentralizados ou não, é a cooptação por grupos de interesse, o que é também uma das preocupações do Lowi (2007), em 1969; em suas considerações, o sistema governamental acaba por defender os objetivos dos grupos de interesse que se articulam e influenciam as decisões governamentais, e não representam assim os interesses públicos de fato. Nota-se que o trabalho de Lowi refere-se às políticas públicas, o que revela, mais uma vez, a proximidade de campos científicos e incorporação da AP por elementos externos ao campo.

Nesse cenário, vislumbra-se uma preocupação cada vez maior com as especificidades dos sistemas governamentais, de modo que o debate acadêmico se volta para essas questões. Shafritz e Hyde (2007) relatam a conferência de Minnowbrook, em 1968, como o marco desse movimento, com trabalhos voltados para os desafios governamentais e mudanças necessárias do ponto de vista da disciplina de AP. Nesse período, destaca-se o trabalho de Frederickson, que apregoava uma nova AP, categorizada como:

(...) in sum, the second-generation behaviorist is less 'generic' and more 'public' than his forebear, less 'descriptive' and more 'prescriptive', less 'institution oriented' and more 'client-impact oriented', less 'neutral' and more 'normative', and, it is hoped, no less scientific (FREDERICKSON, 2007, p. 299).

Denota-se, assim, o foco de alguns trabalhos, interessados em elementos para além dos aspectos operacionais das organizações públicas.

De volta às inferências acerca da proximidade entre os campos de AP e políticas públicas, cabe destacar que, já em 1959, o campo das políticas públicas começa a ganhar força nas análises de AP. Lindblom (2007), por exemplo, é mais um dos autores críticos ao modelo organizacional, e centra suas críticas às ideias de racionalidade, ao argumentar sobre a impossibilidade de as organizações tomarem decisões com base em informações plenas. Sua argumentação vai no sentido de que o processo de tomada de decisão é mais preciso não a partir de uma racionalidade única que não se consegue captar todas as informações que influenciam a tomada de decisão, de tal modo que propõe o método das sucessivas comparações limitadas, com mudanças mais pontuais em busca da melhoria de um processo mais amplo. O método apresentado contrasta drasticamente o ideal racional amplamente utilizado e difundido, cabendo a Lindblom, em 1959, explicar as deficiências práticas dessa corrente de pensamento:

We shall be describing how most administrators do in fact approach complex questions, for the root method, the 'best' way as a blueprint or model, is in fact not workable for complex policy questions, and administrators are forced to use the method of successive limited comparisons (LINDBLOM, 2007, p. 165).

O trecho evidencia a argumentação do autor sobre o fato de que a racionalidade não atendia aos interesses dos administradores, justamente por não ser aplicável em termos reais, já que o ambiente trata de questões complexas. O método das sucessivas comparações limitadas, conforme evidenciado por Lindblom, impactou o pensamento científico, de modo que suas contribuições atingem as áreas da Ciência Política, AP e Políticas Públicas (SHAFRITZ; HYDE, 2007).

A vertente do *policy analysis* ganha força também com Dror (2007), que faz críticas às áreas de Ciência Política e AP, que não se mostraram capazes de contribuir para o processo de tomada de decisão, de modo que a economia o fez; nesse sentido, o autor enxerga que o processo de tomada de decisão é falho, justamente porque se fundamenta apenas na perspectiva econômica. As outras áreas poderiam contribuir para a melhoria dos processos de formulação e tomada de decisão, de modo que tal problema poderia ser minimizado a partir de:

A new approach in political science and public administration, oriented towards the study and improvement of public policy-making, constitutes, in the long run, a main avenue for the improvement of public decision-making. A new interdisciplinary of “policy science” may also be necessary to provide a sound theoretical and institutional basis for policy analysis knowledge and policy analysis professions. In the meantime, serious boomerang effects and damage can and should be laid by changing the present efforts to introduce systems analysis in government service in the direction of policy analysis (DROR, 2007, p. 236).

Interessante notar a visão de Dror (2007) pela interdisciplinaridade, com um processo agregado na análise de políticas públicas, ao congregar múltiplos critérios de análise e orientações na construção do conhecimento. Outro trabalho com impacto para o campo de maneira ampla é o de Rivlin (2007), publicado em 1971, que concentra sua análise na avaliação governamental em busca da efetividade, propondo modelos – descentralização, controle social e modelo de mercado – que gerem maior *accountability* e melhorias sobre a performance do governo.

Contribuindo também para o debate sobre a melhoria da ação governamental, Pressman e Wildavsky (2007), em 1973, argumentam que há um problema no modo como as políticas são pensadas e planejadas: não levam em conta a implementação e suas dificuldades, de modo

que a execução das ideias formuladas fica prejudicada. A evidenciação dessa problemática avança na ideia de que a execução das políticas também tem ligação com a política, com o processo de tomada de decisão. Compreende-se melhor que: *“implementation is political in very fundamental sense in that the activities that go on under its banner shape who gets what, then, and how from government”* (SHAFRITZ; HYDE, 2007, p. 181). Nesse contexto, são diversos os atores que influenciam o processo e devem fazer parte dessa estratégia de ação.

Nesse período, compreendido entre as décadas de 1960 e 1980, percebe-se cada vez mais a utilização de teorias da área de políticas públicas que exercem influência sobre a visão sobre AP, como pode ser visto em Lindblom (2007), Dror (2007), Pressman e Wildavsky (2007) e Lowi (2007); ao mesmo tempo, há o maior interesse em compreender as estruturas da AP (KAUFMAN, 2007), a busca por melhorias na performance governamental (RIVLIN, 2007) e o surgimento de novos ideais para a AP, com a nova administração pública (FREDERICKSON, 2007).

Cabe destacar que no Brasil esse processo é um pouco distinto. A aproximação das áreas de AP e políticas públicas ocorre mais tardiamente, já na segunda metade da década de 1980, o que tem reflexos em como tais teorias são absorvidas pelo campo, tanto na produção científica quanto na *práxis* dos serviços públicos.

Fortalecimento do *public management*

No contexto internacional os ideais da nova gestão pública começam a ser difundidos já a partir da década de 1970, mas ganham maior força em meados da década de 1980 por conta de sua aplicabilidade nos Estados Unidos e Reino Unido.

O fortalecimento do *public management* pode ser visto também a partir das contribuições de Allison (2007), no ano de 1980, para o campo da AP que caminham em dois sentidos que, em um primeiro olhar, podem parecer antagônicos: revelar as similaridades e discrepâncias entre o setor

privado e o setor público. As similaridades se revelam nos tópicos comuns relacionadas ao “fazer gestão”, ou seja, se aproximam das ideias de Gulick (1937) sobre o que fazem as organizações. Em outra perspectiva, revelam a ideia de que existem e persistem peculiaridades entre os dois tipos de organização, características estas que se revelam, principalmente, no modo como as decisões são tomadas e nos objetivos organizacionais. Fica claro assim que as diferenças passam fundamentalmente pelo papel que a constituição exerce nas organizações públicas, que demandam não meramente a eficiência governamental, mas o cumprimento dos preceitos legais. O trabalho de Allison também impactou na agenda de pesquisa sobre *public management*, ao sugerir pesquisas com abordagem no estilo de “cases de sucesso”, que possibilitam a análise sobre problemas e práticas desenvolvidas e servem para a comparação e treinamento de outras organizações e realidades.

Moe (2007), em 1987, ao analisar o setor público e privado comparativamente defende a necessidade da AP considerar as relações e proximidades com o setor privado, de modo que a AP compreenda os limites e possibilidades de utilizar mecanismos de gestão de fora do seu escopo, como a privatização, caso em que concentra seu debate. Nesse sentido, argumenta a favor da ideia de utilizar instrumentos privados com a finalidade de promover objetivos públicos, e enxerga que o desenvolvimento dos dois campos, público e privado, estão interligados. Suas perspectivas vão na direção de um ambiente público que viabilize o funcionamento de ações do setor privado:

The best thing that could happen to the private sector is to have a first-class public sector, appropriately limited in size and functions, but fully capable of providing the legal, economic, and public goods infrastructure that will permit the private sector to reach its full potential (MOE, 2007, p. 467).

Mais uma vez, assim como nas décadas passadas, a década de 1980 revela o campo de AP intrinsecamente ligado ao das políticas públicas, de modo que os trabalhos de Lipsky (2007) sobre o papel dos burocratas no nível de rua, Kingdon (2007) sobre o processo de formação de agenda, têm alto impacto até os dias atuais no modo como a AP é enxergada dentro de seu próprio campo científico. Do mesmo modo, nesse período surgem trabalhos interessantes também voltados especificamente para a AP, como é o caso de Rosebloom, em 1983.

As preocupações acerca das teorias que fundamentam a AP voltam ao debate com Rosenbloom (2007), que destaca que as bases que guiam a AP – ligadas às Ciências Administrativas, Políticas e Jurídicas – possuem distinções acerca das origens e valores, das visões sobre estruturas organizacionais e também sobre os indivíduos. Para o autor, essa base múltipla reflete-se na organização dos poderes, ao atribuir ao Executivo, Legislativo e Judiciário configurações de ação distintas, pautadas na influência da gestão, política e direito, respectivamente. Constitui-se assim uma base de formação da AP que afeta diretamente as suas funcionalidades e a ação cotidiana dos seus servidores.

Ganha força também a discussão sobre as questões éticas no campo da AP, percebidas, sobretudo, no debate sobre a ética a partir das estruturas e da neutralidade das ações iniciado por Thompson (2007), ao demonstrar os problemas subjacentes a cada uma das categorias, que acabam por inviabilizar a ocorrência da conduta moralmente adequada, não se configurando este como o caminho adequado para o alcance desse objetivo. Ou seja, apesar de não resolver a questão, o autor chama atenção para o fato de que é possível se constituir uma ética nas organizações públicas, de modo que: *“understanding why administrative ethics is possible is a necessary step not only toward putting it into practice but also toward giving it meaningful content in practice”* (THOMPSON, 2007, p. 458). Ainda sobre ética, é pertinente citar o trabalho de Lewis (2007), em 1991, que analisa as decisões éticas que devem ser tomadas constantemente pelos servidores públicos, que estão

em dilemas caracterizados como: *“the public manager must act quickly in a gray, marginal area where laws are silent or confusing, circumstances are ambiguous and complex, and the manager is responsible, well-meaning, and perplexed”* (LEWIS, 2007, p. 524). Ou seja, há uma grande pressão para a tomada de decisões éticas por parte dos servidores, em um cenário de ampla complexidade, que envolve uma série de outros atores, e torna a questão ainda mais desafiadora. Essa problemática relacionada à ética das decisões fica mais evidente alguns anos mais tarde, com o trabalho de Adams e Balfour (2007), que identifica o fato de que o pensamento puramente técnico e racional não é plenamente adequado, pois pode resultar em decisões desastrosas, como o Holocausto, exemplo utilizado que evidencia modelos administrativos que seguem regras e procedimentos que acabam culminando em catástrofes.

Um olhar diferenciado sobre o campo da AP pode ser observado em Stivers (2007), que propõe uma teoria a partir da perspectiva feminista. Sua intenção é contestar o modo como as estruturas burocráticas funcionam, a partir de uma lógica ‘masculinizada’, conforme Denhardt (2012), que acaba por imprimir um caráter impositivo às ações; o contraponto viria a partir das teorias feministas, questionadoras dessas estruturas e modelos de conduta, que viabilizam espaços de colaboração e cooperação, e utilizam dessas oportunidades trazidas pelas teorias feministas para alterar as ideias teóricas e práticas da administração pública.

Já no início dos anos 1990, Hood (2007) retoma e clarifica o debate sobre a *New Public Management*, ao discutir as ideias da Nova Gestão Pública, e torna-se um dos principais expoentes dessa doutrina; sua argumentação é baseada nos valores administrativos proporcionados pela NPM, ao combater a ineficiência administrativa. O alcance de seu trabalho pode ser observado pelas inúmeras citações, tanto nos Estados Unidos quanto no cenário internacional, conforme relatam Shrafritz e Hyde (2007). Osborne e Gaebler (1993) também são grandes expoentes da NPM, trazendo o conceito de “reinventar o governo” com vistas na eficiência da máquina administrativa, influenciando uma série de ações

de cunho gerencialista. Nessa mesma linha de ação, na tentativa de desmistificar as problemáticas da burocracia, Barzelay e Armajani (2007) apresentam uma visão diferenciada sobre a burocracia, enxergando-a a partir de outro paradigma, no qual o foco da ação possibilita uma gestão mais alinhada às necessidades governamentais, que guia os gestores públicos para o rompimento dos paradigmas burocráticos e adoção de uma visão pós-burocrática para lidar com os problemas organizacionais.

Percebe-se assim que durante a década de 1980 e 1990 as políticas públicas ainda influenciam fortemente a AP, haja vista as implicações dos trabalhos de Lipsky (2007) e Kingdom (2007), mas também é observada a valorização dos estudos sobre a AP de fato, como os de Allison (2007) e Rosebloom (2007), dos elementos éticos adjacentes às organizações públicas (THOMPSON, 2007; LEWIS, 2007; ADAMS; BALFOUR, 2007), de novas perspectivas de análise sobre a AP, como o trabalho de Stivers (2007) e a valorização do *public management*, conforme as ideias de Moe (2007), Hood (2007) e Osborne e Gaebler (2007), além da perspectiva pós-burocrática assumida por Barzelay e Armajani (2007).

Nota-se, para o caso brasileiro, que o fortalecimento da *public management*, ou mais precisamente da nova administração pública, chega já na metade da década de 1990, materializado no movimento de Reforma do Estado, ainda que com adaptações, se comparado aos ideais apregoados no início do movimento. De qualquer maneira, identifica-se uma teoria que ganha força no Brasil anos mais tarde do que no restante dos demais países.

Conceitos recentes

No período mais recente, após a grande propagação do gerencialismo, surgem novas teorias que buscam enxergar na AP um cenário mais abrangente e orientado para elementos que ultrapassam estruturas e técnicas, mas também para a efetividade da ação governamental.

Nesse sentido, surgem novas tendências, como o conceito de governança. Kettl (2007) é um de seus expoentes, ao evidenciar que as mudanças em escala mundial afetam as organizações, ao demandarem novos modos de organização e ação frente aos novos desafios, o que exige, assim, novas estratégias relacionadas à capacidade governamental, coordenação e controle das ações. Nesse sentido, a configuração de um Estado que age em rede é necessária, e que promove as transformações necessárias para adequação às expectativas criadas pelo novo ambiente. Conforme constata Kettl (2007, p. 579): *“the challenges require new administrative strategies and tactics”*.

De forma semelhante, é possível citar Denhardt e Denhardt (2000, p. 549), ao proporem a ideia de um Novo Serviço Público, com maior foco na relação com o cidadão, ou seja: *“a movement built on work in democratic citizenship, community and civil society, and organizational humanism and discourse theory”*. Denota-se, assim, uma busca não apenas por melhores ferramentas de gestão, mas também a preocupação com a ampliação do espaço público e articulação entre Estado e sociedade.

Os ideais de um modelo de governança em rede e do novo serviço público também estão baseados em teorias de outros campos do saber, justapondo inspirações da teoria política, teoria crítica e visão humanística, por exemplo, em busca de reforçar valores públicos, tais como democracia, cidadania e interesse público.

Ao se analisar tal movimento na realidade brasileira, é possível identificar a valorização de conceitos similares e incorporação de ideais como os do novo serviço público de maneira mais próxima à agenda internacional. Nota-se, por exemplo, nas teorias sobre a coprodução do bem público, de Salm e Menegasso (2009), um novo modelo de administração pública a partir dos ideais de governança e defesa dos interesses públicos.

Visão sinóptica

Os cinco grandes momentos relacionados ao desenvolvimento teórico do campo revelam um processo de mudanças graduais na maneira de se enxergar a AP ao longo do tempo, a partir da evolução conceitual que pode ser vislumbrada nos textos analisados. Se inicialmente política e administração eram vistos como elementos distintos, como observado em 1887 com Wilson, Waldo refuta fortemente esse argumento em 1948; se em meados da década de 1930 a AP estava intrinsecamente relacionada com as Ciências Administrativas, conforme Gulick (2007), outras áreas também começam a influenciar o pensamento sobre AP a partir da década de 1960, sobretudo das Ciências Políticas com a aproximação das políticas públicas; se a busca por melhor performance impulsionou os trabalhos de Frederickson (2007) e o desenvolvimento dos marcos da Nova Administração Pública na década de 1970, já nos anos 2000 observou-se o surgimento de teorias que valorizam não apenas a eficiência administrativa, mas buscam incorporar o conceito de efetividade nas ações governamentais.

Enfim, as diversas contribuições revelam grandes momentos da AP e podem ser sistematizadas no Quadro 4:

Quadro 4 – Os clássicos da AP e suas contribuições

Autor	Ano da primeira publicação	Título do trabalho	Discussão
Woodrow Wilson	1887	The Study of Administration	Análise dicotômica entre administração e política
Frank J. Goodnow	1900	Politics and administration	Dilemas e disfunções entre política e administração

Max Weber	1922	Bureaucracy	Mecanismos e modelos para estruturas burocráticas
Leonard D. White	1926	Introduction to the Study of Public Administration	Administração como ponto central do governo
Luther Gulick	1937	Notes on the Theory of Organization	Gestão administrativa com foco no POSDCORB
Louis Brownlow, Charles E. Merriam e Luther Gulick	1937	Reports of the President's Committee on Administrative Management	Movimento de reforma estrutural
V. O. Key Jr.	1940	The Lack of Budgetary Theory	Necessidade de fundamentos orçamentários
Paul Appleby	1945	Government Is Different	Superação da dicotomia e defesa da especificidade da AP
Hebert A. Simon	1946	The Proverbs of Administration	Crítica aos estudos anteriores com base em suas contradições
Robert A. Dahl	1947	The Science of Public Administration	Busca por ciência da AP
Dwight Waldo	1948	The Administrative State: Conclusion	Crítica à ortodoxia da AP
Charles E. Lindblom	1959	The Science of "Muddling Through"	Método de comparações sucessivas limitadas

Yehezkel Dror	1967	Policy Analysis: A New Professional Role in Government Service	Importância da ciência política e administração pública para tomada de decisão
Herbert Kaufman	1969	Administrative Decentralization and Political Power	Descentralização para melhor representatividade
Theodore J. Lowi	1969	The End of Liberalism: The Indictment	O problema da interferência dos grupos de interesse no sistema governamental
H. George Frederickson	1971	Toward a New Public Administration	Os rumos da Nova Administração Pública
Alice M. Rivlin	1971	Systematic Thinking for Social Action	Mecanismos para melhora da performance governamental
Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky	1973	Implementation	Implementação como parte do processo
Graham T. Allison	1980	Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?	Diferenças entre administração de empresas e pública e agenda de pesquisa
Michael Lipsky	1980	Street-Level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats	O papel dos burocratas de nível de rua na implementação das políticas públicas

David H. Rosenbloom	1983	Public Administrative Theory and the Separation of Powers	Gestão, Política e Direito como elementos constituintes da AP
John W. Kingdon	1984	How Does and Idea's Time Come? Agendas, Alternatives, and Public Policies	A formação da agenda governamental
Dennis F. Thompson	1985	The Possibility of Administrative Ethics	Reflexões sobre a ética na administração pública
Ronald C. Moe	1987	Exploring the Limits of Privatization	Necessidade de um setor público mais adequado ao setor privado
Camilla Stivers	1989	Toward a Feminist Perspective in Public Administration Theory	Contribuições das teorias feministas para a AP
R. Roosevelt Thomas Jr.	1990	From Affirmative Action to Affirming Diversity	Gestão da diversidade nas organizações
Christopher Hood	1991	A Public Management for All Seasons?	Ideais da NPM
Carol W. Lewis	1991	The Ethics Challenge in Public Service	As decisões éticas dos servidores públicos
Michael Barzelay e Babak Armajani	1992	Breaking through Bureaucracy	Ideias pós-burocráticas

David Osborne e Ted Gaebler	1993	Reinventing Government	Eficiência a partir de ações gerencialistas
Guy Adams e Danny Balfour	1998	In the Face of Administrative Evil: Finding a Basis for Ethics in the Public Service	Importância da ética na gestão
Robert B. Denhardt e Janet Vinzant Denhardt	2000	The New Public Service: Serving Rather than Steering	Ideais do Novo Serviço Público
Donald F. Kettl	2002	The Transformation of Governance: Who Governs and How?	Transformação do Estado a partir da governança pública

Fonte: elaboração própria

Modelos e contextos da administração pública

Perspectiva internacional

As principais limitações e dificuldades da AP não se limitam ao período recente, tampouco são exclusivas de determinado contexto. Isso fica claro a partir da compreensão de que os problemas derivam de uma construção histórica e das características muito específicas da AP também no contexto internacional.

Em meados do século passado isso já fora detectado, momento em que se discutia a crise de confiança e legitimidade pela qual passava a AP. Nas considerações de Waldo (1968 apud OSTRON, 2008), essa dificuldade fica evidenciada:

Both the nature and boundaries of the subject matter and the methods of studying and teaching this subject matter became problematical. Now, two decades after the critical attacks, the crisis of identity has not been resolved satisfactorily. Most of the important theoretical problems of public administration relate to this continuing crisis, to ways in which it can be resolved and to the implications and results of possible resolutions (WALDO, 1968, p. 05 *apud* OSTRON, 2008, p. 09).

Nesse ponto, o debate acerca da importância da teoria para a AP torna-se relevante justamente pela possibilidade que esta oferece ao apresentar condições para a interpretação do mundo prático e assim decodificá-lo. Entretanto, a literatura especializada mostra a ocorrência de um movimento contrário, justamente no berço da AP:

Much of the research in american public administration has made little use of the predictive value of theory to derive hypotheses as a test of theory American public administration is more preoccupied with theory as a prescriptive doctrine that can be used to rationalize and reorganize the structure of administrative relations in accordance with the principles of hierarchical organization (OSTRON, 2008, p. 29).

Ocorre, portanto, a diminuição da importância teórica da AP: em lugar de se utilizar a teoria como meio para refletir, compreender e decodificar o mundo real, observa-se o emprego das teorias apenas para balizar e direcionar o andamento das ações práticas.

É importante destacar que, para este estudo, considera-se a importância da teoria para a AP a partir das definições de Lynn (2008a) sobre os três papéis das teorias de AP, quais sejam:

First is to reduce the unwieldy complexity of administrative practice to causal propositions concerning what goes on beneath the surface of the world as we observe it. Second is to create models that illuminate a significant number of important contexts. Third is to be useful for predicting, or for supporting informed conjectures about, the probable consequences of acting in particular ways. That is, if you do this under the circumstances, then that is a likely or plausible result, or, alternatively, that certain desired states tend to require certain preconditions that are at least partly under the control of policy makers and public managers (LYNN, 2008a, p. 04).

Ou seja, a teoria fundamenta seu valor por reduzir a complexidade da realidade observada, criar modelos interpretativos e conseguir prever situações e/ou dar suporte às decisões. A simplificação do papel da teoria ao viés puramente prescritivo para as organizações públicas esvazia sua importância e pouco contribui para o desenvolvimento teórico e prático do campo.

Obviamente há um limiar de difícil compreensão para que todos os atores envolvidos na construção e utilização da teoria a vejam como útil para as organizações públicas. Isso passa, necessariamente, pelo entendimento sobre qual o papel de cada um desses atores na construção da AP. Denhardt (2012) ressalta como deve ser a ação dos teóricos contemporâneos:

Obviamente, não sinto que os teóricos devam gastar todo o seu tempo e energia resolvendo relações supostamente causais que podem ou não ter importância no mundo real. Os teóricos precisam voltar sua atenção para os problemas reais, dos quais o mais premente talvez seja o problema de entender como as organizações públicas podem trabalhar em favor de uma sociedade democrática.

A pesquisa acadêmica tem papel importante a exercer na construção de uma base sólida para o estudo das organizações públicas. Muito

desta pesquisa, claramente, não é dirigido aos profissionais, nem precisa ser. Antes que qualquer impacto seja sentido no mundo prático, torna-se necessário examinar certas questões complicadas e meticulosas, coletar evidências e discutir muito (DENHARDT, 2012, p. 298).

Em suma, é possível aproximar as considerações de Ostron (2008), Lynn (2008a) e Denhardt (2012) e destacar um caminho no qual a teoria não deve ser meramente prescritiva (OSTRON, 2008) às organizações públicas – ainda que deva ter um papel fundamental de interpretá-las e diminuir sua complexidade analítica. Nesse sentido, a construção de modelos e a necessidade de serem úteis para o apoio às decisões (LYNN, 2008a) devem ser pautadas por um entendimento que busca construir organizações públicas voltadas às sociedades democráticas. (DENHARDT, 2012).

Entretanto, o entendimento de que as teorias devem levar em conta esse caráter político das organizações públicas – na contemporaneidade, enxergando-se assim dentro de um Estado democrático de direito – requer considerar o pensamento de Gaus (1950, p. 168 *apud* LYNN, 2008a, p. 03): “(...) *a theory of public administration means in our time a theory of politics also*”. Ou seja, entender a amplitude do papel teórico da AP, de modo a contribuir para interpretação do viés político presente nas organizações públicas. É justamente nessa linha que a comunidade científica da Ciência Política e da economia avança e contribui para a AP (LYNN, 2008a).

A falta de teorias fundamentadas nos aspectos referidos leva ao que Lynn (2008a) destaca como um senso de urgência, assumido muitas vezes pela comunidade ao tentar analisar como as organizações funcionam e assim interpretá-las, mas sem o rigor científico necessário para construções teóricas, do que decorre um processo de **descrição de práticas, não de construção de teorias**.

March (1997) debate a importância das reflexões intelectuais em consonância com as práticas administrativas, de modo a fomentar teorias

menos preocupadas em descrever as novidades em termos de estruturas e ações, que acabam por deixar de lado contribuições mais importantes. Nesse ponto, a interdisciplinaridade é valorizada, e serve, tal qual esta pesquisa, para resgatar uma visão mais crítica.

Na falta de teorização para os problemas próprios da administração pública, Lynn (2008a) destaca o preenchimento dessa lacuna com o exemplo da “nova economia política”, que complementa a “Teoria da Escolha Pública” e vislumbra gestão e política em um mesmo cenário, ao agregar elementos que propiciam importantes contribuições para a administração pública. Para o autor, o grande desafio, desde as reflexões de Gaus, em 1936, é como contemplar todo o universo dos problemas a partir da teorização; nesse sentido, as recentes tentativas de novos modelos, como, por exemplo, a “*new public management*”, mostram a falta de teoria e o fracasso em termos de promover mudanças efetivas. Desse modo, não há correspondência entre o que é prometido pelos modelos e a entrega para os cidadãos em termos de serviços mais eficientes – esses reflexos são diretos na perspectiva da técnica e da prática da AP.

Ao se observar o contexto global da AP é admissível afirmar que as teorias são suscetíveis a questionamentos que dependem, necessariamente, do contexto das diferentes administrações públicas; ou seja, para cada distinta organização, haveria uma maior ou menor relevância relacionada às teorias. Esse pensamento encontra guarida nas percepções de Klingner (2014) que, ao refletir sobre os efeitos da globalização nas APs, destaca que um deles é a exigência crescente por “bons governos”, de modo que a dificuldade reside no fato de que o que é um bom governo para determinados contextos, não tem direta aderência com o que é um bom governo para outros.

Nesse sentido, pode-se estabelecer que, se as teorias devem ter a configuração atribuída por Lynn (2008a) e Denhardt (2012), torna-se falacioso esperar que uma única teoria tenha aplicabilidade global e seja útil a distintos contextos.

Interessante notar que a distinção de contextos é característica não somente de entes nacionais distintos, mas também são perceptíveis na própria dimensão de um país. Klingner (2014), por exemplo, destaca que nos Estados Unidos persiste a clara ambivalência no tipo de política desempenhada e nas práticas da AP, que caracterizam contextos nos quais as ações possuem uma perspectiva mais globalizada, e outras mais paroquiais – esta última mais típica e que, em última medida, impede uma visão mais abrangente e comparada dos administradores públicos sobre o restante do mundo. A crítica ao modelo paroquial reside no fato de que este, na maior parte das vezes, encontra-se voltado unicamente ao contexto local, sem enxergar e valorizar experiências ocorridas no contexto global.

O contraponto das ações paroquiais está no modo como as teorias têm sido fundamentadas, pois buscam um modelo mais global, justamente pela cooperação e colaboração entre distintas instituições e difusão do conhecimento a partir, por exemplo, das revistas eletrônicas. Para Jreisat (2011 *apud* KLINGNER, 2014) ocorre então a globalização da disciplina de AP no contexto norte-americano, com consequências diretas para a própria teoria. O ponto positivo da globalização da disciplina vem justamente com a ampliação do escopo de análise, ao fortalecer a visão multidisciplinar e buscar abarcar problemas mais amplos (KLINGNER, 2014).

Nesse sentido, é importante valorizar a multidisciplinariedade, sem perder de vista a necessidade do protagonismo do próprio campo da AP em congregar as múltiplas influências e assim forjar teorias próprias, ao apropriar os conhecimentos de outros campos ao mesmo tempo em que desenvolve uma abordagem típica da AP.

De todo modo, a crise de identidade existente nas administrações públicas tem estreita relação com as dificuldades teóricas pelas quais passa o próprio campo. Ostron (2008) relata essa relação e aborda o que chama de crise intelectual, conforme observado no início deste capítulo. Da mesma forma, outros países do mundo passam por

problema semelhantes e guardam o mesmo aspecto de contestação e questionamento da importância da disciplina em face dos inúmeros desafios impostos pela AP.

Importante destacar que, a despeito da relevância da discussão dos problemas de identidade do campo em diversos países, outras variáveis devem ser levadas em consideração quando analisado o cenário geral da AP ao redor do mundo. Problemas de ordem histórica, política e cultural exercem influência direta na formação, composição e dinâmica do campo como um todo; nesse sentido, destaca-se o fator de relevância para a compreensão da problemática: o contexto. Isso significa que o contexto influencia a todas e a cada uma das administrações públicas, de tal forma que não é possível descartá-lo ao analisar o campo.

Tal argumento ganha força quando se analisam, ainda que superficialmente, os contextos de formação e desenvolvimento da AP em distintos países e regiões do mundo. Esse tipo de análise evidencia a importância da contextualização de cada realidade para melhor compreensão de problemas aos quais as APs são submetidas – que até podem se replicar, mas por motivos distintos. Ou seja, se existe uma dificuldade em tratar o campo sob o ponto de vista multidisciplinar, esse desafio possui diferentes explicações para cada uma das realidades observadas, de modo que as soluções também devem ser adequadas a cada conjuntura.

Isso fica claro quando se examina o desenvolvimento da AP na França, por exemplo. Seu desenvolvimento data de mais de duzentos anos e é delineado por traços centralizadores e claros de um modelo administrativo voltado para atender aos fins públicos. A formação dos quadros públicos no país concentra-se no atendimento das necessidades do Estado e é operacionalizada pela *École Nationale D'Administration* [ENA] e pela *École Polytechnique* (BARTOLI, 2008). O movimento reformista na França tem seu ponto mais alto na década de 1980, a partir da introdução das ideias de modernização, gestão e controle; em 2003, novos movimentos reformistas buscam descentralizar as ações governamentais

e atribuir maior poder aos entes subnacionais, segundo Bartolli (2008). Já o campo da AP na França caracteriza-se como multidisciplinar, porém fragmentado, sobretudo para o ensino e pesquisa. Enquanto o ensino atrai majoritariamente os interessados nas carreiras governamentais, cujas funções ainda estão muito ligadas às visões legalistas e relacionadas às Ciências Jurídicas, a pesquisa se viabiliza em diversas áreas; entretanto, nota-se uma resistência à incorporação da área de administração/gestão ao campo de maneira geral. Em suma, as reformas sempre mantiveram o viés mais tradicional e legalista, e são resistentes às mudanças, sobretudo oriundas da área de administração de empresas; a prática profissional ainda está ligada à visão das Ciências Jurídicas, apesar do crescente movimento de incorporação das ideias da área de administração/gestão.

Outro exemplo pode ser visto a partir do modelo alemão de AP, que na sua fase de Estado moderno tem sua estruturação a partir do período napoleônico, marcado pela constituição de um corpo burocrático funcional. Mudanças drásticas na sociedade alemã a partir de 1800 não se configuraram como motivo para a alteração do padrão de atuação da burocracia, que se manteve estável e contínua e caracterizou um corpo burocrático pautado em ação neutra, alinhado aos ideais do Estado, e com forte visão ligada ao legalismo e à regulação (REICHARD, 2008). Segundo o autor, as reformas implementadas ao longo do século 20 não atenderam às reais necessidades administrativas, e por esse motivo persistiram problemas inerentes à formação do Estado. Entre os problemas, cabe destacar o forte viés legalista e a falta de interpretação dos problemas pela ótica da gestão. Além disso, para Reichard (2008), a visão jurídica se sobrepõe na formação da disciplina de AP e, juntamente com Ciência Política, Economia, Sociologia e Administração/Gestão, constitui um campo multidisciplinar. Porém, o foco tradicional está no Direito em sobreposição às outras disciplinas, e o reflexo disso é sentido na formação dos quadros burocráticos, composto geralmente por servidores formados nessa área. Na pesquisa isso também é notado, de forma que as diversas disciplinas que compõem o campo não consideram a abordagem da AP em suas percepções, e tampouco colaboram entre si. Essas características

têm total relação com as origens da burocracia alemã, e garantem a continuidade do modelo, pois apesar de demandar servidores com perfil de gestores, aloca-os em um cenário que não privilegia a formação desses profissionais, tampouco a atração para cursos ou ingresso no setor público.

Por sua vez, o modelo britânico pode ser analisado a partir de outro foco, o da provisão de serviços públicos. No século 19, as instituições filantrópicas e de caridade eram provedoras de serviços públicos para a sociedade, porém marcados pelo amadorismo e pelo alcance limitado de ações. A partir do século 20, percebe-se a necessidade de ampliar a ação do Estado, e, mesmo durante o processo de implementação do *Welfare State*, as instituições filantrópicas continuam fortemente atuantes no cenário britânico; entretanto, a eleição de Thatcher em 1979 aumentou o foco na gestão dos serviços e instituiu novos mecanismos de contratação, competição e controle na AP (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2008). No Reino Unido o debate acerca da AP está centrado na dicotomia existente entre as denominações de *Public Administration* (PA) e *Public Management* (PM). Enquanto em um primeiro momento histórico os serviços públicos tinham foco no processo de formulação – ligado às Ciências Sociais e assim base para a *Public Administration* – após o *New Public Management* o foco passa a ser no modo de implementação, pautado pelas Ciências Administrativas com ênfase mais acentuada na *Public Management*. O modelo ideal para o país seria a PAM, *Public Administration Management*, que absorveria os pontos fortes da PA (busca pelo Estado de Direito, apego às regras e formulação de soluções) e do PM (que preconiza a contratualização, o foco em resultados e o desempenho). Ou seja, agregar as tendências da Ciência Política e das escolas de Administração e Economia, ao aproximar estudo e prática da AP, do que decorreria a melhora na entrega dos serviços aos cidadãos, assim como o desenvolvimento de uma disciplina integrada (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2008).

Outra situação pode ser observada a partir do modelo espanhol, no qual a construção de estruturas burocráticas racionais e regulamentações para os servidores públicos na Espanha data do final do século 18, mas

só no século 19 é que a AP começa a ser vista pela ótica do direito constitucional e administrativo (BALLART, 2008). A Espanha adentra um período ditatorial em meados do século 20, o que impacta diretamente o corpo burocrático espanhol, que passa a prestar sua lealdade ao regime autoritário de Franco; na segunda metade do século a burocracia se profissionaliza, por meio de reformas que resultaram na criação de concursos e na estabilidade dos servidores. Sob o prisma da democracia, a AP se caracteriza no país pela pluralidade de poder e administrativa, já que cada nível governamental pode desenvolver suas capacidades de maneira autônoma, e por implicações de reformas administrativas incrementais, que ajudaram a melhorar a imagem dos servidores públicos. Verifica-se na Espanha um movimento tardio em relação às reformas implementadas por outros países da Europa, como as políticas de *Welfare State* nos anos oitenta (BALLART, 2008). Em relação ao desenvolvimento da *Public Administration* e da *Public Management* como disciplina, o autor esclarece que não apenas as disciplinas tradicionais – Ciência Política, Economia, Direito e Sociologia – têm influência em sua formação, mas também o Direito Administrativo, a Gestão de Negócios e as Políticas Públicas, de maneira que a PA e a PM surgem a partir dessa múltipla influência. O cenário das pesquisas em PA e PM na Espanha reflete justamente esse quadro por ser caracterizado como incipiente, restrito e fragmentado, o que significa que um olhar espanhol sobre as questões próprias de seu contexto é necessário.

De maneira semelhante, a AP italiana tem como base a influência de diversas culturas e modelos administrativos. A busca por um padrão tem início a partir da unificação política e administrativa, de maneira que na segunda metade do século 19 denota-se um modelo mais centralizado, na tentativa de unificar o processo de formulação de políticas públicas e atividades estatais (MENEQUZZO, 2008). Diversos movimentos reformistas foram observados ao longo do século 20 na Itália, como na década de 1920, a partir de mudanças na organização administrativa e nas finanças públicas, na década de 1970, com reformas mais amplas em áreas estratégicas e a aproximação com as ideias do *management*, implementação de

ferramentas administrativas e processos de privatização, juntamente com ações de descentralização, e, ainda, na década de 1990, a partir da adoção das práticas do *New Public Management*, com foco na recuperação financeira, melhora na oferta dos serviços, combate à corrupção e atenção maior aos resultados das ações. Em relação ao estudo da AP, percebe-se forte influência da área do Direito – com aproximação da área das Ciências Administrativas – Sociologia Organizacional, Ciência Política, Análise de Políticas Públicas e Economia Corporativa. Meneguzzo (2008) ressalta que a pesquisa sobre AP recebe influência tanto do NPM quanto da economia corporativa (economia *aziendale*) – que pode ser aproximada da gestão de negócios, com foco na gestão, organização e sistemas de informação e controle e, recentemente, aplicada ao setor público.

Cabe citar também, como grande exemplo que acaba por orientar e guiar as ações replicadas sobretudo na segunda metade do século 20, o caso dos Estados Unidos. A AP norte-americana, desde seus primórdios, esteve ligada à gestão, administração e management, por conta da tentativa dos fundadores do Estado independente, no século 18, em promover um modelo de nação diferente do estilo europeu (LYNN, 2008b). Outra marca da história da AP norte-americana pode ser observada após a Guerra Civil, quando o Estado passava por problemas que impediam sua evolução, que propiciaram o surgimento de mudanças por influência de reformas europeias. Durante o século 20 outras mudanças foram implementadas, e é no início desse período que a ideia de separação entre administração e política ganha força, na tentativa de blindar a burocracia de problemas políticos (LYNN, 2008b). A partir do governo Reagan, no início dos anos 1980, ações na perspectiva da NPM ganham força no Estado e também no campo de estudos, de modo que as publicações sobre o tema servem de modelos para sua implementação em outros países. Lynn (2008b) destaca o fato de que a ideia de *Public Management* ainda é contestada nos Estados Unidos, muito pela ideia de que representa a replicação de práticas de gestão de negócios ou em razão da suposta falta de olhar para as instituições. Fato é que o desenvolvimento do campo nos Estados Unidos influenciou o resto do mundo, mesmo que tenha sido construído

a partir de lógica e realidade diferentes, muito distintas dos demais países que seguiram a linha norte-americana.

Interessante notar a influência norte-americana ao analisar, por exemplo, o caso das Filipinas. Brillantes e Fernandez (2013) destacam naquele país uma crise de identidade da AP caracterizada por quatro fatores: i) a imposição do modo de se pensar e agir norte americano para a AP, que desconsidera, assim, todo o contexto e as importantes peculiaridades locais; ii) o desconforto em relação à desconexão entre teoria e prática, uma vez que as teorias são impostas e importadas, o que torna a sequência do ensino e pesquisa pouco fundamentados e descolados do cotidiano; na percepção dos autores isso causa desconfortos em duas perspectivas: *“theory without practice is living in an ivory tower; but practice without theory is living without meaning and ideology.”* (p. 81); iii) a baixa percepção da importância da disciplina em razão do pequeno impacto que isso apresenta no cotidiano, ou seja, não há mudanças estruturais nem melhora na entrega dos serviços mesmo com as muitas escolas de AP; e iv) a restrição das lentes interpretativas e, conseqüentemente, empecilhos para seu desenvolvimento.

Dessa forma, observa-se nas Filipinas uma variedade de teorias e aplicações de AP que não necessariamente condizem com suas necessidades e anseios, justamente por conta da replicação e/ou tentativa de adaptação de movimentos oriundos de outras realidades.

Essa constatação é acompanhada da percepção de que existe a necessidade de *“finding its own indigenous basis or dimension”* (BRILLANTES; FERNANDEZ, 2013, p. 84), ou seja, encontrar aquilo que realmente tenha relação direta com a realidade vivida na região, e é este o caminho para o fim da crise de identidade e a solução do questionamento sobre a existência ou não de uma AP filipina. Outro fator que contribui para a confusão atribuída ao campo concentra-se em sua multidisciplinaridade, o que ocorre desde o início – diferente de outros ambientes nos quais a AP emerge da Ciência Política – e traz marcas de um campo genérico e sem uma clara identidade. Sendo assim, mesmo com o crescimento do

número de cursos (sobretudo após a Segunda Guerra Mundial), ainda falta identificação e também uma clara percepção de seu impacto para transformação da AP.

Tais características destacadas não são exclusivas das Filipinas, mas abrangem também todo o Sudeste Asiático, conforme apontado por Haque (2007). De certa maneira, todos os países da região importaram e imitaram modelos de AP, ainda que com algumas adaptações para cada contexto, mas que não se mostraram suficientes para englobar as realidades locais. Ademais, a prática ainda é comum e não se limitou ao período em que esses países foram colonizados – momentos nos quais a imposição de práticas visava à serventia aos interesses da colônia –, ou passaram por fortes influências por conta de guerras, e se replica ainda no período recente:

In more recent decades, the nature of education, training, and research in public administration in Southeast Asia have also been shaped by the concepts, experiences, and theories found in various western nations (HAQUE, 2007, p. 1298).

Nesse sentido, é possível visualizar diferentes períodos e imposições teóricas e práticas nessa região a partir de distintos interesses: i) imposição do modelo burocrático por conta da colonização, que mantém o controle e a expansão dos domínios; ii) modelo de administração para o desenvolvimento fortemente influenciado por agências internacionais em troca de auxílios quem visam ao desenvolvimento socioeconômico e fortalecem a ideia de um Estado interventor; iii) os ideais da Nova Administração Pública por conta de empréstimos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial para reformas administrativas em determinados países.

Interessante notar que a razão dessa forte influência sofrida pelos países do Sudeste Asiático advém da baixa institucionalização das administrações e da vulnerabilidade política, e favorecem a adoção de

modelos incompatíveis com suas realidades; e pior, a adoção de modelos não próprios não promoveu melhorias e o atendimento das demandas cidadãs, mas, pelo contrário, agravou situações já problemáticas (HAQUE, 2007). Em outras palavras, os países acabaram adotando diversos modelos, que ainda continuam válidos e sobrepostos dentro das organizações públicas, sem que esses fossem realmente necessários e fundamentais para resolver os problemas existentes.

De modo geral é requerida, portanto, a compreensão das reais necessidades locais, ao utilizar as experiências de outros contextos de maneira cautelosa e assim refletir sobre seu possível uso, com as devidas adaptações:

In the above circumstances, the top policy makers of Southeast Asian countries need to reexamine their existing ways of articulating administrative principles and practices based on the models that largely originated in different (western) contexts. They need to assess their own social contexts, consider their citizens' expectations, and thereby establish more realistic and needbased administrative models in order to overcome the theory-practice gaps and adverse consequences caused by such borrowed models of public administration.

However, they can still learn from western administrative models, critically scrutinize their potential benefits and adverse outcomes, and selectively use only those components of such models that are relevant to their own societal contexts and people's needs (HAQUE, 2007, p. 1318).

A representação do que ocorre no Sudeste Asiático evidencia as dificuldades de países menos institucionalizados e mais suscetíveis a seguir tendências e aderir a pressões externas, como, por exemplo, ocorre nos países latino-americanos no curso de sua história.

Dessa forma, algumas considerações podem ser feitas em face da breve análise dos casos apresentados, em que características como a resistência à integração da disciplina de AP, sua baixa institucionalização, a dicotomia entre gestão e administração e a fragmentação do ensino e pesquisa em AP podem até se apresentar como problemas comuns às realidades observadas, mas seu completo entendimento demanda a assimilação crítica por trás de todos os diagnósticos.

Destaca-se também que a falta de teorização e imposição de modelos e teorias, seja a partir de uma relação entre países ou até mesmo na replicação dentro de uma mesma organização reflete diretamente nos aspectos técnicos e práticos das ações de AP. De toda sorte, percebe-se que o problema da técnica no campo da AP também não é recente, de modo que o debate sobre o papel do profissional torna-se relevante mesmo após anos de discussão sobre o tema. Waldo (*apud* OSTRON, 2008, p. 10) já ressaltava que: *“what I propose is that we try to act as a profession without actually being one and perhaps even without the hope or intentions of becoming and in any strict sense”*.

Outro grande problema advém da racionalização a partir dos elementos políticos, que tornam, em última análise, as organizações públicas menos racionais, já que têm de se adequar aos componentes políticos que não levam em conta uma série de outros fatores que podem até mesmo inviabilizar aquilo que foi planejado (LYNN, 2010; LYNN, 2008a). Esses elementos políticos diferem a partir dos contextos e assim alteram substancialmente as decisões tomadas.

Assim sendo, a AP, em um contexto globalizado, deve se pautar por ações que considerem suas especificidades, ao mesmo tempo em que comparam diferentes experiências, em distintos contextos. Para tanto, Kingner (2014) sugere que as pesquisas na área devam ser comparativas e qualitativas, e que possibilitem assim o aprendizado sobre as diferentes ações desempenhadas e, conseqüentemente – pode-se dizer – que nos afastem da simples replicação de modelos e técnicas. Denota-se, dessa maneira, um afastamento do mimetismo e a aproximação de uma ideia

mais ampla do que simplesmente replicar processos. A própria mudança de nomenclatura pode ser útil neste sentido:

Dado que el término “mejores prácticas” assume que las innovaciones pueden ser transferidas de una situación a otra, es mejor el término “prácticas inteligentes”. Este explica com mayor claridad cómo las innovaciones exógenas son adaptadas y sostenidas, porque se basa en el supuesto de que la aplicación de lo que aprendemos debe tomar en cuenta una serie de variables contextuales (BARDACH, 2000; ROBERTS, 2000; CAIDEN; SUNDARAM, 2004; ROBINSON, 2007) (KLINGNER, 2014, p. 202).

Essa não replicação acrítica poderia levar, portanto, a uma ação mais diretiva entre os modelos propostos e as práticas implementadas, que diminuiria também os problemas referentes à não correspondência entre o que é prometido pelos governos e o que é entregue aos cidadãos em forma de serviços públicos. Nesse ponto, o que se verifica atualmente é que as teorias e técnicas existentes não dão conta de subsidiar os funcionários públicos com elementos que viabilizem a concretização dos planos, projetos e ações pensadas para o atendimento das demandas cidadãos. A partir dessa linha de raciocínio, as reflexões de Lynn (2008a) são de grande valia:

More succinctly, how might the legitimacy of governance in the eyes of citizens be sustained in the future if the distance between constitutional authority and the actual delivery of services may have lengthened beyond the practical limits of answerability to citizens and their representatives? (LYNN, 2008a, p. 08).

Ou seja, os reflexos da falta de legitimidade da governança pública por conta do não cumprimento das promessas aos cidadãos têm efeito

direto no dia a dia da gestão, haja vista que é nesse âmbito em que as discussões são travadas no debate público.

A racionalidade não garante a aderência entre o que é prometido e o que é entregue, justamente por não considerar uma série de fatores e incorrer no risco de promover uma irracionalidade por conta dos fatores não considerados (LYNN, 2010; LYNN, 2008a).

O grande desafio passa a ser não somente como melhorar o processo de saída dos serviços, mas também como retroalimentar o sistema da AP, o que fomenta a interpelação entre as diversas facetas:

The field of public administration and management ought to be an academic forum where we can learn not only why such a strategy must not succeed, the philosophical challenge, but why it cannot and will not succeed, the theoretical and associated empirical challenge (LYNN, 2008a, p. 08).

É por meio dessa troca dentro do próprio escopo da AP – e também fora dele, com um olhar para outros campos – que pode haver a promoção de uma prática mais acurada e fidedigna aos contratos sociais estabelecidos.

Ao refletir sobre uma teoria da prática no contexto americano, Lynn (2008b) faz três importantes apontamentos: i) a constituição oferece também uma estrutura para um estado administrativo; ii) a prática administrativa segue a lógica *madisoniana*, em que a dicotomia política e administração muitas vezes se preserva; iii) a *accountability* é um desafio político e administrativo, fundamentalmente importante. Nessa linha, as teorias relacionadas à prática possuem o desafio de ser contributivas para o arcabouço legal, para as organizações e também para os indivíduos.

O modo de enxergar o mundo também tem importantes implicações para o profissional da AP em suas ações práticas, tanto que Klingner (2014) ressalta que isso se evidencia pela falta de capacidade de compreensão

do próprio contexto, aliada ao problema de não se conseguir captar importantes ações que ocorrem no restante do mundo; nesse caso, há um corpo profissional debilitado nas suas ações, que não avança nos desafios do mundo contemporâneo.

É a partir dessa ótica que se pode detectar as características de um administrador público amplamente capacitado a trabalhar em diferentes contextos – não se trata de ignorar a especificidade de cada realidade, tampouco de menosprezar questões instrumentais importantes da formação dos profissionais que possuem relação direta com a qualidade dos serviços prestados, mas de embutir um pensamento global adaptativo.

Un administrador público competente a nivel mundial es aquel que ha aprendido a estar “en casa en el mundo” por el hecho de tener las competencias necesarias para desenvolverse en un contexto diverso y multicultural. Esto significa aprender no solo a sentirse cómodo com la diversidad, sino disfrutarla activamente. (...)

Significa aprender por qué nuestros colegas de otros países y culturas piensan y se comportan como lo hacen, de ver lo que creemos que conocemos a través de los ojos de los colegas, y tratar de adaptar lo que ya sabemos a las oportunidades y limitaciones de un contexto diferente (KLINGNER, 2014, pp. 205, 207).

A questão principal é se os administradores públicos estão sendo preparados para enfrentar as realidades locais com essa visão e pensamento, com sensibilidade suficiente para entender os cidadãos e seus problemas de maneira ampla, considerando, inclusive, as múltiplas influências e experiências externas que afetam a gestão. Sendo assim, valoriza-se o que é feito fora do ambiente no qual o administrador público está inserido, sem que isso dite sua conduta de maneira instrumental ou impositiva por técnicas/padrões, mas sim a partir da análise e percepção de que considerar esses fatores pode auxiliar na prática administrativa.

Cabe salientar que não há mudança no ponto de vista individual dos administradores públicos se as instituições também não se adequarem a esse tipo de pensamento; as instituições também precisam compreender a importância do pensamento mais amplo e aspectos relacionados à aprendizagem organizacional para viabilizar ambientes de aprendizagem individual.

Assim sendo, percebe-se no cenário internacional uma discussão acerca da identidade e formação do campo da AP, com debates ainda não conclusivos e que possibilitam a observação de que os diferentes contextos em que a AP se desenvolve influenciam diretamente para a problemática em cada realidade, mas que, de certa maneira, apesar das particularidades, ainda compartilham de problemas comuns e carentes de soluções.

Perspectiva nacional

Considerando a AP em perspectiva histórica, é possível conjecturar também as problemáticas em seu desenvolvimento, relacionadas diretamente aos problemas desta pesquisa.

Um dos problemas refere-se às poucas análises críticas realizadas sobre o desenvolvimento teórico do campo, e depreende-se ser esse um problema latente: a falta de estudos teóricos capazes de refletir criticamente sobre os problemas da AP brasileira. Uma das constatações dessa problemática pode ser observada em Misoczky (2004), que chama a atenção para as dimensões políticas, ideológicas e sociais que são ignoradas na lacuna de estudos sobre teorias da AP. Dessa constatação emerge o questionamento sobre a influência do estrangeirismo nas pesquisas, em razão da adoção de referenciais internacionais sem questionamentos por parte da comunidade acadêmica, que contribuem para o abandono às críticas de ações de outras realidades e a replicação dos modelos supostamente bem sucedidos. Ou seja, para a autora, o problema central não está no estrangeirismo, não se trata da refutação

total das ideias vindas de fora, mas sim da falta de questionamentos e compreensão dos elementos nacionais que podem intervir nesses modelos e torná-los obsoletos para a realidade vivida.

Reforça-se que o histórico da administração pública no Brasil favorece essa prática, ao passo que, desde a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, a influência da orientação internacional está arraigada nas ações brasileiras, haja vista a presença de técnicos norte-americanos na orientação dos trabalhos desenvolvidos no órgão, conforme se observa em Coelho (2008); percebe-se, assim, um problema não só de ordem teórica, mas também no âmbito da faceta técnica.

É possível vislumbrar então o não desenvolvimento de uma produção teórica plenamente adequada ao contexto nacional, que emerge de uma comunidade científica com problemas como falta de identidade, delimitação, rigor metodológico e apoio institucional, seguidora de modismos, adepta ao vale-tudo temático e autorreferenciada (CORRÊA-SILVA *et al.*, 2013); como consequência, são poucos os trabalhos que buscam superar as barreiras interpretativas e “desenvolver exigências próprias para pensar nossa realidade” (ROSA FILHO; MISOCZKY, 2004, p. 02), ao romper com paradigmas externos e buscar pertinência adequada ao cenário no qual está inserida, segundo Alcadipani e Bresler (2001, *apud* ROSA FILHO; MISOCZKY, 2004).

A evidência aguda desse problema reside no fato de que “a base teórica de uma disciplina é o que define, integra e cria tal disciplina”, conforme Gillroy (1997, *apud* MISOCZKY, 2004, p. 03). Portanto, a falta de teorias suficientemente sustentadas por raízes próprias incapacita seu próprio desenvolvimento, ao passo que envereda as análises subsequentes para achados impróprios, dadas as suas bases iniciais.

No caso da AP, essa base teórica se estrutura a partir da lógica americana, pautada nas ideias de Wilson de separação da administração e da política, que refletem os ideais de uma gestão de recursos pautada em princípios administrativos, como se os ideais políticos fizessem parte de

outra esfera de ação (MISOCZKY, 2004; DENHARDT, 2012). Esse referencial dicotômico da disciplina reforça sua finalidade: instrumentalizar a ação governamental, de modo que as escolhas tomadas sigam o ideal de “*the one and the best way*”; a evolução dos paradigmas da AP em perspectiva internacional (HENRY, 1975), em perspectiva nacional (KEINERT, 1994) e o próprio desenvolvimento da disciplina no caso brasileiro (COELHO, 2008; PASSADOR; PASSADOR, 1998) evidenciam momentos históricos no qual tal vertente de pensamento se manifesta. Uma alternativa ao modelo instrumentalizado de ação, caracterizado desde a lógica americana, refere-se à lógica de racionalidade substantiva, destacada por Ramos (1989) como um modelo de ação que não necessariamente busque a máxima eficiência pragmática, mas sim os melhores caminhos, considerando as escolhas éticas e as particularidades dos indivíduos e organizações.

Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007) contribuem para o avanço dessa crítica ao interpretarem nos trabalhos de Ramos (1996) a ideia de um conhecimento a ser construído com base nas realidades vivenciadas pelos pesquisadores, que deveriam assim conduzir suas ações. Nesse sentido, resgatam as ideias de um método crítico-assimilativo, no qual a assimilação crítica, a compreensão da realidade, a visão de mundo, o contexto e a perspectiva de coletividade compõem a ideia de redução sociológica inserida por Ramos (1996, *apud* ROCHA-DE-OLIVEIRA; FERREIRA, 2007).

A repetição, confirmação e reprodução de ideias oriundas de outras realidades, sem considerar o contexto nacional, tornam-se as principais deficiências da produção acadêmica brasileira na atualidade (ROCHA-DE-OLIVEIRA; FERREIRA, 2007, p. 07).

Tal constatação encontra eco no debate acerca do papel dos acadêmicos do campo da AP na condução de pesquisas que superem os entraves interpretativos internacionais, e adota referenciais que contemplem a própria visão nacional.

Não se trata de afirmar que as bases teóricas da AP brasileira ainda estejam presas aos conceitos iniciais de dicotomia de administração e política, tampouco que estejam caminhando firmemente para as ideias da racionalidade substantiva, mas sim que em meio a tantas teorias, o desenvolvimento teórico da AP brasileira ainda carece da percepção de suas próprias realidades, contextos e necessidades, para que se busque compreender por lentes teóricas suas diversas perspectivas e, assim, as incremente com a finalidade de torná-las mais ajustadas ao mundo observado.

Consequentemente, há uma série de constatações sobre o desenvolvimento da AP como arte. Nesse sentido, percebe-se que a orientação técnica para a AP tende, na perspectiva histórica, para ações de viés empresarial, seguindo a ideia de que “fazer gestão” independe do objeto, de modo que o suposto sucesso das técnicas empresariais poderia ser transplantado para as administrações públicas, sem prejuízos.

Assim, a reprodução de uma AP cujas ações, processos e finalidade têm como meta a eficiência e, para tanto, a reprodução de técnicas empresariais, deixa clara a visão mercadológica, no sentido de que cabe ao Estado agir conforme os modelos propostos, que levaria a atingir assim um grau de desenvolvimento máximo de suas funções (MISOCZKY, 2004; DENHARDT, 2012). Para Misoczky (2004) persiste, portanto, a reprodução de um modelo acrítico dessas ações.

Para DeLeon e Denhardt (2000, *apud* MISOCZKY, 2004, p. 07), isso fica claro no movimento da Nova Administração Pública, cujas recomendações aos governos concentram-se no sentido de aproximá-los cada vez mais das organizações privadas, de forma que não apenas ações de cunho empresarial sejam desenvolvidas, mas também valores próprios desse campo. Esse tipo visão reproduz nas ações técnicas uma visão cada vez mais distante dos ideais democráticos, de modo que a vocação pública vai se perdendo ao longo do tempo.

O gerencialismo, com sua estreita racionalidade instrumental, reproduz a crença de que o trabalho do administrador é ser eficiente e efetivo caso tenha atingido os fins ou objetivos que busca, e desloca, por irrelevante ou sem sentido, a reflexão sobre as implicações que tal concepção da AP tem para a democracia, a equidade, a justiça social (MISOCZKY, 2004, p. 09).

A falta de reflexão e análise crítica sobre o contexto brasileiro no processo de implementação de modelos de gestão desenvolvidos em outras organizações internacionais e replicados no contexto nacional é algo recorrente na AP brasileira (PECI; CAVALVANTI, 2000; MISOCZKY, 2004). Aliás, esse modelo replicador de experiências bem sucedidas em contextos distintos não é exclusividade do Estado brasileiro, conforme evidencia o estudo de Saloojee e Fraser-Moleketi (2010), ao identificar quatro ondas reformistas incentivadas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a países em desenvolvimento, em busca de adequá-los a padrões de comportamento desejado no setor público; cabe ressaltar, padrões esses considerados adequados a partir da perspectiva desses organismos.

Nesse mesmo sentido, Nef (2010, p. 514) destaca que os países da América Latina possuem a característica de replicação de experiências externas desde os tempos de sua colonização, e são verificáveis em diversos momentos históricos, tais como a “construção da nação”, a “institucionalização inicial”, a “burocratização” e o “autoritarismo”; ou seja, a suscetibilidade dos países da América Latina em adotar padrões externos faz parte de sua construção histórica e está presente em suas características de nação.

De volta ao caso brasileiro, as orientações administrativas e políticas pela adoção de experiências internacionais são visíveis, por exemplo, no movimento recente de Reforma do Estado; apesar da tentativa de considerar as características brasileiras, os diagnósticos da AP e o modo de implementação não obtiveram um amplo sucesso, justamente pelas

peculiaridades do contexto nacional (ABRUCIO, 2010). A problemática da relevância do contexto nacional também é evidenciada no estudo de Rosa Filho e Misoczky (2004) que, ao analisarem o tema da regulação, partilham da visão de uma falta de interpretação nacional não só no sentido de aplicabilidade prática do modelo de gestão, mas também da falta de interpretação teórica à luz dos referenciais nacionais que possibilitam compreender os meandros do contexto brasileiro.

A reprodução de modelos de gestão não pautados em ideais democráticos e com foco em técnicas e ações oriundas do campo da administração de empresas leva, portanto, ao esvaziamento dos princípios do próprio Estado, o que impossibilita a formulação de soluções nas quais normas e procedimentos adequados dariam conta da resolução dos problemas.

O contraponto para tais procedimentos tem sido buscado pelos ideais do Novo Serviço Público e a valorização dos princípios de governança pública, mas que ainda esbarram nas possibilidades de efetiva articulação dos distintos atores interessados nos processos governamentais. Observando o contexto das experiências nacionais, é possível verificar a emergência de modelos da chamada “administração pública societal” (PAULA, 2005), ou “gestão pública democrática” (PASSADOR, 2012), mais alinhada aos aspectos sociopolíticos da gestão, que valoriza, inclusive, o aspecto mais prático da gestão, a partir das experiências dos atores. Nesse ponto, a ideia de um saber técnico aproxima-se também do saber prático, e viabiliza um olhar diferenciado para os problemas.

As dificuldades na valorização desse saber prático e na aproximação ente teoria e prática guardam forte correlação com a ação dos funcionários governamentais na prática administrativa, ou seja, estão ligados aos problemas relacionados à burocracia. Nesse ponto, a visão a partir de Tragtenberg (2006) sobre burocracia como elemento constituinte de poder também contribui para a reinterpretação dos modelos de gestão brasileiros, situando-os de maneira distinta de perspectivas que consideram o corpo burocrático apenas como partes influenciáveis

do aparelho administrativo, e não partes dotadas de poderes para influenciar o sistema; o trabalho de Denhardt (2012) contribui para melhor compreensão da influência do corpo burocrático ao ressaltar a importância da burocracia na condução das políticas públicas.

Nesse mote, o poder da burocracia deve ser observado com ainda mais atenção quando não há um controle político e social real, pois possibilita que, em ambiente democráticos, se legitimem e ampliem suas capacidades de ação, que geram, em última instância, uma dominação burocrática, conforme as ponderações de Tragtenberg (2006).

Nesta mesma linha, Rosa Filho e Misoczky (2004) destacam as visões de Fernando Prestas Motta, que coadunam e reforçam as proposições anteriores, ao detectar no componente simbólico o poder que as organizações burocráticas exercem, ao transformar a dominação em um movimento que supostamente busca o atendimento das demandas cidadãos.

Dentro dessas estruturas burocráticas ocorre o que Rosa Filho e Misoczky (2004) chamam de “conduta mecânica, ditada por imperativos exteriores” (p. 10). Nota-se, portanto, mais uma vez caracterizada, a reprodução inquestionável de ações influenciadas por atores externos. Agrava-se o problema nesse sentido, pois se observa o esvaziamento do conteúdo ético das ações, ou seja, o momento no qual “a observância das regras substitui a preocupação com padrões éticos substantivos” (p. 11).

Na leitura de Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007), a burocratização das ações se amplia de modo que as estruturas administrativas se adequam e antecipam os problemas, na busca de soluções para promover maior harmonia interna, ao assumir então um caráter mais distante da realidade, em razão da primazia por ações supostamente coletivas e harmônicas que, na realidade, são meramente a perpetuação da estratificação de classes sob a roupagem de “identificação com os objetivos da organização” (p. 07).

O contraponto crítico desta abordagem prevê a tensão entre a racionalidade instrumental e a substantiva (SANTOS; SERVA, 2013), de

modo que os técnicos, em determinados contextos, passam a perceber a necessidade de adoção de valores não meramente impostos por padrões daquilo que lhes é esperado sob o ponto de vista burocrático, mas sim considerada sua função no contexto de uma organização pública, a partir do viés democrático e voltada para questões cidadãs. Nesse sentido, para além da tensão relatada nos estudos, surge a possibilidade de criação de ambientes que valorizem e dialoguem as chamadas “práticas de gestão”, que aproximam teoria e prática em um contexto sociopolítico que valoriza as experiências já vivenciadas.

Nesse sentido, atividades descentralizadas e com orientação de planejamento no modelo *bottom up* conseguem perceber com maior propriedade as possíveis peculiaridades dos problemas existentes, e evidenciam a importância do ponto de vista de quem está implementando/executando as políticas públicas. Esse aspecto revela, portanto, a necessidade de ampliação do escopo das atividades de planejamento e gestão, conforme ressalta Oliveira (2006):

A resposta à pergunta feita inicialmente, “Por que costumamos falhar?” no planejamento, está relacionada à ênfase que damos no Brasil ao planejamento como forma de se tentar o controle da economia e da sociedade, em vez de vê-lo como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Porém, por outro lado, essa construção tem que ser baseada em informações precisas e capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos. Não podemos cair no participativismo populista e demagógico que vemos em algumas políticas públicas.

Ao mesmo tempo, o processo de planejamento tem que ser visto como um processo que, com o tempo, leve à geração de confiança e aprendizado entre os diversos atores envolvidos na decisão para

que se aprimorem na tomada de decisão conjunta (OLIVEIRA, 2006, p. 284).

Existe, portanto, um caminho para melhor solução dos problemas que passa, necessariamente, por essa construção, cujo processo também passa pelos profissionais que “fazem a gestão” cotidianamente.

CAPÍTULO 3: UM HISTÓRICO PERIODIZADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CONTEXTO, TEORIA, TÉCNICA E PRÁTICA

A partir da abordagem analítica adotada neste livro, foram elaboradas análises periodizadas sobre o desenvolvimento do campo da AP no Brasil, divididas em oito grandes períodos, obedecendo a divisão por décadas, com exceção da primeira análise, cujos relatos abrangem também um período relacionado ao final do século 19 até a década de 1930. Dessa forma, as seções seguintes apresentam a exploração relacionada às primeiras informações que impactam o desenvolvimento do campo, em 1891, até os anos de 2009, último ano analisado.

Primórdios e a década de 1930

Adota-se neste livro, como símbolo do início das discussões acadêmicas e formação de um pensamento organizado sobre AP no Brasil, a primeira publicação da Revista do Serviço Público [RSP], em 1937. Entretanto, salienta-se que, apesar deste fato poder ser considerado uma importante fronteira para a construção do conhecimento e formatação de um campo do conhecimento sobre o assunto no contexto nacional, muitos fatores anteriores a esse merecem atenção e constituem-se assim como conjunturas fundamentais para compreensão do tema.

Assim, precedentemente aos marcos institucionais que remeterem o início do processo de (re)organização do Estado, da profissionalização da AP e do desenvolvimento do campo do conhecimento da AP a partir do final da década de 1930, faz-se necessário demonstrar e compreender que esses processos não são fruto somente de uma política varguista – momento no qual surgem as estruturas institucionais e são promulgadas leis que caracterizam a gênese de tais ações –, mas sim de um longo

debate sobre as estruturas do Estado e, sobretudo, o papel dos servidores públicos no desempenho de suas funções. Esse debate é realizado ainda na República Velha, com influência no que viria a se consolidar no Estado Novo.

Vale destacar que as reflexões sobre a AP realizadas nesse período foram influenciadas pelo espírito republicano do período, ou seja, pautadas pelos atributos substancializados na Constituição de 1891, dos quais cabe destacar: a instituição do federalismo, a descentralização, o fim do Poder Moderador, a independência dos três poderes, ampliação do direito ao voto e a condição de igualdade de todos os cidadãos perante a lei. Coexistindo com tais princípios, há de se ressaltar a existência das oligarquias, que exerciam amplos poderes e compunham do domínio político do período.

Ao voltar seu debate para as ideias de transformação do Estado e do funcionalismo, Cerqueira (1949) evidencia que, em 1906, o autor Viveiros de Castro defendia a ideia de reformas no serviço público, com transformações profundas no funcionalismo, como a instauração de provas de capacidade para ingresso e fixação de rendimentos e responsabilização pelas funções. Destacam-se, nesse mesmo sentido, os projetos de lei que antecederam a criação da Lei nº 284, de 1936, que já propunham, ainda que rudimentarmente, sistemas de meritocracia e progressão na carreira, com ingresso obrigatório nas carreiras inferiores e mecanismos para ascensão, como pode ser constatado nos projetos de Justiano Serpa, de 1907, de Graccho Cardoso, de 1911 e de Moniz Sodré, de 1913. Um decreto publicado já na gestão do presidente Epitácio Pessoa, em 1921, condensa tais propostas, bem como as considerações da Comissão, criada em 1929, para a elaboração do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Todas as considerações acabam materializadas na Lei nº 284, em 1936, que inaugura o sistema de mérito no Estado brasileiro. Nas palavras de Cerqueira (1949, p.11): “[...] num regime do povo não se admitirá que o filhotismo venha a preterir o próprio povo no uso e gozo da prerrogativa constitucional que lhe torna acessíveis os cargos públicos”.

Nesse sentido, o referido autor tratava da Constituição de 1891, que assegurava a acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros a partir do princípio de igualdade de todos perante a lei.

Nesse momento, a preocupação não está simplesmente nas barganhas utilizadas para distribuição dos cargos públicos, mas, sobretudo, na falta de preparo técnico existente no funcionalismo, destacado por Viveiros de Castro, em 1906, e nos projetos de Graccho Cardoso, em 1911, e Camilo de Holanda, 1916, nos quais é ressaltada a importância da comprovação de capacidade técnica nos concursos, tendo na competência o principal mecanismo para investidura dos cargos públicos.

Cerqueira (1949) considera que essas são as bases teóricas para a reforma administrativa que seguiu no Brasil nos anos seguintes. Não há, nessa perspectiva apresentada, teorias sobre AP, tampouco debate científico sobre o tema, porém, caracteriza-se sua importância por evidenciar que o processo de transformação do Estado coadunado em meados de 1930 surge de um longo debate sobre as disfunções do funcionalismo público e a tentativa de se instituir uma administração profissionalizada.

Todas essas discussões ganham corpo nas ações varguistas, período em que são realizadas ações para mudanças no profissionalismo e, ao mesmo tempo, são dados os passos iniciais para a sistematização do conhecimento sobre o assunto, por meio do aprofundamento científico sobre suas especificidades, do agrupamento de atores interessados na produção de conhecimento e do debate teórico e prático sobre os temas da administração pública.

Em um cenário turbulento entre o final da República Velha, o Governo Provisório e o Estado Novo, em meio à crise de 1929 no contexto internacional e a ebulição política e os problemas domésticos no contexto nacional, o governo Vargas, com características centralizadoras – ao contrário da Constituição de 1981 – e autoritárias, estrutura as primeiras ações para as bases da organização burocrática brasileira a partir de quatro importantes marcos: i) a Lei nº 284, de 28 de outubro

de 1936, que instituiu o reajustamento dos quadros e dos vencimentos do funcionalismo público civil da União; ii) a criação da Revista do Serviço Público, em 1937, que serviu como instrumento para debate e divulgação de ações para o aperfeiçoamento do serviço público; iii) a Constituição de 1937, que propiciou o fortalecimento do Poder Executivo, das funções de controle e busca pela racionalização; e iv) a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938 (DL nº 549), decorrente da Constituição de 1937, que ofereceu suporte às ações de melhoria da máquina pública. Tais ações têm impacto direto no campo do conhecimento em AP, ao fomentarem a reflexão sobre o que é esse campo no contexto brasileiro, sua práxis e a capacidade da AP em ajudar a entender e resolver as problemáticas governamentais.

Assim, há um cenário de reestruturação administrativa, com mudanças desde o processo de entrada no setor público até o início de políticas de treinamento e capacitação, em meio a um ambiente centralizado e autoritário. É interessante notar que, ao mesmo tempo em que a Constituição de 1937 evidencia o golpe de estado, com a forte influência do Poder Executivo nos demais poderes, as ações de reforma administrativa avançam com vistas à menor influência política e interferência desses critérios no processo. Desse modo, a esperança na melhoria do desenvolvimento administrativo via mudanças no processo de seleção fica clara já nas primeiras páginas da Revista do Serviço Público.

Assim sendo, a literatura sobre AP desenvolveu-se de maneira organizada e institucionalizada a partir de 1937, com a primeira edição da Revista do Setor Público [RSP]. Seu propósito, claramente expresso no primeiro volume de apresentação da revista, tinha como ponto de partida o fato de que:

As ideias tradicionais sobre a natureza do serviço público e acerca das funções do servidor do Estado estão se tornando irremediavelmente obsoletas. Outrora, para ser funcionário público, era preciso possuir certas aptidões e determinados conhecimentos. Mas, uma vez

percebida a primeira investidura da carreira burocrática, tudo que o funcionário precisava aprender era-lhe ensinado automaticamente pela prática, na rotina de sua repartição. O que o servidor do Estado adquiria em cultura destinava-se a aplicações em atividades intelectuais, alheias à profissão que adotara como principal meio de vida (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1937, p. 03).

Dessa forma, as mudanças na extensão e atribuições do Estado, os novos métodos e técnicas de trabalho tornam a publicação de uma revista especializada no setor público algo necessário, que viabilizaram a:

(...) publicação de artigos teóricos e doutrinários e de informes de caráter prático relativos à questão primacial do incessante aperfeiçoamento da maquinaria administrativa do Estado. Pela leitura regular desta revista, todos os servidores do Estado poderão acompanhar a marcha dessas questões, ficando em dia com tudo o que se faz a respeito de tal assunto, tanto no Brasil quanto no estrangeiro, e desenvolver simultaneamente a mentalidade adequada a habilitá-los não só ao exercício mais eficiente de suas funções, como mesmo a sugerir inovações úteis ao aperfeiçoamento do serviço público (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1937, p. 05).

Ou seja, constata-se nesse período uma preocupação com o desenvolvimento da máquina administrativa, de modo que a produção científica daria suporte teórico e prático para sua melhor estruturação e incremento ao longo do tempo. A deficiência administrativa já havia sido detectada, bem como seu problema – a forma de seleção e falta de profissionalização –, e, ainda, a possível solução – mudanças na seleção e profissionalização do novo corpo burocrático.

É emblemático o fato dos primeiros artigos da Revista do Serviço Público [RSP] serem análises sobre o reajustamento do funcionalismo, ato do poder público a partir da Lei nº 284, de 1936, que adotou princípios

gerais para o funcionalismo público federal, ao reajustar os quadros, vencimentos e critérios sobre o desenvolvimento das atividades; ficam claros, desde então, os fundamentos teóricos das ações governamentais daquele período. Ao analisar a significação das mudanças em curso naquele período, Amaral (1937) apregoa o cunho *taylorista* das ações ao constatar primeiramente a necessidade do estado se racionalizar: “antes de estabelecer a ordem na economia social, cumpra-lhe pôr ordem a sua própria casa” (p. 12). O pensamento das ciências administrativas é evidenciado no cotidiano das organizações a partir da especialização das carreiras, sua organização e padronização dos vencimentos, bem como a criação de um Conselho Federal do Serviço Público para coordenar as ações e propagar a racionalização das ações e, por conseguinte, a eficiência administrativa, contando, inclusive, com uma Comissão de Eficiência para acompanhamento pormenorizado das ações.

O argumento tecnicista também encontra eco em Berquó (1937; 1938), que, a partir de uma análise da literatura internacional, constata que o desafio do Estado contemporâneo é “preponderantemente uma questão de técnica” (1937, p. 20). A preocupação com a técnica fica clara com artigos relacionados à padronização de ações, desde a confecção de orçamentos até a organização de documentos em uma biblioteca; da mesma forma, o envio de funcionários públicos para cursos da *American University*, em Washington, mostra-se como boa alternativa para capacitação e treinamento, já posta em prática em 1937.

Interessante notar que Silva (1938), ao analisar a eficiência administrativa americana e o alto número de estudantes estrangeiros que absorvem a experiência americana, adverte que não seria conveniente ao Brasil a adoção de todos os métodos americanos: “o que inspira estas considerações é uma ambição utilitarista de contribuir para que o Brasil tire da experiência americana, sem, contudo, imitá-la servilmente, o que nela existe de útil e de esclarecedor para um país em formação” (p. 13). Constata-se aqui a valorização novamente da racionalização, mas com o cuidado para a observação das realidades brasileiras.

Persiste então, nesse momento, o intuito de profissionalizar a máquina administrativa, com o forte viés tecnicista; a persistente preocupação com a racionalização advém de uma constatação clara sobre a AP no período: a deficiência burocrática das repartições públicas. Berlinck (1939) destaca que as antigas práticas da AP fortalecem a visão de que não há mérito nos funcionários públicos, tampouco nos seus atos, já que adquiriram seus cargos via indicações políticas; soma-se a isso o histórico da formação do Brasil, sendo latente assim a racionalização e o fim da desorganização administrativa.

Nota-se que o debate nesse período não está concentrado apenas no que fazer para promover uma administração mais eficiente, mas também nos pressupostos teóricos por trás das ações que estavam em curso no setor público. Assim, o trabalho de Neiva (1938) é um dos primeiros a debater a administração como ciência e o primeiro registro da literatura em AP a publicar os princípios gerais da administração, sendo eles: a centralização de serviços, a descentralização de autoridade, o controle eficaz, a racionalização dos serviços, seleção de pessoal, especialização progressiva, evolução permanente e expansão do campo de ação. Para o autor esses são princípios diretivos, que deveriam guiar as ações da administração pública brasileira. Nota-se nas ações a partir da Lei nº 284/36, da Constituição de 1937 e da criação do Dasp, em 1938, o seguimento desses princípios, ao se buscar organizar o estado administrativo a partir desse pensamento.

Em síntese, verifica-se então a valorização da técnica (BERQUÓ, 1937; BERQUÓ, 1938), o cunho científico das ações de profissionalização, com inspirações em Taylor e Fayol (AMARAL, 1937), e a apropriação dos conceitos de administração como ciência (NEIVA, 1938) no pensamento brasileiro desse período.

Em meio a todo processo de mudanças conceituais e firmamento das bases teóricas das mudanças da AP, no campo prático da gestão as mudanças estão em curso acelerado. Para além da mudança do processo de seleção e o início do treinamento de servidores nos Estados Unidos,

são criados os primeiros cursos de aperfeiçoamento e especialização, como por exemplo o curso criado pelo Dasp para investidura de carreiras especializadas no Ministério da Agricultura, em 1939. Ademais, o período se caracteriza por inúmeros manuais para racionalização da AP, com normatizações das práticas administrativas, bem como com análises jurídicas para fundamentação das práticas, que evidenciaram o esforço governamental em padronizar ações, dar suporte jurídico às ações e, assim, embutir uma lógica de ação direcionada no setor público. Detectam-se então preocupações que abarcam desde processos triviais, como a padronização do uso das tintas de escrever azul-preta e vermelha, como também por problemas operacionais mais complexos, como a armazenagem de materiais e, até mesmo, ações mais estratégicas e amplas, como a definição dos critérios para envio de profissionais para capacitação no exterior; ou seja, mudanças que abrangem todos os escalões administrativos.

O sistema de meritocracia, embutido a partir dos concursos, também é alvo de atenções variadas, desde a necessidade de regulamentações específicas sobre gratificações de cada departamento, até questionamentos sobre a participação de mulheres nos concursos e o início da lógica de recompensas a partir do desempenho; neste último caso, as inovações são valorizadas por meio da concessão prêmios em dinheiro a funcionários “pela elaboração de trabalhos técnicos de reconhecido valor” (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], p. 74, 1938).

Assim, o que se constata nesse primeiro período é o desenvolvimento de uma AP baseada em teorias advindas da administração científica, tal como observa Keinert (1994); verificam-se também tentativas de racionalização, com inspirações *weberianas* e *taylorista*, que investiram na formação técnica a partir dos princípios da administração. Entretanto, cabe notar que ao mesmo tempo em que são apregoados princípios e se busca a uniformidade de procedimentos, há movimentos que indicam a preocupação em tornar a AP brasileira aderente aos seu campo de ação e seus próprios problemas; os relatos sobre o treinamento de técnicos

nos Estados Unidos indicam esse pensamento, bem como os inúmeros artigos da RSP que se debruçam sobre problemas próprios do contexto nacional, na tentativa de elucidar as questões que demandam ações para resolvê-las.

Desse modo, o aspecto teórico se desenvolve a partir dos princípios da administração científica, enquanto o aspecto técnico se debruça sobre a aplicação de tais princípios de maneira abrangente para a máquina administrativa, ao sistematizar o método de ação de variadas classes de servidores públicos. No aspecto prático denota-se um cenário no qual o servidor público está diante de três importantes mudanças: i) a alteração do processo de seleção, com a valorização dos aspectos técnicos e fim das indicações políticas; ii) a alteração da visão sobre o papel do Estado, orientada pela distinção entre AP e direito administrativo; e iii) um governo autoritário e centralizador. Nesse sentido, a prática profissional passa por uma mudança brusca, e deve enxergar o objeto da administração de outra maneira, sobretudo a partir de mudanças oriundas do campo do conhecimento. Assim, são exigidas dos servidores não apenas a observação do Direito Administrativo, mas também as técnicas de administração; além disso, a incorporação no cotidiano do tecnicismo, mesmo diante de um governo autoritário com decisões políticas que interferem no funcionamento das organizações. A Figura 1 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 1 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – 1880 a 1939

Contexto	República Velha					Governo Vargas					
	Federalismo, descentralização e oligarquias					Centralização, reorganização política/administrativa e autoritarismo					
	Governo provisório		Governo constitucional			Estado Novo					
Marcos	Constituição de 1891		Sugestões de reformas no funcionalismo			Lei 284	Constituição de 1937 Criação da RSP		DASP		
Período	1880	1890	1900	1920	1930-1934	1935	1936	1937	1938	1939	
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sem discussão teórica, mas percepção dos problemas (Cerqueira, 1949) Racionalização, Taylorismo (Amaral, 1937; Berquó, 1937; 1938) ■ Administração como ciência (Neiva, 1938) ■ 										
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Discurso de valorização do preparo técnico (Castro, 1906; Cardoso, 1911; Sodré, 1913) ■ Instrumentalização, Foco na eficiência (Berquó, 1937; 1938; Berlinck, 1939) 										
Prática	<ul style="list-style-type: none"> ■ Favoritismo no ingresso no serviço público (Cerqueira, 1949) ■ Constatação da ineficiência da máquina (Cerqueira, 1949) Mudanças no ingresso e constatação da deficiência burocrática (Lei 284, DL 578/38) ■ Cumprimento de manuais (RSP, 1938) ■ 										
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de base teórica ■ Dificuldade de romper com o favoritismo e implementar racionalização e meritocracia ■ Conciliação do direito administrativo e ciências administrativas ■ Apregoar tecnicidade em meio ao autoritarismo político 										

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 1940

A primeira metade da década de 1940 representa a continuidade das políticas varguistas, com o fortalecimento do poder do Executivo e a visão autoritária do Estado. Tanto é que diversos textos sobre AP nesse período tratam de temas relacionados à publicidade e propaganda governamental, em resposta clara à demanda criada a partir das atividades do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), no final de 1939. Assim, de um lado há a preocupação em divulgar as ações governamentais e a necessidade de se discutir aspectos técnicos relacionados a isso, e de outro, o interesse em dar continuidade às ações de racionalização do setor público. Também é bastante característico do período, sobretudo na segunda metade da década, a busca pelo desenvolvimento de técnicas de planejamento, fato esse diretamente relacionado às ações governamentais realizadas nesse sentido, especialmente no governo Dutra, a partir do plano SALTE. Cabe destacar também a influência das mudanças políticas no decorrer desse período; com o fim do governo varguista, em 1945, uma nova constituição é promulgada em 1946, elaborada pelo Legislativo, e com conteúdo mais democrático e garantidor de liberdades individuais, o que diminui assim o caráter autoritário da legislação anterior. Nesse cenário, em meio ao fim da II Guerra Mundial e início da Guerra Fria, o Brasil passa a se alinhar estrategicamente aos Estados Unidos, justamente a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, órgão que também viabiliza a tomada de decisões em cooperação com outros países da região, como ocorre na área econômica a partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948.

Em relação à produção científica, verifica-se a abordagem dos temas administrativos a partir da Ciência Administrativa, com o texto de Franke (1940), que destaca a importância das ciências administrativas para a AP, que possui o complexo desafio de conviver com problemas de ordem administrativa e jurídica. Assim, o autor chama atenção para as ideias de Georg Jellinek, na qual a administração não é simplesmente a execução

de tarefa, de maneira mecanicista; governo e Poder Executivo, nesse momento, são vistos como pontos fundamentais para a administração, cabendo ao primeiro “a iniciativa e o direito de ordenar, ao segundo, a execução das ordens, os atos administrativos” (p. 40). Franke (1940) tem em Goodnow a base de suas considerações, ficando claro nesse sentido a valorização da administração como técnica e a visão de que as ações do corpo administrativo devem seguir as orientações governamentais, que correspondem ao aspecto político.

Aproxima-se assim uma visão de administração a partir do pensamento clássico, como em Lopes (1945), e também em Palmeira (1940), segundo o qual a busca pela eficiência do Estado é justificada pela visão do cidadão pagador de impostos, que deve embutir a lógica de bons serviços públicos como obrigação da AP e assim fortalecer os princípios de administração. Percebe-se então que já há nesse momento, juntamente com a valorização da técnica, a busca pela eficiência com argumentos relacionados à melhor entrega de serviços ao cidadão – não no sentido mais democrático de visualização do cidadão como portador de direitos, mas sim na relação de troca estabelecida entre pagar impostos e receber bons serviços.

Outro debate presente nesse período é em relação à diferença entre o Direito Administrativo e o conceito de administração. Cavalcanti (1940a) defende a ideia de que a administração compreende todas as atividades do Estado, e exclui as ações legislativas e judiciárias, mas inclui também as ações políticas (p. 85). Cavalcanti (1940b) destaca também que as Ciências Administrativas se centram nos problemas administrativos – técnicos e políticos – e dialogam com outras ciências (Econômicas, por exemplo); já o Direito Administrativo representa a conciliação da finalidade dos princípios administrativos com os princípios do direito. Configuram-se assim como áreas distintas, mas que se confundem pela finalidade. Vislumbra-se, portanto, a tentativa de desmembramento entre duas ciências relacionadas à mesma atividade, o que, por si só,

caracteriza-se como um marco importante para a compreensão do papel da administração enquanto campo do conhecimento.

Interessante notar que ao mesmo tempo em que há a distinção mais clara entre Direito e Administração, outros autores buscam aproximar das Ciências Administrativas outras áreas do saber, como é o caso de Pfaltzgraff (1946), que apresenta a associação entre Administração e Contabilidade, ao caracterizá-las como ciências auxiliares uma à outra, de modo que são igualmente fundamentais para a boa gestão. Nas palavras do autor:

(...) enquanto a ciência da Administração tem por finalidade a previsão, a organização e coordenação da riqueza, com o intuito inteligente de fazê-la aumentar, baseada que está diretamente ligada ao organismo econômico, a Contabilidade, por seu turno, dentro de suas funções limitadas de registro dos fatos administrativos, existe como verdadeira e imprescindível ciência ancilar, que permite à Administração o seu rendimento integral (PFALTZGRAFF, p. 41).

Percebe-se, então, o desenvolvimento de um pensamento administrativo a partir de novas óticas. Ainda conservando o pensamento *fayolista* de administração, a distinção do direito administrativo e a integração com a contabilidade revelam novas maneiras de se enxergar o campo do conhecimento.

Cabe destacar ainda que a fundamentação teórica do período também é marcada pelos escritos de Griffith (1940), professor da *American University*, em um texto escrito especialmente para a RSP, no qual apresenta os princípios da nova administração pública. Sob a argumentação de que “a industrialização de um país modifica, necessariamente, a natureza de sua administração pública” (p. 06), o autor argumenta que as transformações que atingem todo o sistema político, econômico e social demandam alterações na ação administrativa; a necessidade de regulamentação de leis, por exemplo, exige conhecimento especializado por parte da administração. São reforçados aqui os

princípios do profissionalismo e valorização da prática administrativa para a boa condução do Estado, que valoriza os profissionais que se dispõem a trabalhar no setor público, além de destacar três requisitos fundamentais para tais profissionais da nova administração pública: habilidade, imparcialidade e devoção ao interesse público. Cabe salientar que a visão de princípios universais não desconsidera as diferenças locais, mas sim busca valorizar o intercâmbio de ideias frente à similaridade de problemas enfrentados pelas administrações ao redor do mundo. Os argumentos de Griffith (1940) também são reforçados pelo texto de White (1941) – não escrito especialmente para a RSP, mas reproduzido em suas páginas – no qual se valoriza a função do administrador público, ao buscar compreender suas funções a partir de um campo de conhecimentos e experiências, que requerem capacidades, treinamento, experiência e aplicação (p. 176). É nesse período, em 1942, que se instalam os primeiros cursos de administração do Dasp.

Contata-se também que o pensamento administrativo nesse momento é forjado ao mesmo tempo em que não se tem ao certo a clareza sobre a conceituação da administração. Para Stone (1946), muitos dos princípios e análises realizadas até aquele momento sobre administração nada mais eram do que opiniões, baseadas no empirismo, e que não correspondiam à cientificidade necessária à administração. Em seu texto, publicado originalmente na *American Political Science Review*, são elencados axiomas e proposições com o intuito de que “possa ser encontrado um sistema de doutrina para alicerçar e guiar os estudos empíricos necessários ao desenvolvimento do que possa ser chamado, sem reservas, uma Ciência da Administração” (p. 50). É interessante notar, entretanto, que os axiomas e proposições de Stone (1946) estão alicerçados no funcionamento organizacional, tratam de temas como coordenação, autoridade e eficiência, e revelam proximidade com os temas tratados em outros estudos, menos teóricos e mais empíricos.

A discussão sobre os aspectos teóricos da administração também é abordada por Ramos (1945), o que atrela o debate às contribuições de

Weber sobre a teoria e prática administrativa. Assim, ao discorrer sobre o tipo ideal, a racionalização, os valores éticos, dentre outros conceitos abordados por Weber, Ramos (1946) argumenta que as visões weberianas são indispensáveis para que “a técnica de administração adquira a consciência de suas relações estruturais com os demais departamentos do todo político-social (...)” (RAMOS, 1946, p. 139). Nesse sentido, a valorização da racionalidade *weberiana* está acompanhada de uma necessidade de percepção sobre a administração pública de maneira ampliada, intervindo nas organizações a partir de tais perspectivas.

De modo bastante sintomático, a tentativa de racionalização e (re)estruturação da máquina administrativa nesse período são temas de discussão, não apenas questões de elaboração orçamentária, mas também sobre conceitos, definições e etapas de planejamento no Brasil. A visão de que “planejamento é um fator vital de governo e administração” (PERSON, 1946, p. 39) demonstra a apropriação do debate internacional sobre importância do planejamento para condução da coisa pública – bem como da implicação prática dos debates, uma vez que há o diagnóstico de que o país precisa planejar para promover o desenvolvimento – de modo que os conceitos *weberianos*, *tayloristas* e *fayolistas* também são postos em ação a partir de planos e objetivos de maneira planejada. Em editorial, a RSP considerou que os planejamentos representam a “emanação da racionalização dos controles sociais” (p. 03, 1937), e dedicou um número inteiro às questões de planejamento, a partir de uma visão não apenas econômica ou administrativa, mas também no ideal de reconstrução social, tal como o planejamento democrático defendido por Mannheim (1946).

Desse modo, o período é marcado: i) pelo fortalecimento das ciências administrativas e valorização da racionalidade (FRANKE, 1940; PALMEIRA, 1940; LOPES, 1945), bem como pela propagação de técnicas de planejamento (PERSON, 1946; MANNHEIN, 1946); ii) distinção entre Ciências Administrativas e Ciências Jurídicas (CAVALCANTI, 1940a; CAVALCANTI, 1940b); iii) aproximação das Ciências Administrativas de

outras áreas (PFALTZGRAFF, 1946); iv) a apresentação dos princípios da nova administração pública (GRIFFITH, 1940); v) a observação de críticas aos princípios gerais da administração (STONE, 1946) e o destaque à necessidade de percepção da administração a partir da relação com a faceta política e social (RAMOS, 1946).

Em suma, no campo teórico há o avanço com a desagregação das Ciências Jurídicas e das Ciências Administrativas, ainda com o reconhecimento da inter-relação existente entre ambas, bem como a noção de proximidade da Administração com outras áreas, como as Ciências Contábeis. Nesse sentido, ainda se preserva uma visão clássica de administração, voltada para a produtividade, ainda que comecem a surgir críticas a respeito dos princípios e ordenamentos gerais do campo. Destaca-se também a incorporação de teorias de planejamento, em uma tentativa de interface direta de subsidiar a técnica e a prática administrativa; ou seja, instrumentalizar a máquina administrativa para o desempenho das suas funções para além da racionalização de procedimentos, mas também para a preparação das organizações para os eventos futuros. No cotidiano dos servidores tais ferramentas são embutidas a partir do treinamento e capacitação, ao valorizar os aspectos técnicos, apesar do ambiente político evidenciar a clara interferência política nos assuntos da AP. A tentativa de promover saltos de qualidade consistentes no desempenho governamental a partir de uma base teórica pautada nos princípios administrativos e na instrumentalização via treinamento a partir de um pensamento deslocado da interface política presente nas ações administrativas evidencia o modo como se compreendia o campo e se buscava seu desenvolvimento. A Figura 2 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 2 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 1940

Contexto	Governo Vargas Estado Novo					Governo Dutra Democratização e desenvolvimento				
	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
Marcos			Início dos cursos do DASP		Fundação da FGV	Fim da II Guerra Mundial Criação da ONU	Constituição de 1946 Alinhamento com EUA		Criação da CEPAL; Plano SALTE	
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> Percepção acerca das diferenças entre ciências administrativas e jurídicas (Cavalcanti, 1940b; Franke, 1940) 					<ul style="list-style-type: none"> Crítica aos princípios da administração e valorização da relação teoria e prática (Ramos, 1945, 1946) Valorização de princípios da nova administração pública (Griffith, 1946) Aproximação da administração com as ciências contábeis (Pfaltzgraf, 1946) 				
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> Busca pela eficiência (Lopes, 1940; Palmeira, 1940) 					<ul style="list-style-type: none"> Propagação de técnicas de planejamento (Person, 1946, Mannheim, 1946) 				
Prática	<ul style="list-style-type: none"> Servidores treinados a partir dos princípios de racionalização e eficiência (Lopes, 1940; Palmeira, 1940) Valorização da técnica – visão predominante: política é papel dos governantes 									
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> Os princípios administrativos têm validade prática? Dilema administração/política Como conciliar administração com outras ciências? 									

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 1950

Com as ações de profissionalização e estruturação do serviço público já desenvolvidas desde o final da década de 1930, percebe-se nos anos de 1950 uma maior preocupação com especificidades da administração pública, tanto no nível macro, como o planejamento das ações federais – movimento iniciado na década de 1940 e impulsionado pelo plano SALTE e, na década de 1950 pela construção de Brasília –, e também com preocupações relacionadas ao nível local, que atingem diretamente o funcionamento dos municípios.

Nesse contexto, a influência exercida por órgãos criados na segunda metade da década de 1940, tal como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) passa a ser refletida na década de 1950, o que sugere modelos de pensar e agir em relação às problemáticas da AP. São exemplos disso o fortalecimento do intercâmbio de estudantes brasileiros a partir da criação da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Ebaop/FGV) e do programa de bolsas da ONU, em 1952, e a linha desenvolvimentista das políticas adotadas no Brasil – neste último ponto, a influência está alinhada às teorias econômicas adotadas, que recaem sobre o campo da administração, e que cabe, portanto, o destaque.

Desse modo, a reflexão teórica sobre a AP neste momento passa por diversos caminhos, o que revela ao mesmo tempo distintas visões sobre o que é importante para a área e como a AP deve ser vista e sua relação com os campos adjacentes. Nesse sentido, percebe-se que são republicados no Brasil textos internacionais sobre princípios da organização, ainda que com um viés industrial, como o de Mooney e Reilley (1950) e, também, a produção de textos nacionais, como o de Rodrigues (1950), que valoriza a eficiência administrativa e reforça a tese de que eficiência no trabalho resulta de uma combinação de experiência, satisfação técnica, inteligência, julgamento e moral. Ou seja, mais uma vez, são apregoados princípios e prescrições para os problemas da AP. Notadamente, tais argumentos estão

fundamentados em suposições como as de Austria (1950), que destaca: “reconhece-se perfeitamente hoje que os princípios fundamentais de administração científica são aplicáveis sempre que e onde quer que sejam exercidas atividades organizadas – tanto na construção do Pentágono como do templo de Salomão, tanto nos trabalhos diários do Secretário das Nações Unidas como nos ministérios, departamentos, serviços, fábricas ou casas comerciais de qualquer país (p. 37). Emerge desse tipo de pensamento a dificuldade constatada por Silva (1954), em se definir o papel do administrador, se é especialista ou generalista, dificuldade debate ainda relevante nos dias atuais.

Estranha-se, entretanto, que apesar da profusão de textos normativos, fato constatado desde o início das publicações sobre AP no Brasil, Martins (1950) destaca que há uma grande rejeição por incorporar os aspectos teóricos nos processos de trabalho. Nas palavras do autor: “existe no Brasil uma tendência bem pronunciada para hostilizar a fundamentação teórica dos processos, sobretudo quanto eles dizem a respeito da administração financeira (...) no passado, como ainda em grande parte no agora, temos primado por um teorismo inócuo, quando não prejudicial. Daí a decisão de tudo empreenderem na hora presente, inclusive com certo exagero, para se revelarem superpragmáticos (...)” (p. 42). Assim, verifica-se que não necessariamente as indicações teóricas têm sido aderidas pelas organizações e servidores, de modo que as teorias em nada pautam a realidade das ações. Porém, isso não quer dizer que não há rumo ou orientação quanto às ações empreendidas, já que Martins (1950) destaca também o bom papel desenvolvido pelo Dasp para racionalização das ações.

A preocupação com a falta de teorias norteadoras às ações também é abordada por Silva (1951): “(...) na administração de empresas privadas os métodos empíricos conduzem rapidamente à falência. No governo, conduzem à frustração, à esterilidade e ao descrédito do serviço público” (p. 57). De forma análoga à Martins (1950), também defende a

modernização das organizações e a assistência técnica aos servidores para a promoção do desenvolvimento.

Tais constatações relacionam-se com o diagnóstico de Mesquita (1952) dos problemas cotidianos das organizações, que são compostas por servidores desinteressados na administração, com medo das responsabilidades e alto formalismo, fazendo-os “exagerar no litúrgico” (p. 46). Saraiva (1951) também enxerga um alto número de servidores presos a formalismos inúteis, mas atribui isso a problemas de ordem constitucional; sua argumentação é no sentido de que não se encontram na Constituição os instrumentos necessários para uma boa administração, havendo um silêncio constitucional sobre o que seria administrar, se não simplesmente executar as leis. Ou seja, ainda persiste a visão jurídica sobre o funcionamento do Estado, fruto da desconfiança do Executivo, o que torna o ato de administrar debilitado e preso ao cumprimento legal e aos pareceres jurídicos, do que decorre a ausência de uma ação do Executivo mais direcionada à ação administrativa, que guie a máquina governamental. Desse modo, a geração denominada de “bandeirantes da organização” (p. 35) carece de uma Constituição mais clara quanto às ações que devem ser desempenhadas, bem como de uma orientação do Executivo para o desenvolvimento das atividades.

Nesse momento, surgem análises mais críticas ao desenvolvimento teórico e prático da AP no contexto nacional, tal como o texto de Martins (1952), que desaprova a visão mecanicista da administração científica e argumenta a favor de um sistema que deve se modificar diante dos problemas públicos, que se adeque à realidade, em uma ótica na qual “(...) a administração não opera no vácuo, mas, sim, afeta e é afetada por tudo que o cerca” (p. 13). Suas reflexões fundamentam uma base ecológica da AP, na qual: i) o caráter geográfico do país influencia a AP, uma vez que são grandes dimensões, realidades, crenças, tradições e hábitos que devem ser levados em conta (p. 16); ii) a estrutura constitucional é importante, segundo a qual se determina a base da administração e o caráter democrático do Estado, que afeta a essência administrativa e as tarefas do

governo (p. 17); e iii) há a existência de uma organização informal, na qual os servidores exercem influência sobre as ações e também são afetados pelas decisões governamentais: “segue-se daí que tudo o que afeta o servidor público afetará, também, o espírito com que trabalha, a energia que despende no cumprimento de seus deveres e, conseqüentemente, o resultado de seus esforços que, em suma, é o produto bruto da administração” (p. 23). Encontra-se assim uma contribuição teórica à AP que refuta não apenas as teorias clássicas, mas chama atenção para a interface existente entre propriedades específicas da AP, relacionadas ao povo, aos servidores e às leis.

Essa valorização de aspectos externos às Ciências Administrativas clássicas também ganha as páginas da RSP a partir da comunidade internacional. São reproduzidos textos como o de White (1952), no qual são discutidos os princípios da AP, que conferem destaque à discrepância de compreensões entre os teóricos, tais como Olson e Mosher, por exemplo: “[...] os princípios converteram-se, por consequência, em normas de ação; e tão urgentes têm sido as situações por remediar que essas normas são muitas vezes aprovadas sem que se apure seu valor essencial e as consequências que elas podem acarretar” (WHITE, 1952, p. 65). Parte-se então da ideia de que princípios e leis tão difundidos deveriam passar por verificações adequadas, e transformarem-se em proposições para averiguação das diversas administrações e não rígidas prescrições. White (1952), Silva (1951) e Martins (1952) concordam, portanto, com uma ideia mais aberta sobre as teorias da AP, com maior espaço para a adequação às características próprias da AP e de cada realidade, assim como é possível citar os textos de Haines e Haines (1951; 1952), que destacam as peculiaridades do setor público, ou seja, as situações que demandam ações governamentais pois estão relacionadas à funções típicas de organizações governamentais; ainda que o façam a partir de um panorama norte-americano, são úteis ao reforçar no contexto brasileiro a ideia de que no setor público há peculiaridades sobre as quais a administração geral não se aprofunda.

Aliás, Sayre (1951) reforça a necessidade de questionamento sobre as Ciências Administrativas ao debater a acerca da neutralidade dos valores administrativos, e ressalta a importância de tais valores na AP, indispensavelmente os valores de responsabilidade moral e material na sociedade democrática. Da mesma forma, Gaus (1952) e Grodzins (1952) também buscam introduzir os fatores humanos na compreensão dos fenômenos administrativos. Esses tipos de pensamento aproximam a AP de outras ciências, como a Ciência Política, para a construção de tais valores e apropriação dos ideais. Nota-se aqui que, por se tratar de um texto norte-americano, a aproximação das áreas de AP e CP se dá de maneira clara; no contexto nacional isso também acaba por ocorrer nessa época, a ver pelos textos do período, o que revela não apenas a incorporação da discussão internacional, mas também o desenvolvimento de produção científica orientada a articulação entre distintas áreas.

A produção nacional desse período mostra sinais da articulação da AP com outras áreas a partir de Aragão (1951), que debate a Ciência Política e destaca o crescimento excessivo da economia dentro da AP, com influência direta no papel do Estado – nota-se que nesse momento o país passa por um período classificado como desenvolvimentismo, com as ações de planejamento voltadas para o desenvolvimento econômico. Aragão (1952) ainda analisa que é diante do aumento do papel do Estado que a Ciência Política passa a enxergar a AP como uma categoria de trabalho: “considerando que a administração pública é a área que atua o Direito Administrativo, uma conclusão desde já se impõe a aduzir: a AP passa a ser um setor integrante da Ciência Política Contemporânea. Consequentemente, a Administração de pessoal assume um tríplice caráter: é matéria eminentemente cultural, vinculada à Sociologia, à Psicologia e a Filosofia, em suas relações com a Teoria Geral do Estado; tem características de ordem jurídica, porque apresenta conexão com o Direito Constitucional e Administrativo; finalmente, é, em si mesma, dentro do âmbito da administração geral, um problema técnico de ordenação e sistematização de atividades, em função dos fins que o Estado cumpre colimar” (ARAGÃO, 1952, p. 37).

Walker (1953) também chama atenção para o fato de que o estudo da AP pode ser melhor compreendido com conhecimentos sobre História, Sociologia, Antropologia, Economia, Política e Ciências Políticas, e ressalta ainda a importância do conhecimento empírico dos professores da área para a transmissão do conhecimento para os alunos; ou seja, há a preocupação com a sintonia entre teoria e prática no aprendizado, justamente no momento no qual são desenvolvidas as atividades da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Ebape). A propósito, é na FGV/Ebape que se constata um dos problemas para o desenvolvimento teórico da AP no Brasil e na América Latina: “(...) a arte e ciência da Administração não poderão florescer na América Latina, como têm florescido nos Estados Unidos, se não se apoiarem numa literatura própria, elaborada diretamente em português e espanhol” (SILVA, 1953, p. 22). Diante de tal fato, foi instituída uma Comissão de Terminologia dentro da instituição para realizar traduções adequadas dos termos estrangeiros e assim aproximar os conhecimentos para uma realidade local. Além disso, em 1954, foi criado o “Cadernos de Administração Pública”, inspirado em publicações já existentes em outros países, com o intuito de condensar e publicar estudos sobre AP com uma perspectiva mais nacional.

Outro autor que também faz críticas explícitas ao modelo sob o qual é desenvolvido a AP é Goulart (1954). Em sua percepção, há problemas claros em três momentos vivenciados pela AP: i) no período colonial, no qual o único objetivo era o enriquecimento dos ocupantes dos cargos administrativos; ii) no período do jurisdicismo, a partir da segunda monarquia, no qual todas as ações eram baseadas em leis e decretos, sem que estes estivessem pautados nos costumes locais e fossem legislações importadas; e iii) no tecnicismo, a partir das reformas varguistas, com inspirações norte-americanas e sem considerar as especificidades da realidade brasileira. Sob esse último aspecto, Goulart (1954) ainda cita textos no qual Guerreiro Ramos se sente culpado por participar da experiência do tecnicismo, ainda que considere que ele, juntamente com outros protagonistas do movimento, era movido pela

boa vontade em transformar a AP. O tecnicismo acabou por criar a “ficção administrativa” (p. 40), em um processo de ruptura com as ações desenvolvidas antes da Lei nº 284/36, sem que houvesse um processo negociado de transformações. O autor ainda se manifesta a favor do que seria uma fase sociológica da AP, já iniciada no Brasil, com objetivo de formação da sociedade, ao vislumbrar seus problemas a partir do ponto de vista histórico, com proximidade dos conhecimentos sociológicos para transformação; em sua visão, o papel desempenhado pela FGV-Ebap caminha nesse sentido, com administradores públicos dotados desses princípios sociológicos.

Fica claro aqui o processo, ainda que inicial e restrito, de amadurecimento do pensamento brasileiro sobre AP, que marca posição em relação às especificidades do campo e o combate para provar seu valor. Para Silva (1954):

(...) no Brasil, como de resto em muitos outros países, corre mundo uma série de ideias erradas sobre o serviço público. Trata-se de falácias geralmente aceitas e transmitidas sem mais exame e que, nem por isto, deixam de constituir, para uma grande maioria, base da "certeza" de que a administração pública é intrinsecamente incapaz de competir, em eficiência, com a administração particular (SILVA, 1954, p. 08).

A partir desse tipo de constatação, Silva (1954) defende a ideia do debate ampliado sobre semelhanças e distinções entre administração privada e pública, que leva profissionais e acadêmicos a uma compreensão mais realística sobre o tema, quebrando conceitos previamente estabelecidos.

Em meio à profusão de textos nacionais e internacionais publicados no Brasil com críticas às teorias e princípios gerais da administração, no campo técnico e prático as preocupações estão centradas em dois pontos: a valorização das técnicas administrativas e a tentativa de promover

a capacitação dos municípios, sobretudo a partir de instrumentais de planejamento, como poder ser visto em Sombra (1950).

Nesse sentido, destaca-se no Brasil o acordo internacional realizado no âmbito das Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para o intercâmbio de experiências e informações entre países sobre práticas administrativas. Fica clara a pretensão do organismo internacional em levar a cabo o treinamento em AP em três níveis: nível elevado, em seminários para altas autoridades; nível intermediário, para funcionários públicos mais jovens; e no nível mais local, com difusão de conhecimento das técnicas e processos adaptados às condições locais. Nesse sentido, são fortalecidos acordos de cooperação entre Brasil e Estados Unidos, tal como já vinha ocorrendo desde o final da década de 1930. Cunningham (1952) destaca o caráter apolítico da cooperação Brasil e Estados Unidos, e pondera a favor de um movimento com interesses de difusão de conhecimentos, não de influência política.

Paralelo ao processo de capacitação e troca de experiências internacionais, ocorre no Brasil a tentativa de valorização do cargo de técnico em administração – cujos concursos já ocorriam desde 1940 –, ao considerar esse profissional “um indivíduo que realiza uma grande tarefa e do qual se exigem conhecimentos diversos, tato, dotes psicológicos, visão de conjunto, experiência, noção prática sobre o meio e suas possibilidades, enfim, um conjunto eclético de qualidades e conhecimentos que o situam em plano bem destacado no meio em que trabalha” (MOREIRA, 1951, p. 21). Valorizava-se aqui um servidor público com visão mais abrangente e competência de atuação, algo que se assemelha aos atuais cargos de especialistas em gestão governamental. Moreira (1951) ainda destaca o corporativismo existente no momento, haja vista a tentativa de engenheiros em defender a exclusividade de cargos superiores; ainda que bem valorizado, o autor relata a dificuldade em classificação do cargo, alocando-o de maneira mais estratégica na máquina administrativa.

Ainda que sob esse aspecto de uma visão mais gerencial de AP, o treinamento e a capacitação de cargos fundamentais realizado pelo Dasp

ainda estava arraigada na ideia de melhorar a distribuição de tarefas e racionalizar as atividades, na busca de eficiência inspirada em países como Canadá, EUA, Itália, Alemanha, França e Nova Zelândia (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], Editorial, 1959, p. 04). Nessa perspectiva, apesar de não treinar municípios em larga escala, o departamento se dedica à orientação dos entes subnacionais em relação à modernização a partir dos seguintes elementos: sistema de mérito, mudança de mentalidade do poder público, preparação/manuais de orientação, participação ativa do chefe do executivo, compreensão do papel do legislativo, colaboração das universidades e criação de órgãos estaduais para suporte à gestão (VALLE, 1952 p. 88). Tais ações objetivam promover nos municípios as mudanças vivenciadas no Governo Federal, de modo a instigá-los a ser uma “miniatura da Nação” (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], Editorial, fev. 1950 p. 04).

É com esse plano de fundo que é realizado o I Congresso de Municípios, em 1950, que confere ao município e seus problemas significativa evidência. Eventos desse porte se repetiram durante a década de 1950 e se mostraram bem prolíficos na produção de materiais, como ênfase nas técnicas de planejamento.

Nesse período o Brasil também participa e sedia o Seminário Internacional de Administração Pública, realizado em colaboração entre o departamento de assistência técnica da Organização das Nações Unidas e a Fundação Getúlio Vargas. Interessante notar que para a seleção de artigos para o evento havia a valorização de textos produzidos por autores que fossem tanto teóricos quanto práticos da AP, em uma clara tentativa de levar a discussões fundamentadas teoricamente, mas também com aderência aos problemas organizacionais.

Assim, estudos mais próximos da realidade começam a ser demandados dentro do campo que, ainda que de maneira embrionária, passa a refletir sobre suas peculiaridades. Nesse mote, em uma crítica à falta de conhecimento e reflexão sobre o passado administrativo do Brasil, Pinto (1955) chama atenção para o fato de que:

A questão é voltar-nos para nós mesmos, para o nosso passado cheio de episódios que estrelam qualquer estudo de administração porque são o alicerce para o novo teto que será o estudo da sociologia administrativa. Taylor, Fayol, Baruch, e uma centena mais de mestres estrangeiros decalcados, pastichados, citados, traduzidos, poderão continuar como exemplificação às deduções necessárias à metrificação e metodização que devemos oferecer aos problemas da administração brasileira, traçando-se assim um itinerário novo, que não será de imitação, mas sulcado à realidade brasileira (PINTO, 1955, p. 10).

Pensamento semelhante pode ser visto em Silva (1953) ao ressaltar sobre a necessidade de escritos nacionais. Na percepção do autor, assim como Pinto (1955), há uma frustração em relação aos preceitos estrangeiros, já que não se aplicam na prática brasileira. Outrossim, há o reconhecimento, tanto dos latino-americanos quanto dos europeus, sobre o maior grau de conhecimento e desenvolvimento da técnica nos Estados Unidos. Os relatórios da Missão Blandford constataam o baixo nível de produção e conhecimento acerca da AP nos países da América Latina, no qual o Brasil, ainda que com suas mazelas, destaca-se positivamente, muito por conta da RSP.

A realidade brasileira começa a ganhar maiores contornos no desenvolvimento da comunidade científica, que, a partir do engajamento com a comunidade internacional, cria o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, em 1958 – em um processo iniciado ainda no governo varguista. Ao relatar esse processo, Lopes (1958) destaca que o movimento internacional de estudos sobre as Ciências Administrativas – iniciado em 1910 com a Comissão Permanente dos Congressos Internacionais de Ciências Administrativas, convertida em Instituto Internacional de Ciências Administrativas em 1930 –, permite a constatação da importância da comunidade internacional para a comunidade brasileira, justamente

pela presença de membros brasileiros nas atividades do instituto, inclusive ocupando importantes cargo, e na criação do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas. É interessante notar o desenvolvimento da comunidade internacional, que, no princípio, discutia questões mais ligadas às ciências administrativas a partir do ponto de vista jurídico, e depois passa a fortalecer o aspecto mais pragmático com a entrada de membros norte-americanos, e discute, assim, as práticas administrativas. O intercâmbio de ideias e práticas é fortalecido por toda comunidade neste cenário, e revela o Brasil como interlocutor e não apenas receptor dessas ideias. Nota-se assim que os debates realizados com a comunidade internacional não necessariamente refletem uma posição de submissão do Estado brasileiro ou uma categoria de aprendiz; a criação da versão brasileira evidencia a preocupação em fomentar o debate nacional.

Ainda que voltado para o debate nacional e reflexões próprias, há sinais de que o campo ainda carece de maturidade para absorver visões mais modernas sobre AP. Se em meados da década de 1940, no contexto internacional já se discutia a (re)conciliação entre administração e política, o editorial da RSP de 1958 valoriza a suposta neutralidade política dos servidores, que ingressaram no serviço a partir de uma ampla concorrência, e exerciam, teoricamente, suas funções em organizações livres da submissão a grupos políticos:

(...) para a completa neutralidade política do serviço público não será necessário, como pretendem alguns publicistas, o advento de uma sociedade sem classes; bastará que se ultime o processo de racionalização do poder. Em realidade, o imperativo da eficiência, mais do que consideração da ordem política, é que vem exigindo a predominância de critérios não partidários na organização e funcionamento da administração pública (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1958, p. 129).

Há aqui a clara confusão entre a forma de ingresso e o desempenho das atividades; ainda que as mudanças da década de 1930 tenham firmado a meritocracia com forma de acesso ao serviço público, em substituição ao filhotismo e ao favorecimento político, isso não necessariamente representa um fim da politização das ações dentro das organizações. O que não se percebe nesse momento é que a ordem política ainda exerce influência nas decisões administrativas, apesar da mudança na forma de ingresso no setor.

Apesar da manifestação do pensamento do Dasp em editorial da RSP, há, a partir do texto de Silva (1959), uma visão diferenciada sobre o tema. Com referência aos trabalhos de Amaro, representante mais alinhado às realidades latino-americanas, há o reconhecimento do caráter indissociável entre política e administração, de modo que todas as ações passam por crivos e arbítrios próprios – aqui, observa-se a percepção mais clara da relação entre política e administração, não apenas no sentido de partidarismos, mas no entendimento da existência de um corpo administrativo dotado de capacidades de decisão, que influencia a execução das atividades a partir de seu próprio julgamento. Assim, tal texto marca teoricamente o campo ao frisar a relação intrínseca entre política e administração, legislação e execução. O autor destaca que ainda é possível chamar atenção para os aspectos culturais que impactam diretamente no modo como as ações administrativas são desenvolvidas, ou seja, cumpre-se assim o papel de esclarecer “a intransplantabilidade de ideias, padrões e métodos administrativos, à revelia de estágios culturais” (SILVA, 1959, p. 32). Cai por terra assim a visão de completa racionalidade e compromisso público em gerir a coisa pública independente das condições políticas e dos aspectos governamentais que circundam o ambiente governamental; os fatores políticos, culturais e sociais influenciam diretamente não apenas como o ambiente político irá atuar, mas também o administrativo. Constata-se, ainda, a dificuldade em promover efetivas mudanças práticas na AP, a partir da seguinte análise:

(...) cremos não incorrer em afirmação oca, se dissermos que, na sociedade brasileira, ainda não existe um caldo de cultura suficientemente apurado e definido para exigir um mecanismo administrativo sofisticado. [...] Cumpre-nos engrenar as reformas administrativas aos estágios culturais. Cumpre-nos substituir o critério mecanicista pelo critério sociológico (SILVA, 1959, p.35).

Fato ainda mais agravante nesse cenário é a dificuldade de compreensão, não apenas no contexto local, sobre o que é administração. Tanto Silva (1959), no contexto nacional e latino americano, quanto Mosher (1959), no contexto internacional, são exemplos que mostram que não apenas o Brasil não compreende nesse momento da história a correta alocação da AP no enquadramento científico, mas que essa é uma angústia também vivenciada por outros países do mundo. Denota-se, inclusive como opção em alguns casos, a simples omissão do termo ciência para evitar o debate acadêmico e evitar o desgaste com outras áreas. Essa dificuldade em definir o termo com precisão, bem como diferenciá-lo de outras ciências, ao mesmo tempo em que prejudica a compreensão teórica do que é de fato AP, favorece a aproximação com ciências correlatas; no caso brasileiro, a divisão das seções da RSP evidencia isso ao dividir-se em temáticas da seguinte maneira: Administração Geral, Administração Específica, Administração e Economia, Ciência Política. Ou seja, ao mesmo tempo em que persiste a dificuldade em definir o que é AP, é possível agregar outras áreas de estudo para dentro dos interesses de AP, quando consideradas sua contribuição e relevância. Vale destacar que ocupam os espaços das temáticas que aproximam a administração das outras áreas, sobretudo textos internacionais, tal como o de Meynaud (1958), que apresenta o conceito sobre a influência dos grupos de interesse nas organizações e reforça assim a proximidade do campo com as áreas da Ciência Política e Economia.

Essa proximidade com outros campos também pode ser vista em Lopez (1955), que já enxerga a AP e sua aplicabilidade com um ponto de vista mais ampliado:

O administrador público não é apenas um técnico em matéria de Direito, Economia, Finanças, Contabilidade e Serviços Públicos, mas tem de ser também um eficiente experto em Sociologia, Psicologia, Ergologia e Relações Humanas (LOPEZ, 1955, p. 12).

Em suma, o período da década de 1950 revela-se um misto de continuidade do pensamento clássico das Ciências Administrativas, ao mesmo tempo em que começam a surgir questionamentos sobre a validade de tais aspectos e a reflexão crítica sobre a implicação teórica e prática proporcionado por tal visão. O trabalho de Wahrlich (1959), por exemplo, evidencia as raízes da teoria administrativa até esse momento, de modo que há: i) uma vertente normativa, caracterizada por Taylor, Gulick, Mooney e Urwik; ii) uma contribuição da Psicologia, com os aspectos motivacionais apresentados por Follett. Nesse sentido, a autora chama atenção para a humanização dos fatores administrativos, ao renegar a visão pragmática e incorporar aspectos mais sociológicos. Em síntese, é possível destacar que, no cenário internacional, há a coexistência entre as teorias tradicionais, em meio a críticas a elas, como em Simon, e visões alinhadas aos aspectos da estrutura social das organizações (WAHRLICH, 1959).

Nota-se que os autores representativos das raízes teóricas da administração são parte da comunidade internacional; entretanto, é possível traçar paralelos com o desenvolvimento das ações no contexto nacional. Ao mesmo tempo em que se nota a coexistência da normatização e do questionamento das estruturas organizacionais no ambiente internacional, no Brasil é possível ver movimento semelhante a partir dos textos normativos e críticos existentes, ainda que em menor volume e sem corpulência por conta da inexistência de uma grande comunidade

acadêmica e de publicações sobre a temática. A angústia relacionada ao dilema teoria e prática também é revelada em textos como o de Munoz Amato (1955), segundo o qual “os práticos sem teoria não conseguem interpretar suas próprias experiências, nem, tampouco, explicá-las àqueles que cultivam a sistematização teórica. Inversamente, há estudiosos que não conhecem as experiências práticas e, por esta razão, suas teorias carecem de base empírica” (p. 88), o que manifesta, assim, a percepção nacional sobre um dos grandes desafios do campo.

Desta feita, verifica-se na perspectiva teórica do campo da AP brasileira a prossecução advinda das ciências administrativas, ao mesmo tempo em que se questionam a inocuidade das teorias debatidas no Brasil, o despertar da necessidade de textos com a interface teórica e prática e, ainda embrionariamente, a percepção da importância dos aspectos sociais e políticos na AP; salienta-se também o início da aproximação com as áreas das Ciências Políticas e Econômicas. No campo técnico a força da normatização ainda é evidenciada pelo viés instrumental das capacitações e a busca pelo pragmatismo e tecnicidade, ao discernir as ações organizacionais somente pelo prisma administrativo, e não político. O reflexo no campo prático é fruto não apenas dessa década, mas do acúmulo de todo um período, que produz o forte formalismo, a negação da politização do ambiente organizacional – apesar da forte influência – e a chamada “ficção administrativa”, ou até mesmo a “burocracia simulada”. Resumidamente, pode-se dizer que “o Brasil é um imenso problema administrativo” (SILVA, 1955, p. 03). A Figura 3 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático

Figura 3 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 1950

Contexto	Governos Dutra		Governos Vargas Desenvolvimentismo e intervencionismo		Café Filho Transição política	Governos JK Planejamento e desenvolvimento econômico					
	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	
Marcos	I Congresso de Municípios		Criação da EBAP Bolsas de estudos via ONU	Brasil sedia Seminário Internacional de AP	Criação Cadernos AP	Criação IBCA					
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Princípios da administração científica (Austria, 1950) ■ Teoricismo inócuo e escasso (Martins, 1950; Silva, 1951) <ul style="list-style-type: none"> ■ Aproximação com a Ciência Política (Aragão, 1951; 1952) ■ Necessidade de literatura nacional sobre AP (Silva, 1951, Silva, 1953; Martins, 1952, Pinto, 1955) <ul style="list-style-type: none"> ■ Visão ecológica da administração – inter-relação entre povo, servidores e leis (visão incipiente) (Martins, 1952) ■ Sociologia administrativa para compreensão da realidade (Pinto, 1955) ■ Especialização e generalização (Lopez, 1955; Silva, 1959) ■ Política vs. Administração (RSP, 1958, Silva, 1959) ■ Importância dos aspectos políticos e culturais (Silva, 1959) 										
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pragmatismo e afastamento teórico (Martins, 1950) ■ Normatização (Rodrigues, 1950) ■ Planejamento (Sombra, 1950) ■ Tentativa de capacitação também no nível local (municípios) (Valle, 1952) 										
Prática	<ul style="list-style-type: none"> ■ Políticas para valorização dos técnicos em administração (Moreira, 1951) <ul style="list-style-type: none"> ■ Alto formalismo e desconfiança (Mesquita, 1952) <ul style="list-style-type: none"> ■ Ficção administrativa (Goulart, 1954) ■ Suposta tecnicidade (RSP, 1958) 										
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Como aumentar a tecnicidade diante do alto formalismo? ■ Tecnicidade para viabilizar planejamento ■ Percepções para além da administração científica 										

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 1960

A década de 1960 é marcada por eventos que, ao mesmo tempo que revelam um processo de amadurecimento do campo – com a criação de mais uma revista científica e a ampliação da base teórica norteadora da comunidade –, também abarcam momentos que conflitam diretamente com esse processo de desenvolvimento – com o enfraquecimento do DASP e, sobretudo, com o início do período ditatorial. Isso não significa que todas as deficiências constatadas no período sejam fruto exclusivo do processo de mudança política, mas sim que tais alterações compõem um contexto mais amplo de períodos alternantes entre liberdade e democracia contrastante com fases autoritárias e menor autonomia no ambiente organizacional.

Do ponto de vista mais pragmático, constata-se no início da década a continuidade da aproximação com a comunidade internacional, com a presença da comunidade brasileira nos diversos congressos e reuniões sobre AP, ao apresentar sugestões e debater os mais variados temas da agenda internacional, desde a importância de instituições autônomas até a questão da automação de funções administrativas. Fica claro nesse momento que, assim como na década constatado na década de 1950, o debate acerca da importância e préstimo do poder local ganha cada vez mais destaque, com preocupações sobre os processos de autonomia, descentralização e organização dos municípios.

Para além das questões técnicas e organizacionais necessárias aos municípios, Lopes (1960) amplia a análise sobre o poder local ao argumentar a favor de uma capacitação técnica na qual os instrumentos levem à compreensão sobre o que é território, povo e administração; ou seja, uma ampliação do conhecimento que não trate tão somente de transmitir técnicas de gestão, mas possa promover uma consciência sobre a importância e relevância do território e do povo que habita tal localidade, o que impinge, assim, um pensamento relacionado a aspectos culturais, tão fundamentais para que os processos de gestão tenham

sucesso a partir das características e demandas do município. A tentativa de ampliar o discernimento sobre os fatores que importam para o poder local evidencia uma linha de pensamento menos presa ao tecnicismo, e que busca tornar mais amplo o escopo de análise da AP.

Fica claro nesse período que a visão sobre AP é ampliada, fruto da evolução do pensamento administrativo ao longo dos períodos anteriores, com a influência de outras áreas e os questionamentos próprios do campo. Tal movimento é evidente a partir dos editoriais da RSP no início da década de 1960, que sugerem a ampliação do escopo da revista, propondo-se a ser “um verdadeiro instrumento de orientação para a classe de professores e estudantes de administração, e administradores profissionais, que está emergindo no Brasil” (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1960, p. 2). A constatação da revista é que diversos assuntos importantes durante os últimos anos (referindo-se aqui principalmente à década de 1950) ficaram fora das publicações – por exemplo: relações públicas, relações humanas, automação, orçamento de execução – e demandaram uma correção da linha editorial, do que decorreu a volta da revista para assuntos não esgotados, produzidos por referências na área. Desse modo, a revista começou a buscar temas já tratados pela comunidade internacional, mas ainda não debatidos e reproduzidos na comunidade nacional. O artigo de Jameson (1960), por exemplo, foi escrito a pedido da RSP para tratar da visão humana das organizações, em contraponto às visões unicamente mecanicistas sobre o tema e fomento ao debate mais plural sobre os aspectos importantes da AP.

Ao mesmo tempo em que a RSP busca se modernizar, é criada, em 1967, a Revista de Administração Pública (RAP), o que configura mais um canal de publicação para a comunidade científica, nacional e internacional. Essa década também é marcada pela tentativa de fortalecimento do Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas (IBCA), como o projeto de lei do senador Celso Peçanha, que tenta incluir o instituto no Orçamento Geral da União, com dotação orçamentária para o desenvolvimento das atividades. Juntamente com tal ação, a IBCA preocupa-se com a inclusão

de membros da América Latina na comunidade internacional, na tentativa de inserir os países vizinhos no debate acerca das problemáticas e desafios da AP. A percepção da importância da inserção dos países da América Latina no processo de difusão e compreensão dos temas da AP levam a Unesco e a OEA a recomendarem a criação de escolas na região, bem como surge uma proposta para a criação da Escola Latino-Americana de Administração, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, com o intuito de promover a difusão e capacitação das técnicas administrativas na região. Silva (1961b), inclusive, faz uma proposta com estrutura e conteúdo curricular da escola, considerando-a fundamental para a valorização da figura do administrador na região, ao atribuir a esse “novo profissional” cada vez maior responsabilidade.

A justificativa de que é a partir da ação administrativa que as coisas saem do papel, são implementadas e se materializam impulsiona a visão relacionada à necessidade de treinamento e capacitação, em um contexto no qual o Estado tem cada vez mais o papel de realizador, apregoado com mais força desde a II Guerra Mundial e expresso claramente no Brasil com o governo JK.

Em meio a tais propostas e discussões, os aspectos mais teóricos da AP continuam a ser debatidos, sempre incorporados de influências internacionais e do questionamento de temas já debatidos anteriormente, mas ainda não superados. É assim, por exemplo, com a compreensão sobre o que é AP. Alexandris (1963) resgata o debate internacional sobre ciência e arte, e evidencia a falta de concordância sobre o tema entre os pesquisadores da área. O aprofundamento do debate internacional ecoa para o Brasil, inclusive a questão relacionada à dificuldade de se ter um método científico claro, com aplicação universal; nessa toada, fica clara a irrelevância metodológica de princípios gerais, e supõe-se que cabe ao campo da AP uma análise dos fatos a partir de cada experiência e caso. O autor conclui que:

Em suma, poder-se-ia dizer que o termo ciência é aplicável à administração pública sempre que alguns de seus métodos possam seguir princípios científicos, tais como métodos de controle contábil, de organização de planos, etc., enquanto que poderemos defini-la como arte, quanto seus métodos apresentarem o resultado esperado através, apenas, da utilização de uma técnica ou de uma experiência já adquirida (ALEXANDRIS, 1963, p. 13).

Ou seja, já se vislumbra nesse momento o discernimento de que a AP configura-se como ciência e arte, ainda com dificuldades em aplicar todo o método científico. Obern (1963) também contribui para esse tipo de visão ao relatar os diversos métodos de análise em AP, que compreendem as organizações públicas a partir de diversas perspectivas (*line/staff*, centrais/regionais, formais/informais, análise a partir da tomada de decisão), o que mostra que há diversos caminhos a serem percorridos para as análises em AP; esse tipo de contribuição, ainda que se configure somente como método de análise organizacional, auxilia a percepção de que há meios e procedimentos para compreender a esfera pública – ainda que estes apresentem suas limitações.

Golembiewski (1964) é outro teórico que revela a preocupação com aspectos metodológicos da disciplina. Na visão do autor, se houver maior rigor nos processos metodológicos, estes serão úteis para o emprego da disciplina e sua decorrente evolução. Ao contrário de Obern (1963), aqui se sublinha a tentativa do clareamento da discussão metodológica, não apenas com sua relação aos aspectos organizacionais, mas também no intuito de compreender melhor AP como ciência, do que decorre a proposição para qualquer situação que envolva AP envolva três estágios para o desenvolvimento metodológico: análise do problema-área, compreensão da história natural e, por fim, a formulação dedutiva da teoria relacionada ao tema.

Já Lopes (1964) tem outro tipo de visão sobre a temática. Em lugar de apregoar métodos e tipologias, acredita que será a partir do

processo da AP que se constituirá uma teoria administrativa, e argumenta a existência de uma positivação a partir do que de fato ocorre na esfera governamental. Assim, ainda que haja críticas aos teóricos tradicionalistas, que têm como foco os processos da administração, é a partir dos processos que se constituirão as teorias administrativas:

Acreditamos que o governo, forma de positivação mais típica do fenômeno administrativo, virá a desempenhar, em relação à teoria administrativa, o mesmo papel que a lei, forma de positivação mais típica do fenômeno jurídico, representou em relação à teoria do direito. Isso quer dizer que o “processus”, o “modus facenti” da administração continuará a constituir uma categoria essencial para a formulação de uma teoria administrativa e, na medida que essa opinião for verdadeira, a obra dos tradicionalistas não poder ser posta à margem e há de servir para qualquer outra coisa mais do que simples alvo de críticas (LOPES, 1964, p. 208).

Esse tipo de visão não encontra guarida em outros teóricos do período, que veem as teorias da AP para além das influências do meio administrativo, considerando-as uma evolução do pensamento administrativo a partir da aproximação com outras disciplinas, como a Sociologia. Assim, ao mesmo tempo em que há a contribuição do pensamento administrativo em suas mais variadas formas, desde Fayol até Apleby, as outras ciências também se constituem como fundamentais para ampliação do escopo da área (FARIA, 1964). Nesse sentido, observa-se nas publicações a diversidade teórica, com o início da valorização dos aspectos comportamentais na AP, ecoando assim a visão da comunidade internacional a partir dos estudos de Hawthorne – Faria (1964), por exemplo, chama atenção para os aspectos comportamentais e para o fato de que administrar também é gerir recursos humanos –, bem como há a solidificação de temas já explorados no período anterior, como o

planejamento – Silva (1964), por exemplo, faz definições teóricas sobre o assunto, e institui cânones, princípios e regras a serem seguidos pela AP.

Ao avaliar o que indica o período, constata-se a predominância dessa visão multifacetada da AP, que congrega diversos saberes e disciplinas, ainda que sem uma ordenação clara de quais métodos de análise são utilizados para cada finalidade; ou seja, sem que o campo da AP consiga estabelecer qual a exata contribuição de cada disciplina para seus problemas, apesar de se sustentar em suas análises a partir da oportunidade. Sobre esse problema é possível vislumbrar a tentativa de alguns estudos em fornecer bases de diversas áreas, ao direcionar as possíveis contribuições para a AP: Daland (1969), por exemplo, advoga a favor do uso da Ciência Política a partir de uma análise do tipo estrutura-funcional, e analisa os sistemas e instituições a partir de categorias como agenda, liderança e sistema político, com olhares não restritos às Ciências Jurídicas e Econômicas, conforme ocorre em AP; Abreu ressalta a importância da superação da visão econômica, ao incorporar aspectos da Escola Neoclássica, “que se apoia na psicologia, na sociologia e na antropologia, busca a eficiência no trabalho graças à integração harmoniosa do homem com a instituição” (ABREU, 1969, p. 35), e interpreta as organizações públicas como sistemas abertos; Vieira (1967) apresenta uma teoria de descentralização, e relaciona os aspectos políticos e administrativos que formam um fenômeno de múltiplas facetas e que demandam análises a partir de variáveis geográficas, históricas, demográficas, econômicas e culturais, ou seja, um espectro ampliado, relacionado à AP, mas não restrito a esse campo; Bittencourt (1967), ao buscar compreender o processo decisório relacionado às finanças públicas, propõe a consideração dos aspectos subjetivos, informacionais e críticos que levam os profissionais a tomarem determinadas decisões, de modo que também introduz a ideia da apreciação multidisciplinar da AP.

O que se ressalta, portanto, é a constatação sobre a necessidade de mudanças de bases técnica, modernas e humanas da AP, para promover

melhorias consistentes no campo, conforme também fica claro no editorial da RSP de 1967.

É inegável que os programas de intercâmbio e a presença da comunidade internacional influenciaram a introdução de outras disciplinas no campo. Mars (1964), por exemplo, ao trazer para a RSP temas da Ciência Política – como poder e responsabilidade – mostra que no passado tais temas não seriam abordados, justamente por conta da visão unicamente mecanicista da administração e o afastamento das perspectivas políticas. É, portanto, positivo esse movimento, uma vez que proporciona a inserção de novas perspectivas e a quebra da dicotomia entre política e administração. Aliás, não apenas a Ciência Política ajuda a quebrar esse paradigma, mas também os ideais comportamentais auxiliam a compreensão de que há fatores importantes para além dos compreendidos pela administração científica.

Um dos exemplos mais claros dessa influência está no texto de Ramos (1967) – o mesmo que orienta conceitualmente esta pesquisa – segundo o qual traz uma contribuição sociológica à administração, e percebe caminhos e possibilidades para a ação administrativa alheias àquelas que são prescritas como únicos e melhores caminhos. Trata-se da visão do autor sobre as teorias P e N, na tentativa de embutir no pensamento administrativo a ideia de que existem diversas possibilidades para que as estratégias de modernização sejam postas. Nota-se que tal visão – de que o contexto importa e não é possível replicar exatamente as mesmas estratégias para realidades distintas – é também defendida durante a III Conferência Nacional de Administração Pública, em 1967. Dentre outras sugestões finais do evento, a primeira delas estabelece que “ao ensino da Administração não se pode, nem se deve, aplicar solução única ou nacional, pois tal ensino deve voltar-se ao atendimento de necessidades locais ou regionais, além das nacionais” (REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, [RAP], 1967).

A abrangência teórica revelada pode ser interpretada pela necessidade percebida pelo campo em responder aos problemas práticos

da área. Nesse momento, apesar da especialização e profissionalização dos profissionais brasileiros ocorrer desde o final da década de 1930, já se constata a percepção de que não basta treinamento e capacitação para promover mudanças no Estado, uma vez que tais ações visam ao ajustamento funcional, sem alcançar a profundidade necessária para transformar a visão dos profissionais da área (LOPES, 1964). Mars (1964), aliás, cita a necessidade da ampliação das competências do administrador público, inclusive no fomento às pesquisas para que estas norteiem as ações administrativas, de modo que o administrador tenha cada vez mais informações para tomar suas decisões; dessa forma, o moderno administrador público precisa se aperfeiçoar, sendo cada vez mais criativo e compreender o clima organizacional, dentre outros aspectos que já eram, naquele momento, proferidos nas universidades norte-americanas e chegavam às escolas brasileiras. Trabalhos como os de Wahrlich (1967), Guerreiro, Malferrari, Machline e Figueiredo (1967) e Manzolilo (1967), ao discutirem os cursos de administração no Brasil e refletir sobre o crescimento do campo, realizam análises similares, aproximam a discussão da inter-relação entre as áreas público e privada e trazem o debate sobre integração de currículos – ainda que no contexto norte-americano o caminho da disciplina não tenha caminhado nessa direção.

É interessante notar que a expansão temática da AP é comum no contexto norte-americano, mas causa choque, no primeiro momento, quando presente em outras realidades. É o que conta Henderson (1965) sobre a dificuldade que os estudantes estrangeiros têm em compreender a AP quando vão estudar nos Estados Unidos. A perplexidade se dá pelo fato de que o estudo do campo não se trata de direito administrativo, mas congrega disciplinas de negócios, públicos e privados, e ao mesmo tempo da ciência política. O autor não cita especificamente se os estudantes brasileiros sentem tal conflito, mas é possível conjecturar que, em certa medida, sim, haja vista as recomendações de Mars (1964) para alterações nos programas curriculares brasileiros. De qualquer modo, no contexto norte-americano já há maior clareza quanto o que é AP:

Considera-se aqui a administração pública como uma disciplina ainda em seus primórdios, porém independente, possuindo ligações com a ciência política e a de administração, mas capaz de delimitar uma matéria de investigação distinta, e permitindo uma pesquisa sistemática de conhecimentos relativos a esse tema (MARS, 1964, p. 85).

Tais considerações acabam por ecoar no Brasil, seja pela ida de estudantes brasileiros para estudar nas universidades norte-americanas, seja pela vinda de professores norte-americanos para ministrar cursos aqui, de modo que paulatinamente as vertentes da Administração Geral, da Ciência Política e das Ciências Comportamentais se fazem presentes nas publicações e nos cursos.

Outra situação que se percebe, já mais para a segunda metade da década de 1960, é o direcionamento do campo em busca de ferramentas para promover o desenvolvimentismo. Rizos (1965), ao analisar tal cenário, cita a importância do correto planejamento, organização, administração de pessoas, orçamento e boa direção, para que o Estado possa colocar em ação o plano desenvolvimentista, ampliando assim os aspectos necessários para a boa administração. Jácome (1968) vai além, afirmando que o planejamento administrativo é a chave para as mudanças na América Latina, sobretudo para o desenvolvimento econômico. Gioberson (1969) também segue essa linha, aborda o fato de que o desenvolvimentismo demanda profissionais técnicos qualificados, e argumenta ser necessária, cada vez mais, a capacitação dos servidores. Entretanto, apesar da constante necessidade de qualificação, na visão do autor há um problema histórico na relação administrativa brasileira, o dilema existente entre “nós e eles”, “nós” que representamos o povo, e “eles” que representam a administração.

Algumas explicações dessa síndrome diagnosticada por Gioberson (1969) podem ser encontradas em Silva (1962). Recorrendo à análise histórica, o autor debate a relação entre política e administração no

Brasil desde o período colonial, momento no qual o ato de administrar representava fazer a vontade do rei, fato que também ocorreu no período imperial. Ainda que em 1820 tenham sido criados cursos de Ciências Jurídicas para balizar as decisões administrativas e assim estabelecer normas jurídicas para as condutas, o que é positivo, tal fato também gerou o fenômeno do alto formalismo e juridicismo das ações administrativas, sendo essa a marca negativa, pois também afasta a administração daquilo que muitas vezes é o problema central a ser resolvido. Dessa maneira, carregadas de um histórico do cumprimento das vontades reais, somada à judicialização, as ações do século 20 não deram conta de subverter os aspectos problemáticos da administração, isso porque apesar do treinamento iniciado na década de 1930, é apenas na década de 1960 que se compreende que as organizações devem ser vistas também a partir de seus aspectos humanos. Em continuidade ao diagnóstico, o autor ressalta:

As histórias política e administrativa do Brasil não se justapõem, como se fossem o verso e o reverso da mesma medalha. A história administrativa reflete e ecoa a história política, mas tem se desenvolvido por caminhos diferentes, em ritmo de câmara-lenta, apresentando ênfases diferentes e tendências elucidativas (SILVA, 1962, p. 09).

Ou seja, ainda que haja uma relação entre o contexto político e o desenvolvimento administrativo, na realidade do mundo administrativo os reflexos do mundo político chegam não instantaneamente, apesar de repercutirem em algum grau, em determinado momento. Nota-se a óbvia necessidade de um período maior para que a administração faça suas transformações, ao contrário do que ocorre na política; vale advertir que isso não representa uma ambiguidade ou dicotomia entre os fenômenos, mas sim uma cadência diferenciada entre as realidades.

As consequências da síndrome “nós e eles” e da dificuldade administrativa brasileira refletem diretamente na prática administrativa e

no modo como são vistos os servidores públicos. Em editorial da primeira edição de 1964, a RSP faz a seguinte análise:

Pois o funcionário público no Brasil, ou mais simplesmente o nosso barnabé, se tem feito objeto de ruidosas críticas por parte não somente de especialistas versados em assuntos de política, administração ou sociologia, como também por parte da opinião pública.

De um modo geral, censura-se nele a pouca contribuição efetiva de seu comportamento para o desenvolvimento do país. [...] Um peso morto sobretudo para as finanças públicas. [...] sem se constituir propriamente em casta de privilegiados, o funcionalismo da hora presente virou uma sorte de legião estacionada sem armas nem objetivos (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1964, p. 04).

As últimas palavras do excerto mostram a dificuldade não só da capacitação do funcionalismo, mas também do direcionamento administrativo e político do que deve ser feito. Ainda que a análise realizada em 1964 trate o problema do ponto de vista técnico, é evidente que também se trata de um problema político, logo que as decisões sobre o que deve ser realizado ou não, e como colocar as ideias em ação, dependem também do direcionamento político, seja das unidades administrativas, seja do Estado como um todo. Como consequência da falta de direcionamento e, somado a isso, comprometimento por parte da classe de funcionários públicos, Rood e Sherwood (1968) apresentam a existência da figura do burro de carga da AP brasileira. Este burro de carga nada mais é do que um pequeno grupo administrativo que, ciente das dificuldades existentes, dos problemas a enfrentar e da indiferença por parte de seus pares, assume toda a responsabilidade, que faz todo o trabalho para a máquina administrativa funcionar. Esses servidores preenchem o vácuo de outros que nada fazem, que são recompensados

por um sistema político e social que transmite a mensagem de que o trabalho não vale a pena.

O artigo de Rood e Sherwood (1968) evidencia que não basta ao aparelho administrativo a meritocracia e o treinamento nos moldes propostos, haja vista que os incentivos para o bom trabalho não surtem efeito em larga escala. Ademais, a suposta blindagem técnica da máquina administrativa ao aparelhamento político também não se mostra eficaz, a julgar pelos cargos de confiança nos setores que acabam sendo ocupados não pelos servidores caracterizados como “burros de carga”, mas sim pelos apadrinhados políticos, que não conseguem exercer liderança e direcionar os rumos das ações.

De qualquer modo, o discurso governamental é a favor de uma política governamental de valorização dos tecnocratas nesse período, de modo que com esse pensamento se consiga colocar em prática a boa administração; a aposta na capacitação e especialização técnica, e o distanciamento do ambiente político têm esse propósito. Para Souza (1967):

Nos últimos dois anos e meio, têm-se registrado no Brasil preocupações crescentes com o problema do controle democrático do processo de formulação de política. Assistiu-se à ascensão de um governo forte, cuja base de sustentação sociológica foi o estamento militar cujo tipo de ação prática tem-se orientado pelo respaldo à ação da tecnocracia e aos programas de inversão e de seleção de investimento que emergem desse estrato social (SOUZA, 1967, p. 01).

A tecnocracia é a aposta do governo militar, apoiada na força impositiva desse regime. Na defesa da tecnocracia, Souza (1967) avalia ser ela munida de maior capacidade e inteligência nacional para promover o desenvolvimentismo necessário, ao formar uma elite estratégica. Aqui é sublinhado o contraste com os diagnósticos apresentados anteriormente – “nós e eles” e os “burros de carga” – uma vez que essa elite burocrática

não seria capaz de resolver nenhum dos dois problemas. Aliás, o risco é reforçar um outro problema, a crença de que a tecnicidade pode resolver todos os problemas em uma realidade na qual os técnicos não têm as habilidades necessárias para fazer gestão; sobre isso, Abreu (1969) descreve os administradores públicos brasileiros como seguidores do modelo de Gullick, o que os configura como uma categoria “composta de ‘*posdcorbianos*’ (sem o saberem), os quais seguem mal e incompletamente o POSDCORB” (ABREU, 1969, p. 64).

De qualquer modo, tais problemas acabam refletindo no questionamento acerca do Dasp, que começa a ser questionado e passa por um gradual enfraquecimento. Textos já do início da década chamam atenção para isso, como o de Cavalcanti (1960), que destaca a importância do Dasp para as transformações do Estado, mas reconhece possíveis erros na condução das atividades. Entretanto, a preocupação do autor é com o movimento que tenta extinguir o órgão e voltar a padrões de influência nos serviços públicos, tal como ocorria no início do século 20; assim, apesar de identificar deficiências, exalta suas ações e o patamar alcançado via as políticas estabelecidas. Nota-se que o enfraquecimento do órgão passa não apenas pelo questionamento de suas ações e a ineficiência burocrática, mas também por interesses em mudar os rumos das políticas realizadas, o que pode, então, melhor controlar a máquina administrativa favor de interesses políticos.

Independente dos interesses obtusos, há de se perceber a dificuldade que o Dasp possui em, de fato, transformar a AP via mudanças no funcionalismo. Menezes (1967) diagnostica que que Dasp é um órgão patronal, de modo que suas ações visam aos interesses do Estado e criam algumas dificuldades na relação com o funcionalismo; ou seja, os servidores não têm espaço para o diálogo e para a argumentação a favor de mudanças, do que decorre o surgimento mais uma vez, em outra perspectiva, da síndrome “nós e eles”, de Gioberson (1969), de modo que os servidores se veem em uma posição desconfortável em relação ao Dasp, que representa os interesses do Estado.

Fica claro que o Dasp, assim como toda a estrutura administrativa brasileira, sente os reflexos da mudança de regime político, impactando nos servidores públicos. Sob a justificativa de promover maior eficiência, em 1964 um editorial da RSP apregoa novos tempos a partir da “revolução” (modo como se referem à ditadura militar). Os novos tempos prometem mudanças em prol do desenvolvimentismo, mas o editorial também chama atenção para detalhes importantes em relação à mudanças de postura em relação ao regime de funcionários públicos, uma vez que atos institucionais suspendem algumas garantias constitucionais dos servidores para que haja o “expurgo dos desonestos e inimigos da Democracia a fim de que, desembaraçada desses elementos, possa a burocracia brasileira cumprir a missão de órgão a serviço dos superiores interesses da Nação, e não de facções ou de grupos políticos” (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1964, p. 06). Ou seja, sob a justificativa de promover maior eficiência, instala-se novamente no Brasil um poder discricionário do Executivo que atinge diretamente o cotidiano das organizações, e promove não apenas o temor pela perseguição, mas também a fidelidade e o não questionamento das ordens superiores sob o risco de enquadramento de “inimigo da democracia”. De qualquer sorte o Dasp se mantém vivo, e é reorganizado em 1969, com vistas a promover uma melhor política de recursos humanos do setor público federal.

Aliás, reconhece-se no Dasp sua importância como órgão propulsor do *managerialismo* no Brasil, uma vez que forma administradores cerebrais, com expertise para a área. O texto, de Silva (1968), parece até como uma espécie de defesa aos bons serviços prestados pelo Dasp, e sua importância para o futuro do país:

O de que o Brasil carece para combinar seus recursos naturais, sua tremenda e expansionista força de trabalho e seu território continental é de boa administração. A administração vem a ser aquele fator decisivo, capaz de combinar os recursos de que o País

já dispõe para com eles resolver os problemas coletivos [...] (SILVA, 1968, p. 230).

Em síntese, o período apresenta cada vez mais a ampliação da compreensão da multidisciplinaridade da AP, com diversas temáticas sendo incorporadas ao campo e, inclusive, com a ampliação da RSP para contemplar determinados assuntos. A inserção de uma nova revista, a RAP, também tem um papel importante nesse contexto, e amplia a base de comunicação científica para três revistas, juntamente com o Cadernos de Administração Pública. Sublinha-se também a incorporação dos referenciais da escola das relações humanas nos artigos brasileiros, que incorporam a visão relacionada ao comportamento humano e seu impacto organizacional. A reflexão sobre os rumos do campo do ponto de vista do ensino, bem como as tentativas de ampliação do ensino em conjunto com órgãos internacionais para uma escola voltada para a América Latina também revelam o desenvolvimento do saber e a pretensão em refletir sobre os aspectos administrativos a partir de uma comunidade científica já existente.

No campo técnico, apesar das múltiplas influências de outras áreas, o foco ainda persiste na tecnicidade alinhada à racionalização, marcada pelo afastamento dos elementos políticos subjacentes. Ainda que existam estudos que aproximem as questões políticas e sociais da tecnicidade inerente à AP, persiste a valorização da agora chamada tecnocracia.

No campo prático, a constante desconfiança em relação ao desempenho dos servidores, a visão pejorativa em relação à classe como um todo e a figura de pequenos grupos que fazem todo o trabalho que os demais deveriam fazer acaba por estigmatizar os servidores públicos como um todo. Ao mesmo tempo é valorizada a figura dos tecnocratas que, com visões racionais, trarão desenvolvimento à máquina administrativa e proporcionarão o melhor desempenho administrativo e econômico do país. É dúbio o fato de que ao mesmo tempo em que se subjagam os servidores, aposta-se na administração para ser o condão

transformador da realidade brasileira, na tentativa, inclusive, de forjar uma elite administrativa, sem que a base dessa organização tenha ainda os elementos necessários para o desenvolvimento de suas atividades. A Figura 4 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 4 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 1960

Contexto	Governo JFK Estado Novo		Governo Jânio Quadros Turbulência política			Governo Jango		Ditadura Militar Desenvolvimento autoritário		
Marcos					Início do período Militar			Constituição de 67 DL 200 Criação RAP		
Período	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação da RSP (RSP, 1960) Visão humana das organizações / Importância dos estudos comportamentais (Jamerson, 1960) 		<ul style="list-style-type: none"> Importância da visão política e administrativa (Silva, 1962) 	<ul style="list-style-type: none"> AP é ciência e arte (Alexandris, 1963) 		<ul style="list-style-type: none"> Positivação da disciplina (Lopes, 1964) Preocupações metodológicas (Golembiewski, 1964) Visão multifacetada (Faria, 1964; Silva, 1964; Daland, 1969; Abreu, 1969; Bittencourt, 1967) 		<ul style="list-style-type: none"> Teoria da descentralização (Vieira, 1967) Contribuição sociológica (Ramos, 1967) 		
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de aumento da competência do administrador (Lopes, 1960; Mars, 1964) 	<ul style="list-style-type: none"> Reflexão sobre os cursos e direcionamento da disciplina (Silva, 1961; Wahrlich, 1967; Guerreiro, et al, 1967; Manzolito 1967) 				<ul style="list-style-type: none"> Planejamento em busca do desenvolvimentismo (Rizos, 1965; Jácome, 1968) 		<ul style="list-style-type: none"> Criação da tecnocracia (Souza, 1967) 		
Prática					<ul style="list-style-type: none"> O Barnabé (RSP, 1964) 			<ul style="list-style-type: none"> O “burro de carga” (Rood e Sherwood, 1968) 	<ul style="list-style-type: none"> Dilema “nós e eles” (Gioberson, 1969) Maus “Posdcorbianos” (Abreu, 1969) 	
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> Como criar elite burocrática com foco na técnica em ambiente político? Como promover desenvolvimentismo se existe a síndrome “nós e eles” e a inércia administrativa? 									

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 1970

A década de 1970 é marcada no Brasil justamente como um período de desenvolvimento econômico, a partir de ações iniciadas no final da década de 1960, que consolidam a fase do chamado milagre econômico. Entretanto, o crescimento do PIB e dos altos investimentos dos primeiros anos dessa década contrastam fortemente com o declínio e o cenário de crise que se assola no Brasil no final desse período. De qualquer sorte, o que se configura aqui é o domínio militar, a expansão das estatais e o viés economicista da visão governamental, ou seja, políticas voltadas sempre para o desenvolvimento econômico.

No campo administrativo é notável o crescimento do uso de ferramentas computacionais para automação de processos ou suporte à decisão, ainda que de maneira rudimentar. Em relação a instituições, é possível destacar a criação da Academia Brasileira de Ciência da Administração, fundada em 1973, com o intuito de difundir a ciência e ao mesmo tempo dar suporte para o aperfeiçoamento da AP. Nota-se nesse momento, como em toda a década, a tentativa de alinhar administração com as políticas de desenvolvimento levadas a cabo pelo regime militar.

Ao se analisar o campo é possível perceber uma produção científica com volume maior que outros períodos, apesar da descontinuidade da RSP, em 1975, e do Cadernos de Administração Pública, em 1977. Assim, o único periódico que manteve a produção em toda a década de 1970 foi a RAP, cuja contribuição com uma maior quantidade de artigos analisada se registra. Cabe destacar que no início dessa década foi efetivada a reestruturação do DASP, com intuito de se empregar um caráter mais progressista e efetivo no governo:

O DASP como instrumento do Governo, laboratório de uma política de recursos humanos a serviço do desenvolvimento nacional e da eficiência dos serviços públicos, aperfeiçoamento dos servidores em

função de diretrizes de modernização e justiça social (REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO [RSP], 1973, p. 03).

Na perspectiva teórica, tal como em outros períodos, denota-se uma série de influências, apropriações e vertentes, que tornam de difícil definição qual a teoria sobressalente, uma vez que a comunidade científica ao mesmo tempo em que avança para teorias mais contemporâneas à época, resgata discussões já realizadas em momentos anteriores, mas ainda não passíveis de consenso.

Isso pode ser visto, por exemplo, no trabalho de Pimentel (1970), que resgata o debate sobre política e administração. Na tentativa de clarificar melhor o tema, o autor pauta-se em definições como as de Wilson, Goodnow e White, e defende que a política está relacionada à adoção de diretrizes (*policy-making*) e a administração à execução das diretrizes (*policy-execution*). Entretanto, ao contrário do que já se considerava em estudos internacionais, Pimentel (1970) defende que há momentos em que ocorre pura administração ou pura política, ainda que considere que em muitos momentos o que ocorre é algum grau de subordinação da administração à política. O autor chega a sugerir até mesmo um seguinte diagrama para compreensão do quanto cada uma das funções dos poderes está alinhada à política ou administração; assim, apesar de considerar que na prática os termos e funções são indissociáveis, fica evidente que ainda persiste uma visão deturpada da relação existente entre política e administração. Esses argumentos guardam uma relação muito próxima da aposta governamental em uma tecnocracia para condução dos assuntos públicos, em um momento no qual o executivo estava a ampliar a máquina administrativa a partir do DL nº 200/1967 e incumbir a elite da classe de servidores de tomar decisões supostamente técnicas.

Em contraponto, a problemática da falta de visão política pelos técnicos e acadêmicos brasileiros é abordada por Pinto (1971), que faz duras críticas ao modo como a AP é vista no Brasil e na América Latina. Apesar de esforços anteriores a favor da multidisciplinaridade, para o autor, é

evidente a visão ainda tradicionalista da área, que insiste em tentar formar servidores a partir de visões que desconsideram os aspectos políticos e sociais que interferem diretamente no desenvolvimento governamental. Ao argumentar a favor da maior utilização das Ciências Políticas no campo, Pinto (1971) reconhece o esforço de autores brasileiros, como Guerreiro Ramos e Mello e Souza, em aproximar a administração da política, mas enxerga dificuldades claras que o campo da AP tem em compreender os fenômenos, justamente por conta da falta de visão sócio-política.

Desse modo, predominam os diagnósticos de que o problema central está na ineficiência administrativa e nos descompassos estruturais, de modo que o lado sócio-político acaba por ser ignorado, ainda que este exerça uma grande influência sobre o fenômeno. A aproximação política dos problemas é destacada pelo autor de modo que “numa sociedade em transição, a eficácia dos problemas administrativos na concretização dos objetivos de desenvolvimento é determinada tanto por seus caracteres estruturais como por seus desempenhos políticos” (PINTO, 1971, p. 282).

Apesar da constatação de Pinto (1971), é possível enxergar no horizonte da década de 1970 importantes visões que, ainda que não coloquem como foco o desempenho político como categoria de análise para o sucesso ou fracasso nas organizações, começam a levar em conta aspectos não apenas estruturais e instrumentais para os problemas detectados. Isso se dá pelo crescimento, cada vez maior, dos interesses de diversas disciplinas para o estudo e solução das questões administrativas, conforme salienta Silva (1973). As disciplinas, que são divididas em as clássicas (como Ciência Política, Direito e Economia), modernas (como Engenharia, Antropologia e Administração Empresarial) e moderníssimas (como Informática, Programação e Automação) revelam uma miríade de visões cuja aplicação de conhecimentos tem como foco compreender os objetivos das organizações, adotar planos, avaliar a eficácia das ações e corrigir o desempenho do que fora planejado e executado ao longo do tempo. Registra-se a observação, então, de um cabedal de disciplinas e formas de se enxergar, interpretar e intervir na AP.

Ao mesmo tempo em que é possível enxergar essa situação como positiva, também é pertinente o questionamento realizado por Waldo (2007), no contexto internacional, mas replicado no Brasil: a falta de concordância sobre o que é disciplina, profissão e ideologia, o que torna a AP controversa e problemática (p. 226). Assim, se não há concordância sobre o que é o campo, tampouco sobre métodos e instrumentos para orientá-lo, as contribuições de outras áreas também podem ser vistas como um problema, já que sem o rigor e clareza sobre como abordar a AP, Ramos (1973) já se preocupa com os conceitos de outras áreas sendo utilizados na administração. Sem rigor e clareza, a receptividade a outras áreas acaba levando à confusão não só de identidade, mas do uso inadequado de conceitos e teorias para compreensão de fenômenos administrativos, conforme adverte Ramos (1973).

Porém, apesar de todas as preocupações em relação ao campo e seu desenvolvimento, são poucas as propostas de teorias próprias para AP surgidas nesse contexto; o que surge, sim, são muitas análises que apresentam os avanços e a amplitude da área. Apesar da dificuldade de se produzir teorias próprias, cabe valorizar o ângulo histórico utilizado pelos pesquisadores; a perspectiva histórica é valorizada por Gladden (1974), no sentido de que:

(...) uma escola histórica em relação à administração pública ajudará a fornecer a professor e aluno uma visão melhor coordenada de sua matéria e uma percepção maior do que a que talvez tenha agora sobre onde se encaixa sua especialização própria. Num contexto mais amplo, ela deve também contribuir para acrescentar um grau de popularidade e compreensão a uma matéria que é de interesse de todos mas sobre a qual muitas são as concepções equivocadas (GLADDEN, 1974, p. 36).

Desse modo, há de se valorizar trabalhos sistemáticos do campo, pois ajudam a reflexão e compreensão dos temas ao longo do tempo.

Em um estudo que abarca tanto a visão histórica quanto a proposta por teorias, Amato (1971), autor porto-riquenho. Diante do desafio, admite:

Como disciplina sistemática, a Administração Pública é muito jovem e ainda não tem em sua tradição escolas bem definidas, como características constantes. Seu estado presente é de fluidez. Individualmente, os protagonistas trocam com frequência suas posições e as vezes suas teorias incluem contradições metodológicas (AMATO, 1971, p. 53).

Tal preocupação metodológica é compartilhada por Jácome (1975), justamente pela falta de enfoque metodológico claro que oriente a utilização das teorias na pesquisa administrativa. Diante disto, Amato (1971) condensa as principais contribuições de cada área ao longo do tempo, e destaca como tendências do campo o uso dos seguintes critérios: i) o critério jurídico, que foca nos aspectos legais; ii) a administração científica, com técnicas específicas e métodos para administrar; iii) o cientificismo e a especialização em AP, com o aprofundamento para determinadas questões e o uso do método positivo; iv) o critério político, com o uso da Ciência Política; v) o estudo das relações humanas, que leva em consideração os aspectos sociológicos e psicológicos; vi) o critério antropológico, que aprofunda a análise a partir das distintas realidades; vii) o normativismo e as relações humanas, ao valorizar aspectos valorativos das relações humanas nas organizações; e viii) a atitude prática, desprovida de análises teóricas e/ou metodológicas, mas com um pragmatismo orientado para resolver as questões que se apresentam no cotidiano.

Sua contribuição, portanto, não joga luz para novas teorias, mas sistematiza o que se considera importante para a AP. Cabe destacar a percepção da atitude prática como critério, que evidencia, novamente, a aproximação entre ciência e arte, já debatida em décadas passadas. Sobre a amplitude do campo e sua transformação, Nascimento (1972),

também destaca o quanto as ações pragmáticas estão ligadas a essas transformações no modo de se enxergar a AP. Para o autor, os movimentos reformistas, por exemplo, mostram a suscetibilidade às transformações do campo, quais sejam:

O conceito de Administração evoluiu em três planos principais, cuja diferenciação tem validade apenas didática. Primeiramente, de um enfoque executório, centrado na execução racional, para um enfoque decisório, centrado na decisão racional. Ao mesmo tempo - porque esta é apenas uma outra perspectiva do mesmo processo - a Administração evoluiu de Engenharia Humana para Ciência Social Aplicada. Finalmente - e este é apenas um novo ângulo do mesmo fenômeno - a Administração evoluiu de uma abordagem de sistema fechado para uma abordagem de sistema aberto (NASCIMENTO, 1972, p. 07).

Assim, em sua percepção, o administrador deixou de ser engenheiro para ser aquele que estimula comportamentos. Esse cenário de foco no estímulo comportamental como função do administrador passa pela noção do papel do homem na organização, citado também por Lopes (1970), que ressalta não apenas a importância da visão comportamental, mas também o uso da tecnologia como requisito fundamental para a administração, e Jatoba (1971), que enxerga o indivíduo como parte da organização, sendo fundamental, inclusive, a observação dos valores e da ética na formação dos profissionais. Neste contexto de relevância dos valores e ética, Jatoba (1971) enfatiza o papel que a elite burocrática deve exercer, de modo a estabelecer padrões morais e contribuir para que isso promova uma uniformização nos outros servidores. Ou seja, aposta-se na ideia de que a elite burocrática do governo será capaz de influenciar os demais membros da máquina administrativa. Cabe citar que a vertente comportamental foi tão forte que, em 1977, houve um seminário sobre comportamento humano da AP, que reuniu estudos como os de Mitraud

(1977), com artigo que valoriza o foco no comportamento humano para o aperfeiçoamento das organizações públicas; Abranches (1977), que propõe uma metodologia de investigação comportamental da AP; e Motta (1977), que busca elencar variáveis que impactam no comportamento da AP.

Voltando para a sistematização da evolução teórica, outro trabalho importante do período é o de Wahrlich (1979), a partir de uma revisão de sua tese de 1958. Tal como os demais estudos, a autora destaca a área como composta pela visão racional dos engenheiros, a visão humana dos psicólogos e a comportamental dos sociólogos. Entretanto, é na edição de 1979 que é possível vislumbrar novidades analíticas sobre o campo, a partir da constatação de que há uma mudança de enfoque na AP, largamente difundido na América Latina, no qual a administração deve ser analisada como parte da cultura do seu povo, como um subsistema social que reflete os valores e os estilos operacionais da sociedade de que depende (WAHRLICH, 1979, p. 56). Nesse aspecto, a AP começa a ser enxergada como um subsistema, que está diretamente ligado às alterações nos diversos subsistemas ao qual está ligado, em uma relação de “interdependência sistêmica”.

Essa visão ecológica da AP, juntamente com a visão da teoria dos sistemas, aproxima o campo das teorias do desenvolvimento organizacional, interpretando a AP como um sistema aberto, interativo e com múltiplas interações que afetam a organização como um todo. Na visão de Wahrlich (1979), há nesse momento uma perspectiva mais latino-americana sobre a realidade da AP, que se afasta gradativamente da sujeição às visões internacionais sobre o tema, ainda que existam:

Essa situação de dependência cultural já foi, porém, mais acentuada do que o é presentemente. Assim é que as teorias clássicas ou tradicionais de organização, difundidas nos anos 30 e 40, haviam sido elaboradas exclusivamente por pensadores e administradores de países desenvolvidos, ao passo que as formulações teóricas em

tomo da administração para o desenvolvimento, dos anos 60 e 70, receberam considerável contribuição de professores e especialistas latino-americanos (WAHRLICH, 1979, p. 64).

Esse processo é fruto, naturalmente, do desenvolvimento do campo e da criação de uma comunidade de pesquisadores sobre o tema nas décadas anteriores. De qualquer modo, fica evidente o amadurecimento gradual do campo, que rejeita de certo modo a racionalidade administrativa que ainda persiste. Na visão de Motta (1972):

A nova teoria administrativa tem de ser formulada a partir de fins, de objetivos, que serviriam de premissas para o estabelecimento de critérios de relevância e de racionalidade administrativa. A administração para o desenvolvimento, seguindo a evolução das teorias da administração pública, tem-se preocupado excessivamente com os meios. A ênfase tem sido dada aos aspectos da gerência, da racionalidade administrativa, isto é, nota-se uma preocupação acentuada com a administração, não enfatizando a administração pública ou para o desenvolvimento. Por isso é que os objetivos da administração pública e do desenvolvimento devem ser incorporados quando da formação de uma nova teoria (MOTTA, 1972, p. 47).

Motta (1972) propõe a ampliação da visão sobre AP e traz conceitos diferentes dos adotados até então, ao considerar a participação dos gerentes, dos cidadãos – chamados nesse momento de clientes – e com organizações flexíveis e abertas. Nota-se aqui o surgimento de ideias ligadas às teorias do desenvolvimento e administração participante.

O conceito de administração participante fica mais claro no trabalho de Smith (1972), traduzido para a RSP. Com abordagem sobre a realidade fabril e alienante das organizações, o autor destaca que as ações que não tornam os profissionais participantes do processo nas organizações burocráticas acabam por apequenar sua atuação, de modo que apenas

seguem um ritual rotinizado, sem criatividade e eficiência nas ações. Assim, o contrário também é verdadeiro: para melhores resultados, maior criatividade e resolução dos problemas, são necessárias organizações não alienantes, que alcancem melhores resultados. Isso quer dizer também organizações não apenas abertas aos seus servidores, mas também aos públicos que atendem.

Herbert (1973) também reflete sobre a participação dos cidadãos na AP. A partir da análise do contexto norte-americano, no qual há uma série de especificidades e de grupos articulados na luta por direitos nesse período, o autor ressalta as dificuldades administrativas em viabilizar tal participação (por exemplo, conflitos), bem como o problema em não fazê-lo, na perspectiva da manutenção dos ideais de eficiência que, por vezes, passam distante da humanização e equidade social. Mudanças desse tipo acabam alterando estruturas e os profissionais, que devem estar preparados para esse novo processo de administração no qual a participação cidadã se insere. Ao mesmo tempo, a formação dos administradores também deve incorporar tais aspectos em suas disciplinas, e se manter orientada para perspectivas valorativas. Braatz (1973) é outro autor que também valoriza o aspecto gerencial participativo; entretanto, cita a dificuldade que países como o Brasil têm em implementá-lo, justamente por conta das características autoritárias, individualistas e paternalistas de suas instituições.

Venosa (1974) também advoga a favor da participação, e a considera importante remédio para os males da burocracia. Para tanto, é preciso levar em consideração as estruturas, a dinâmica dos processos decisórios e o comportamento dos participantes, ou seja, o autor chama atenção para a complexidade envolvida por trás do conceito. Assim, ao mesmo tempo em que se mostra entusiasmado pela abordagem mais democrática de gestão, preocupa-se e vê com certo ceticismo a participação, muito por conta do caráter repressivo de certas organizações, que operacionalizariam a participação e não permitiriam que ela se impusesse de fato (p. 99).

Essas ideias se desenvolvem durante a década de 1970, juntamente com os marcos do desenvolvimento organizacional (DO). A profusão do tema é tanta que em 1977 a RAP dedica uma edição especial sobre DO. Dessa edição, destacam-se artigos como o de Mello (1977), que enfatiza o DO como um processo de mudança, que considera as organizações como “sistemas sociotécnicos abertos, buscando aumentar a eficácia e a saúde da organização para alcançar melhores resultados” (MELLO, 1977, p. 12). Assim, para efetivar as propostas teóricas do DO, é necessária uma alteração na visão das organizações, além de ferramentas para realização de diagnósticos e planejamento, com a integração de práticas tecnológicas, administrativas e comportamentais. Ou seja, uma alteração bem ampla no modo de trabalho nas organizações. Caravantes (1977) evidencia ainda a necessidade de utilizar um método orientador a partir de ações; nesse momento, ganha força o planejamento a partir da Administração por Objetivos. Cavalcanti (1979) também aborda o tema, mas chamando atenção para importância dos agentes da mudança – aqueles que têm papel decisivo para implementação de alterações nas organizações – e também para os aspectos participativos. Fica clara em sua percepção a necessidade do setor público ouvir o que os cidadãos – mais uma vez tratados a partir da nomenclatura de clientes – têm para falar, o que evidencia a necessidade da consideração dos aspectos valorativos e com uma abordagem contingencial das organizações públicas.

Sobre abordagem contingencial, Motta (1979) dedica-se a explaná-la como forma para uso na AP, motivado pela identificação de poucos estudos teóricos sobre AP no país. Na visão do autor, a maior parte dos estudos acadêmicos estão preocupados com a administração de empresas ou outros “aspectos como estudos organizacionais, sociopsicológicos e técnicas de gerência” (MOTTA, 1979, p. 08), de modo que sobre AP de fato há apenas estudos sobre a história da disciplina, ou “com foco da análise organizacional, com menor atenção ao loco de aplicação e à dimensão contemporânea da teoria administrativa” (MOTTA, 1979, p. 08).

Resumidamente, Motta (1979) detecta o seguinte problema: houve uma variedade de concepções sobre AP ao longo do tempo, desde a concepção da dualidade política/administração, com registro do uso das Ciências da Administração até a visão da Ciência Política, com todas essas visões tendo como loco a burocracia – ainda que com diferenças entre visões de cada disciplina interpretativa –, mas que nenhuma delas com foco muito claro em AP. No período mais recente, a partir da década de 1970, a concepção de AP passa a ganhar forma paradigmática, orientar o loco para as organizações públicas e as políticas públicas e o foco para teorias organizacionais e técnicas de gestão. Em suas palavras:

A administração dos negócios públicos e a dimensão explicativa e normativa da política pública constituiriam o loco da análise. O foco seria definido pela teoria organizacional e técnicas gerenciais, entendidas no seu aspecto de ciência explicativa do comportamento administrativo, assim como nos seus aspectos prescritivos de contribuir para melhorar a gerência dos negócios públicos (MOTTA, 1979, p. 11).

Teoricamente, essa postura ajuda a resolver o problema detectado por Nascimento (1972), de que as teorias não ajudavam a resolver os problemas da AP, justamente porque essa era vista como variável dependente, não como foco central de análise. Dessa forma, com o loco e o foco em AP, nasce a possibilidade de se interpretar as premissas sociais de transformações humanas e organizacionais, a partir de ambientes de complexidade e incerteza, bem como as necessidades organizacionais de capacidade de agir nessa realidade. Surgem assim respostas teóricas com outras vertentes, diferentes das anteriores, voltadas para a Teoria Contingencial, que apregoam a necessidade de planejamento estratégico, análise de cenários, foco nos objetivos, novos contratos psicológicos e também responsabilidade social, de modo que a concepção globalística contingencial atribui uma visão de totalidade, preocupando-se com “a

interface organização-ambiente, incluindo a dimensão social, os aspectos empreendedores da organização, por meio de sua influência externa e, principalmente, da transitoriedade das ligações com a ambiência externa” (NASCIMENTO, 1972, p. 14).

Fica claro que essa nova abordagem ressaltada por Motta (1979), mas que já poderia ser vista em estudos anteriores sobre administração participativa e desenvolvimento organizacional, ainda que não de maneira sistemática conforme apresentado, pressupõe novas maneiras de se enxergar a AP, com impacto também no modo de planejar as ações, idealizar as equipes de trabalho, definir objetivos e pensar nos aspectos participativos. Caminha-se assim para um ambiente com menor autoritarismo e maior flexibilidade e adaptabilidade, conforme ressaltado por Boetger (1978).

Ramos (1970) também apresenta novos rumos para uma nova AP, mas destaca o problema da legitimidade, que acaba por interferir no desenvolvimento da AP, de modo que esse ponto “é mais do que uma simples questão de princípio; é um requisito do desenvolvimento, eis que torna o sistema político e administrativo mais sensível e responsável ante as necessidades dos cidadãos e, conseqüentemente, mais eficaz no processo de induto-transformação-produto” (RAMOS, 1970, p. 24). Assim, ainda que a nova AP, ou outras teorias, sejam não prescritivas e reforcem uma prática consciente, percebe-se uma desorientação diante dos problemas de legitimidade na AP brasileira.

Ademais, apesar das novas abordagens apresentadas a partir das teorias organizacionais, é necessário ressaltar que isso não representa a um olhar hegemônico no campo da AP. Durante a década de 1970 persiste, com ainda mais força, a influência da Ciência Política, com uma visão a partir da análise de políticas públicas. Tanto é que, em 1975, ocorre no Brasil o Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, que aborda uma série de considerações sobre o tema. Booms (1976), por exemplo, traz a visão economista da análise racional, reconhece suas deficiências e valoriza a visão da Ciência Política para as políticas públicas; entretanto,

ressalta que falta à Ciência Política uma estrutura teórico-normativa para analisar as políticas sociais com mais destaque que a Ciência Econômica, com vistas a assegurar, assim, maior relevância. Outros que utilizam a Ciência Política com norteadora são os estudos de Cameron, Cameron e Hofferbert (1976), que debatem o não-incrementalismo para análise de políticas públicas; e Schick (1976), com um texto sobre o incrementalismo a partir da visão do PPB (Planejamento, Programação e Orçamentação). Ainda se destacam o texto de Lima Junior e Santos (1976), com uma proposta de esquema analítico para orientar a análise de política públicas.

De qualquer modo, o que ainda persiste na perspectiva técnica da AP é um tecnicismo voltado para o fortalecimento da burocracia e a tomada de decisão – a ideia de que administrar é tomar decisões, mesmo que dentro de uma racionalidade limitada. Para Carvalho (1973), o predomínio do Poder Executivo dentro do Estado acaba por fortalecer tais ações, uma vez que sua visão tecnicista é imposta e direciona os atos. A imposição citada fica clara a partir de Velloso (1971), que fala em revolução (traduz-se como a ditadura militar) para transformar o Brasil a partir de suas potencialidades em busca do desenvolvimentismo e com federalismo de integração, configurada a revolução importante para impulsionar tais atos. O modo para implementar tais propósitos pode ser visto via a opção reformista a partir do DL nº 200/1967, que cria autarquias, fundações e empresas públicas, e é um exemplo da expansão da máquina administrativa e organização dos processos decisórios via princípios administrativos de planejamento, coordenação, descentralização, delegação e controle. Tal ação buscava resolver o problema de ineficácia da administração direta (MITRAUD, 1977).

Assim, ao mesmo tempo em que se buscam técnicas de organização dos serviços públicos, há iniciativa governamental em busca cada vez mais da profissionalização – como em todos os momentos históricos –, e também a ênfase no planejamento, na gestão de projetos e no uso de tecnologias, conforme Lopes (1970). A percepção do momento era de que a junção de habilidades relacionadas ao comportamento humano, à busca por

eficiência e eficácia, juntamente com novas ferramentas computacionais, seriam requisitos fundamentais para a boa administração.

Motta (1972) já avança na avaliação das necessidades, e ressalta a importância do treinamento para políticas públicas, para que haja a gestão com responsabilidade e “comprometimento com a eficiência, a eficácia e a efetividade” (MOTTA, 1972, p. 50). Schwartzman (1976) é outro autor preocupado com a responsabilidade, e ressalta que:

O estabelecimento da responsabilidade governamental e administrativa é possível e realizável como um processo complexo, que inclui necessariamente tanto aspectos técnicos como políticos, maior participação e institucionalização e, por isso mesmo, avanços e retrocessos (SCHWARTZMAN, 1976, p. 48).

Entretanto, apesar das propostas mais progressistas de responsabilidades e participação, o que ainda se impõe são as ideias da “missão dos profissionais em administração em promover racionalização, operacionalidade e redução de custos” (CAVALCANTI, 1971, p. 52), apesar das advertências realizadas por Abranches (1972), de que “a tecnoburocracia é incapaz de atender aos objetivos nacionais de desenvolvimento, sem estar vinculada a outros setores técnicos, tais como os sociólogos e os cientistas políticos” (ABRANCHES, 1972, p. 346).

O que se enxerga a partir de Abranches (1972) é que o autoritarismo e o formalismo a partir da burocracia não são capazes de produzir resultados, justamente porque há componentes políticos e sociais que acabam por ser desconsiderados nessa suposição de que a imposição produzirá os efeitos desejados. A centralização e o autoritarismo, por exemplo, podem produzir maior ineficiência; assim, usar cargos burocráticos como instrumentos de poder acaba por ser problemático. Reforça-se esse pensamento no argumento de Bayer (1975), de que a burocracia exerce papel político, e não apenas é orientado por ela. Ou seja, inexistente o tecnicismo neutro, de modo que há elementos políticos

da burocracia que podem se chocar com a direção imposta pela linha governamental.

Aliás, diante do impasse entre o que o modo como se tenta interpretar a AP, como ela é de fato e o papel dos burocratas na prática da gestão, Souza (1979) propõe uma nova maneira de se referir a essa classe burocrática:

Dentro do contexto esboçado, cabe salientar, quanto ao aspecto semântico, que chamar estes profissionais de tecnocratas é superestimar o conhecimento técnico em si mesmo; chamá-los tecnoassessores é dar-lhes um papel neutro e impassível no subsistema social a que pertencem; chamá-los de burocratas é subestimar a efetiva capacidade que têm de influenciar na formulação dos objetivos da organização; chamá-los de tecnoburocratas é, ao nosso ver, considerar ambos os lados da inter-relação homem-organização, sem evidenciar predominância permanente de nenhum dos dois elementos (SOUZA, 1979, p. 47).

Ademais, outro problema de ordem prática se traduz nesse momento, uma burocracia ainda baseada em relações familiares, clientelismo e patrimonialismo, caracterizada por Schwartzman (1970) como burocracia tipo sala – conforme definições de Fred Riggs – justamente porque são utilizadas pelo governo para cooptar e realizar concessões a adversários políticos em troca de estabilidade, com a perda do real controle efetivo sobre a máquina administrativa. O problema está então na ordem teórica e prática da AP, uma vez que o que se apregoa como verdade para o campo não se traduz na realidade; as teorias, técnicas e modelos de gestão ainda estão sujeitos a velhos hábitos dentro das organizações públicas.

Nesse sentido, há uma mistura de visões. Silva (1970), por exemplo, considera que “está nas mãos dos servidores o desfazer essa falsa imagem e continuar lutando, cada qual, essa luta que acaba sendo de todos, pela reconquista urgente do prestígio, malgrado nosso, até certo

ponto perdido” (SILVA, 1970, p. 152); ou seja, é a partir do trabalho que os burocratas tirarão a pecha negativa de burocratas. Já Bavu (1974) considera que a discussão sobre o ladro prático da gestão é prejudicada pela “burofobia”, já que “muitos cientistas sociais estão avidamente em busca de tratamento prescrevendo toda a sorte de antídotos tais como desenvolvimento organizacional, administração por objetivos e Grid Gerencial. Além disso, foram feitas algumas sugestões para introduzir participação no funcionamento da burocracia com a esperança de torná-la menos alienante e salvá-la da morte” (BAVU, 1974, p. 22).

De qualquer modo, quando justapostas a vertente teórica e as constatações da deficiência na ação pública, apregoam-se técnicas direcionadas para organizações mais abertas, com métodos gerenciais pautados pela tecnologia e com atenções para o cliente, apesar da distância existente entre as constatações e receitas e o que é aplicado realmente.

Resumidamente, é possível verificar mudanças no campo da AP ao longo da década de 1970, com o surgimento de novos olhares teóricos, mas sem que isso represente o rompimento com as visões acumuladas anteriormente; assim, tem-se na administração para o desenvolvimento, na administração participativa, no desenvolvimento organizacional e na teoria contingencial caminhos semelhantes para a interpretação de uma AP mais aberta, flexível e complexa que os olhares mecanicistas ou puramente comportamentais. Ademais, a análise de políticas públicas também ganha força e fortalece o viés da Ciência Política na compreensão dos problemas da AP.

No campo técnico e prático a situação é análoga à década anterior, com a aposta nos técnicos e a formação de uma elite burocrática capaz de promover transformações desenvolvimentistas, com forte viés econômico. Entretanto, já ecoam manifestações sobre a incipiência da aposta nos técnicos sem a consideração do ambiente político e social, de modo que a gestão apolítica das instituições já se revela um pensamento

inócuo e falacioso. A Figura 5 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 5 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 1970

		Ditadura Militar Desenvolvimentismo autoritário									
Contexto											
Marcos					Criação da Academia Brasileira de Ciência da Administração		Descontinuidade da RSP		Descontinuidade Cadernos de AP		
Período		1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Teoria		<ul style="list-style-type: none"> ■ Dilema político e administração (Pimentel, 1970) <ul style="list-style-type: none"> ■ Preocupações teóricas e metodológicas (Amato, 1971; Jácome, 1975) <ul style="list-style-type: none"> ■ AP como sistema aberto - Desenvolvimento Organizacional, Teoria Contingencial (Nascimento, 1972; Mitraud, 1977; Motta, 1977, 1979; Wahrlich, 1979) ■ Importância da gestão participativa (Motta, 1972; Smith, 1972; Herbert, 1973; Braatz, 1973; Venosa, 1974) ■ Problemas de identidade do campo e uso inadequado de teorias (Nascimento, 1972; Motta, 1979) <ul style="list-style-type: none"> ■ Valorização da multidisciplinaridade e aplicabilidade (Silva, 1973) <ul style="list-style-type: none"> ■ Importância da historicidade na AP (Gladden, 1974) ■ Contribuição da ciência política (Booms, 1976; Cameron, et al, 1976; Lima Junior e Santos, 1976) 									
Técnica		<ul style="list-style-type: none"> ■ Atenção ao uso das ferramentas computacionais (Lopes, 1970) ■ Foco na tecnocracia - eficiência e responsabilidades (Lopes, 1970; Motta, 1972; Schwartzman, 1976) <ul style="list-style-type: none"> ■ Estímulo à criação de elite burocrática (Jatoba, 1971) ■ Necessidade de incorporar conceitos de DO (Caravantes, 1977; Cavalcanti, 1979) 									
Prática		<ul style="list-style-type: none"> ■ Dificuldades dos tecnoburocratas (Lopes, 1970; Abranches, 1972; Souza, 1979) <ul style="list-style-type: none"> ■ Imposição militar (Velloso, 1971) <ul style="list-style-type: none"> ■ Centralização (Carvalho, 1973) <ul style="list-style-type: none"> ■ Burofobia (Bavu, 1974) <ul style="list-style-type: none"> ■ Papel político da burocracia (Bayer, 1975) 									
Desafios e dilemas		<ul style="list-style-type: none"> ■ Como implementar visão de organizações abertas e flexíveis em ambiente autoritário? ■ Incompatibilidade entre gestão participante e poder da tecnocracia e autoritarismo 									

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 1980

A década de 1980 representa um período conturbado para o Estado brasileiro, com profundas transformações políticas, econômicas e sociais, o que também acaba por refletir no modo como as organizações são vistas e interpretadas. Ou seja, o campo da AP, de certo modo, influencia e é influenciado pelas mudanças vivenciadas no Brasil nesse momento histórico. Assim, nota-se que ao mesmo tempo em que ocorrem as transformações políticas voltadas à participação cidadã, garantia de direitos e ampliação do alcance das instituições, verifica-se também no campo interpretações distintas sobre a AP.

Vale citar que a partir do ano de 1980 a RSP voltou a ser publicada, mas sob a responsabilidade não mais do Dasp, mas da Fundação Centro de Formação do Serviço Público (Funcep), criada em 1980. Em 1986 é criada também a Escola Nacional de Administração Pública (Enap); nesse mesmo ano o Dasp é extinto, e a função de valorização e profissionalização do serviço público fica a cargo das duas entidades. Ressalta-se, ademais, que no início de 1990 a Funcep passa a se denominar como Fundação Escola Nacional de Administração Pública, e vincula-se à Secretaria de Administração Federal, em um processo de reorganização da estrutura administrativa e unificação das entidades.

O que se constata no plano teórico é a visão crítica acerca das teorias que permeiam a AP, com o questionamento sobre a validade e aplicação dos conceitos apresentados até então. Novamente, fica clara a multidisciplinariedade do campo e seus problemas relacionados ao modo de interpretar e aos métodos utilizados pelas áreas subjacentes, que ao mesmo tempo que contribuem para formação desse caráter plural da disciplina, direcionam suas percepções sobre o campo a partir de seus axiomas, ao evidenciar distintos direcionamentos que cada uma das áreas oferece à AP.

Isso fica claro no início da década de 1980, quando a Ebap/FGV realiza seminário sobre economia institucional e aproxima o tema do

campo da administração. Assim, a utilização das teorias econômicas, como a Teoria Institucionalista apresentada por Doellinger (1980) e Monteiro (1980), para compreensão do desenvolvimento econômico, caracterizam uma situação na qual:

Caminhamos profissionalmente para uma demonstração do que G.Tullock costuma chamar o ‘imperialismo da economia’, ou seja, com o institucionalismo tornando-se mais nebulosas as fronteiras da economia com a ciência política e administração, entre outros ramos da indagação científica (MONTEIRO, 1980, p. 110).

A crítica ao viés econômico também é acompanhada da crítica do viés pragmático e a já exaustiva desaprovação do caráter tradicionalista do campo. Vieira e Campos (1980) constataam que a tendência positivista da AP, com métodos tradicionais, afastam-na de reais contribuições para o campo. A solução para tal problema seria a utilização de métodos de pesquisa como a pesquisa-ação, que contribuem com a prática e com os objetivos científicos, na busca compreender a realidade, os indivíduos e a abordagem contextualista necessária na AP. Ademais, “a substituição dos critérios de eficiência e eficácia por critérios de responsabilidade (*accountability*) e efetividade (*responsiveness*) tem reforçado a inconveniência e até mesmo o perigo da neutralidade dos administradores públicos” (VIEIRA; CAMPOS, 1980, p. 107). Percebe-se assim a importância de uma abordagem diferenciada sobre os problemas que atingem a AP, sendo necessária a mudança não apenas na ação e no modo de se resolver os problemas, mas com alterações dos aspectos interpretativos dos problemas existentes, com a inauguração do uso de termos como *accountability*, efetividade e pesquisa-ação aplicados à AP de maneira mais incisiva, ao menos conceitualmente.

Em outro texto de Campos (1981), a autora amplia a crítica ao domínio da racionalidade e objetividade, que acabam por desprezar análises importantes. Assim, considera que, ainda que os comportamentalistas

tenham avançado em relação aos mecanicistas, ainda falta conseguir apreender dos fenômenos os ideais da racionalidade substantiva de Guerreiro Ramos, que foge do comportamento racional. Esse problema de racionalidade atinge diretamente o pensamento teórico, uma vez que parte do princípio de que os objetivos são alcançáveis e realizáveis, desde que definidos e fundamentados na perspectiva da alta gerência. Nesse sentido, falta compreensão teórica de que o indivíduo representa algo mais que a posição ocupada na organização, bem como considerar também a importância dos indivíduos na sociedade, que tomam decisões individuais baseadas nas suas próprias percepções, experiências e expectativas, que também são influenciadas pela sua própria comunidade. Ou seja: falta compreensão ampla e abordagem metodológica que considere as relações sociais de maneira alternativa às abordagens convencionais. Campos (1981) defende assim a ideia de uma abordagem dialética para o campo, considerando a constante transformação do mundo, a inter-relação entre os fenômenos sociais e as contradições existentes, de modo se leve em consideração que “o conhecimento teórico disponível reflete o contexto social onde é produzido e a natureza dos problemas previamente confrontados” (CAMPOS, 1981, p. 117). Nessa perspectiva, ao considerar melhor a relação teoria e prática, indivíduos, organizações e arranjos burocráticos, busca-se uma nova aplicação gerencial a partir da base teórica, na qual a “ênfase passa do controlar para o entender” (CAMPOS, 1981, p. 120).

Pensamento semelhante também pode ser encontrado em Kirkhart e Mendes (1981), que debatem o Desenvolvimento Organizacional e também diagnosticam o predomínio do conceito de racionalidade funcional, o que, segundo eles, ajuda a explicar sua crise. Para tanto, resgatam o conceito cunhado por Mannheim, no qual a racionalidade funcional relaciona-se à ação com objetivos definidos, em busca da técnica e da eficiência, em contraponto à racionalidade substantiva, a qual configura-se como um ato de reflexão, considerado o mundo social “como produto da atividade humana, sujeito a modificações quanto ao

significado e à forma” (KIRKHART; MENDES, 1981, p. 06). O resultado disso a partir da validação do conceito no campo administrativo é:

Uma burocracia fragmentada e tecnocratas altamente treinados nos países em desenvolvimento contemplados com assistência técnica vinda da comunidade internacional, tentaram fazer com que o modelo funcionasse de forma eficiente, sem pôr em dúvida sua relevância para os países em desenvolvimento ou sem questionar se as soluções burocráticas e tecnocráticas não estariam, por si mesmas, apenas ajudando a atingir mais rapidamente os objetivos errados (KIRKHART; MENDES, 1981, p. 07).

Klees também verifica a existência do paradigma dominante, com técnicas e processos para “orientar e avaliar as ações do setor público” (KLEES, 1981, p. 69), ainda que dentro de um mundo irreal, e o paradigma crítico, com uma análise mais sensível à realidade social, mas sem uma “forma nítida de orientar e avaliar as decisões do setor público” (KLEES, 1981, p. 69). Ou seja, ainda que se constate a problemática do paradigma dominante, a visão crítica não fornece clareza em como operacionalizar uma nova visão sobre a ação necessária para os problemas detectados. Diante desse cenário, observa-se a continuidade da visão tradicional, que atribui culpa à falta de vontade do povo, dos burocratas, o intervencionismo e a escassez de recursos pelo insucesso das ações e sempre levando à crença de que falta racionalidade, otimização e planejamento. Kless (1981), sob clara influência do pensamento de Guerreiro Ramos e Maurício Tragtemberg, advoga a favor de processos decisórios mais abertos a grupos marginalizados, ou seja, aqueles que não estão nos centros decisórios e não detêm a expertise organizacional, sendo essa uma das maneiras de promover mudanças nas organizações.

Há no pensamento de Kirkhart e Mendes (1981) e Kless (1981) a forte ligação com as definições de Ramos (1984) sobre o homem

parentético, como participante da organização, mas com autonomia e consciência crítica. Em sua definição:

Esse quarto homem não iria esforçar-se demasiadamente para obter sucesso, segundo os padrões convencionais, como faz aquele que quer subir. Daria grande importância ao eu, e teria urgência em encontrar um significado para a vida. Não aceitaria acriticamente padrões de desempenho, embora pudesse ser um grande empreendedor quando lhe atribuíssem tarefas criativas. Não trabalharia apenas para fugir à apatia ou indiferença, porque o comportamento passivo iria ferir seu senso de autoestima e autonomia. Iria esforçar-se para influenciar o ambiente, para retirar dele tanta satisfação quanto pudesse. Seria ambivalente em relação à organização, mas não da maneira descrita por Presthus. Sua ambivalência seria derivada de sua compreensão de que as organizações, como são limitadas pela racionalidade funcional, têm de ser tratadas segundo seus próprios termos relativos (RAMOS, 1984, p. 07).

Transparece nesse período a tônica crítica presente nos estudos, somada à testificação de que o desenvolvimento gerencial, nos moldes adotados, não representa avanços para o campo, ou seja, não entrega o que promete. Assim, entre a proposta teórica por uma visão a partir do incrementalismo trazida por Batista (1985), que já considerava que as ações não seguem a pressuposta lógica racional, e diversos casos práticos que apresentam o planejamento participativo como tentativa para solucionar os problemas da administração pública, como apresenta Mendonça (1984) e que assim poderiam ajudar a compreender as ações públicas e pensar em novos métodos de ação. Pinto (1981) avalia duramente o problema teórico existente, de modo que declara que não há “à luz das considerações de Barnard e Simon, uma teoria de organizações públicas a que se possa fazer referência.” (PINTO, 1981, p. 71). Para o autor, a grande

dificuldade para compreensão da AP se faz presente por conta de duas exigências que impactam suas estruturas:

(...) uma determinada por sua responsabilidade política e a outra determinada pelo alcance, magnitude e complexidade de seu compromisso gerencial. Devido a essa mistura característica de requisitos, as organizações públicas precisam ser institucionalmente sensíveis, ao mesmo tempo que organizacionalmente responsáveis; institucionalmente igualitárias, enquanto organizacionalmente justas; institucionalmente eficazes, enquanto organizacionalmente eficientes, institucionalmente participativas, enquanto organizacionalmente executivas (PINTO, 1981, p. 72).

Ou seja, os obstáculos relacionados à AP se coadunam nas demandas políticas e gerenciais das organizações públicas de modo que, apesar da importância das visões apresentadas por Barnard e Simon, tais dificuldades contextuais acabam por ficar de fora de suas considerações. Segundo Pinto (1981), para os autores, as organizações “são independentes do público, existem para atender as demandas de mercado oriundas de indivíduos que desejam poupar, não participar, e esta é outra presunção altamente inadequada, quando se trata da concepção da clientela atendida pelo governo” (PINTO, 1981, p. 73). Desse modo, para o autor, Barnard desconsidera as inter-relações de autoridade, órgãos e interesses público, enquanto Simon tem uma concepção tecnocrática racional sobre o processo decisório, ignorando aspectos transcendentais a esses fatores, como o fato de que nem sempre haja a relação entre quanto maior quantidade de informação, melhores ações governamentais ou compromissos públicos. Ademais, para os autores analisados as mudanças ocorrem de dentro para fora, de forma que acabam por ignorar os fatores políticos (como a lógica de mudanças eleitorais) que perturbam a descontinuidade das organizações.

Ao que se constata por Pinto (1981), a problemática da desconsideração do ambiente político organizacional é novamente detectada, tal como nos primórdios dos estudos sobre AP, em que é pertinente a constatação de que:

Num sentido, a organização de Barnard e Simon não pode existir no arcabouço do cenário público, já que ambos defendem uma racionalidade organizacional acima da política, que não está contida nos limites do contexto governamental. A organização que preconizam não parece acessível às exigências de adaptação inerentes aos sistemas políticos (PINTO, 1981, p. 75).

Outra postura analítica crítica das teorias que circundam a AP é apresentada por Pereira (1985), a partir da Teoria Institucional. Ao rememorar a origem teórica ainda no século 19, que ganha contornos mais claros com Selznick no pós-guerra, Pereira (1985) salienta a existência de organizações instrumentais e institucionais, que são suscetíveis às mudanças culturais, tecnológicas e políticas. A partir de então, observa que, a depender do tipo de organização – institucionalizada em maior ou menor grau –, as tentativas de mudanças implementadas a partir do desenvolvimento organizacional não são efetivadas, justamente porque tais mudanças precisam ser primeiramente percebidas como necessárias dentro das organizações e com a participação do pessoal:

Aceitando como válidos esses pressupostos, conclui-se que desenvolvimento organizacional não tem potencial para provocar mudanças significativas em organizações institucionalizadas, porque tanto o desenvolvimento institucional, como a aversão do grau de institucionalização só acontecem a partir de uma necessidade sentida dentro da instituição e com a participação efetiva da sua liderança e do seu pessoal. Apesar disso, ele vem sendo usado em burocracias governamentais, de maneira indiscriminada, sem verificar se o tipo

de organização comporta ou não um esforço de mudança desse tipo. Esta constatação explica, em parte, a transitoriedade e a inocuidade dos programas de mudança implementados pelas organizações públicas (PEREIRA, 1985, p. 104).

Assim, o que ocorre é que, teoricamente, os modelos estão certos, e consideram as organizações como orgânicas, abertas, como subsistema social, estrutural, administrativo e tecnológico. Entretanto, o que ocorre na realidade é que as organizações públicas são moldadas como organizações instrumentais, burocráticas, racionalizadas, hierárquicas e impessoais, mas que com o passar do tempo tornam-se institucionalizadas, dotadas de culturas, valores e regras próprias, que acabam por torná-las autônomas do sistema político e capazes de se moldar segundo suas próprias direções. Ou seja, as organizações públicas passam a ser dotadas de identidade própria, de modo que as tentativas de alterar tais identidades e valores passam a ser vistas como riscos, rejeitadas pelas organizações. Em suma: as tentativas de mudança percebidas como necessárias pelo desenvolvimento organizacional são vistas como ameaças pelas organizações e não produzem os efeitos necessários.

O tom crítico acerca das teorias também é reproduzido por Pizza Junior (1986), que ao analisar a Teoria Geral dos Sistemas valoriza a visão a partir de organizações complexas e integradas, mas ressalta que, apesar da aplicação técnica desse tipo de abordagem, faltam instrumentos que de fato possam trabalhar os múltiplos aspectos que se inter-relacionam em um único sistema, como as organizações públicas, que se configuram como um sistema e também como subsistemas de um fenômeno maior, que pode ser visto sob a ótica política, cultural, social ou econômica, por exemplo, que incorrem no risco de particularizar as análises sobre o sistema em questão. Em outra vertente, Tenório (1989) critica a visão comportamentalista adotada, ao considerar que sua postura não é interdisciplinar, uma vez que “complementava acriticamente o mito da chamada administração científica” (TENÓRIO, 1989, p. 05); ou seja, para

o autor, o suposto caráter interdisciplinar na realidade apenas oculta o caráter racional-instrumental ainda persistente.

Ao que se percebe, portanto, a partir dos trabalhos como os de Vieira e Campos (1980), Pinto (1981), Pereira (1985), Pizza Junior (1986) e Tenório (1989), verifica-se uma grande crítica ao modo como a AP é interpretada a partir de diferentes correntes teóricas, com reforço aos problemas existentes desde os fundamentos da AP, como destacam Castor e França (1986), segundo os quais o campo tem fascínio pela: i) eficiência econômica setorial, visto nos planejamentos ao longo do tempo; ii) uniformidade e controle do ambiente, com as demandas por sistemas e estruturas a todo momento; iii) grande escala, com os ideais de grandes soluções; e iv) modernidade, que não valoriza os aspectos locais fundamentais para o desenvolvimento. A percepção de Castor e França (1986) por um modelo de pensar que valorize a perspectiva da descentralização e a mobilização com o tecido social coaduna com o debate proposto por Ferreira da Silva (1988) sobre a necessidade de enxergar as organizações como “lugares sociais”, ao interpretar o planejamento, o processo decisório, a execução e a avaliação das ações governamentais de outras formas, ou seja, para além das rotinas técnicas; nesse plano teórico reconhece-se o componente político nas tarefas governamentais, de forma que seja possível valorizar as técnicas acumuladas e ao mesmo tempo pensar em instrumentos políticos para aperfeiçoamento das práticas de gestão.

De qualquer forma, o que se destaca, para além da crítica aos modelos teóricos existentes, são tentativas de melhor compreender o campo da AP a partir da visão gerencial e política das organizações. A interface entre administração e política parece ficar mais clara a partir das análises sobre participação política nos processos decisórios, cujas interpretações caminham tanto para a análise da estratégia participativa que, conforme Souza (1987), constitui-se também a partir de um caráter instrumental e normativo, pois se propõe a proporcionar maior eficácia e democratização das instituições – ou seja, pode ser fruto não apenas de

disputa política, mas de estratégias de gestão – e também é interpretado sob a ótica da Ciência Política, tal como o trabalho de Virgens e Santos (1989), em que salientam a construção da democracia participativa a partir da relação entre poder público e sociedade.

O que se percebe é que a visão crítica acerca das teorias interpretativas de AP, bem como a valorização dos aspectos de participação nos processos decisórios, têm relação direta com as mudanças do modelo de AP existente no Brasil nessa década, sobretudo a partir de 1985, conforme detectou Marcelino (1989); modelo esse que apresenta mudanças políticas, racionalização das estruturas administrativas e o início de novas políticas relacionadas à gestão de recursos humanos e gastos públicos, com implicações diretas sobre a técnica e a prática administrativa.

Assim, no campo das técnicas administrativas verifica-se o processo de abrangência a novos conhecimentos, que leva em consideração os aspectos culturais e a percepção de que apenas a força das leis não tem o alcance necessário para transformar a personalidade das organizações, conforme destaca Filho (1989). No entanto, vale frisar que esse tipo de ponto de vista é mais evidente no final da década de 1980, momento no qual ocorre a criação da Enap e são realinhadas as ações que procuram maior conciliação entre teoria e prática, em busca do desenvolvimento administrativo, segundo Filho (1989). Anteriormente, ainda no início da década, as técnicas valorizadas eram aquelas aplicáveis a sistemas de controle e com foco em sistemas de informação e planejamento (TURK, 1980), aplicáveis sobretudo nas empresas públicas, e na perspectiva da disciplina de Organizações e Métodos, com diretrizes sobre estruturas (hierarquia, planejamento e controle) e métodos (rotina, fluxos, processos), como pode ser apreendido das publicações da RSP em meados da década de 1980.

De qualquer modo, as mudanças de concepção sobre AP ganham força ao longo do tempo e impactam, por exemplo, no modo de

planejamento, não voltado apenas para o econômico, mas também para o social, e a valorização a partir das experiências dos técnicos:

Sugere-se uma associação entre conhecimento técnico e científico e aquele tipo de conhecimento que se acumula pela vivência das situações, o aproveitamento da chamada sabedoria popular, tão desprezada pelas práticas correntes de planejamento e formulação de políticas. É um modelo de integração de esforço de planejamento central com participação das partes afetadas, que seriam trazidas à condição de sujeito na atividade de planejamento e não mais meros objetos das decisões de política pública (CAMPOS, 1980, p. 43).

Ou seja, os ideais de participação nas organizações abrangem também o reconhecimento da bagagem de outros membros das organizações que não sejam apenas parte da alta gerência, mas lidam com os problemas cotidianos de gestão. Tais mudanças representam alterações de um caráter mais tecnocrático de recursos humanos, para um viés mais democrático, segundo Matos (1982). Nesse sentido, em lugar de um adestramento científico, ou uma tentativa inócua de combinar satisfação e produtividade, tem-se um panorama de desenvolvimento humano, que considera o indivíduo como sujeito político, econômico e social – aproximado, assim, do homem parentético de Ramos (1984). Matos (1982) ainda enxerga que tais alterações se aproximam de um ideal de trabalho em rede, a partir de relações horizontais e do conhecimento existencial-fenomenológico, que possibilitam um método de ação mais alinhado com a prática a partir da aprendizagem.

Esse ideal, obviamente, não se implementa instantaneamente nas estruturas brasileiras. No campo prático, ao mesmo tempo em que surge uma nova classe de burocratas a partir do período militar (LEITE, 1983), cujas ações ainda se relacionam com os arquétipos dispostos no DL nº 200/1967, surgem, já no final da década, tentativas de transformação dessa burocracia a partir de quadros especializados e com funções

estratégicas, como a carreira de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental [EPPGG], cujas ações são balizadas pela visão de um Estado de Direito, conforme estabelecido na Constituição de 1988, e treinados a partir das ações da Enap.

As funções da Enap atendem às antigas demandas, já destacadas por Carvalho (1981), de um treinamento orientado em relação aos valores, abrangendo as dimensões de sociedade, de governo e de gerência da AP. Busca-se assim estabelecer uma escola com programas permanentes de capacitação gerencial. Frisa-se, novamente, que isso não representa avanços consolidados e plenamente estabelecidos, de modo que:

A administração pública reflete as próprias condições de ambiguidade, conflito e desigualdade existentes na sociedade, convivem com práticas tradicionais e, às vezes, com valores mais modernos que a própria sociedade. Os limites para a modernização administrativa, assim como a capacidade de mobilização de recursos, de apoio político e utilização de habilidades gerenciais variam entre países e setores do próprio governo (MOTTA, 1987, p. 58).

Ou seja, na prática, ainda que existam setores governamentais cuja burocracia tenha sido desenvolvida para atender “às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais” (MOTTA, 1987, p. 32), estes coexistem com setores mais modernos e avançados, com propósitos diferenciados, o que torna o desempenho da ação governamental dependente de fatores como este, e evidencia uma prática desalinhada de gestão, ainda que a partir dos novos preceitos constitucionais sejam estabelecidos com maior clareza os direitos, deveres e atribuições governamentais necessários para promoção das garantias instituídas. A Figura 6 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 6 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 1980

Contexto	Decadência do Regime Militar					Período de Redemocratização					
	Retomada RSP		Diretas Já			Criação ENAP		CF 88	Criação EPPGG (Lei 7834/89)		
Marcos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crítica ao pragmatismo e tradicionalismo (Vieira e Campos, 1980; Monteiro, 1980) <ul style="list-style-type: none"> ■ Necessidade de compreensão por outras óticas – Novas racionalidades (Campos, 1981; Kirkhart e Mendes, 1981; Klees, 1981) ■ Importância da participação (Mendonça, 1984) ■ Exergar organizações a partir da Teoria Institucional (Pereira, 1985) ■ Exagerado foco na eficiência, uniformidade e grandes soluções (Castor e França, 1986) ■ Organizações como lugares sociais (Ferreira da Silva, 1988) 										
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Foco no controle, tecnologia e diretrizes de organizações e métodos (Turk, 1980) ■ Importância da técnica e de vivência na área – desenvolvimento humano dos servidores (Campos, 1980) Tentativa de alinhar teoria e prática com ENAP <ul style="list-style-type: none"> ■ Capacitação gerencial (Filho, 1989) 										
Prática	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desenvolvimento gerencial não resolve os problemas (Klees, 1981) <ul style="list-style-type: none"> ■ Coexistência do caráter tecnocrático e democrático (Matos, 1982) ■ Face antiga e moderna na AP (Motta, 1987) Classe tecnocrata do regime militar e início das carreiras estratégicas (Leite, 1983; Lei 7834/89) 										
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Forte crítica às teorias, mas falta de respostas e linhas de interpretação claras ■ Percepção da importância da participação, mas sem mecanismos para efetivá-las ■ Como criar carreiras estratégicas em estruturas burocráticas rígidas? 										

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 1990

A década de 1990 é caracterizada por mudanças substanciais no plano administrativo e político do Estado brasileiro. Assim, ao mesmo tempo em que é observada a retomada democrática – ainda que com a turbulência política causada pelo impeachment do primeiro presidente eleito nesse novo período –, ocorrem também importantes transformações no plano administrativo, que visam à viabilização dos novos preceitos constitucionais e suas conseqüentes mudanças para a dinâmica governamental, ao mesmo tempo em que surge o movimento reformista, que imputa ao Estado um caráter gerencialista.

Nesse sentido, alguns marcos dessa década podem ser vistos a partir do movimento reformista de 1995, das novas estruturas e dos modelos organizacionais subjacentes, e também pelas interpretações dadas para tais mudanças a partir da literatura especializada; aliás, nessa década a RSP sofre nova interrupção, entre 1990 e 1993, retomada apenas em 1994. A RAP continua sua publicação ininterrupta, com o aumento da periodicidade ao longo do ano. Também é importante destacar que nesse momento são considerados também os artigos publicados no evento da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (Anpad), selecionados aqueles publicados na temática de Administração Pública e adequados aos descritores adotados por essa pesquisa.

Os primeiros artigos teóricos sobre AP nesse período mantêm a visão crítica sobre o campo, o que fica evidenciado desde Tenório (1990), com a crítica à racionalidade instrumental e ao conhecimento teórico-prescritivo como elementos preponderantes nas organizações. O autor defende a valorização de aspectos relacionados à racionalidade substantiva com a percepção individual-racional dos atores, de modo que “deveria desenvolver suas relações e forma de produzir segundo a sua maneira particular de perceber a ação racional com relação a fins” (TENÓRIO, 1990, p. 25).

A crítica de Tenório (1990) não se limita a aspectos teóricos e analíticos, mas guarda relação direta com o modo como funcionam as organizações, sobretudo aquelas que supostamente promovem a participação, uma vez que:

O conhecimento racional-funcional, mesmo quando produz metodologias que estimulam a "participação", na realidade promove o distanciamento entre superiores e subordinados. Por mais "sistêmica" que seja a divisão do trabalho na concepção orgânico-funcional dos níveis estratégico, tático e operacional, não descaracteriza a hierarquização burocrática que rege as organizações. Mesmo quando essas metodologias propõem uma "mudança racional planejada", a participação se tem restringido a determinadas camadas sociais dentro das organizações (TENÓRIO, 1990, p. 25).

Como argumento alternativo para uma democratização dos processos e valorização dos participantes, Tenório (1990) ampara-se nos pressupostos de Habermas de uma racionalidade comunicativa como contraponto aos postulados técnico-formais da racionalidade instrumental; a partir da comunicação e da mediação entre os agentes envolvidos no processo uma busca por consensos possíveis surgiria, que valorizaria a intersubjetividade e os aspectos dialógicos.

Em outro artigo, Tenório (1993) amplia sua crítica, ao constatar que as teorias organizacionais não conseguem resolver os problemas da razão administrativa, justamente porque o homem ainda é visto como objeto, não como sujeito. Nesse sentido, sublinha-se a coisificação do indivíduo, considerada sua abordagem como um outro recurso – tal como os financeiros e materiais – e a conseqüente homogeneização do homem dentro das organizações, que impede sua emancipação e conseqüente racionalidade substantiva. A análise crítica-reflexiva acerca das teorias organizacionais e ligando-as à racionalidade instrumental e substantiva também é tema abordado por Pizza Junior (1994) e Carneiro (1995), e

revela a percepção da comunidade científica aos conteúdos tecnicistas do campo. Neste mote, Serva (1990) constata que os cursos de administração no Brasil mantiveram os mesmos conteúdos teóricos da década de 1950, com ensino tecnicista e normativo, com implicações no deslocamento entre teoria e prática e na deformidade de sua formação profissional:

O profissional acaba por forjar suas próprias "teorias" originadas de sua própria atuação, assistemáticas, empíricas, muitas vezes desconexas entre si, porém eficazes, representando o suporte teórico absorvido na escola, em vários casos, apenas o alicerce para o alcance do bacharelato-ritual formalístico institucionalmente exigido para o acesso ao campo profissional (SERVA, 1990, p. 15).

Nesse cenário, Serva (1990) destaca que falta para a teoria organizacional a correta compreensão do histórico organizacional e dos aspectos da cultura que influenciam os fenômenos e também deveriam influenciar a interpretação teórica. Ademais, Serva (1992) adverte que desde o Dasp importamos metodologias – em um primeiro momento amparadas pela fonte do pensamento de Taylor, Fayol e Gullick, e depois expandidas para a visão do pensamento tradicional a partir da criação da FGV e dos acordos de cooperação com universidades americanas. Desse modo, foram fomentadas ideias de universalidade, neutralidade e eficiência e eficácia ao longo do tempo, de modo que o paradigma normativo sempre foi algo a ser alcançado, tal como no período a partir dos anos de 1980 e 1990, com a emergência do paradigma gerencial e a consequente legitimidade da autoridade e centralização da função e do papel do administrador nas organizações. Em sua visão, insta salientar que:

Não pleiteamos a rejeição automática das metodologias administrativas importadas; defendemos, sim, a sua análise acurada, o debate sério e profundo antes de qualquer pressuposição de levá-

las à prática, eliminando os mitos e incentivando as modas (SERVA, 1990, p. 144).

Assim, não se registra a completa rejeição aos pressupostos estrangeiros sobre a aplicação das metodologias, mas sim a discussão, já iniciada em meados da década de 1960, sobre a aplicação axiomática de tais preceitos. Em alguma medida, percebe-se que a consciência da ampliação do escopo da AP torna tais angústias mais presentes nas análises, revelando conflitos relacionados a teorias, técnicas, práticas e o papel das ciências nesse contexto. Piazza Junior (1990), por exemplo, destaca que a dificuldade da Ciência das Organizações é justamente a missão existente em ter que lidar com fenômenos sociais ao mesmo tempo em que “busca otimizar a ação produtiva” (p. 146); uma outra visão vem a partir de Cavalcanti (1991), que também explora as questões que dão sentido aos estudos da AP, ao ressaltar que as organizações são os temas centrais dos estudos analíticos, e sublinhar, também, que diante dos novos tempos da gestão pública, constata-se cada vez mais a importância da gestão integrada e multisetorial:

Mediando as relações entre teoria e prática, e vivenciando os processos de produção e transmissão de conhecimentos (pesquisa-ensino-extensão), a comunidade acadêmica começa a rever as bases do ensino da gestão pública, explorando os novos caminhos necessários a uma ação mais efetiva do setor público, tendo em vista a complexidade dos problemas com os quais nossas sociedades se deparam (CAVALCANTI, 1991, p. 174).

Para Cavalcanti (1991), a partir de toda base teórica do passado, já é possível enxergar melhor as organizações, seja a partir das visões de Simon, das teorias organizacionais e da burocracia mais tradicionais, ou das ideias da Teoria da Escolha Pública, bem como as novas interpretações sobre a não neutralidade da burocracia na definição dos rumos das políticas públicas;

ainda assim, há a ineficiência das teorias organizacionais em analisar os impactos organizacionais e interorganizacionais no desenvolvimento das políticas públicas. Diante disso, o autor propõe um novo enfoque de estudos, com foco nos processos decisórios tomados a partir de um conjunto de organizações, na busca por desvendar a complexidade de relações formais e informais que cooperam para determinado objetivo. Ou seja, o objetivo de estudos com um novo foco é compreender o campo a partir de uma visão de um espaço de disputa entre organizações que não compartilham informações e atuam a partir de ações isoladas, sem buscar consonância e consenso com outras organizações interessadas.

Resumidamente, o autor está interessado em compreender melhor a dinâmica da AP a partir da demanda por serviços integrados, que requer novos modelos analíticos para tanto.

Assim, o conceito de Gestão Pública Integrada, ao dar conta das interações entre formulação e implementação de políticas públicas e das relações intersetoriais, interinstitucionais e interorganizacionais que prevalecem nesses processos, sugere novos caminhos para a construção de teorias, para a definição de estratégias de reforma administrativa e para o próprio ensino da Administração Pública (CAVALCANTI, 1991, p. 184).

Destaca-se, então, a proposta por mais uma lente analítica sobre AP, que desperta não apenas o olhar técnico-operacional para resolução de problemas, mas também alimenta teorias sobre o funcionamento desse sistema complexo. A complexidade e ambiguidade da gestão pública, aliás, é tema de preocupação de Müller, Oliveira e Filho (1993), que expõem inquietações relacionadas a como os processos decisórios têm sido encarados a partir da visão gerencial, uma vez que os gestores têm dificuldades em lidar com as dinâmicas integradas e o grau de dificuldade presente nas decisões. Na visão dos autores, a partir dessa realidade é constatado que os modelos racionais de decisão não respondem às

necessidades complexas, e levam os gestores a incorrerem no risco de valorizarem a intuição nos processos decisórios em detrimento de métodos capazes de aumentar a capacidade de decisão frente a novos problemas.

Os novos desafios de uma administração gerencial, a partir de um ambiente complexo e que demanda políticas públicas integradas, também correm o risco de serem vistos como modelos tipos-ideais que, segundo Martins (1997), em vez de propiciarem caminhos para resolução dos problemas, reforçam a dicotomia política-administração, uma vez que apostam as fichas em modelos deslocados na visão entre democracia e burocracia. Na visão de Aragão (1997), se o modelo tradicional estava alinhado ao weberiano e o modelo liberal de gestão alinhado às ideias de um Estado minimalista, com o modelo gerencial vislumbra-se a visão empresarial e seus consequentes problemas para as organizações públicas. Rua (1997), por exemplo, argumenta que as dificuldades gerenciais no campo da AP estão justamente na dificuldade em lidar com novos cenários de governança, com dilemas burocráticos e com a ilusão da neutralidade, de modo que constituir burocracias autônomas não resolve os problemas da boa gestão, já que esse objetivo só pode ser alcançado em conjunto com outros atores sociais “envolvidos e mobilizados em torno da consecução de metas públicas” (RUA, 1997, p. 175).

O tema governança citado por Rua (1997) é, aliás, melhor caracterizado por Melo (1996), que o faz a partir do resgate de autores como como March e Olsen (1989), Hall (1992) e North (1990), buscando compreender o papel das instituições no desenvolvimento. Ademais, traz também o conceito de agente-principal, e o analisa sob a ótica da burocracia. Nesse sentido, o foco do autor é possibilitar um exame analítico mais aprofundado das questões estatais, com avanço na compreensão das instituições do Estado a partir do uso dessas teorias.

Vale destacar outro conceito que surge nesse momento, mais ligado à visão de uma comunidade nacional sobre a AP: trata-se da noção de administração política, apresentada por Santos e Ribeiro (1993), que

procuram compreender as transformações do Estado brasileiro a partir das mudanças ocorridas ao longo do tempo. O olhar dos autores é pautado na “forma pela qual a Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 106). Assim, a busca por compreender as mudanças e contradições a partir da relação Estado e sociedade leva não apenas à criação de um novo conceito, mas também a uma área de pesquisa. Ou seja, mais um elemento que caracteriza a múltipla face da AP, que é interpretada cada vez por mais elementos distintos.

De qualquer modo, apesar do surgimento de novos olhares para o campo, como a administração política, o que ganha força nesse momento no contexto brasileiro é a tentativa de compreensão do movimento reformista de 1995 e das características da nova administração pública. Dessa forma, ao mesmo tempo em que surgem muitos textos analíticos sobre o tema e norteadores sobre as ações de uma AP gerencial no Brasil, como o de Bresser-Pereira (1996), ficam claras algumas abordagens teóricas para analisar os movimentos reformistas, como apresenta Kaufman (1998). O interessante na proposta do autor é que das três abordagens teóricas para compreensão das reformas – i) institucionalismo da Economia Política (IEP), que avalia como os interesses econômicos impulsionam as reformas do estado e as políticas; ii) institucionalismo na perspectiva da Escolha Racional (IER), que compreende as reformas a partir da ideia de agente-principal e custos de transação, e considera a visão a partir dos competidores políticos, interessados em conseguir ou manter determinadas posições de poder; e iii) Sociologia Institucional [IS], que busca, a partir da identidade dos atores e suas preferências, compreender a influência da sociedade civil para tornar o governo mais eficaz e *accountable* –, fica clara a importância da utilização de referenciais de outras áreas do conhecimento para compreensão dos fenômenos da AP, sem que haja uma teoria própria de AP capaz de realizar este papel. Tal situação também pode ser vista em textos como o de Viana (1996), que apresenta modelos analíticos para compreender as ações governamentais

a partir de visões da área de políticas públicas, como o ciclo de políticas públicas e *policy making*.

Assim, sem referenciais teóricos próprios da área de AP, os estudos sem o emprego das teorias de outras áreas para análise do campo tornam-se mais conjecturas sobre a técnica e a prática administrativa do que contributivos para constituição de referenciais teóricos sobre o tema. Ainda assim é interessante notar as percepções sobre o novo modelo de gestão pública que se apresenta nesse momento que, segundo Behn (1998), tem o desafio de se mostrar eficiente, eficaz e ao mesmo tempo responsável, além de atender a demanda por *accountability*. O autor ainda considera como positivo o movimento em que se denota a rejeição à ideia de dicotomia entre política e administração, percebe a importância dos problemas políticos e a valorização não pelo “melhor caminho” nos moldes tradicionais, mas sim pelas melhores práticas de gestão. Nesse sentido se afasta das percepções de Rua (1997), cuja crítica está na neutralidade e não percepção da influência política nas ações.

Os processos de implementação de novos modelos de gestão também são influenciados, mais uma vez, pela valorização da participação nos processos decisórios, assim como as teorias contingenciais apresentavam na década de 1980. Na década de 1990, Kliksberg (1999) destaca que a participação é fomentada no contexto internacional, de modo que ONU, BID e Banco Mundial incentivam ações desse tipo, ao considerá-la peça chave para a promoção do desenvolvimento. Tais ações têm relação com o novo contexto das organizações da década de 1990, que precisam lidar com maior complexidade, instabilidade e incertezas (KLIKSBERG, 1993).

Interessante notar que, ao mesmo tempo em que o discurso internacional aponta para a importância da participação, no contexto nacional surge uma corrente de valorização da participação social nos processos decisórios, como o conceito de gestão social, apresentado por Tenório (1998). Na interpretação do autor, essas ações precisam ser vistas

pela ótica da ação comunicativa, a partir da teoria crítica, e admitir o exercício da cidadania como fundamental para uma gestão participativa:

(...) esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social por nós desejado, na medida em que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, seu destino social como pessoa, quer como eleitor, quer como trabalhador ou como consumidor, ou seja, sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória (TENÓRIO, 1998, p. 19).

Nota-se assim que, em meio a transformações do Estado brasileiro após a Reforma de 1995 e a promulgação da Constituição Cidadã, a comunidade científica busca compreender as novas dinâmicas impostas à AP, que estão agora sob um novo paradigma, no qual a capacidade técnica e política devem se complementar a partir do contexto da redefinição do estado e dos novos olhares para o campo, como destacam Keinert e Vaz (1994a; 1994b). Assim, os novos olhares para o campo exigem tanto a compreensão de termos já consolidados na literatura estrangeira, como *accountability*, que Campos (1990) tenta traduzir para o português e caracterizar sua relação com nossa realidade, como exigem também o debate sobre a formação de uma teoria sobre a burocracia pública não-estatal, como apresentada por Martins (1997) para o entendimento do novo ambiente de governança vivenciado pela AP.

As consequências teóricas das mudanças do Estado também ficam visíveis em Pinho e Santana (1998) que, diante das novas práticas de gestão pública, identificam a falta de teorização sobre inovação no campo da AP e a necessidade de recorrer à visão de Schumpeter para melhor compreender algumas ações inovadoras na área, apesar de reconhecer as

limitações da visão schumpeteriana para analisar governos. Na tentativa de ajudar na assimilação dos fenômenos, os autores identificam que:

A inovação entra justamente como uma estratégia de diferenciação de governação, que deve se diferenciar de governança e governabilidade, identificando-se com o ato de governar, de exercer o poder, de fazer o governo. Em um mercado eleitoral competitivo a governação fica sujeita à destruição criativa, a recorrência à inovação no sentido de criar vantagens competitivas para o partido no poder assegurar a manutenção do poder e a renovação do seu monopólio. A inovação – a bem-sucedida, evidentemente – cria a imagem de um governo ativo, sintonizado com as necessidades da população (leia-se eleitorado), moderno, transforma-se em quase um paradigma. Do outro lado, um governo que não adota a inovação passaria a ser visto com reservas, conservador, não forma uma imagem positiva (PINHO; SANTANA, 1998, p. 08).

Ou seja, o que se percebe a partir da identificação da inovação governamental são novas maneiras de gerir o Estado, a partir de outros elementos não considerados nas décadas passadas justamente pelos novos contornos assumidos pela realidade brasileira. Claramente tais fatores também estão ligados às mudanças geopolíticas e tecnológicas pelas quais passa não só o Brasil, mas outros países do mundo nesse momento, e que impactam no modo de pensar a AP – fortemente influenciado pela cultura gerencial. Tal situação é constatada por Kliksberg (1994), Todorov (1994) e Penengo (1997), que vislumbram não apenas a necessidade de novos instrumentos de gestão para a nova realidade, mas destacam a importância do planejamento estratégico e da compreensão do contexto sócio-político para lidar com o novo ambiente de complexidade, incertezas, volatilidade dos atores e necessidade de compromisso social.

Nesse sentido, como adverte Dror (1997), registra-se a demanda não apenas por novas estruturas, mas também por novos administradores

públicos, com formações adequadas e que tenham a percepção de que as organizações públicas devem servir aos cidadãos-clientes, como destaca Newcomer (1999). É nesse mote que as ações da Enap para profissionalização do setor público via carreiras estratégicas ganham destaque, com análises sobre a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental [EPPGG], como o trabalho de Santos, Pinheiro e Machado (1994), e também sobre a importância das escolas de governo (SANTOS; BRITO, 1995), de modo que a Enap se torna referencial.

O grande dilema nesse momento é que a nova gestão pública, que demanda foco no resultado, flexibilidade, gestão por competências, qualidade nos serviços, nova gestão de recursos humanos, uso das tecnologias da informação e comunicação, organizações flexíveis, regulamentações para o mercado, dentre outras ações (ORMOND; LÖFFLER, 1999), também demanda líderes para viabilizar tudo isso (BACON, 1999), coisa que o próprio sistema educacional brasileiro não consegue atender, haja vista os problemas de falta de cursos de graduação e pós-graduação que propiciem o recrutamento e capacitação da alta administração (SANTOS, 1995) e o momento de inflexão pelo qual passa o ensino da AP (GAETANI, 1999). Somam-se a tais constatações os estudos de Fischer (1993) e Mezzomo e Lapporta (1994), que abordam o desenvolvimento do ensino e do campo de AP, respectivamente, e que ajudam a compreender o histórico e as problemáticas do campo da AP.

Assim, ainda que as novas técnicas de gestão estejam disponíveis para o uso dentro das novas realidades organizacionais, para além do problema de como introduzi-las nas estruturas da AP, ainda se percebe a dificuldade de fazer com que, na prática, elas sejam utilizadas por profissionais que não necessariamente possuem capacidade para lidar com as novas realidades do Estado brasileiro. Ainda que o uso de capacitação e treinamento configurem como boas estratégias para tanto, Pizza Junior (1991) adverte que muitas vezes o treinamento não está alinhado com o planejamento estratégico das organizações, o que pode levar a uma situação na qual aquilo que foi instrumentalizado não seja

de fato adequado para aquela realidade, ou seja, não será utilizado com proveito.

Diante da grande lacuna entre as demandas que chegam às organizações, a capacidade das organizações em responder e entregar bons produtos e serviços e a capacidade técnica da burocracia em viabilizar soluções diante dos instrumentos existentes, Tenório e Rozemberg (1997) destacam a importância de se compreender novos “modus operandi”, que fazem com que a relação Estado e sociedade viabilize soluções criativas para os problemas existentes. A partir do Programa Gestão Pública e Cidadania a percepção é de que é necessário “consolidar as conquistas e inovações, bem como de vencer os obstáculos e as deficiências que ainda persistem” (TENÓRIO; ROZEMBERG, 1997, p. 119). Ou seja, cabe entender as novas práticas de gestão para aprender com o desenvolvimento de cada uma, e assim identificar a capacidade de mudança a partir de uma:

(...) ação gerencial que se desenvolve por meio da interação negociada entre o setor público e a sociedade civil, na qual o tradicional caráter burocrático-centralizador da gestão pública cede lugar ao caráter comunitário-descentralizador da gestão social (TENÓRIO, 1996, p. 162).

Desse modo, no campo prático, evidenciam-se bons resultados não a partir da simples execução de instrumentos gerenciais, mas sim a partir do envolvimento e do reconhecimento das comunidades como atores importantes em todas as fases da gestão governamental, sendo requerida para tanto a viabilização da participação, capacitação e envolvimento da sociedade civil com o poder público.

Mesmo diante desse cenário de inovações, que depende mais do empreendedorismo individual do que de uma política ampla que conduza tais práticas – uma vez que essa política inexistente –, ainda persiste a visão deturpada da figura dos administradores públicos, que ainda são retratados como “intrometidos, irresponsáveis e ineptos, enquanto que

a burocracia é vista como uma máquina irracional que devora impostos e produz regulamentos impertinentes” (CASALS, 1998, p. 09). Obviamente que o cenário inovador constatado em poucas práticas de gestão não é capaz de destituir um paradigma de AP instantaneamente, justamente porque representa um recorte de boas práticas e não uma constante na realidade brasileira.

Resumidamente, observa-se então, em meio ao processo de transformações do Estado brasileiro, uma apropriação técnica e prática de elementos do gerencialismo, ao mesmo tempo em que a participação cidadã encontra caminhos para diálogo com o Estado, de onde emerge um cenário inovador a partir de algumas experiências, em coexistência com a constante tentativa de treinamento e capacitação profissional para tornar a burocracia dotada de capacidades para promoção da boa gestão pública.

Já do ponto de vista teórico, as considerações de Souza (1998) destacam bem as dificuldades existentes no campo da AP no Brasil. Ao ponderar que as pesquisas realizadas pela comunidade científica não são cumulativas e apresentam dificuldades em relação ao rigor metodológico utilizado, a autora destaca que há pouquíssimo debate acerca do papel da teoria na AP:

O papel da teoria em administração pública tem sido pouco debatido, com exceção da teoria das organizações. Rosembloom (1983) argumenta que a teoria da administração pública inclui três abordagens distintas -gerencial, política e legal -, todas incorporadas como forma de legitimar a teoria da administração pública. Mas, como visto acima, a administração pública não se esgota nos estudos sobre os governos e suas burocracias (SOUZA, 1998, p. 53).

Assim, na percepção de Souza (1998), a falta de debate teórico também influencia as visões sobre AP, uma vez que é a teoria que orienta o olhar das pesquisas realizadas. Cabe lembrar que o caráter multiteórico da

AP também deva ser considerado e poderia levar, como argumenta, a um debate profícuo sobre as teorias tidas como opostas, o que fomenta o uso da pesquisa empírica para compreensão dos fenômenos. É interessante notar que a autora apresenta abordagens da Ciência Política que poderiam ser utilizadas pela AP, e torna clara, mais uma vez, não apenas a proximidade das áreas, mas a associação metodológica realizada pela comunidade científica. Evidencia-se também que diante da dificuldade em encontrar teorias de AP, o caminho mais natural parece ser recorrer às teorias das Ciências Políticas – sem a pretensão de esgotar a listagem de teorias existentes, a autora citou análise correlata, análise behaviorista, análise institucional, análise do processo, análise da decisão e análise de impacto, escolha racional, o incrementalismo, o ciclo da política (*policy cycle*), análise de sistemas, política da burocracia (*bureaucratic politics*), processo organizacional, escolha pública, o neocorporativismo, o *keynesianismo* e o novo institucionalismo – o que evidencia o amplo cabedal teórico existente na CP, em contraponto à dificuldade em AP em produzir teorias.

Por fim, novamente vale salientar a dificuldade em realizar pesquisa e produzir teorias em AP, como pode ser visto em Souza (1998), que com base em White e Adams (1994) afirma:

(...) o conhecimento e desenvolvimento de teorias na administração pública devem ocorrer de várias formas, incluindo teste de hipóteses, estudos de caso, análise de processos administrativos e de políticas públicas, interpretação histórica, argumentos dedutivos, crítica filosófica e reflexões pessoais sobre experiências administrativas (SOUZA, 1998, p. 59).

A Figura 7 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 7 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 1990

Contexto	Eleições Diretas		Impeachment			Governo FHC				
Marcos	Interrupção RSP				Retomada RSP	Reforma do Estado		Incorporação dos trabalhos do EnAnpad Criação do CGPC		
Período	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Crítica à racionalidade instrumental (Tenório, 1990; Tenório, 1993; Pizza Junior, 1994; Carneiro, 1995) ■ Constante importação de metodologias e necessidade de adaptação de conceitos (Serva, 1990; Campos, 1990) ■ Deslocamento teoria e prática (Serva, 1990; Cavalcanti, 1991) <ul style="list-style-type: none"> ■ Conceito de Gestão Pública Integrada (Cavalcanti, 1991) ■ Conceito de Administração Política (Santos e Ribeiro, 1993) ■ Conceito de governança (Melo, 1996; Rua, 1997) ■ Na falta de teoria, empresta-se abordagem da CP (Viana, 1996; Kaufman, 1998; Souza, 1998) ■ Conceito de gestão social (Tenório, 1998) 									
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participação como estratégia de ação (Kliksberg, 1993; Tenório, 1998) <ul style="list-style-type: none"> ■ Novas ferramentas para gestor contemporâneo (Kliksberg, 1994; Todorov, 1994; Penengo, 1997; Dror, 1997) ■ Importância das escolas de governo (Santos e Brito, 1995) ■ Técnicas gerenciais com visão empresarial (Aragão, 1997) ■ Modelos tipo-ideais (Martins, 1997) 									
Prática	<ul style="list-style-type: none"> ■ Deslocamento teoria e prática (Serva, 1990). <ul style="list-style-type: none"> ■ Desarmonia entre treinamento e planejamento (Pizza Junior, 1991). ■ Espaço para inovação – nova relação com sociedade (Pinho e Santana, 1998; Tenório e Rozenberg, 1997) <ul style="list-style-type: none"> ■ Dificuldade no novo ambiente de governança (Rua, 1997) ■ Adequação ao novo formato de Estado (Behn, 1998) 									
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Como lidar com as novas complexidades contemporâneas a partir das mesmas estruturas? ■ Quais teorias orientam a pesquisa e a ação da AP? ■ As práticas inovadoras surgem por conta da ineficiência das técnicas gerenciais? 									

Fonte: elaborada pelos autores

Década de 2000

A década de 2000 representa importantes avanços na perspectiva da consolidação do campo da AP, de modo que é possível detectar quatro revistas com conteúdo voltados exclusivamente, ou quase que exclusivamente, para o campo, como as já tradicionais Revista do Serviço Público e Revista de Administração Pública, ao lado do periódico Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, que a partir desse momento deixa de publicar apenas análises e relatos referentes aos ciclos de premiação e passa a publicar outros artigos pertinentes ao campo, somados ao Cadernos Ebape.br, o que revitaliza um projeto que já na década de 1950 trazia discussões sobre AP a partir do Cadernos de Administração Pública. Ademais, o campo ganha maior relevância nos eventos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração, de modo que não apenas suas temáticas são discutidas anualmente nos eventos denominados EnANPAD, mas como em 2004 é criado o Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG), que reúne bienalmente os interessados na discussão dessa divisão temática da associação.

Ao mesmo tempo em que os temas da AP ganham maior relevância para a comunidade científica, nesse período os cursos de graduação de AP e áreas afins também proliferam, movimento muito impulsionado pela demanda de profissionalização e as diversas transformações ocorridas no ambiente da gestão pública brasileira (COELHO, 2008), que assim caracterizam não apenas o crescimento do campo de ensino, mas também a valorização de profissionais voltados ao setor público. Tais fatos ajudam a caracterizar a década de 2000, momento no qual o Estado dá continuidade às transformações iniciadas no movimento reformista de 1995, constituído legalmente em 1998, em busca de maior capacitação e atendimento das demandas cidadãos postas na Constituição de 1988.

Entretanto, apesar do crescimento vertiginoso do campo nessa década, quando, analisado o volume de publicações, são poucos os

estudos com análises teóricas sobre a AP⁴ que se registram, de modo que a maior parte desses se dedica a analisar e apresentar as teorias norteadoras do gerencialismo, que evidencia, inclusive, a orientação instrumental do período.

Coutinho (2000), por exemplo, ao realizar uma análise teórica-conceitual das ações de atendimento ao cidadão, salienta que o início das ideias de serviços voltados ao atendimento da sociedade surge a partir do final da década de 1980, com orientações da OCDE, e que se desenvolvem nos anos de 1990 com os ideais gerencialistas, de modo que:

Nesse sentido, o foco no cidadão na administração pública, assim como todo o modelo gerencial, teve inicialmente grande influência de uma mentalidade do mercado, passando a adotar técnicas e métodos da administração de empresas. Essa abordagem tem tido um impacto tão grande nas organizações públicas, que o primeiro passo geralmente tem sido identificar quem é o cliente, compreendido como as pessoas que usufruem dos serviços públicos (COUTINHO, 2000, p. 42).

Tais visões passam por um processo de amadurecimento e compreensão por parte da própria AP, ao passo que se busca conciliar a importância de critérios como eficiência com valores democráticos, na tentativa de compreender o cidadão de maneira plena. Claramente tais orientações moldam o modo como o setor público enxerga e se relaciona com o cidadão, o que tem impacto nas estratégias e instrumentos necessários para as organizações públicas colocarem em prática os ideais de foco no cidadão.

⁴ É possível verificar ao longo da década, nos diversos meios de comunicação científica selecionados, uma série de artigos teóricos, mas já direcionando estudos para suas visões para áreas específicas, como por exemplo o campo de estudos organizacionais e políticas públicas, sendo poucos os que analisam especificamente o campo da AP

Fica claro, portanto, que os elementos norteadores das ações gerenciais seguem a forma de prescrições para mudanças, conforme apresentam Jones e Thompson (2000), que elencam as contribuições de Osborne e Gaebler, a partir da constituição do guia para inovação e mudança, composto a partir de cinco fatores: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceituação. Constituem-se assim os cinco “R” da nova gerência pública, que vislumbram um governo com foco no cidadão, que responda às demandas e busque a constante eficiência e efetividade nas ações. As propostas orientam também tecnicamente a burocracia, uma vez que fornecem ferramentas para aplicação, tais como: análise de custos, sistemas de informação, *benchmarking*, planejamento estratégico, definição de custos e metas, responsabilização, mecanismos de punição e incentivo, modelos de aprendizagem, entre outros.

Esse é um dos modos de se enxergar o gerencialismo; segundo Mendes e Teixeira (2000), o novo gerencialismo é compreendido de diferentes formas, a partir de distintos autores. Por exemplo, para Barzelay e Armajani (1992, *apud* MENDES; TEIXEIRA, 2000), a Nova Administração Pública (NAP) é um movimento pós-burocrático; para Osborne e Glaeber (1994, *apud* MENDES; TEIXEIRA, 2000) é reinventar o governo, conforme as prescrições apresentadas anteriormente. Já para Clarke e Newman (1997, *apud* MENDES; TEIXEIRA, 2000), tem relação com o novo institucionalismo, de modo que “corresponde ao modo como uma instituição é incorporada em estruturas e processos organizacionais” (MENDES; TEIXEIRA, 2000, p. 03). Outra análise pode ser obtida a partir de Hughes (1998 *apud* MENDES; TEIXEIRA, 2000), para quem o gerencialismo deriva da Teoria de Escolha Pública, ao adotar a visão de políticas públicas abordada por economistas.

Já Seabra (2001) enxerga a NAP a partir da Teoria dos Sistemas, ao observar o ambiente, os processos e os resultados das organizações públicas. A constatação é de que “o problema é que esses movimentos de reformas não seguiram o mesmo padrão em todos os lugares no mundo. Ao contrário, eles tomaram formas diferentes, de acordo com o contexto

particular de cada país” (SEABRA, 2001, p. 24); assim, o autor revela uma preocupação em relação às prescrições e adoções em sistemas distintos. Vale frisar que, no caso brasileiro, o movimento ganha corpo a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado, no caminho da escola da nova economia institucional e o gerencialismo (técnicas para eficiência e eficácia).

De qualquer modo, em um caráter mais pragmático, a NAP pode ser enxergada pela ótica de Ferlie *et al.* (1996), conforme apresenta Guimarães (2000), e que pode ser definida em quatro modelos de gestão que, sinteticamente, são: i) impulso para eficiência, com foco na eficiência e no controle de custos; ii) *downsizing* e descentralização, com maior flexibilidade e descentralização das responsabilidades e funções; iii) busca de excelência, com a valorização dos aspectos humanos, rejeição do foco exacerbado na eficiência e preocupação com as mudanças e inovações; e iv) orientação para o serviço público, com foco na qualidade dos serviços e apoio em técnicas gerenciais de organizações privadas, ao mesmo tempo em que valoriza a participação social nos processos.

Ou seja, a partir dos modelos de Ferlie *et al.* (1996), bem como das considerações de Coutinho (2000), Osborne e Glaeber (1994) e Seabra (2001), fica clara a mudança de paradigmas da AP, que impactam diretamente como tais modelos enxergam a prestação de serviços ao cidadão. No caso brasileiro, a inclinação ao novo paradigma fica clara a partir da nova face do Estado após as transformações reformistas de 1995, o que demanda mudanças nas ações administrativas, conforme Bresser-Pereira (2001):

Na administração pública burocrática, as principais preocupações em matéria de governança eram aquelas ligadas à ordem social e à eficácia administrativa. No novo Estado que está surgindo, supõe-se que a estabilidade política e a eficácia do Estado na aplicação da lei tenham sido razoavelmente alcançadas: as maiores preocupações políticas são agora aquelas que dizem respeito

à responsabilização democrática e à eficiência administrativa — ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência econômica que os mercados asseguram à produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 15).

Assim, com as mudanças de inclinação gerencial e consequente ampliação do escopo de preocupações e atividades governamentais, outras dificuldades se apresentam na busca pela eficiência administrativa em consecução dos objetivos públicos. Um dos grandes dilemas dessa visão é apresentado por Amorim (2000), que questiona o difícil desafio de se construir um Estado ético e democrático em um ambiente com tendência autoritária, patrimonialista e centralista. Ou seja, como de fato transformar as estruturas e entregar bons serviços à sociedade enquanto alguns problemas históricos influenciam negativamente as perspectivas de ação. Evidencia-se que tal questão não pode ser respondida por prescrições gerenciais, o que demanda uma abordagem ética, e assim reconhecem os limites e eventos históricos que nos constituem, ao criar caminhos para uma ética balizada por valores como equidade, justiça, liberdade e *accountability*.

Aliás, cabe notar que a inclusão da perspectiva gerencial, que almeja a eficiência, traz consequências não apenas para o âmbito ético, como destaca Amorim (2000), mas para a própria delimitação jurídica. Modesto (2000) relata essa questão e adota a ótica das Ciências Jurídicas, que, diante das alterações na CF de 1988 impostas pela EC nº 19 de 1998, exigem a delimitação do que é o princípio constitucional de eficiência, definindo-o como:

(...) a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que

lhes forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público (MODESTO, 2000, p. 114).

Fora a exigência pela compreensão de novas terminologias e aplicabilidade na esfera pública, é importante salientar também a importância da continuidade do modelo burocrático, mesmo diante da “nova realidade” da NAP. Azevedo e Loureiro (2003), por exemplo, defendem que não se pode abandonar completamente o modelo burocrático, já que ele é essencial para a AP, e devem ser preservados princípios, tais como legalidade, impessoalidade e universalidade, que orientam a ação governamental. Ao mesmo tempo, junta-se a perspectiva gerencial, com foco no cidadão e flexibilidade de processos para melhoria dos resultados. Como salientam:

(...) é tão necessário quanto possível flexibilizar e aperfeiçoar processos por meio de soluções inteligentes e criativas, que, simultaneamente, os tornem mais eficientes e concretizem os princípios burocráticos, evitando que valores fundamentais da democracia sejam sacrificados (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 57).

Nessa toada, é pertinente a compreensão de que a ação burocrática realizada no âmbito de um Estado democrático de direito impõe o fato de que os burocratas “não apenas administram, mas participam junto com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers* (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981)” (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003, p. 48). Essa constatação tem implicação direta na técnica e prática da AP, uma vez que se ampliam os atores que influenciam os rumos das políticas públicas. De qualquer modo, o que se percebe nos novos modelos organizacionais são conceitos teóricos distintos do modelo weberiano, e alteram a forma de compreender as organizações, o trabalho, o papel dos indivíduos e os resultados organizacionais. Denota-

se, nesse sentido, a percepção de uma organização mais orgânica, seguindo a perspectiva da Vasconcelos:

(...) a ideia de uma organização pós-burocrática real cumprindo integralmente todos os requisitos de autonomia, aprendizagem, flexibilidade, confiança, diálogo não será viável, a não ser que se redefina um critério de legitimidade sobre o qual ela repousará. Isso implica compreender como se dão os processos de institucionalização do carisma, as dinâmicas de liderança, motivação, comprometimento e trabalho em grupo de uma forma mais profunda, uma vez que esses elementos, periféricos para o modelo burocrático, são absolutamente centrais para o funcionamento dos enclaves pós-burocráticos que os flexibilizam no contexto do capitalismo moderno. (VASCONCELOS, 2004, p. 217).

Desse modo, ainda que haja dificuldades em compreender o que são as organizações orgânicas nessa realidade pós-burocrática, emerge a compreensão de organizações como sistemas mais complexos, como argumentam Silva e Rabelo (2003), e até mesmo o fomento à utilização da perspectiva pós-moderna na utilização da interpretação da AP, como em Catlaw (2003) e Smullen (2003). Fica evidente, assim como nos outros períodos analisados, a dificuldade em compreender a AP, seja do ponto de vista teórico-conceitual, seja a ação de suas organizações em um ambiente com cada vez mais perturbação e influência externa.

Diante dessa antiga realidade que assola o campo, Salm e Menegasso (2009) propõem uma reconceituação da AP e destacam, sobretudo, seus problemas epistemológicos:

A crítica que esses modelos vêm sofrendo também está relacionada com essas bases epistemológicas. Assim, a velha administração pública, com a sua impessoalidade e forma de dominação, é vista como ineficiente e de elevado custo (KETLL, 2000), enquanto a nova

gestão pública, ancorada no mercado, é criticada por descaracterizar a esfera pública e a democracia (SPICER, 2004; BATTISTELLI; RICOTA, 2005; POTOSKI; PRAKASH, 2004; VENTRISS, 2002) (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 01).

A partir de então, com base na Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, os autores utilizam as concepções de ser humano e de sociedade, mercado e organizações, para assim incluir na concepção do que é AP as ideias da existência de “um ser humano atuante na esfera pública como provedor de serviços públicos” e de “organizações sociais como instituições aquém do governo e do estado, capazes de produzir o bem público para o cidadão e para a sociedade”, considerando, portanto, que a AP é “um conjunto de conhecimentos e de estratégias em ação para prover os serviços públicos – bem comum – para o ser humano, considerado em suas múltiplas dimensões e como cidadão partícipe de uma sociedade multicêntrica articulada politicamente” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 04),

Reside nessa concepção a ideia da coprodução do bem público, que pode ocorrer a partir de organizações burocráticas com gestão participativa, organizações sociais, comunidade engajadas, empresas – a partir das ações de responsabilidade social – e dos cidadãos. Assim, buscam ampliar os elementos constituintes dessa produção de bens públicos, que muitas vezes são ignorados pela AP. Essa nova concepção apresentada por Salm e Menegasso (2009) dialoga com os ideais do novo serviço público, apresentado por Denhardt e Denhardt (2000), fundamentados em visões democráticas e nos ideais de construção do interesse público, como destaca Andion (2009). A autora, ao identificar os paradigmas teóricos presentes no campo da AP nas quatro grandes correntes de AP (estadocêntrica, pluralista, NAP e do novo serviço público), relata que:

A partir da análise dessas correntes, pode-se concluir o predomínio do paradigma funcionalista cujas concepções embasam os pressupostos das correntes dominantes no campo da administração pública

brasileira: a corrente Estadocêntrica e a Nova Administração pública. Os trabalhos e autores dessas correntes enfatizam uma concepção harmônica e sincrônica dos sistemas sociais, com vistas a conceber um estado de coisas ordenado e regulado (SÉGUIN e CHANLAT, 1992). A ação do Estado e dos gestores públicos é então confundida com a ação administrativa tradicional entendida como “modalidade de ação social, [típica das organizações formais], dotada de racionalidade funcional e que supõe que estejam seus agentes, enquanto a exercem, sob a vigência predominante da ética da responsabilidade” (RAMOS, 1966, p.47). Os administradores públicos são então avaliados pela sua contribuição para a ampliação do desempenho e para a consecução dos objetivos organizacionais. Neste paradigma, são isoladas as questões subjetivas (ligadas à ética da convicção) e, portanto, os aspectos referentes à política enquanto campo de embate de valores. O administrador público tem que se manter distante da política, atuando como um “técnico especialista” na visão Estadocêntrica ou como um executivo empreendedor na visão da NAP (ANDION, 2009, p. 12).

A afirmação de Andion (2009) possibilita compreender que, do ponto de vista prático da gestão, demandam-se as mesmas coisas como produto da AP, seja no início do século, seja agora. Aliás, é possível estabelecer um paralelo entre tal análise com a constatação de Secchi (2009), de que, a partir do estudo sobre os modelos organizacionais de AP – burocrático, gerencial, governo empreendedor e governança pública – não há, necessariamente, a materialização dos discursos de transformação em mudanças efetivas na AP, de modo que as mudanças de modelos organizacionais muitas vezes assumem mais a configuração de ações simbólicas, voltadas para mudança de percepção em relação ao desempenho governamental, do que reais mudanças na prática governamental.

Toda essa problemática é percebida no desenvolvimento das ações ao longo dos anos. Não por acaso, os 200 anos de reformas no Brasil (COSTA, 2008) não foram suficientes para transformar os aspectos técnicos e práticos do campo da AP, apesar da constante percepção de suas dificuldades. Nos anos 2000 a constatação da necessidade de transformação vem acompanhada da importância de lideranças para lidar com a globalização, a nova governança e a constante necessidade de capacitação, como se depreende de Smith (2003). Dentro dessa realidade, Madureira destaca a importância da formação dos administradores públicos, de modo a ser necessária uma formação continuada alinhada com as constantes mudanças organizacionais, que se dá não apenas pela aprendizagem de novas técnicas, mas também pela compreensão e melhor leitura das novas realidades: “com efeito, mais do que a aprendizagem técnica, o novo contexto, em que a mudança é permanente, exige comportamentos flexíveis e consentâneos com a realidade” (MADUREIRA, 2005, p. 1131).

Nesse contexto, nesse período fica evidente a importância da Enap, destacada por Pacheco (2002), cuja missão é a profissionalização dos dirigentes, além de embutir novos valores nas estruturas administrativas, de forma a auxiliá-las a superar a cultura burocrática e alcançar um perfil de administração gerencial, voltada para o cidadão e permeada por valores republicanos. Desse modo, suas funções não são apenas de treinamento e capacitação iniciais, mas possuem uma demanda para permanentemente “apoiar os atuais quadros dirigentes e técnicos para os novos desafios do setor público” (PACHECO, 2002, p. 76). É sob tais pressupostos que nesse momento também se destaca a importância da carreira de EPPGG e dos cursos de formação, que, segundo Ferrarezi e Zimbrão, possibilitam “o perfil generalista e as poli competências na formação do EPPGG, a fim de permitir ao profissional visão abrangente, sistêmica e integrada dos complexos problemas da administração pública e instrumentos para a ação e integração generalizada no aparato estatal” (FERRAREZI; SILVA, 2006, p. 78).

Entretanto, apesar das boas ações disseminadas pelas escolas de governo e pelos cursos de capacitação profissional, resgata-se, novamente, o questionamento sobre o perfil do novo gerente supostamente concebido a partir do modelo gerencial. Segundo Junquilha:

Pode-se afirmar que a administração pública gerencial ancorada nos pressupostos da nova gestão pública, tendo como uma de suas plataformas de base a substituição do perfil denominado administrador burocrático por aquele identificado como “novo gerente” enquadra-se no plano da objetividade, isto é, concebe um perfil gerencial voltado à racionalidade, à competição, ao sucesso, enfatizando um tipo ideal de gerente impregnado por uma “obsessão pela eficácia, pelo desempenho, pela produtividade, pelo rendimento a curto prazo” (Davel e Vergara, 2001:39) ou ainda, nas palavras de Du Gay (1996a), um empreendedor de si mesmo (self entrepreneur) e atento ao mercado (JUNQUILHO, 2004, p. 144).

Assim, percebe-se que o movimento gerencialista traz uma crítica à burocracia e embute uma ideia de um novo gerente, mas ao mesmo tempo se esquece a dimensão subjetiva presente no desempenho dessas funções. Para o autor, se desenvolve então a figura do gerente caboclo, que mantém os traços da cultura nacional, a partir de relações estabelecidas com i) boa vizinhança, visando à cooperação e ao bom convívio; ii) o sincretismo casa/rua, sem a clara distinção das relações e a visão de organizações como segunda casa; iii) o controle cordial, ao utilizar as relações de afetividade como instrumento de controle, haja vista a dificuldade em estabelecer controle impessoal; iv) a contemporização, que propicia intransigências cotidianas; v) o plantador de coco, que busca resultados no curto prazo, com dificuldades de planejamento; vi) o faz-de-conta, sem a definição clara de metas e regras de fato aplicadas; vii), o manda chuva, que mantém relações baseadas em autoritarismo e hierarquização; e viii) o dar a volta por cima, que lança mão de recursos

informais para escapar de dificuldades impostas pelo conjunto de normas e regras. Assim, sem a pretensão de generalizar, o autor destaca que a figura do gerente caboclo aponta para um perfil híbrido entre o administrador burocrata e o novo gerente, que é fruto do histórico cultural e manifesta-se a partir de suas ações nas organizações públicas. Ou seja, o modelo gerencialista não necessariamente produz um profissional que age tecnicamente estritamente seguindo tais ideais, justamente porque o seu cotidiano é permeado de interferências históricas que impactam nas suas práticas.

Ainda assim, faz-se importante destacar que, tal como advertiu Junquillo (2004), essa visão não pode ser generalizada, uma vez que artigos como o de Pinho (2004) revelam uma série de ações empreendidas por gestores que, diante dos problemas municipais, promovem inovações, fogem do tradicionalismo e rompem barreiras na relação Estado e sociedade.

Nesse sentido, fica claro que os movimentos reformistas não necessariamente promovem as mudanças esperadas na ação governamental – ainda que caiba lembrar que não é foco deste estudo analisar o papel e as ações dos burocratas –, tampouco as análises teóricas dão conta de interpretar plenamente as diversas perspectivas da AP. Ademais, tal dificuldade abre espaço para o surgimento de outros movimentos interpretativos sobre as ocorrências na AP, como o movimento sobre administração política, conceituado por Santos (2001).

Paula (2002), ao apresentar importantes considerações sobre Teoria Administrativa, resgata Tragtemberg para salientar quatro premissas importantes:

(...) as teorias administrativas são produto das formações socioeconômicas de um determinado contexto histórico, de modo que são extremamente dinâmicas na sua potencialidade de se adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista e regulação social vigentes;

(...) as teorias administrativas se expressam de duas maneiras — ideologicamente, ao se manifestarem como ideias eficientes e destituídas de historicidade, que recorrem a disfarces mais ou menos conscientes para esconder a verdadeira natureza da situação, e operacionalmente, ao constituírem práticas, técnicas e intervenções consistentes com estas ideias;

(...) as teorias administrativas são adaptativas, mas obedecem a um princípio genético, a uma herança cumulativa a partir da qual são criadas e reelaboradas;

(...) a burocracia é o aparelho ideológico que congrega as teorias administrativas e também é produto e reflexo do contexto histórico e socioeconômico no qual está inserida; assim, para identificar a burocracia na estrutura da empresa, é preciso transcender o hábito de caracterizá-la a partir do tipo ideal weberiano, para interpretá-la como um fenômeno historicamente situado e uma forma de dominação (PAULA, 2002, p. 128-129).

Complementarmente, cabe destacar a crítica ampliada para a área de administração feita por Cardoso e Serralvo (2009), que advertem:

Perdeu-se de tal maneira o sentido da transdisciplinaridade e dos procedimentos plurais na produção científica e no fazer pedagógico, que as afirmações “isso não é da minha área” e “esse não é do meu campo” tornaram-se um mote aceitável e tolerável nas lides acadêmicas. De alguma maneira, muitos se perderam nos vícios das metáforas “área” e “campo”, como se fosse possível ser um bom teórico de administração entendendo somente de administração (CARDOSO; SERRALVO, 2009, p. 53).

Ou seja, tanto no campo da AP, como na área de administração como um todo, ainda se carece de uma real transdisciplinaridade, que

compreenda os objetos da administração de maneira plural. Assim, a discussão iniciada em meados do século 20 sobre a importância de outras disciplinas para o campo da AP permanece atual, e transparece um problema ainda não resolvido.

A Figura 8 sistematiza as ocorrências do período, bem como a relação com o desenvolvimento teórico, técnico e prático da AP.

Figura 8 – Contexto, facetas e desafios do campo da AP – década de 2000

Contexto	Governo FHC					Governo Lula					
	Estabilização econômica e reformas estruturais					Profusão de políticas sociais					
Marcos				Criação do Cadernos EBAPE.BR	Criação do EnAPG						
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Teoria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Foco teórico-conceitual gerencialista (Coutinho, 2000; Jones e Thompson, 2000; Mendes e Teixeira, 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Teoria dos sistemas e importância do contexto (Seabra, 2001) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dificuldades das teorias administrativas (Paula, 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Coexistência de modelos de AP (Loureiro, 2003; Secchi, 2009) ■ Organizações orgânicas e complexas (Silva e Rebelo, 2003; Vasconcelos, 2004) 				<ul style="list-style-type: none"> ■ Co-produção do bem público (Slam e Menegasso, 2006) 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Predomínio do paradigma funcionalista na AP (Andion, 2009) 	
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Técnicas para foco no cidadão (Coutinho, 2000) ■ Eficiência, eficácia, controle, descentralização e participação (Jones e Thompson, 2000; Guimarães, 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsabilização e caráter público (Bresser-Pereira, 2001) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacitação e formação continuada (Pacheco, 2002; Smith, 2003; Madureira, 2005) 			<ul style="list-style-type: none"> ■ Disseminação de cursos de AP (Coelho, 2008) 					
Prática	<ul style="list-style-type: none"> ■ Burocratas como tomadores de decisão (Loureiro, 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gerente caboclo (Junquillo, 2004) ■ Gestores inovadores (Pinho, 2004) 								<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação de técnico especialista e/ou executivo empreendedor (Andion, 2009) 	
Desafios e dilemas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Persistente dificuldade em conceituar AP ■ Prescrição gerencial ou inovação pública? ■ Conciliação entre eficiência, eficácia e efetividade 										

Fonte: elaborada pelos autores

Panorama geral do campo da administração pública

A análise de forma integrada dos oito períodos apresentada propicia a reflexão de maneira condensada sobre as variáveis analisadas. Nesse sentido, ainda imbuídas pela lente epistemológica norteadora deste livro, foram traçadas algumas considerações sistematizadas sobre as características da AP brasileira, que refletem sobre seu desenvolvimento e seus desafios. O intento aqui não é recapitular o que cada linha do tempo já expressa, mas sim fornecer um panorama mais geral e direcionado sobre os pontos que se complementam.

Sobre o desenvolvimento do campo do conhecimento em AP no Brasil, fica clara a inclinação essencialmente pragmática já nas percepções iniciais sobre as problemáticas existentes e suas possíveis soluções. Assim, a grande demanda por instrumentos profissionalizantes que marca o final do século 19 e início do século 20 é suprida justamente pelos modelos já existentes e implementados no contexto internacional, ainda que tais soluções não se adequem plenamente às necessidades. Ao se traduzir esses fatos para a realidade, nesse momento é possível afirmar que ao mesmo tempo em que a necessidade de se padronizar as escalas de vencimento e as funções dos funcionários públicos é suprida pela promulgação de leis e operacionalização de ferramentais de cunho racionalista, os manuais de orientação para ação dos servidores não são necessariamente seguidos à risca, mesmo que tais servidores agora estejam sob um regime no qual se busca o combate à ineficiência e ao favorecimento político e busque a tecnicidade, conforme Amaral (1937), Berquó (1937, 1938), Berlink (1939) e Cerqueira (1949).

Em suma, vive-se um contexto de mudança sem uma base teórica própria e fundamentada em preceitos da AP, tampouco da visão especificamente nacional sobre quais seriam os ideais de uma AP brasileira. Do resgate dos pressupostos da Teoria P, de que os acontecimentos resultam do “jogo de fatores objetivos e opções humanas” (RAMOS, 1983a, p. 54), cabe recordar o contexto centralizador e autoritário vivido no período da

implementação das primeiras reformas na AP brasileira que promoveram os ideais racionalizantes e meritocráticos na estrutura administrativa; com os objetivos da emergência de uma política industrial e um processo de planejamento público, as escolhas desse período satisfazem as preferências governistas e também estão atreladas a antigos paradigmas relacionados ao que é ou não é moderno, e tomam como base ações desenvolvidas em outros contextos. O foco nas estruturas burocráticas e na função de administração do governo remetem claramente às posições apresentadas pela comunidade internacional até meados da década de 1940, como em Wilson (1987), Goodnow (1900), Weber (1922), White (1926) e Gulick (1937).

Entretanto, apesar da influência clara da comunidade internacional nas percepções nacionais, percebe-se já nas décadas de 1940 e 1950 a emergência de constatações aplicadas ao Brasil sobre as características da AP, sobretudo na perspectiva teórica. A crítica de Ramos (1946) aos princípios da administração e as discussões sobre a diferença entre Ciências Administrativas e Jurídicas (CAVALCANTI, 1940b; FRANKE, 1940) são exemplos de uma visão mais particular das problemáticas brasileiras, que surgem justamente a partir do surgimento de espaços para discussão e debate científico, como a RSP e o Cadernos de Administração Pública, e os ambientes institucionais, como o Dasp e a FGV.

Não se pretende afirmar que a comunidade científica é expressiva, mas tampouco se afirma ser ela isolada do restante de pesquisadores internacionais; os intercâmbios e a forte presença brasileira em congressos internacionais evidenciam a proximidade com os grupos estrangeiros. Novamente, o contexto desse momento releva tal situação, por exemplo a partir do alinhamento do Brasil com os EUA, da criação da ONU e da criação da Cepal. Ou seja, em um ambiente de aproximação e forte influência internacional no desenvolvimento das ações brasileiras, sobretudo nos aspectos técnicos com treinamentos, normatizações e foco no planejamento (LOPES, 1945; PERSON, 1946; RODRIGUES, 1950; SOMBRA, 1950; VALLE, 1952), registra-se também a emergência de

um pensamento sobre as realidades brasileiras, como pode ser visto em Ramos (1945), Aragão (1951), Martins (1952) e Pinto (1955). Neste sentido, ao mesmo tempo em que a comunidade está em busca de uma literatura mais condizente com a realidade nacional, também se apreende a preocupação em caracterizar a proximidade da AP com outras áreas, como Ciência Política e Sociologia. Nesse último ponto, a aproximação com o movimento já iniciado pela comunidade internacional em incorporar outros campos juntamente com a AP e ao mesmo tempo caracterizar suas especificidades é verificada (APPLEBY, 1945; DAHL, 1947; WALDO, 1948).

Assim, na metade do século 20, após introduzir ideais racionalizantes e incorporar a visão tecnicista na AP brasileira, o pensamento acerca do que é AP e sua relação com outras áreas começa a surgir, bem como algumas críticas aos modelos adotados. Fato é que, superados os primeiros momentos reformistas, os anos de 1940 e 1950 revelam um grande foco no treinamento e na capacitação via Dasp sem que, de fato, a ineficiência administrativa constatada anteriormente tenha sido superada. Obviamente que mudanças ocorreram, como a melhoria na forma de ingresso e progressão das carreiras, mas o alto formalismo e elementos de ficção administrativa tornam claro que a adoção do modelo tecnicista por si só não produz os resultados esperados. A busca pela compreensão do suporte de outras áreas do conhecimento e a atenção dada às especificidades da AP são sinais da busca pelas razões dos fracassos do modelo, que é colocado em prática ao longo dos anos em que o país demandava grandes planejamentos e implementações, haja vista o caráter desenvolvimentista adotado desde Vargas, passando por Dutra e Juscelino. Nesse momento, a percepção de que as teorias são inócuas (MARTINS, 1950; SILVA, 1951) configura justamente o reflexo da frustração da crença de que os acontecimentos seguiriam um curso natural; ou seja, que a tecnicidade, a capacitação e as mudanças estruturais promoveriam as mudanças esperadas. Como ressalta-se via Teoria P, o curso dos acontecimentos não é linear, e existem outras circunstâncias que interferem nos processos; já nesse momento, Silva (1959) destaca a importância dos aspectos políticos e culturais para o desenvolvimento da

AP, sendo esses, claramente, fatores que afastam a efetiva concretização das mudanças esperadas.

Aliás, o impacto de fatores políticos e culturais no desenvolvimento da AP fica bem claro durante as décadas de 1960 e 1970, momentos de maior autoritarismo político e conseqüentes transformações nas estruturas burocráticas. Nesse sentido, as tentativas do regime militar em criar uma classe tecnocrática de burocratas, com visão altamente especializada e distante da política, esbarraram em elementos que dificultam a profissionalização da área desde a constatação das ineficiências, no final do século 19: os dilemas culturais e políticos inerentes ao campo. Desse modo, apesar das tentativas de capacitação, direcionamento das disciplinas, ampliação das competências dos administradores e dos variados estímulos para criação de uma nova elite burocrática, como pode ser visto em Lopes (1960; 1970), Souza (1967), Motta (1972), Schwartzman (1976), Jatoba (1971) e Silva (1961), os resultados das ações ainda revelam uma grande dificuldade em eliminar os favorecimentos, a acomodação e a ineficiência, ou seja, os velhos problemas burocráticos, debatidos por Rood e Sherwood (1968), Gioberson (1969), Abreu (1969), Lopes (1970) e Bavu (1974).

Entretanto, ao mesmo tempo em que as dificuldades de forjar uma nova burocracia são frustradas, é possível destacar aspectos positivos nesse momento, como a profusão de textos que se dedicam a compreender a AP em uma perspectiva mais teórica, como foco na análise de aspectos como i) o resgatar o debate sobre a área como ciência (ALEXANDRIS, 1963); ii) os aspectos comportamentais da AP (JAMESON, 1960); iii) as preocupações metodológicas (GOLEMBIEWSKI, 1964; AMATO, 1971; JACÓME, 1975); iv) o caráter multifacetado do campo (FARIA, 1964; SILVA, 1964, 1973; DALAND, 1969; ABREU, 1969; BITTENCOURT, 1967) e v) sua identidade (NASCIMENTO, 1972; MOTTA, 1979). Percebe-se aqui o processo de amadurecimento do campo no Brasil que, a partir da consolidação de importantes instituições de ensino e pesquisa, bem como a ampliação dos canais de divulgação científica –

como a criação da RAP, em 1967 – começa a ampliar o escopo de análise sobre AP, ainda que sem o desenvolvimento de teorias, mas com análises mais aprofundadas sobre as problemáticas que afetam diretamente o campo. Assim, em um processo de questionamento que já fora vivido pela comunidade internacional, a comunidade nacional também incorpora tendências analíticas, como, por exemplo, a incorporação dos aspectos comportamentais, e ao mesmo tempo prescrições para solução dos problemas, como o foco na performance.

Outro aspecto que se evidencia a partir dos anos de 1980 e 1990 é o viés mais crítico dos artigos nacionais; tal criticidade abarca tanto o questionamento sobre racionalidades tratadas na administração (CAMPOS, 1981; KIRKHART; MENDES, 1981; KLEES, 1981; TENÓRIO, 1990; TENÓRIO, 1993; PIZZA JUNIOR, 1994; CARNEIRO, 1995), quanto preocupações já mais antigas, como em relação ao tradicionalismo (VIEIRA; CAMPOS, 1980; MONTEIRO, 1980) e o deslocamento entre teoria e prática (SERVA, 1990; CAVALCANTI, 1991). O amadurecimento da AP se mostra ainda mais incisivo quanto fica clara a percepção de que alguns conceitos precisam ser adaptados para o campo, assim como o fato de que não há uma teoria própria, do que decorre a necessidade de empréstimo da Ciência Política, conforme Kaufman (1998), Viana (1996) e Souza (1998). Nesse momento, começam a surgir também novas percepções sobre conceitos que circundam a esfera da AP, como a gestão pública integrada (CAVALCANTI, 1991) e a gestão social (TENÓRIO, 1998); esta última, aliás, bem alinhada às percepções da Teoria P do desenvolvimento de um modelo de análise e ação bem particular do contexto brasileiro, que enxerga na inovação de gestores locais o potencial de construção de novos modelos de gestão participativas. Em tempo: o tema da participação ganha força desde os anos de 1980, impulsionado também pela ideia de utilização deste elemento como fator estratégico (KLIKSBERG, 1993; TENÓRIO, 1998).

Ademais, nos anos de 1980 e 1990, em meio à turbulência política e transformações do Estado brasileiro, observa-se o fortalecimento das ações de capacitação e treinamento, agora via Enap, e a noção da

importância das carreiras estratégicas. Assim são apreoadas diferentes técnicas de gestão e colocadas em prática os ideais gerencialistas, com o intuito de capacitar gestores e constituir instituições mais propensas a lidar com o novo ambiente de governança apresentado não só no Brasil, mas no mundo, o que coaduna, mais uma vez, com a relação existente entre os movimentos de gestão pública internacionais com o que ocorre no contexto nacional – textos como os de Moe (1987), Hood (1991) e Osborne e Gaebler (1993) são exemplos típicos de artigos estrangeiros que causam impacto e influenciam a agenda nacional.

Entretanto, apesar dos estudos mais aprofundados sobre o campo, do fortalecimento institucional e das novas técnicas empregadas, a consciência de que o emprego de novos ferramentais e alinhamento aos preceitos gerenciais não resolvem os problemas práticos de gestão ficam evidentes. Assim, apesar da ampliação da noção do Estado, com a ideia de governança e dos espaços de inovação na gestão a partir da participação e da profusão de estudos sobre teorias e técnicas de gestão, as velhas angústias em como lidar com a grande complexidade envolvida nos processos e como orientar a ação a partir de pressupostos teóricos ainda persistem no campo.

Essa situação permanece até o final do século 20 e início do século 21, momento em que, apesar da mudança de contexto político, com maior estabilidade econômica e financeira, muitos problemas práticos de gestão permanecem os mesmos. Ou seja, ainda que tenha havido uma melhoria das técnicas, com foco cada vez mais no cidadão (COUTINHO, 2000), que pautou as ações a partir da ética e responsabilização (GUIMARÃES, 2000; BRESSER-PEREIRA, 2001), em um ambiente de crescimento de cursos voltados para o campo de públicas (COELHO, 2008), ainda assim permanecem os problemas burocráticos e dilemas nas ações pragmáticas dos gestores públicos.

Esse cenário ainda mostra as dificuldades conceituais em relação a AP. Ainda que se percebam as dificuldades teóricas (PAULA, 2002) e cada vez mais a importância do contexto e da complexidade organizacional

(SILVA; RABELO, 2003; VASCONCELOS, 2004), ainda há a persistência de um paradigma funcionalista no campo (ANDION, 2009). Assim, mesmo que novas teorias busquem um novo direcionamento e viés interpretativo do campo, como as ideias da co-produção do bem público (SALM; MENEGASSO, 2009) – ou o chamado Novo Serviço Público, de Denhardt e Denhardt (2000) no cenário internacional –, ainda persistem as dificuldades metodológicas e conceituais sobre a AP.

Nesse sentido, a partir de rápido *overview*, percebe-se uma clara evolução no desenvolvimento teórico, técnico e prático do campo, ao mesmo tempo em que há a manutenção de velhos problemas. Por meio da lente epistemológica de Guerreiro Ramos, com vistas a alinhar as ações ao longo do tempo com o contexto e aos processos de escolha realizados, é possível estabelecer algumas proposições:

I. No campo teórico, a escolha inicial em adotar uma base interpretativa internacional advém primeiramente da falta de uma comunidade nacional para desempenhar esse papel. Essa comunidade é forjada ao longo dos anos a partir do relacionamento e intercâmbio com a comunidade internacional, com reflexos diretos na interpretação do campo, o que a leva a adotar medidas análogas em situação distintas. Entretanto, já a partir dos anos de 1950, e mais incisivamente a partir da década de 1970, percebem-se textos mais críticos e que contestam a adoção de teorias e conceitos sem relação com o contexto brasileiro, o que evidencia o questionamento científico pelos autores brasileiros. Assim, apesar de ainda sofrer influências diretas da comunidade internacional, ao longo do tempo desenvolvem-se percepções mais claras sobre AP a partir da comunidade nacional, o que fica mais claro já no final da década de 1980, com a gestão social, e da década de 2000, com a coprodução do bem público. Ou seja, apesar de não se constatar uma profusão de teorias e metodologias de análise de AP ao longo dos anos, com o desenvolvimento da comunidade científica chega-

se a ideias mais nacionais sobre o campo, o que coaduna com a percepção observada em Zwick et al. (2012);

II. No campo técnico o pensamento determinístico é mais claro desde o início da análise. Com a aposta centrada na racionalização como meio para transformação do aparelho burocrático, todas as escolhas subsequentes parecem caminhar para uma situação parecida. A justificativa e importância inicial de estabelecer a padronização nas estruturas burocráticas não necessariamente transformou por completo a administração de ineficiente em eficiente, apesar dos claros obtidos pelo primeiro movimento reformista. Nos períodos subsequentes a aposta em maior capacitação e tecnicidade sempre ganhou atenção governamental e, inclusive, respaldo científico, sendo uma escolha tomada desde o Governo Vargas até o Governo Lula, com óbvias diferenças – ora com apostas na técnica afastada da política, ora na gestão participativa, por exemplo –, mas sempre com vistas a transformar o corpo da AP a partir de novas técnicas. Assim, desde o combate ao filhotismo, das tentativas de criação de elites tecnocráticas, até a percepção da importância de gestores contemporâneos, as escolhas tomadas são no sentido de tentar capacitar o servidor como forma de assim impactar em mudanças no Estado;

III. No campo prático, apesar da evolução teórica e técnica, vislumbram-se situações em que a ação pragmática dos gestores gera cada vez mais tensão e angústias. Da ineficiência por conta do comodismo, da existência dos “burros de carga” do governo, da tentativa de se forjar elites burocráticas, das novidades gerenciais até ao reconhecimento do caráter democrático que deve ser assumido na prática da gestão, muito se constata que, no cotidiano organizacional público, os velhos dilemas ainda persistem. As escolhas realizadas na tentativa de empoderar, treinar, capacitar ou gerar novidades para transformações pragmáticas de gestão

esbarram claramente em aspectos humanos, culturais e políticos que interferem diretamente no “fazer gestão”.

Desse modo, e considerado o contexto como influenciador desses três elementos, afirma-se o desenvolvimento da AP brasileira de maneira não linear. Assim como as teorias não conseguiram oferecer, mesmo após quase um século, um olhar interpretativo completo da AP, as técnicas empregadas não resolveram todos os problemas e sofreram com modismos e análises equivocadas. Como reflexo, na prática de gestão persiste, ainda, a ineficiência quase endêmica, mesmo com mudanças de paradigmas e ferramentais.

Ou seja, se o curso da história fosse linear e as ações previsíveis, o cenário desse grande período analisado seria outro. Frisa-se assim a importância da Teoria P como pressuposto interpretativo, que revela os diversos fatores que influenciam, são influenciados e compõem a história da AP.

CAPÍTULO 4: OBSERVAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Buscou-se neste livro resgatar, de maneira cronológica, aquelas que podem ser consideradas as principais contribuições ao longo de pouco mais de um século de estudos sobre AP no Brasil, e para isso explorou-se todo o período de seu desenvolvimento – desde o momento dicotômico entre administração e política até um mais recente, com a busca por valores públicos para o direcionamento da ação governamental – o que possibilitou enxergar os diversos caminhos percorridos e implicações das visões ao longo do tempo. Pode-se dizer que esse movimento de resgate permitiu não apenas a sistematização do campo do conhecimento da AP de maneira ampliada, mas também a reflexão sobre o seu estado atual e sobre as bases nas quais foram constituídos os pensamentos que dão sustentação ao campo.

Assim, a partir da construção das linhas do tempo – nas quais o contexto, e as facetas teórica, técnica e prática do campo foram relatados – foi possível vislumbrar cada um dos períodos de maneira específica, o que contribui para a compreensão do desenvolvimento do campo década a década, além de fornecer um panorama geral a partir da compreensão em conjunto de todos os momentos relatados, traçando um histórico detalhado e periodizado do campo da AP.

Ressalta-se que a periodização respeitou as definições metodológicas definidas previamente, e não buscou abarcar as ações governamentais desde sua gênese no Brasil, conforme os primeiros relatos do Brasil Colônia, mas sim se debruçar nos relatos científicos a partir dos primeiros artigos da RSP, ainda na década de 1930.

Esse histórico detalhado e periodizado possibilitou, por sua vez, a descrição e análise do campo a partir do contexto e das facetas teórica,

técnica e prática. Nesse sentido, os problemas e dilemas de cada tempo foram evidenciados, e revelaram em linhas gerais que:

I. Apesar do desenvolvimento da comunidade acadêmica, a falta de teorias que norteiem a ação e possibilitem uma interpretação adequada ao campo é um problema recorrente. O constante apoio em outros campos do conhecimento é a saída para a inexistência de uma teoria consistente própria de AP;

II. Os ferramentais técnicos apregoados ao longo dos anos têm como objetivo primordial a instrumentalização dos participantes da AP, com foco no incremento do desempenho das ações, apesar das constantes constatações de que a aposta unicamente na tecnicidade não produz os resultados esperados;

III. No cotidiano das funções públicas o que persiste é a constatação da ineficiência e o descompasso entre o que deve ser feito e como as coisas realmente são. As angústias práticas de gestão não são plenamente amparadas pelas teorias, tampouco pelas técnicas, pois ultrapassam questões de modelos, capacitação e treinamento e abarcam os problemas políticos e culturais da AP.

Ao se relacionar tais constatações com a base teórica desta pesquisa, é possível ressaltar a semelhança das inferências e a importância da reflexão sobre o desenvolvimento e os desafios presentes no campo da AP brasileira. Sobre a dificuldade teórica, por exemplo, Ostron (2008) já chamava atenção para a falta de teorias que conseguissem decodificar o mundo. No caso brasileiro, a escassez de lentes interpretativas que façam esse papel, bem como o constante alinhamento teórico à comunidade internacional ou o amparo irrestrito em outros campos para suporte às especificidades do campo de AP são provas dessa dificuldade. A partir das considerações de Lynn (2008a), é possível inferir então que nossa teoria de AP não consegue cumprir seu papel, uma vez que não consegue reduzir a complexidade da prática administrativa, nem criar modelos para

apoiar a ação, tampouco prever situações e dar suporte para resolução de problemas com a consistência esperada. Como destaca o autor, observa-se assim a descrição de práticas sem a construção de teorias, o que não ajuda a solucionar os problemas mais profundos do campo.

As consequências dos problemas teóricos existentes e relatados desde 1930 até os dias atuais refletem não apenas no modo como os problemas da AP são assimilados, mas também resolvidos, do que decorrem consequências para a tríade teoria, técnica e prática. Pacheco (2003), Souza (1998), Fadul, Silva e Cerqueira (2010) e Corrêa-Silva, Trottmann, Coelho e Sarti (2013) apoiam tal consideração, pois apresentam um cenário no qual a AP apresenta dificuldades de identidade, de delimitação e rigor metodológico. Sem a clareza teórica que decodifica a AP brasileira, bem como modelos próprios e consistentes para apoiar a ação, os problemas de identidade, delimitação e rigor ficam ainda mais evidentes. É possível verificar nessa situação, por exemplo, que, se na década de 1930 não havia clareza teórica sobre o que era AP, na década de 1980 já havia uma profusão de textos sobre o tema, inclusive com fortes críticas às teorias, mas sem que de fato conseguissem propor algo para dar maior suporte teórico para a decodificação do mundo. A falta de teorias em todo esse período, que acaba sendo preenchida pelo suporte de outros campos torna esse processo algo contínuo – a constatação da falta de teorias, a crítica às teorias existentes e a adoção de teorias emprestadas para amparo teórico e metodológico. De um modo ou de outro a replicação de teorias, como apresenta Nef (2010), é realizada, sejam adequadas ou não. De toda sorte, apesar desse problema teórico guardar forte semelhança com os problemas vividos pela comunidade internacional, seja alicerçado nos relatos de Lynn (2008b), que acaba por representar a visão da comunidade americana e europeia, forte influenciadora do pensamento científico da AP, ou nos de Haque (2007) e Brillantes e Fernandez (2013), porta vozes de regiões altamente influenciadas por essa comunidade internacional, essa situação também se manifesta no Brasil.

O importante nesse sentido não é destacar a semelhança do caso brasileiro com outros países, mas sim chamar atenção para o fato de que, apesar da similaridade dos problemas relatados na bibliografia e sistematizados nas linhas do tempo, não é possível generalizar o campo da AP como um todo, justamente porque o contexto importa. Do mesmo modo, como salienta Bachelard (2005), a ciência não pode se deixar atrair pelo particular, nem pelo universal em suas considerações; é por isso que os elementos norteadores desta pesquisa estão ligados ao contexto e à periodização, e consideram o caráter dinâmico e influenciável pelo qual o campo da AP e história andam juntos (LYNN, 2008b). Ou seja, os momentos políticos, a criação das instituições, o surgimento de espaços para debate acadêmico, tudo afeta diretamente como o campo se desenvolve ao longo do tempo.

Nesse sentido, os aspectos técnicos e práticos, ainda que tenham se desenvolvido sem o respaldo teórico suficientemente adequado, mostram-se como tentativas de resolver os problemas latentes relacionados às peculiaridades do país. Assim, desde a tentativa de profissionalização da década de 1930, da aposta na tecnicidade de 1960 até a ampliação do escopo das atividades e reconhecimento estratégico dos gestores já na década de 2000, todos os movimentos têm relação direta com os problemas vividos em cada um dos momentos, bem como as prescrições disponíveis que, supostamente, serviriam de remédio às ineficiências constatadas. Portanto, verifica-se uma relação entre as ferramentas disponíveis e aquilo que era aplicado como solução.

Admitidos os pressupostos de que as dificuldades teóricas são a peça-chave dos problemas do campo, e que tais problemas têm influência direta sobre a técnica e a prática, uma série de problemáticas podem ser afirmadas:

- I. A expansão da comunidade acadêmica de AP no Brasil ocorre tardiamente, se comparada a outros países. Deste modo, por muito tempo o país abraça teorias já desenvolvidas, em vez de

desenvolver lentes conceituais próprias. Apesar de em 1936 ter sido criada a primeira revista voltada para o campo – e esse é um marco importante – é apenas no pós-1995 que a oferta de cursos de graduação em AP se expande (COELHO, 2008), bem como o fortalecimento da pós-graduação. Essa situação tem reflexos diretos na formação do campo e no seu desenvolvimento teórico e, conseqüentemente, na constituição do problema de que muitas visões teóricas não passam pelo crivo da comunidade nacional para verificação de sua relação ou não com o contexto local;

II. As teorias e sua relação com o pensar e agir chegam muitas vezes vagarosamente, de modo que enquanto já se discutia “o porquê o governo é diferente de outras organizações” (APPLEBLY, 2007), no nível nacional ainda se apregoava um modelo de ciências administrativas no cotidiano das organizações públicas, que perdurava esse paradigma (KEINERT, 1994) até meados dos anos 1990. Do mesmo modo ocorre com os ideais de uma Nova Administração Pública, que só chegam no Brasil com o movimento da Reforma de 1995;

III. Se no contexto internacional, sobretudo nos Estados Unidos, a incorporação das teorias próprias de políticas públicas forma um corpo mais consistente no campo, no Brasil a aproximação entre as áreas ocorre já no período mais recente, nas últimas décadas do século 20 (FARAH, 2011). Ou seja, no contexto brasileiro é preciso ainda caracterizar melhor o que é teoria desenvolvida para a AP e identificar marcos e elementos que direcionam a comunidade envolvida no campo. Nesse sentido, estudos como o de Lindblom (2007), Lowi (2007), Lipsky (2007) e Kingdom (2007) figuram mais como teorias de políticas públicas utilizadas pelo campo de AP como um apoio teórico para análise dos temas de seu interesse, do que de fato teorias do campo.

Para além das conjecturas do caso brasileiro, é possível expandir a listagem das problemáticas e descrever situações como:

IV. O baixo alcance das teorias de AP, que tem horizonte temporal médio/curto, haja vista sua capacidade de cumprir o papel da teoria que, conforme Lynn (2008a), seria de reduzir a complexidade, criar modelos e/ou ser útil para compreender as consequências e circunstâncias que envolvem a AP;

V. A falta de teorias desenvolvidas originalmente no campo. Por exemplo: as Ciências Administrativas influenciaram fortemente seus ideais desde uma gestão apolítica até a busca por resultados e reorganização do papel do Estado; as Ciências Políticas têm alcance tanto durante meados do século 20 quanto nos princípios do novo serviço público, que tem como uma de suas bases o *public choice*; as Ciências Políticas e Econômicas influenciam a compreensão do conceito de governança no setor público.

Nessas perspectivas, apesar da grande contribuição das diversas teorias listadas, uma série de problemáticas subjacentes a todo o cabedal teórico revela a grande fragilidade por trás de todos esses elementos.

Assim, apesar da evidente evolução conceitual, destacam-se também os diversos problemas intrínsecos ao campo, que ainda carece de teorias próprias, desenvolvidas com as lentes conceituais da AP e que ajudem a cumprir o papel teórico tão necessário para teóricos e práticos da área.

Nesse sentido, há uma agenda de pesquisa que poder ser percorrida a partir de então, que compreende melhor as dificuldades do campo a partir dessa carência por teorias, o lapso entre a produção dessas teorias ao longo do tempo e sua incorporação no contexto nacional, bem como o quanto das teorias foram/são de fato incorporadas pela comunidade brasileira, tanto no sentido de influenciar o pensamento nacional, quanto

na prática da gestão pública. Esta se configura como uma das limitações deste livro e também como um tópico para ser explorado no futuro.

Ademais, o recorte realizado nos periódicos e eventos também poderia ser ampliado, de forma que estudos específicos sobre burocracia e a literatura específica de campos próximos como Ciência Política e Ciências Econômicas, que são constantemente bases conceituais utilizadas, fossem agregados. Sobre o recorte temporal, vale salientar que desde o ano de 2010 uma série de ações fortaleceram e proporcionaram o desenvolvimento do campo, como a criação da Sociedade Brasileira de Administração Pública, em 2013, a instituição das Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, em 2014, e o fortalecimento da Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas nos últimos anos, evidenciando importantes marcos institucionais para o campo nessa última década não abrangida pela pesquisa. Nessa mesma toada, sugere-se ainda que pesquisas futuras, a partir das linhas do tempo e dos destaques aqui realizados, aprofundem as considerações a partir de entrevistas qualitativas com importantes figuras do campo, a fim de fornecer fatos e dados complementares, bem como relatos de quem vivenciou tais períodos – abrange-se aqui, ao menos, o período compreendido a partir dos meados do século 20.

Cabe destacar ainda que este estudo apresentou uma construção baseada em uma narrativa sobre um histórico da AP, que poderia ter outras versões e resultados a partir das escolhas metodológicas, o que traria novas contribuições para a reflexão sobre a constituição do campo da AP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRANCHES, F. À Margem de um Estudo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 107, n. 2, p. 219 – 231, 1972.

ABRANCHES, S. Estratégia teórico-metodológica de investigação comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 11 – 23, 1977.

ABREU, A. Evolução da Teoria Administrativa e o administrador do futuro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 33 – 71, 1969.

ABRUCIO, F. L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (Orgs), *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010, p. 537-548.

ADAMS, G. B.; BALFOUR, D. L. In the face of administrative evil: finding a basis for ethics in public service. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 566-576.

ALEXANDRIS, G. A administração pública como ciência ou arte. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 95, n. 1, p. 7 – 16, 1963.

ALLISON, G. T. Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 387 – 403.

AMARAL, A. Significação e alcance do reajustamento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 9 – 17, 1937.

AMATO, P. M. Introdução à Teoria Geral de Administração Pública. *Cadernos de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 3 – 97, 1955.

AMATO, P. M. Introdução à teoria geral de administração pública. *Cadernos de Administração Pública*, p. 3-91, 1971.

AMORIM, S. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 94 – 104, 2000.

ANDION, C. *Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública*. In: Anpad (Ed.). Anais do XXXIII Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2009. p. 1 – 15.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 03, p. 01 – 19, 2012.

APPLEBY, P. Government is different. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 119 – 123.

ARAGÃO, C.V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

ARAGÃO, J. Guilherme de. Administração e Ciência Política. *Revista do Serviço Público - RSP*, Rio de Janeiro: Dasp, v. 1, n. 2, p. 37-40, 1952.

ARAGÃO, J. Tendências da Ciência Política contemporânea. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 18 – 20, ago./ 1951.

AUSTRIA, Q. E. As Filipinas no Instituto Internacional de Ciência Administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 37 – 39, set./ 1950.

AZEVEDO, A. *A Sociologia Antropocêntrica de Alberto Guerreiro Ramos*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

AZEVEDO, C.; LOUREIRO, M. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n. 1, p. 47 – 61, 2003.

BACHELARD, G. *A formação do espírito científico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

BACON, K. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 81 – 91, 1999.

BALLART, X. The study of public management in Spain. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. 189 – 207.

BARROS, J. D. Contribuição para o estudo dos “campos disciplinares”. *Revista ALPHA*, Patos de Minas, n. 11, p. 205 – 216, agosto 2010.

BARTOLI, A. The study of public management in France. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: A competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. 14 – 41.

BARZELAY, M.; ARMAJANI, B.J. Breaking through bureaucracy. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 529-550.

BATISTA, M. O incrementalismo como proposta alternativa de desenvolvimento gerencial. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 38 – 49, 1985.

BAVU, I. A burocracia em mudança: uma visão diagnóstica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 5 – 24, 1974.

BAYER, G. Burocracia e política no Brasil: notas exploratórias. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 68 – 89, 1975.

BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 5 – 45, 1998.

BERLINCK, E. Abastecimento nas repartições. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 5 – 38, 1939.

BERQUÓ, U. A Transformação do Estado e a reforma do serviço público civil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 18 – 21, 1937.

BERQUÓ, U. O Estado Novo e a eficiência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 11 – 15, 1938.

BITTENCOURT, A. Teoria da Opção Orçamentária - o processo decisório das finanças públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 113 – 231, 1967.

BOETGER, R. Desenvolvimento organizacional: alguns aspectos voltados à realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 75 – 92, 1978.

BOOMS, B. Modelos econômicos na análise de política pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 109 – 133, 1976.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Revista. Gestão e Sociedade*, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BRAATZ, R. A validade da gerencia participativa na cultura latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 71 – 96, 1973.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891. [S.l.], 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. [S.l.], 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>.

BRASIL. Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936. [S.l.], 1936. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

BRESSER-PEREIRA, L. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7 – 40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. Uma nova gestão para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5 – 24, 2001.

BRILLANTES, A. B. J.; FERNANDEZ, M. T. Theory and practice of public administration in the Philippines: concerns for an identity crisis. *Asian Journal of Political Science*, v. 21, n. 1, p. 80 – 101, 2013.

BROWNLOW, L.; MERRIAM, C. E.; GULICK, L. Report of the President's Committee of Administrative Management. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 88 – 92.

BROWNLOW, L.; MERRIAN, C.E.; GULICK, L. Report of the President's Committee on Administrative Management. In: In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 107-110.

CAMERON, D.; CAMERON, S.; HOFFERBERT, R. Não-incrementalismo na política pública: a dinâmica de mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 149 – 220, 1976.

CAMPOS, A. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 – 50, 1990.

CAMPOS, A. Em busca de novos caminhos para a teoria de organização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 104 – 123, 1981.

CAMPOS, A. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 27 – 45, 1980.

CAPELARI, M. G. M.; AFONSO, Y. B. G. A. D. C. S. S.; GONÇALVES, A. O. *Alberto Guerreiro Ramos*: contribuições do reducionismo sociológico para a construção do campo científico da administração Pública no Brasil. In: Anpad. Anais do Encontro de Estudos Organizacionais da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração. [S.l.], 2014. v. 8, p. 1 – 15.

CARAVANTES, G. Administração sistêmica por objetivos e resultados: (Aspor) - instrumento de desenvolvimento organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 61 – 109, 1977.

CARDOSO, O. O.; SERRALVO, F. A. Pluralismo metodológico e transdisciplinaridade na complexidade: uma reflexão para a administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 49 – 66, 2009.

CARNEIRO, A. Teorias organizacionais: do ceticismo à consciência crítica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 51 – 70, 1995.

CARVALHO, G. Processo decisório: a fronteira política e os limites econômicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 7 – 20, 1973.

CARVALHO, M. Treinamento de administradores públicos na América Latina, com especial referência ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. Edição Extra, p. 142 – 167, 1981.

CASALS, P. *Paradigmas da Administração Pública na América Latina*. In: Anpad (Ed.). Anais do XXII Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 1998. p. 1 – 15.

CASTOR, B.; FRANÇA, C. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoração do modelo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 3 – 26, 1986.

CATLAW, T. J. Administração, pós-modernismo e coisa(s) públicas(s), ou em busca de uma política do sujeito. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 605 – 626, 2003.

CAVALCANTI, A. Administração para o desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 2, p. 43 – 60, 1971.

CAVALCANTI, A. Presença do Brasil no II Congresso Íbero-americano de municípios. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 86, n. 3, p. 191 – 203, 1960.

CAVALCANTI, B. A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *Revista de Administração Pública*, v. 18, n. 4, p. 235 – 240, 1984.

CAVALCANTI, B. DO: Considerações sobre seus objetivos, valores e processos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 49 – 84, 1979.

CAVALCANTI, B. Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 173 – 184, 1991.

CAVALCANTI, T. Conceito de administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 84 – 85, 1940a.

CAVALCANTI, T. Direito Administrativo e Ciência da Administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 73 – 74, 1940b.

CERQUEIRA, R. B. Os antecedentes teóricos da reforma administrativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 9 – 16, 1949.

COELHO, F. S. A problemática atual do ensino de graduação em Administração Pública no Brasil. *Cad. EBAPE.BR*, v. 6, n. especial, p. 1 – 21, 2008.

CORRÊA-SILVA, V. et al. *A produção científica em administração pública no Brasil: descrição e análise de alguns resultados de uma investigação para o período 2000-2010*. In: Anpad (Ed.). *Anais do Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração*. Rio de Janeiro, 2013. v. 37, p. 1 – 15.

COSTA, F.L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829 – 874, 2008.

COUTINHO, M. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 3, p. 40 – 73, 2000.

CUNNINGHAM, J. L. Programa de Cooperação Administrativa entre o Brasil e os Estados Unidos da América do Norte. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 62 – 64, ago./ 1952.

DAHL, R. A. The Science of Public Administration. *Public Administration Review*, v. 7, p. 1 – 11, 1947.

DALAND, R.T. A Administração Pública como Ciência Política no contexto brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.73-94, 1969.

DEMO, P. Cuidado metodológico: signo crucial da qualidade. *Revista Sociedade & Estado*, v. 17, n. 2, p. 349-373, 2002.

DEMO, P. *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2000.

DEMO, P. Pesquisa qualitativa: busca do equilíbrio entre forma e conteúdo. *Revista Latino-mericana de Enfermagem*, v. 6, n. 2, p. 89-104, 1998.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549 – 559, 2000.

DENHARDT, R. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOELLINGER, C. O desenvolvimento econômico segundo uma interpretação institucionalista. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 62 – 78, 1980.

DOWNS, A. The life cycle bureaus. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 239 – 251.

DROR, Y. O administrador público tipo delta para o século 21. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n. 2, p. 5 – 26, 1997.

DROR, Y. Policy analysts: a new professional role in government service. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 231 – 238.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, p. 20 – 63, 01 2003.

EXECUTIVA. Conferência Nacional de Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 233 – 238, 1967.

FADUL, Elvia; SILVA, Lindomar P. da; CERQUEIRA, Lucas S. Análise do campo da administração pública através da produção científica publicada nos anais dos ENAPGs. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 16, n. 59, p. 151-166, jul./dez. 2011.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti; COELHO, Fernando S.; LUSTOSA DA COSTA, Frederico; GOMES, Ricardo C. *Apostamentos sobre o Campo do Saber de Administração pública no Brasil: uma reflexão a partir da Divisão Acadêmica de Administração pública da ANPAD (2009-2012)*. In: ANPAD (Ed.). Anais do XXXVI EnANPAD. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012a. p. 1 – 15.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti; MAC-LLISTER, Mônica de Aguiar da Silva; SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 46(6):1437-58, nov./dez. 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813 – 836, 2011.

FARIA, N. Administração, sua teoria e dinâmica. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 96, n. 2, p. 7 – 32, 1964.

FERRAREZI, E.; SILVA, A. Z. da. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 1, p. 63 – 86, 2006.

FERREIRA DA SILVA, J. Repensando e redefinindo a Administração. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, p. 3-9, 1988.

FILHO, F. F. Perfil do administrador público no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 44, v. 1, p. 77-84, 1989.

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

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

FRANKE, H. Desenvolvimento e conceituação da ciência administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 38 – 42, 1940.

FREDERICKSON, H. G. Toward a new public administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 296 – 307.

FREITAS FILHO, F. Perfil do administrador público no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, n. 1, p. 77 – 83, 1989.

GAETANI, F. O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 4, p. 92 – 119, 1999.

GAUS, J. M. Fronteiras da Administração Pública - A sociedade americana e a Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 80 – 81, out./ 1952.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 7 – 44, 1967.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa* (4a ed.). São Paulo: Atlas, 2002.

GIOBERSON, A. Algumas reflexões sobre as dificuldades da administração pública nos países em vias de desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 104, n. 3, p. 109 – 116, 1969.

GLADDEN, E. N. A administração pública e a história. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 109, n. 3, p. 27 – 36, 1974.

GOLEMBIEWSKI, R. Perspectivas das ciências da administração: diretrizes metodológicas da administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 96, n. 4, p. 6 – 25, 1964.

GOODNOW, F. J. Politics and Administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 28 – 30.

GOULART, J. A. Sociologia e Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 38 – 41, mar./ 1954.

GRIFFITH, E. A nova administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 5 – 10, 1940.

GRODZINS, M. Administração Pública e Ciência das Relações Humanas. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 24 – 36, fev./ 1952.

GUERREIRO, B. et al. Formação profissional do administrador. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 297 – 306, 1967.

GUERRERO-OROZCO, O. Reflections on the Science of Public Administration. *Social Science Research Network*, p. 1 – 15, março 2014.

GUIMARÃES, T. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125 – 140, 2000.

GULICK, L. Notes on the Theory of Organization. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 92-106.

HAINES, C. G.; HAINES, B. M. Princípios e problemas de governo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 52 – 57, mai./ 1951.

HAINES, C. G; HAINES, B. M. Princípios e Problemas de Governo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 76-79, 1952.

HALL, P. The Movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British Economic policies in the 1970s. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: University Press, 1992, p. 90-113.

HAQUE, M. S. Theory and practice of public administration in Southeast Asia: traditions, directions and impacts. *Intl. Journal of Public Administration*, v. 30, n. 1, p. 1297 – 1326, 2007.

HENDERSON, K. M. Introdução ao conceito americano de Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 97, n. 2, p. 82 – 120, 1965.

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

HERBET, A. A administração sob as condições de descentralização e de participação dos cidadãos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 108, n. 3, p. 167 – 194, 1973.

HOOD, C. A Public management for all seasons. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 495 – 507.

JÁCOME, J. A pesquisa e o desenvolvimento administrativo na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 40 – 67, 1975.

JÁCOME, J. O planejamento administrativo para o desenvolvimento econômico e social na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 7 – 57, 1968.

JAMESON, S. Os aspectos humanos da teoria da organização. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 91, n. 1, 2 e 3, p. 18 – 23, 1961.

JATOBA, W. A influência do comportamento humano na Administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 3, p. 207 – 212, 1971.

JONES, L.R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 1, p. 1-15, 2000.

JUNQUILHO, G. S. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 137 – 156, 2004.

KAUFMAN, H. Administrative decentralization and political power. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 160-196.

KAUFMAN, H. Administrative Decentralization and Political Power. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 266 – 278.

KAUFMAN, R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 49, n. 1, p. 43 – 69, 1998.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Especial. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S.l.], v. 34, n. 3, p. 41-48, mai. 1994. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38269>>. Acesso em: 04 Jun. 2019.

KEINERT, T.; VAZ, J. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 9 – 34, 1994a.

KEINERT, T.; VAZ, J. Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 9 – 41, 1994b.

KETTL, D. F. The transformation of governance: who governs and how? In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 577 – 588.

KEY, V. O. J. The Lack of a Budgetary Theory. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 106 – 110.

KICKERT, W. Distinctiveness in the study of public management in Europe. An introduction. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. 1 – 13.

KINGDOM, J. W. How does an idea's time come? Agendas, alternatives and public policies. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 445 – 450.

KIRKHART, L.; MENDES, M. C. Uma avaliação das bases teóricas do desenvolvimento organizacional intercultural. *Revista de Administração Pública*, v. 15, n. 2, p. 4-22, 1981.

KLEES, S. O desenvolvimento, as Ciências Sociais e a tomada de decisão no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 45 – 75, 1981.

KLIKSBERG, B. A gerência no final do século XX. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 183 – 201, 1993.

KLIKSBERG, B. Seis teses não-convencionais sobre participação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 7 – 37, 1999.

KLIKSBERG, B. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 119 – 142, 1994.

KLINGNER, D. E. La administración pública de los EE.UU.: De lo local al global. *Revista del CLAC Reforma y Democracia*, v. 59, p. 187 – 218, 2014.

LEITE, J. Guerreiro ramos e a importância do conceito da redução sociológica no desenvolvimento brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77 – 83, 1983.

LEWIS, C. W. The ethics challenge in public service. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 524 – 528.

LIMA JUNIOR, O.; SANTOS, W. Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241 – 256, 1976.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 164 – 173.

LIPSKY, M. Street level bureaucracy: the critical role of street level bureaucrats. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 404 – 411.

LOPES, L. A teoria administrativa de Fayol. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 5 – 7, 1945.

LOPES, L. S. O Instituto Internacional de Ciência Administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 80, n. 3, p. 251 – 264, set./ 1958.

LOPES, M. Pilares da eficácia administrativa. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 2, p. 171 – 183, 1970.

LOPES, T. Etapas da evolução político-administrativa do Brasil II - o governo do Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 86, n. 1 e 2, p. 5 – 12, 1960.

LOPES, T. Willoughby, Gullick e seus críticos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 96, n. 1, p. 204 – 208, 1964.

LOPEZ, E. M. A profissiografia do administrador. *Cadernos de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 3 – 32, 1955.

LOWI, T. J. The end of liberalism: the indictment. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 279 – 282.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*. Brasília 69, edição especial *Repensando o Estado Brasileiro* 31-52, dez 2018.

_____. Inovação em administração, pública – pesquisa ensino e ação. In *Governança e Desenvolvimento*, ano I, nº 1. Brasília, CONSAD, abril de 2004.

LYNN, L. E. J. Gestão Pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Ed.). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010. p. 33 – 52.

LYNN, L. E. J. New frontiers of public administration: the practice of theory and the theory of practice. *PS: Political Science and Politics*, v. 41, n. 1, p. 3 – 9, 2008a.

LYNN, L. E. J. The study of public management in the United States. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008b. p. 233 – 262.

MADUREIRA, C. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1.109 – 1.135, 2005.

MADUREIRA, C.A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 5, p. 1109-1135, 2005.

MANNHEIM, K. Planejamento democrático e a nova ciência da sociedade. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Dasp, v. 4, n. 3, p. 5-10, 1946.

MANZOLILLO, B. O estudo da administração nos diversos nível de ensino. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 307 – 310, 1967.

MARCELINO, G. Administração Pública Brasileira: evolução, situação atual e perspectiva futuras. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, n. 2, p. 105 – 116, 1989.

MARCH, J. G. Administrative practice, Organization Theory, and Political Philosophy: ruminations on the reflections of John M. Gaus. *PS: Political Science and Politics*, v. 30, n. 4, p. 689-698, 1997.

MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering institutions: the organizational basis of polilics*. The Free Press, 1989.

MARS, D. Poder, responsabilidade e administração pública: passado e presente. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 96, n. 3, p. 25 – 32, 1964.

MARTIN, R. A Base ecológica da Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 13 – 23, fev./ 1952.

MARTINS, H. Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 42 – 78, 1997.

MARTINS, H. *Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor*. In: Anpad (Ed.). Anais do XXI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro: [s.n.], 1997. p. 1 – 15.

MARTINS, J. V. O. Princípios e prática na administração financeira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 42 – 44, mar./ 1950.

MATOS, R.A. O desenvolvimento de recursos humanos na administração pública: do modelo tecnocrático ao modelo democrático. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.16, n. 3, 1982.

MELLO, F. Revisão crítica de D.O. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 11 – 29, 1977.

MELO, M. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 67 – 82, 1996.

MENDES, V.; TEIXEIRA, F. *O novo gerencialismo e os desafios para a administração pública*. In: Anpad (Ed.). Anais do XXIV Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2000. p. 1 – 15.

MENDONÇA, L. A participação do cidadão nas decisões da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 175 – 182, 1984.

MENEGUZZO, M. The study of public management in Italy. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. 167 – 188.

MENEZES, R. Patrão versus empregado na administração pública - posição do Dasp. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 99, n. 3 e 4, p. 7 – 13, 1967.

MESQUITA, L. F. Panorama da administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 43 – 47, out./ 1952.

MEYNAUD, J. Ensaio de análise da influência dos grupos de interesse. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 78, n. 1, 2 e 3, p. 5 – 39, jan./fev./mar./ 1958.

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

MISOCZKY, M. C. *Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública*. In: Anpad. Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. Rio de Janeiro, 2004. p. 1 – 15.

MITRAUD, A. Discurso de abertura do seminário de comportamento na administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 7 – 9, 1977.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

MOE, R. C. Exploring the limits of privatization. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 460 – 469.

MONTEIRO, J. Sobre economia institucional e economia do setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 103 – 111, 1980.

MOONEY, J. D.; REILEY, A. C. Princípios de organização (Continuação). *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 54 – 57, abr./ 1950.

MOREIRA, O. V. O Técnico de Administração no serviço público civil brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 18 – 21, nov./ 1951.

MORESI, E. *Metodologia de Pesquisa*. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003.

MOSHER, F. C. “No princípio era o verbo” - Comentário de um Americano sobre Ciência (s) Administrativa (s). *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 83, n. 3, p. 333 – 341, jun./ 1959.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, n. número especial, p. 59 – 79, 2001.

MOTTA, P. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 39 – 54, 1972.

MOTTA, P. Controle governamental das empresas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 71 – 83, 1982.

MOTTA, P. Modernização administrativa: propostas Alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, p. 31 – 61, 1987.

MOTTA, P. O estado da arte da gestão pública. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82 – 90, 2013.

MOTTA, P. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 33 – 40, 1977.

MOTTA, P. Visão contemporânea da teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 7 – 29, 1979.

MÜLLER, R. C.; OLIVEIRA, F. M.; FONTES FILHO, J. R. A intuição e suas máscaras: as armadilhas do ilógico na teoria gerencial contemporânea. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 1, p. 87-96, 1993.

MÜLLER, R.; F.M., O.; FONTE FILHO, J. A intuição e suas máscaras: as armadilhas do ilógico na teoria gerencial contemporânea. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 87 – 96, 1993.

NASCIMENTO, K. Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 5 – 32, 1972.

NASCIMENTO, P. T. O sentido objetivo da prática administrativa. *Cadernos EBAPE*. BR, v. 6, n. 1, p. 1-17, 2008.

NEF, J. Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs), *Administração Pública*: Coletânea. São Paulo: Unesp, p. 513-536, 2010.

NEIVA, A. Técnica de administração: princípios gerais. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 24 – 27, 1938.

NEWCOMER, K. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 5 – 18, 1999.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

OBERN, A. Análise em administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 95, n. 4, p. 8-13, 1963.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-287, 2006.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 66 – 96, 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: the five strategies for reinventing government*. New York: Penguin, 1993.

OSBORNE, S. P.; MCLAUGHLIN, K. The study of public management in Great Britain. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. 70 – 98.

OSTROM, V. *The intellectual crisis in American public administration* (3rd ed.). Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008.

PACHECO, R. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap — Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 75 – 88, 2002.

PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública nas Revistas Especializadas: Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 63 – 71, 2003.

PALMEIRA, J. Eficiência nos serviços públicos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 59 – 61, 1940.

PASSADOR, C. S. *Observações sobre educação no campo e desenvolvimento no Brasil*. Livre-Docência, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

PASSADOR, J. L.; PASSADOR, C. S. *Um modelo de Estado gerencial, terceiro setor e o exercício da cidadania*. In: Anais do Congresso Internacional sobre La Reforma del Estado y de la Administración Publica, Madrid, Espanha, v.3, 1998

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAULA, A. P. P. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 127 – 144, 2002.

PECI, A. Reforma regulatória no Brasil pós-privatização. In: MARTINS, E. E. M.; (Orgs.), O. P. P. (Ed.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 159 – 186.

PECI, A.; CAVALCANTI, B. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 5, 99-119, 2000.

PENENGO, M. O papel do gerente público em processos de mudança. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 79 – 89, 1997.

PEREIRA, M. Desenvolvimento organizacional na administração pública - A correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 75 – 105, 1985.

PERSON, H. S. A pesquisa e o planejamento como funções de governo e administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Dasp, v. 4, n. 1 e 2, p. 34-39, 1946.

PFALTZGRAFF, R. A Administração e a Contabilidade. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2 e 3, p. 39-41, 1946.

PIERANTI, O.P. A metodologia historiográfica na pesquisa em administração: uma discussão acerca de princípios e de sua aplicabilidade no Brasil contemporâneo. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 6, n. 1, 1008.

PIMENTEL, A. F. O Secretário-Geral da ONU: líder ou servidor internacional? O difícil processo de sua escolha. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 3, p. 189 – 194, 1970.

PINHO, J. Inovação na gestão municipal no Brasil: a voz dos gestores municipais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, n. 35, p. 1 – 29, 2004.

PINHO, J.; SANTANA, M. *Inovação na gestão pública no Brasil: Uma aproximação teórico-conceitual*. In: Anpad (Ed.). Anais do XXII Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 1998. p. 1 – 15.

PINTO, L. Contribuição à Sociologia Administrativa do Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 5 – 10, jan./ 1955.

PINTO, R. Crítica as contribuições de Chester Barnard e Herbert Simon à teoria das organizações públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 71 – 76, 1981.

PINTO, R. Funcionalidade política e eficácia administrativa: três modelos de administração pública latino-americana. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 1, p. 261 – 282, 1971.

PIZZA JUNIOR, W. Considerações sobre a Teoria Geral de Sistemas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 71 – 89, 1986.

PIZZA JUNIOR, W. O que todo mundo sabe de treinamento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 93 – 102, 1991.

PIZZA JUNIOR, W. Pontos críticos na ciência das organizações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 142 – 161, 1990.

PIZZA JUNIOR, W. Razão substantiva. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 7 – 14, 1994.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. *Mimetismo e reforma incompleta do Estado: o caso das Agências Reguladoras sob a égide do ultrapresidencialismo estadual*. In: Anais do Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2007, 31.

POLLITT, C. .Forward. In: KICKERT, W. (Ed.). *The study of public management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. xiii – xiv.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 319 – 322.

RAMOS, A. G.. A sociologia de Max Weber. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 127 – 143, 1946.

RAMOS, A. G.. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. *Revista de Administração Pública*, v. 17, n. 1, p. 5 – 31, 1983a.

RAMOS, A. G.. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 7 – 44, 1967.

RAMOS, A. G.. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 17, n. 1, p. 32 – 65, 1983b.

RAMOS, A. G.. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 7 – 45, 1970.

RAMOS, A. G.. A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 5 – 18, 1973.

RAMOS, A. G.. Modelos de Homem e Teoria Administrativa. *Revista de Administração Pública*, v. 18, n. 2, p. 3 – 12, 1984.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1989.

REICHARD, C. The study of public management in Germany. In: KICKERT, W. (Ed.). *The Study of Public Management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness*. New York: Route Ledge, 2008. p. 42 – 69.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Editorial. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1 – 6, 1937.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Prêmios aos melhores trabalhos técnicos sobre assuntos relativos ao Serviço Público. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro. v. 1, n. 3, p. 1 – 1, 1938.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Editorial. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 89, n. 1, 2, 3, 1960.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO. Editorial. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 96, n. 1, 2, 3, 1964.

RIVLIN, A. M. Systematic thinking for social action. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 308 – 318.

RIZOS, E. Administração de projetos de assistência técnica. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 97, n. 4, p. 19 – 37, 1965.

ROCHA-DE-OLIVEIRA, S.; FERREIRA, C. S. Voltando para Casa: (Re)Encontrando Guerreiro Ramos e Tragtenberg e Prestes Motta. *Cad. EBAPE.BR*, v. 11, n. 3, p. 491 – 499, 2007.

RODRIGUES, N. M. Caracterização dos tipos de Organização. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 50 – 57, nov./ 1950.

ROHR, J. A. Ethics for bureaucrats: an essay on law and values. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 348 – 355.

ROOD, J.; SHERWOOD, F. O “burro de carga” na administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 100, n. 1 e 2, p. 7 – 14, 1968.

ROSA FILHO, D. S.; MISOCZKY, M. C. *A regulação no contexto brasileiro: reflexões inspiradas em Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta*. In: Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. [S.l.: s.n.], 2004. p. 1 – 15.

ROSENBLOOM, D. H. Public Administrative Theory and the separation of powers. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 434 – 444.

RUA, M. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 48, n. 3, p. 133 – 152, 1997.

SALM, J.F.; MENEGASSO, M.E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97 – 120, 2009.

SALOOJEE, A.; FRASER-MOLEKETI, G. Desafios comuns a reformas administrativas em países em desenvolvimento. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs), *Administração Pública: Coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010, p. 491-512.

SANTOS, L. O modelo brasileiro para a organização da alta administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 46, n. 2 e 3, p. 77 – 94, 1995.

SANTOS, L. S.; SERVA, M. *A Tensão entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental na gestão pública: novos caminhos de um campo de estudo*. In: Anais do Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração. [S.l.: s.n.], 2013. v. 37, p. 1 – 15.

SANTOS, M.; BRITO, M. Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 69 – 99, 1995.

SANTOS, M.; PINHEIRO, M.; MACHADO, E. Profissionalização dos quadros superiores da Administração Pública – o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 35 – 90, 1994.

SANTOS, R. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 50 – 77, 2001.

SANTOS, R.; RIBEIRO, E. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102 – 135, 1993.

SARAIVA, O. A crise da administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 35 – 42, jun./ 1951.

SAYRE, W. S. Dez Anos de Tendências nos Valores Administrativos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46 – 53, out./ 1951.

SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 65 – 84, 1976.

SCHWARTZMAN, S. Da responsabilidade pública dos governantes: paradoxos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 31 – 49, 1976.

SCHWARTZMAN, S. Estudo Comparado de sistemas burocráticos: conceitos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 79 – 100, 1970.

SEABRA, S. A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19 – 43, 2001.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347 – 369, 2009.

SERVA, M. A importação de metodologias administrativas no Brasil - Uma análise semiológica. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 128 – 144, 1992.

SERVA, M. Contribuições para uma teoria organizacional brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 10 – 21, 1990.

SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Eds). *Classics of Public Administration* (6th ed). Boston: Thomson Wadsworth, 2007.

SILVA, A. B.; RABELO, L. M. B. A emergência do pensamento complexo nas organizações. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 4, p. 777 – 796, 2003.

SILVA, B. A era do administrador profissional. *Cadernos de administração pública*, Rio de Janeiro, p. 7 – 94, 1955.

SILVA, B. A necessidade de terminologia especializada de administração pública em português e espanhol. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21 – 26, jun./ 1953.

SILVA, B. Assistência técnica em administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 57 – 63, dez./ 1951.

SILVA, B. Confronto entre a administração pública e a administração particular. *Cadernos de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 1954.

SILVA, B. Criação da escola latino-americana de administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 93, n. 1, 2 e 3, p. 6 – 33, 1961b.

SILVA, B. Evolução da organização administrativa brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 94, n. 1, 2 e 3, p. 9 – 28, 1962.

SILVA, B. O Dasp na Presidência da República. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 92, n. 1, 2 e 3, p. 7 – 16, 1961a.

SILVA, B. Projeto da escola interamericana de administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 94, n. 1, 2 e 3, p. 7 – 30, 1962.

SILVA, B. Treinamento de funcionários nos Estados Unidos. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 10 – 18, 1938.

SILVA, B. Uma teoria geral de planejamento. *Cadernos de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 1 – 226, 1964.

SILVA, B. O DASP como propulsor do managerialismo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 223 – 234, 1968.

SILVA, B. Da administração científica às ciências da administração. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 108, n. 3, p. 69 – 76, 1973.

SILVA, C. Atividades administrativas do Estado: o elemento humano. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 105, n. 2, p. 145 – 152, 1970.

SILVA, J. Repensando e redefinindo a administração. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 3 – 9, 1988.

SIMON, H. A. The proverbs of administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 124 – 137.

SMITH, G. Novos desafios para a capacitação de liderança de alto nível na gestão pública e governança em um mundo globalizante. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 99– 117, 2003.

SMITH, M. Alienação e Burocracia: o papel da administração participante. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 107, n. 1, p. 163 – 172, 1972.

Smullen, A. Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 551 – 568, 2003.

SOMBRA, S. Técnica de planejamento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 7-14, 1950.

SOUSA, S. Tecnoburocratismo e modernização administrativa: um exercício interpretativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 37 – 48, 1979.

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

SOUZA, I. A estratégia participativa de administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 44 – 53, 1987.

SOUZA, N. Tecocracia e Nacionalismo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 71 – 112, 1967.

STIVERS, C. Toward a Feminist Perspective in Public Administration Theory. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 470 – 478.

STONE, D. C. O planejamento como processo administrativo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: Dasp, v. 4, n. 3, p. 51-55, 1946.

TENÓRIO, F. A anomalia do fato administrativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 5 – 8, 1989.

TENÓRIO, F. Gestão Social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 5, p. 161 – 164, 1996.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7 – 23, 1998.

TENÓRIO, F. O mythos da razão administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 5 – 14, 1993.

TENÓRIO, F. Tem razão a administração? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 5 – 9, 1990.

TENÓRIO, F.; ROZENBERG, J. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101 – 125, 1997.

THOMAS, R. R. J. From Affirmative Action to Affirming Diversity. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 486 – 494.

THOMPSON, D. F. The possibility of Administrative Ethics. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 451 – 459.

TODOROV, J. Novas tendências institucionais na gestão dos órgãos públicos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 81 – 89, 1994.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia* (2a ed.). São Paulo: Unesp, 2006.

TURK, I. Considerações teóricas sobre dados, informação e controle nas empresas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 127 – 144, 1980.

VALLE, C. E. O. O treinamento nos governos municipais. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 82 – 89, set./ 1952.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 199 – 220, 2004.

VELLOSO, J. Modelo Brasileiro de Desenvolvimento. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 106, n. 2, p. 15 – 22, 1971.

VENOSA, R. Organização e a panacéia participativa ou participação e a panaceia organizacional? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 80 – 102, 1974.

VERGARA, S. C. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5 – 43, 1996.

VIEIRA, P. Em busca de uma teoria de descentralização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 45 – 69, 1967.

VIEIRA, P.; CAMPOS, A. Em busca de uma metodologia de pesquisa relevante para a administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 101 – 110, 1980.

VIRGENS, L.; SANTOS, S. Os conselhos governo-comunidade: teoria e realidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 9 – 16, 1989.

WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 31 – 68, 1979.

WAHRLICH, B. Formação em administração pública e de empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 239 – 262, 1967.

WAHRLICH, B. M. S. O aumento de eficiência da Administração através da concessão de prêmios e incentivos ao funcionário. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 84, n. 3, p. 309 – 321, set./ 1959.

WALDO, D. The administrative State: conclusion. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 138 – 142.

WALKER, H. Observações sobre o ensino da administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 5 – 8, mar./ 1953.

WEBER, M. Bureaucracy. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 43 – 48.

WHITE, L. A administração como profissão. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 175 – 180, 1941.

WHITE, L. D. Fronteiras da administração pública - II - O significado dos princípios em administração pública. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 63 – 68, jan./ 1952.

WHITE, L. D. Introduction to the study of public administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 49 – 56.

WILDAVSKY, A. Rescuing policy analysis from PPBS. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 252 – 265.

WILSON, W. The study of administration. In: SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007. p. 16 – 27.

ZWICK, E. et al. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cad. EBAPE.BR*, v. 10, n. 2, p. 284 – 301, 2012.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AP:** Administração Pública.
- BID:** Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Capes:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
- Cepal:** Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.
- CGP&C:** Cadernos Gestão Pública e Cidadania.
- CP:** Ciência Política.
- Dasp:** Departamento Administrativo do Serviço Público.
- DL:** Decreto-Lei.
- DO:** Desenvolvimento organizacional.
- Ebape:** Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.
- ENA:** École Nationale D'Administration.
- EnAnpad:** Encontro Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração.
- Enap:** Escola Nacional de Administração Pública.
- EnAPG:** Encontro Nacional de Administração Pública da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração.
- EPPGG:** Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental.
- FGV:** Fundação Getúlio Vargas.
- Funcep:** Fundação Centro de Formação do Serviço Público.
- IBCA:** Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas.
- NAP:** Nova Administração Pública.
- NPM:** New Public Management.
- ONU:** Organização das Nações Unidas.
- PA:** Public Administration.
- PAM:** Public Administration Management.
- PIB:** Produto Interno Bruto.
- PM:** Public Management.
- PP:** Políticas Públicas.
- RAP:** Revista de Administração Pública.
- RSP:** Revista do Serviço Público.
- Unesco:** Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Este livro dedicou-se a compreender o campo do conhecimento da administração pública; para tanto, adotou como categorias de análise o contexto, relacionado às circunstâncias observadas em cada momento da AP, e as facetas teórica, técnica e prática, que propiciam a compreensão sobre o desenvolvimento do campo ao longo do tempo. Desse modo, fundamentada na lente conceitual de Ramos (1983a) e, ao mesmo tempo, a partir de uma revisão integrativa de 192 textos publicados nos principais eventos e periódicos no período de 1937 a 2009, reconstruiu-se esse campo do conhecimento, e o sistematizou por meio de linhas do tempo, que proporcionam a visualização de seu histórico detalhado e periodizado, de forma tal que a reflexão sobre o campo da AP e seu aspecto multifacetado foi viabilizada. Como resultado, verificou-se a importância do contexto para o processo de desenvolvimento do campo, e seu impacto nos três aspectos analisados – teoria, técnica e prática –, de modo que ao longo do tempo foi possível constatar: i) uma faceta teórica que, ao mesmo tempo que mostra a evolução da compreensão do que é a AP, retrata ainda dificuldades teóricas relacionadas à falta de teorias próprias e consistentes de AP; ii) uma faceta técnica que se transforma ao longo do tempo em busca de melhores soluções para os problemas, mas ainda se mostra por vezes inócua em face dos problemas e da falta de entendimento sobre a complexidade do campo; e iii) uma faceta prática que, a despeito de se apresentar como um espaço para a inovação do gestor no período recente, ainda expressa uma realidade que a teoria e a técnica não conseguem compreender e transformar. Por fim, é possível afirmar que ao longo do período analisado – final do século 19 e início do século 21 –, destarte o desenvolvimento do campo, persistem antigos dilemas e desafios, ainda mais claros quando observados pela ótica multifacetada apresentada neste livro.

ISBN 978-85-256-0104-9



97885251601049