

V COLÓQUIO INTERNACIONAL DE EPISTEMOLOGIA E SOCIOLOGIA DA CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

FLORIANÓPOLIS - SC - BRASIL (MARÇO/2015)

A REALIDADE BRASILEIRA E O CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INTERPRETAÇÕES E CARÊNCIAS

Victor Corrêa Silva;¹
Cláudia Souza Passador²

Resumo

A compreensão da relação entre as distintas formas assumidas pela administração pública para a composição do próprio pensamento do que é administração pública no Brasil torna-se fundamental não apenas para o alinhamento das ideias gerais, mas para o amadurecimento do processo de sinergia do campo da administração pública no país. Nesse contexto, o objetivo central deste estudo é discutir o campo de administração pública de maneira ampla, considerando, para tanto, o aspecto multifacetado do campo – teórico, prático e técnico. Como forma de sistematizar o objetivo, esmiúçam-se primeiramente as principais considerações da comunidade científica sobre as três facetas analíticas, seguidas de uma análise interpretativa por parte dos autores sobre os processos desenvolvidos dentro de cada uma das circunscrições do campo da administração pública e, por fim, algumas considerações que buscam sintetizar as discussões realizadas e incitar futuras pesquisas. Isto é, cabe clarificar os conceitos assumidos neste artigo: a) faceta teórica, que se refere à compreensão da AP como ciência; b) faceta técnica, alinhada às estratégias de ação pautadas em modelos de gestão; e c) faceta prática, revestida de uma ação mais pragmática, impelida pelas condições cotidianas. Faz-se importante salientar o caráter fenomenológico da pesquisa e volitivo dos pesquisadores em buscar nos processos históricos os elementos que constituem as explicações para a constituição dos objetos analisados; perante a assunção da interferência dos olhares de quem propõe tais análises, frisa-se que se configura assim um trabalho permeado de intenção e subjetividade.

Palavras-chave: administração pública, fenomenologia, teoria crítica, Brasil.

¹ victorcorrea@fearp.usp.br. USP.

² cspassador@gmail.com. USP.

1. Introdução

Este ensaio propõe-se a discutir o campo da administração pública brasileira de maneira ampla e a partir de uma perspectiva crítica, baseada em análises que buscam a aproximação das características do campo com o seu contexto, contribuindo assim para o fortalecimento de uma perspectiva mais factível ante aos fatos observados no Brasil no período recente.

Justifica-se esse intuito de análise crítica contextualizada pelo resgate da perspectiva nacional justamente pelo fato de que as múltiplas visões e interpretações sobre administração pública no Brasil carecem, muitas vezes, de significações baseadas na própria dinâmica histórica, social e política brasileira, ou seja, de lentes analíticas que considerem as especificidades do contexto nacional, o que tornaria assim os estudos, análises e ações do campo mais fidedignos. Não se trata, portanto, de ignorar e menosprezar as importantes contribuições baseadas em estudos internacionais, mas sim de agregá-las e incorporá-las a uma visão própria do contexto brasileiro, captando assim suas benesses com maior proveito.

Tal constatação encontra guarida nas diversas perspectivas analíticas sobre o campo, que pode ser analisado em sentido *lato*, considerando sua característica campo “como teoria, como técnica e como prática” (FADUL, et al., p.6, 2012). Neste sentido, cabe atentar para o fato de que o problema original deste artigo – a carência de interpretações alinhadas à realidade brasileira para o campo da administração pública – tem como dificuldade intrínseca o reconhecimento do caráter multifacetado e dinâmico deste campo, que pode ser abordado pelos três predicados: teoria, prática e técnica. Estudos como o de Guerrero-Orozco (2014) que considera em sua pesquisa as abordagens epistemológicas, teóricas e de pesquisa, e de Lynn (2008), que reflete sobre a relação entre os enfoques teóricos e práticos da administração pública, são exemplos que revelam esta perspectiva analítica, considerando a multiplicidade do campo, e que têm sido objeto de análise também em contexto internacional.

Salienta-se, entretanto, que apesar da possibilidade de abordagem distinta da administração pública – tal qual seja adequada ao seu observador – a análise de apenas uma de suas facetas para uma interpretação em sentido amplo incorre em erro, pois as perspectivas teórica, prática e técnica não estão simplesmente justapostas na composição daquilo que se compreende como administração pública, mas sim organicamente imbricadas em sua composição. A perspectiva apresentada por Pacheco (2003) auxilia a vislumbrar a relação:

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).

Independentemente da compreensão, ou não, da complexidade do tema da administração pública, a comunidade científica já deu conta de evidenciar a falta de interpretações calcadas na realidade brasileira, já considerando cada uma das perspectivas que se pode assumir como administração pública. Sob o ponto de vista mais ligado às teorias, tem-

se nos estudos de Misoczky (2004) e Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007) 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 da realidade brasileira também é transpassado ao campo das práticas de gestão, com o mimetismo das ações desenvolvidas nas organizações, inspiradas e, por vezes, copiadas de modelos alheios à realidade brasileira; 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) e Peci (2006).

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, reforçando, muitas vezes, um paradigma nacional forjado por orientações externas ao contexto social, político e econômico, e, portanto, diferente do qual estamos inseridos.

Na tentativa de superar esse aspecto prejudicial 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 de interpretações menos convencionais e mais ligadas às reflexões críticas nacionais. Destacam-se, neste sentido, os trabalhos de Rosa Filho e Misoczky (2004) e Misoczky (2004), que ponderam sobre a falta de reflexões teóricas pautadas no contexto nacional; Rocha-de-Oliveira e Ferreira (2007), que evidenciam as contribuições que autores como Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Prestes Motta poderiam dar para a compreensão e interpretação das organizações; Andion (2012), que propõe uma nova interpretação dos paradigmas da administração pública, evidenciando a existência de novos caminhos interpretativos; e Santos e Serva (2013), que ao aprofundar suas análises para além dos aspectos instrumentais da gestão trazem à tona um olhar diferenciado sobre as interpretações convencionalmente utilizadas. Neste sentido, todos os estudos incitam em suas análises uma conversão de lentes conceituais, em substituição aos procedimentos adotados usualmente no campo; entretanto, neste caso, não se trata da apropriação das conclusões de tais trabalhos, mas sim da inspiração em utilizar as abordagens diferenciadas suscitadas para assim propor uma retomada de análise teórica, que leve em conta as abordagens menos utilizadas tradicionalmente.

Sumarizando, volta-se ao objetivo central deste estudo: discutir o campo de administração pública de maneira ampla, considerando, para tanto, o aspecto multifacetado do campo – teórico, prático e técnico. Como forma de sistematizar o objetivo, esmiúçam-se primeiramente as principais considerações da comunidade científica sobre as três facetas analíticas, seguidas de uma análise interpretativa por parte dos autores sobre os processos desenvolvidos dentro de cada uma das circunscrições do campo da administração pública e, por fim, algumas considerações que buscam sintetizar as discussões realizadas e incitar futuras pesquisas. Faz-se importante salientar o caráter fenomenológico da pesquisa e volitivo dos pesquisadores em buscar nos processos históricos os elementos que constituem as explicações para a constituição dos objetos analisados; perante a assunção da interferência dos olhares de quem propõe tais análises, frisa-se que se configura assim um trabalho permeado de intenção e subjetividade.

2. Considerações da comunidade científica sobre o campo da AP

Visto a multiplicidade inerente ao campo da administração pública, analisar qualquer uma das suas facetas de maneira desconexa e isolada torna-se não somente algo inválido sob o ponto de vista da coerência científica, mas também inútil para o avanço das discussões e reflexões propostas neste estudo.

Portanto, a compreensão da relação entre as três distintas formas assumidas pela administração pública para a composição do próprio pensamento do que é administração pública no Brasil torna-se fundamental não apenas para o alinhamento das ideias gerais, mas para o amadurecimento do processo de sinergia do campo da administração pública. Neste sentido, o desmembramento das ações de cada um dos distintos atores nas três grandes facetas se faz importante para fins didáticos e metodológicos, frisando assim a inter-relação entre as ações e processos do campo.

Antes, contudo, cabe clarificar os conceitos assumidos neste artigo: a) faceta teórica, que se refere à compreensão da AP como ciência; b) faceta técnica, alinhada às estratégias de ação pautadas em modelos de gestão; e c) faceta prática, revestida de uma ação mais pragmática, impelida pelas condições cotidianas.

2.1 A faceta teórica

Para a compreensão dos estudos já realizados sobre a faceta teórica da AP é importante compreender que são análises e constatações importantes sobre o desenvolvimento teórico do campo considerando não apenas a produção de novas teorias ou incremento das existentes, mas também referentes à atuação da comunidade científica que é capaz de produzi-la.

Neste sentido, considerando as – poucas – análises críticas realizadas sobre o desenvolvimento teórico do campo, apreende-se ser problema latente no campo a falta de estudos teóricos capazes de refletir criticamente sobre os problemas da administração pública 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 administração pública. Dessa constatação emerge o questionamento sobre a influência do estrangeirismo nas pesquisas, de modo que é vivenciado pela comunidade acadêmica diversas situações de adoção dos referenciais internacionais sem questionamentos, contribuindo assim para o abandono às críticas de ações de outras realizadas 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. 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 pode ser observado em Coelho (2008); percebe-se assim um problema não só de ordem teórica, mas também do âmbito da faceta técnica.

É possível conjecturar então o não desenvolvimento de uma produção teórica adequada ao contexto nacional, que emerge de uma comunidade científica com problemas de falta de identidade, delimitação, rigor metodológico, 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.2), rompendo com paradigmas externos e buscando pertinência adequada ao cenário no qual estamos inseridos, segundo Alcadiapani e Bresler (2001, apud ROSA FILHO; MISOCZKY, 2004).

A evidenciação aguda deste 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.3). 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 administração pública essa base teórica se estrutura a partir da lógica americana, pautada nas ideias de Wilson (1953) 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 administração pública em perspectiva internacional (HENRY, 1975), em perspectiva nacional (KEINERT, 1994) e o próprio desenvolvimento da disciplina no caso brasileiro (COELHO, 2008; PASSADOR e PASSADOR, 1998) evidenciam momentos históricos no qual tal vertente de pensamento se manifesta. Uma alternativa ao modelo instrumentalizado de ação, caracterizado na lógica americana, refere-se à lógica de racionalidade substantiva, destacada por Ramos (1996) 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 desta 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. Neste 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.7).

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

Não se trata de afirmar que as bases teóricas da administração pública 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, ainda falta para o desenvolvimento teórico da administração pública brasileira a compreensão de suas próprias realidades, contextos e necessidades, para que assim se busque compreender por lentes teóricas as diversas perspectivas e assim incrementá-las com a finalidade de torná-las mais ajustadas ao mundo observado.

2.2 A faceta técnica

A orientação técnica para a administração pública tende, na perspectiva histórica, para ações com 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.

Neste sentido, a reprodução de uma administração pública 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), há, portanto, a reprodução de um modelo acrítico dessas ações.

Para DeLeon e Denhardt (2000, apud MISOCZKY, 2004, p.7), isso fica claro no movimento da Nova Administração Pública (NAP), no qual as recomendações aos governos eram no sentido de aproximá-los cada vez mais das organizações privadas, embutindo não apenas ações de cunho empresarial, mas também valores próprios deste campo. Esse tipo de 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.9)

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 administração pública brasileira (PECI; CAVALVANTI, 2001; 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, buscando adequá-los a padrões de comportamento desejado no setor público; cabe ressaltar, padrões esses considerados adequados a partir da perspectiva destes organismos.

Neste 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 administração pública e o modo de implementação não obteve 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 analisar 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, impossibilitando a formulação de soluções nas quais as 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 alinhadas aos aspectos sociopolíticos da gestão, valorizando, inclusive, o aspecto mais prático da gestão, a partir das experiências dos atores.

2.3 A faceta prática

O viés prático da administração pública guarda forte correlação com a ação dos funcionários governamentais na prática administrativa, de modo que está ligado aos problemas relacionados à burocracia. Neste 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, em particular do “homem administrativo” na condução das políticas públicas.

Neste mote, o poder da burocracia é ainda mais perigoso quando não há um controle político e social real, pois possibilita que, em ambiente democráticos, se legitimem e ampliem suas capacidades de ação, gerando, 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, detectando no componente simbólico o poder que as organizações burocráticas exercem, transformando a dominação em um movimento que supostamente busca o atendimento das demandas cidadãs.

Dentro dessas estruturas burocráticas ocorre o que Rosa Filho e Misoczky (2004) chamam de “conduta mecânica, ditada por imperativos exteriores” (p.10). Há, portanto, mais uma vez caracterizada, a reprodução inquestionável de ações influenciadas por atores externos. Agrava-se o problema neste sentido, pois há 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, buscando soluções para promover maior harmonia interna, assumindo então um caráter mais distante da realidade, pois há a 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.7).

O contraponto crítico desta abordagem prevê a tensão entre a racionalidade instrumental e a substantiva (Santos e 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 considerando sua função dentro do contexto de uma organização pública, com o viés democrático e voltado para questões cidadãs. Neste sentido, para além da tensão relatada nos estudos, há a possibilidade de criação de ambientes que valorizem e dialoguem as chamadas “práticas de gestão”, aproximando teoria e prática em um contexto sociopolítico que valoriza as experiências já vivenciadas.

2.4 Compêndio de problemáticas do campo

Retomando a noção inicial de campo de administração pública, organicamente formado pelas perspectivas teórica, técnica e prática, é perceptível nas análises apresentadas a relação causal e integrada dos problemas que, por vezes, são vistos de maneira tal qual exposto, ou seja, isolados.

A integração das problemáticas pode ser observada a partir do ponto em que se resgata o sentido de retroalimentação que cada uma das perspectivas exerce sobre a outra, de maneira que as teorias e os modelos de gestão são implementados sem levar em conta o contexto nacional, debilitando a ação burocrática, que está deslocada dos propósitos ansiados pela população. O que está em jogo nesta lógica é que as teorias desenvolvidas e os modelos replicados não se consolidam na realidade brasileira; dessa forma, pode-se verificar que apesar do mimetismo, não se verifica a ocorrência dos mesmos resultados.

Em um campo no qual a prática e a técnica influenciam a teoria, bem como a teoria reforça o viés mais pragmático da gestão, o espaço para a aproximação da realidade nacional constitui-se em um esforço para melhor compreensão de todo o cenário.

Resgatando a definição de Pacheco (2003) sobre a natureza do campo, “essencialmente aplicado e voltado à solução de problemas”, agrava-se a constatação de que teoria, técnica e prática são pautadas por conceitos menos próximos do contexto no qual os problemas surgem.

Obviamente que o histórico recente da administração pública brasileira demonstra sua maturidade ao longo do tempo, cabendo assim ressaltar que importantes processos podem caracterizar o desenvolvimento do campo como um todo. O fortalecimento do campo com o surgimento de novos programas de graduação e pós-graduação, bem como a criação de carreiras estratégicas no setor público e a valorização da gestão participativa, figuram como exemplos clássicos de eventos marcantes para a melhoria da administração pública; entretanto, tal como os avanços não podem deixar de serem destacados, as problemáticas esmiuçadas não podem ser mascaradas frente aos progressos obtidos e merecem atenção na agenda de pesquisa.

Resumidamente, o problema em questão centra-se no fato do desenvolvimento da administração pública no Brasil, e suas distintas perspectivas, não considerar suas peculiaridades, de modo que o desenvolvimento teórico, técnico e prático são galgados em influências externas que não necessariamente possuem a sofisticação necessária para abarcar as características brasileiras.

Entretanto, apesar desse cenário, é importante destacar também que a incorporação da vertente societal nos modelos de gestão, alinhados à valorização das experiências dos profissionais que lidam com o cotidiano das organizações públicas representa justamente o contraponto dessas problemáticas, com a valorização de aspectos mais substanciais da ação pública.

3. Ensaçando explicações – fragmentadas e integradas

Compreender os problemas e o cenário atual da administração pública brasileira passa, necessariamente, por entender não apenas a exposição anterior das análises críticas já realizadas, mas também considerar o papel e ação dos diversos atores envolvidos nas diversas perspectivas assumidas pela administração pública.

Em continuidade à divisão realizada para exposição da análise anterior, as considerações seguintes seguem a mesma fragmentação, seguidas de uma parte final na qual são aglutinadas as perspectivas de maneira integrada.

3.1 Ações e atores na perspectiva teórica

O protagonismo no desenvolvimento teórico da administração pública cabe aos acadêmicos alocados em programas de pós-graduação. Ressalta-se, entretanto, que não apenas os acadêmicos dos programas de administração pública colaboram para o seu desenvolvimento, a julgar que o campo científico da administração pública caracteriza-se por sua fragmentação oriunda da formação como disciplina no Brasil (Mezzomo e Laporta, 1994; Souza, 1998; Pacheco, 2003; Fadul et al., 2010), refletindo assim nas suas peculiaridades. Ou seja, outras áreas correlatas contribuem para a produção científica e consequente desenvolvimento teórico do campo.

Ademais, no caso da AP, a produção científica abarca também um número expressivo de profissionais da administração pública, ou seja, técnicos (burocratas) que contribuem para a evolução das pesquisas sobre as organizações públicas e, conseqüentemente, ofertam visões e importantes considerações para a constituição teórica. Claramente que nem toda a produção científica sobre administração pública versa sobre teorias do campo, mas é possível dizer que esse conjunto de produção científica traduz as linhas de pensamento assumidas pelos frequentadores do campo, que, neste caso, não se restringe e limita aos acadêmicos.

Ou seja, o movimento de pesquisa sobre administração pública não está limitado aos acadêmicos da área, de maneira que áreas correlatas contribuem com suas distintas visões sobre os objetos da AP; tampouco está limitados a classe acadêmica, de forma que os profissionais do campo também fazem esta interface com a faceta teórica e, conseqüentemente, partilham de valores, regras e princípios assumidos pela comunidade.

Em contraponto a ação dos acadêmicos e profissionais na constituição da faceta teórica, os políticos e a sociedade pouco papel têm nesse processo. No caso dos políticos é possível perceber o papel de atores passivos dentro da faceta teórica; suas ações são objeto de análise teórica, fornecendo material para as pesquisas de cunho acadêmico. Ou seja, apesar de motivarem as ações investigativas e possibilitarem a reflexão dos interessados no campo, não desempenham nenhuma ação diretiva para tanto.

No caso da sociedade ocorre um fenômeno semelhante. Não há uma interface direta para sua participação na fomentação de teorias explicativas acerca da administração pública, entretanto, constituem-se como objeto de análise por parte daqueles interessados na sua relação com a administração pública. A depender das mudanças dos tipos de relação desenvolvidos novas pesquisas e achados teóricos podem ser impulsionados (por exemplo, novas formas de participação cidadã a partir das tecnologias da informação e os novos formatos organizacionais), mas estão sempre na condição de objetos de estudo, não de atores intervenientes da formação teórica.

Exemplificando melhor o que ocorre comumente na relação entre os atores e a produção de conhecimento no campo da administração pública, é possível destacar o caso dos constantes artigos científicos produzidos, tanto por acadêmicos quanto por profissionais, com base em ideias e ações inovadoras desenvolvidas no cotidiano das organizações. Neste sentido, se tornam relatos do mundo prático, mas não teórico. Em algum sentido podem até alimentar a teoria a partir do esforço da comunidade científica em especular mais profundamente as motivações para os casos analisados, algo que não ocorre em termos gerais, por se tratar de uma comunidade que não aprofunda as pesquisas e utiliza-se de temas interessantes momentaneamente para direcionamento de suas investigações, conforme constatado por Pacheco (2003), Fadul et al. (2010, 2012) e Corrêa-Silva et al. (2012).

3.2 Ações e atores na perspectiva técnica

Como último elemento caracterizador da administração pública, a faceta técnica é assumida a partir dos modelos e estratégias de gestão assumidos e implantados nas organizações públicas. A relação com as demais facetas se torna ainda mais evidente quando observados os papéis assumidos pelos diversos atores influenciadores das técnicas de gestão, evidenciando os movimentos semelhantes das outras perspectivas.

Compreendendo as ações a partir do campo acadêmico é possível vislumbrar diversas ações ao longo da história nas quais a academia foi responsável pela implantação de modelos de gestão diferenciados, ora oriundos do campo da administração de empresas, ora replicados de experiências internacionais, ora buscando a valorização do contexto nacional, este último ainda que de maneira diminuta. Assim, emerge um viés mais público e menos empresarial da gestão com o passar dos anos e com o amadurecimento da própria comunidade acadêmica.

No campo dos burocratas enxerga-se uma ação adaptativa, em que as atitudes que devem ser desempenhadas buscam moldar-se às exigências das organizações nas quais estão inseridos, de maneira que não há padrão rígido nas ações (apesar das tentativas reformistas), o que favorece a inovação, principalmente no contexto local. Neste sentido, as técnicas e ferramentas de gestão, ou sua falta, por vezes dão espaço para a criatividade e a adequação frente às realidades observadas pelos burocratas – neste sentido, se aproxima mais da faceta prática da AP.

Já na perspectiva dos políticos percebe-se o seguimento de tendências de modelos adaptados para as realidades momentâneas, de modo que a tendência a ser seguida difere muito em relação a toda a classe, mas ainda reserva grande parte de sua linha de pensamento para a adaptação de modelos empresariais para a gestão pública, influenciando a faceta técnica a partir de um viés mais corporativista.

A relação da sociedade torna-se mais marginalizada ao passo em que esta se prende mais aos discursos políticos que às práticas dos burocratas. Ou seja, seu grau de influência passa necessariamente pela escolha do discurso político que lhe parece mais adequado à sua necessidade; em contraponto, há casos em que a participação social na gestão possibilita novos modelos de ação, adquirindo força para tornar as técnicas adequadas às reais necessidades locais e, conseqüentemente, criando espaços propícios para o surgimento de inovações – neste sentido, a relação se aproxima com os burocratas, mais próximos dos cidadãos e pontes necessárias para a consolidação das ações no cotidiano das organizações públicas.

De maneira geral, no caso desta perspectiva é possível vislumbrar então o mimetismo nas ações, pautadas, sobretudo, por influências de fora do contexto adequado – seja por não se adequarem ao local de sua aplicabilidade, por exemplo no caso dos movimentos reformistas

amplamente replicados nas últimas décadas sem considerar as especificidades locais, seja por se referirem a técnicas não replicáveis para o contexto público, como as tentativas de imposição da gestão privada como panaceia para os problemas das organizações públicas.

3.3 Ações e atores na perspectiva prática

Quando se expõe a ideia da faceta prática da administração pública o primeiro grande expoente dessa ação é revelado na imagem do burocrata, que está desempenhando as funções dentro das organizações públicas e assim – de fato – fazendo funcionar a máquina administrativa. Esse profissional é o ator que tem o contato cotidiano com as organizações públicas e, inevitavelmente, é encarregado das ações no sentido mais pragmático do que é a administração pública.

Como ponderação inicial, portanto, tem-se que os profissionais são os primeiros elementos representativos desta faceta; porém, cabe o questionamento: Quem toma as decisões administrativas que orientam a prática da administração pública? Esse questionamento não pode ser respondido com uma precisão matemática, justamente porque os distintos organismos que compõem o campo da administração pública no sentido amplo (inclusive aqueles de fora do aparelho do Estado) contam com distintas formas de organização e estruturação de poder que impedem a uma única conclusão. Por conta disso, é possível observar que fazem parte da composição desta faceta não apenas os profissionais diretamente envolvidos com o dia a dia das ações do setor público, mas também outros atores.

Como exemplo disso tem-se a classe política que, apesar de não ter o contato tão direto com as práticas administrativas tal como os burocratas ao nível de rua, influenciam diretamente as ações organizacionais, a partir das definições do *modus operandi* de seus governos – grau de autonomia, mecanismos de controle, níveis de participação, estruturas de governança, são exemplos de decisões que podem passar pelo crivo político e assim alterar a ação final dos profissionais. Neste ponto, a superação da dicotomia entre política e administração torna-se mais evidente.

Para além disso, a academia exerce forte influência na faceta prática da administração pública. Historicamente, tem-se na academia a esperança por melhorias no mundo prático da administração pública a partir do treinamento do corpo técnico responsável pela ação pública, guardando assim uma característica mais instrumental da relação das universidades e institutos com as organizações públicas e seus técnicos. Aponta-se assim um cenário no qual a profissionalização dos burocratas é o ponto chave para o incremento das ações desenvolvidas no âmbito das organizações públicas, ainda que com o reconhecimento do papel decisivo que pode ter a classe política nesse processo de melhorias práticas.

Como último ponto é possível citar a sociedade como ator que desempenha (ou poderia desempenhar) uma função importante no controle das práticas da administração pública. Como cidadão-cliente dos serviços públicos, a cobrança por níveis de serviço superiores é um elemento capaz de impulsionar a melhor capacitação e conseqüente melhor qualidade dos serviços públicos, exigindo novas rotinas, processos e formas de controle. Entretanto, tal cobrança exige, muitas vezes, para além das adequações administrativas, a movimentação da classe política, intervindo assim nas práticas administrativas e podendo favorecer, ou não, as mudanças necessárias.

Para explicar essa dinâmica é possível recorrer às ações desenvolvidas no âmbito local, surgidas a partir de modelos bottom-up e que acabam influenciando a gestão. A emergência de casos nos quais a interface entre governo e sociedade propiciam novas formas de resolução de

problemas, tais como novas tecnologias sociais, são formatos típicos de ações surgidas no âmbito de organizações públicas mais abertas e democráticas, que ainda são exceções. São casos como esse que acabam refletindo em publicações científicas e até mesmo na instrumentalização de técnicas que buscam replicar os sucessos obtidos.

3.4 O contexto integrado

Considerando todas as relações estabelecidas entre os diversos atores e ações desempenhadas em cada uma das facetas, torna-se clara a sobreposição desses elementos que são tratados separadamente, mas fazem parte de um mesmo panorama.

Portanto, cabe entender que acadêmicos, aos não aprofundar as teorias, ou não conseguem também contribuir para a técnica e para a prática da administração pública, pois acabam replicando ideias não inovadoras e alinhadas com a prática, ao passo que perpetuam isso nos cursos de graduação e pós-graduação a partir do ensino instrumental. Os profissionais, apesar de contribuírem para a produção científica e formar esse canal entre teoria e prática, não conseguem estabelecer as pontes necessárias, já que o conhecimento publicado é fruto de pesquisas que mais relatam o que fazem no cotidiano das organizações ao passo que muitas das técnicas replicadas são altamente influenciadas por contextos diferentes da realidade em que estão inseridos – quando ocorre a possibilidade de fugir deste cenário, aí sim pode haver a inovação. A classe política está alheia não só ao desenvolvimento teórico, como também ao desenvolvimento do campo técnico, replicando modelos que se adequem às necessidades eleitorais momentâneas, da mesma forma que interfere na prática ao atribuir menor ou maior autonomia aos burocratas e possibilidades de participação dos cidadãos. Para a sociedade, por fim, cabe a dependência da abertura institucional para a participação na gestão, com possibilidades assim de transformar a gestão em algo inovador, que vira objeto de estudo dos profissionais e acadêmicos, interferindo na prática e na técnica, sendo instrumentalizados e replicados como modelos a serem seguidos – fechando e abrindo novos ciclos de dificuldades para o desenvolvimento da administração pública.

4. Considerações Finais

A tentativa de discutir amplamente a administração pública a partir de suas três facetas reserva como contribuição ao debate não uma exaustiva catalogação das principais referências críticas do campo, mas algumas das quais os autores consideram como importantes para a sustentação dos argumentos explicativos expostos na seção anterior. Desse modo, o compêndio dos principais problemas do campo também não se resume apenas aos itens ali destacados, mas pode ser aumentado conforme se desdobram as dificuldades encontradas para o seu desenvolvimento.

De maneira geral, é possível destacar então que os problemas aqui descritos tem maior relação com a falta de contextualização da administração pública para com as realidades locais, atingindo assim a faceta teórica, que se restringe a valorizar conceitos internacionais ou olhar para as ações locais apenas para descrevê-las; a faceta técnica, que na tentativa de melhoria das ações acaba instrumentalizando as ações e por vezes desvirtuando-as das reais necessidades; e a faceta prática, que muitas vezes é tolhida por organizações burocráticas não permeáveis à inovação.

A apresentação das ações e atores buscou evidenciar como isso ocorre na dinâmica real da administração pública, tornando mais claro o fato de que as três facetas estão organicamente

ligadas, haja vista de ações, atores e dinâmicas se confundem e constituem cada qual como partes integrantes uma das outras.

Como contribuição final, propõe-se que estudos futuros possam refletir com maior profundidade sobre como a AP pode se aprimorar e desenvolver se os atores que desempenham as funções para isso não possuem os estímulos corretos, bem como ponderar sobre quais devem ser esses estímulos. Para além disso cabe refletir sobre as justificativas de cada um desses atores para a perpetuação de suas ações, bem como sobre as contradições existentes nessas respostas.

5. Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios Contemporâneos para a Reforma da Administração Pública Brasileira. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 649 p.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma da administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.10, n. 1, p. 1-19, 2012.

COELHO, F. de S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Número Especial, p. 1-21, Agosto, 2008.

CORRÊA-SILVA, Victor; TROTTMANN, Paula; COELHO, Fernando de Souza; SARTI, Flávia Mori. **A Produção Científica em Administração Pública no Brasil: descrição e análise de alguns resultados de uma investigação para o período 2000-2010. Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 36, 2013, Rio de Janeiro. *Anais...* Brasília: Anpad. 2013.

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

FADUL, E.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M.A.; SILVA, L.P. Ensaio explicando e explorando caminhos para o campo da administração pública. **Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 34, 2010, Brasília. *Anais...* Brasília: Anpad, 2010.

FADUL, Elvia; COELHO, Fernando de Souza; COSTA, Frederico Lustosa; GOMES, Ricardo Corrêa. Apontamentos sobre o Campo do Saber de Administração Pública no Brasil: uma reflexão a partir da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD (2009 – 2012). **Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 36, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Brasília: Anpad. 2012.

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

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

KEINERT, Tania. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Rev. Adm. Pública**, v. 34, n. 3, p.41-48, 1994.

LYNN, Laurence E. New frontiers of public administration: The practice of theory and the theory of practice. **PS: Political Science & Politics**, v. 41, n. 01, p. 3-9, 2008.

MEZZOMO, T.M.; LAPORTA, C.B. A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92). **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.28, 1994.

MISOCZKY, Maria Ceci. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública. **Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**, 1, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Brasília: Anpad. 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. SPE, p. 59-79, 2001.

NEF, Jorge. Administração pública e reforma do setor público na América Latina. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 649 p.

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

PASSADOR, C. S. Observações sobre educação no campo e desenvolvimento no Brasil. 2012. 138f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

PASSADOR, João Luiz, PASSADOR, C. S. O modelo de Estado Gerencial, Terceiro Setor e o Exercício da Cidadania In: III Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1998, Madri. III Congresso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas, Venezuela: CLAD, 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.

PECI, Alketa ; CAVALCANTI, Bianor Scelza. A outra face da regulação: o cidadão-usuário de serviços públicos no novo modelo regulatório brasileiro. **Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 25, 2001, Campinas. *Anais...* Brasília: Anpad. 2001.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil pós-privatização. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.) **Estado e gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 2ª ed. 340 p.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Mimetismo e reforma incompleta do Estado: o caso das agências reguladoras sob a égide do ultrapresidencialismo estadual. **Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 31, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Brasília: Anpad. 2007.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. 313 p.

ROCHA-DE-OLIVEIRA, Sidinei; FERREIRA, Carolina da Silva. Voltando para casa:(re) encontrando Guerreiro Ramos, Tragtenberg e Prestes Motta. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 11, n. 3, p. 491-499, 2007.

ROSA FILHO, Duarte de Souza; MISOCZKY, Maria Ceci. A regulação no contexto brasileiro: reflexões inspiradas em Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta. **Encontro Nacional de Administração Pública e Governança**, 1, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...*Brasília: Anpad. 2004.

SALOJEE, Anver; FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios comuns a reformas administrativas em países em desenvolvimento. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010. 649 p.

SANTOS, Laís Silveira.; SERVA, Maurício. A Tensão entre a Racionalidade Substantiva e a Racionalidade Instrumental na Gestão Pública: novos caminhos de um campo de estudo. **Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração**, 37, 2013, Rio de Janeiro. *Anais...*Brasília: Anpad. 2013.

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

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Unesp, 2006.
