A *RAP* e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92)*

Tânia Margarete Mezzomo**
Claudio Bucci Laporta***

Sumário: 1. Introdução; 2. Que é administração pública?; 3. Os paradigmas da administração pública; 4. Conclusões.
Palavras-chave: *RAP*; administração pública.

Evolução do campo de administração pública no Brasil, através da análise de artigos publicados na *RAP*, no período 1967-92.

The *Revista de Administração Pública (RAP)* and the evolution in the area of public administration in Brasil (1965-92)
This study proposes to assess the evolution in the field of public administration in Brazil through the analysis of the articles published by *RAP* from 1967 to 1992.

On the basis of the methodology proposed by Golembiewski (1977), the 721 articles have been subsumed according to their *focus* (theoretical instruments utilized) and their *locus* (the empirical object on which the analysis befalls).

From such classification have resulted three paradigms constituting the field in the above mentioned period: (a) public administration as an administrative science; (b) public administration as political science; and (c) (the emerging paradigm) public administration as public administration.

This last paradigm's consolidation signals in the direction of a strengthening and a clearer delimitation of the area of public administration in Brazil.

"Alguns ainda teimam em não distinguir administração pública e administração de empresas como disciplinas independentes. Tal posição é flagrantemente enganadora, mesmo em se considerando que ambas as matérias partilham certos conceitos em comum. Isto porque todas as ciências sociais também possuem certos conceitos em comum..."[1]

1. Introdução

O campo de administração pública já foi caracterizado como um campo "à deriva", que enfrenta uma "crise intelectual" e necessita de uma "nova perspectiva", um campo que está se tornando "isolado" e passa por um período de "tensão e mudança". A maioria

* O presente trabalho originou-se de resultado parcial da pesquisa A evolução histórica do campo de administração pública no Brasil (1889-1992), desenvolvida junto ao Centro de Administração Pública e Governo e financiada pelo Núcleo de Pesquisas e Publicações (ambos da EAESP/FGV).

** Professora da EAESP/FGV. Pesquisadora do Centro de Administração Pública e Governo (EAESP/FGV). Doutorada em administração pela EAESP/FGV.

*** Técnico da Fundap. Pesquisador do Centro de Administração Pública e Governo (EAESP/FGV). Mestrando em administração pela EAESP/FGV.

[1] Daland, R. T. A administração pública como uma ciência política no contexto brasileiro. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *3*(2): 73-94, 2º sem. 1969.

das alternativas oferecidas como soluções para os problemas intelectuais e paradigmáticos do campo mostra-se tão estranha às suas tradições, ou tão enraizada em outras disciplinas, que optar por elas destruiria sua integridade com um foco separado de investigação.[2]

Nos últimos anos, a administração pública vem experimentando um período de revisão, motivado por razões econômicas e políticas. As razões econômicas fundamentam-se nas recentes transformações globais que enfraqueceram, de um lado, as propostas de intervenção à moda dos países do socialismo "real" e, de outro, as proposições de cunho neoliberal. No campo político, a emergência do conceito de cidadania e o surgimento de movimentos sociais exigindo o atendimento das reivindicações por melhores serviços também contribuíram para que a administração pública passasse a reestruturar seus métodos de análise e intervenção.[3]

Daí a necessidade de repensar as tradições, aspirações e perspectivas do campo de administração pública.

2. Que é administração pública?

Essa é a questão de fundo a que este artigo (e a pesquisa que lhe deu origem) procura responder: o que foi, o que é administração pública no Brasil e quais as tendências desse campo? [4]

Para reconstituir essa evolução, utilizou-se como objeto empírico a *Revista de Administração Pública (RAP)*, através de um balanço de suas publicações. Foram analisados 721 artigos, abrangendo o período de 26 anos (1967-92) que vai da fundação da revista aos nossos dias.

A *RAP* foi considerada representativa das publicações de administração pública, não só por pertencer à Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getulio Vargas (escola pioneira e importante centro produtor de conhecimentos na área), como pelo fato de ser, atualmente, a única revista especializada em administração pública no Brasil.[5]

Metodologia: locus x focus

A classificação dos artigos baseou-se na metodologia proposta por Golembiewski.[6] Assim, todos os trabalhos foram analisados em termos de seus *locus* e *focus*.

O *locus* define os fenômenos empíricos que constituem o objeto da pesquisa, delimita o território a ser explorado. É o "local" institucional do campo (*institutional where*). Um

---

[2] Levine, C. H.; Backoff, R. W.; Cahoon, A. R. & Siffin, W. J. Organizational design; a post Minnowbrook perspective for the 'new' public administration. *Public Administration Review* (35): 425-35, July 1975.

[3] Metcalfe, Les. *Public management: from imitation to innovation*. Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1992. mimeog.

[4] O presente trabalho origina-se de resultado parcial da pesquisa A evolução histórica do campo de administração pública no Brasil (1889-1992), desenvolvida junto ao Centro de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

[5] A *Revista do Serviço Público* (publicação do Dasp, interrompida em 1989) será o próximo periódico a ser analisado, juntamente com a produção em administração pública constituinte dos *Anais da ANPAD, Revista de Administração de Empresas (RAE)* e *Revista de Administração (RAUSP)*.

[6] Golembiewski, Robert T. *Public administration as a developing discipline*. New York, Decker, 1977.

locus recorrente para a administração pública tem sido a burocracia governamental, embora proposições recentes discordem que deva ser assim.

O *focus* é a perspectiva teórica que coloca à disposição conceitos para selecionar e interpretar os fatos reais e as observações integrativas relevantes para as principais questões; é o que individualiza as posições e dá meios para mapear o território. O *focus* é um certo "o quê" sobre o campo (*specialized what*). Um *focus* usual na administração pública tem sido o estudo de certos "princípios da administração", mas novamente o *focus* da disciplina vem sendo alterado com a mudança de seus paradigmas.

Nossa análise fundamentou-se também nos trabalhos de Henry e Wahrlich;[7] o primeiro sobre a evolução da administração pública nos EUA e o segundo sobre essa evolução na América Latina.

A Revista de Administração Pública (RAP)

Os 721 artigos constituintes da *RAP* no período 1967-92 foram classificados em termos de *locus* e *focus*, sendo que a classificação foi emergindo da própria observação.

Assim, foram identificados seis *loci* ou seja, seis grupos que se valiam do mesmo instrumental teórico de análise: 1) ciências políticas; 2) ciências jurídicas; 3) ciências administrativas; 4) ciências econômicas; 5) epistemologia; 6) diagnósticos, relatos de experiências, propostas de intervenção.

Da classificação por *locus* originaram-se 39 itens, posteriormente agrupados para melhor compreensão. Originaram-se, assim, sete grupos de *loci*: 1) social; 2) administrativo; 3) infra-estrutura; 4) produção científica; 5) econômico; 6) organização sócio-política; 7) outros.

Na tabela 1 pode-se visualizar a classificação total dos artigos no período analisado, cruzando-se as variáveis *locus* e *focus*.

3. Os paradigmas da administração pública

Uma análise preliminar identifica algumas formas de raciocínio que têm marcado a evolução do campo e que iremos chamar de "paradigmas" (no sentido de expressar as principais correntes de pensamento que constituíram o campo de administração pública nos últimos 26 anos), com base nas publicações efetuadas pela *RAP*.

Segundo Kuhn,[8] os paradigmas compartilhados são a unidade fundamental para o estudo de um campo por uma comunidade de estudiosos; são eles que darão a esse campo o nível de disciplina.

Na construção desses paradigmas, privilegiamos os *foci* dos artigos em relação aos seus *loci*. Acreditamos que, não obstante o *locus* ter sido o ponto de partida tradicional para identificar o campo de administração pública, a abordagem baseada no *focus* pode ser mais útil aos nossos propósitos.

---

[7] Henry, Nicholas. Paradigms of public administration. *Public Administrative Review* (35): 378-86, July/Aug. 1975; Wahrlich, Beatriz. Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. *Revista Internacional de Ciências Administrativas* (12): 70-92, 1978.

[8] Kuhn, T. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo, Perspectiva, 1975.

Tabela 1
Revista de Administração Pública (RAP)
Cruzamento dos *foci* e *loci*

	Focus						
Locus	Ciência política	Ciência jurídica	Ciência administr.	Ciência econô-mica	Episte-mologia	Outros*	Total
Saúde/previdência	40	2	30	9	1	14	96
Ref. administr./modernização	5	4	17	0	0	7	33
Recursos humanos	12	1	41	3	2	3	62
Educação	4	4	6	2	0	2	18
Administr.: ensino/pesquisa	2	0	3	1	8	16	30
Planejamento governamental	14	0	7	8	0	3	32
Transportes	2	1	6	12	0	2	23
Finanças públicas	3	1	11	2	0	4	21
Agropecuária	7	0	5	4	0	1	17
Planejamento urbano	12	4	4	7	0	11	38
Organização política	12	2	2	1	0	0	17
Organização administrativa	12	0	17	0	0	3	32
Experiências internacionais	4	0	10	0	0	7	21
Análises teórico-conceituais	27	0	20	3	10	6	66
Dados estatísticos	0	1	0	0	0	1	2
Tecnologia/pol. tecnológica	5	2	4	1	0	8	20
Exportação/importação	0	0	1	1	0	1	3
Meio ambiente	9	2	4	2	0	6	23
Estatais	4	0	25	7	0	8	44
Empresas privadas	2	1	10	5	0	1	19
Organizações	3	0	30	0	0	1	34
Turismo	0	0	2	1	0	1	4
Política energética	0	0	1	3	0	8	12
Política industrial	0	0	0	1	0	1	2
Sistemas de informação	1	0	0	0	0	0	1
Organização econômica	1	0	1	8	0	1	11
Política cultural	2	0	0	0	0	0	2
Políticas sociais	8	0	0	1	0	4	13
Sistema financeiro/bancos	0	1	0	0	0	0	1
Políticas públicas	1	0	1	0	0	0	2
Legislação	0	3	0	0	0	0	3
Pesquisa	2	0	0	0	0	0	2
Habitação	1	0	0	0	0	1	2
Sistema penitenciário	1	0	0	0	0	0	1
Reforma agrária	0	0	0	0	0	1	1
Constituinte	5	3	0	0	0	1	9
Biblioteca/arquivo	0	0	0	0	0	1	1
Movimentos sociais urbanos	1	0	0	0	0	0	1
Opinião pública	1	0	0	0	0	1	2
Total geral	203	32	258	82	21	125	721

* Diagnósticos, relatos, experiências.

A crítica efetuada por Metcalfe[9] à abordagem centrada no *locus* pode ser esclarecedora: "A administração pública foi tratada como se fosse a mesma coisa que a administração das organizações públicas ou a administração do setor público. Isto induz a comparações com a administração do setor privado. Um ponto de partida centrado na localização conduz inevitavelmente a tentativas de identificar empiricamente as analogias e as diferenças entre o gerenciamento do setor privado e o do setor público".

Ainda, segundo o autor, a conseqüência deste empiricismo sem guia é um fluxo de relatórios de pesquisa sem ligações; sem uma teoria que os una e integre. Se o risco de sermos inundados por uma massa de idéias novas é remoto, existe uma real ameaça de perdermos a motivação em uma torrente de fontes diversas.

As limitações do enfoque da localização remetem a um exame mais atento do potencial de um enfoque de focalização para dar uma idéia mais clara da direção na qual a administração pública tende a (ou deve) mover-se.

Utilizando o contexto institucional, aliado ao comportamento dos *foci* dominantes, delimitamos três períodos históricos, nos quais se pôde identificar, em grandes linhas, três paradigmas característicos dos períodos citados.

Paradigma 1: administração pública como ciência administrativa (1967-79)

O primeiro paradigma inicia-se no auge da chamada "administração para o desenvolvimento", produto basicamente importado pelos países da América Latina através de projetos de cooperação internacional. A própria criação das escolas de administração no Brasil é fruto desses acordos.

Como conseqüência, esse paradigma retrata a influência das ciências administrativas na administração pública, especialmente dos chamados "princípios da administração". Por essa visão, a administração pública tornar-se-ia eficiente a partir do momento em que fossem dominados e aplicados vários princípios e técnicas administrativas de uso universal.

A aula inaugural do curso de graduação em administração pública da EAESP/FGV, proferida pelo secretário da Fazenda do estado de São Paulo, pode ilustrar essa observação: "Para administrar é preciso, hoje, o domínio de certas técnicas específicas, sem as quais o administrador poderá ser bom, mas estará desatualizado e sem condições de produzir em termos modernos.(...) Dificilmente se poderá planejar o desenvolvimento enquanto o país não tiver estabelecido uma administração pública capaz de implementar os planos".[10]

O discurso do prof. Simões Lopes, no número de lançamento da *RAP*, também reforça essa concepção do campo: "Uma revista de administração pública, de cunho verdadeiramente acadêmico, no melhor sentido da palavra, é conseqüência lógica do nível a que atingiram o ensino e o estudo sistemático de administração pública em nosso país. (...) e, sobretudo, por acreditar que os métodos e as técnicas administrativas podem constituir poderoso instrumento de mudança no processo de desenvolvimento nacional, a FGV como que sente uma responsabilidade natural pelo lançamento desta revista".[11]

---

[9] Metcalfe, Les. La logica del management publico. *Azienda Publica* (2): 375-420, dic. 1989.

[10] Martins, L. A. Administração pública e administração de empresas. *RAP*, *3*(2): 127 e 129, 1969.

[11] Marquesini, Ana M. B. & Zouain, D. M. EBAP. Uma idéia que deu certo. *RAP*, *18*(41): 3-24, 1984.

Assim, o campo de administração pública é entendido como uma variante das ciências administrativas.

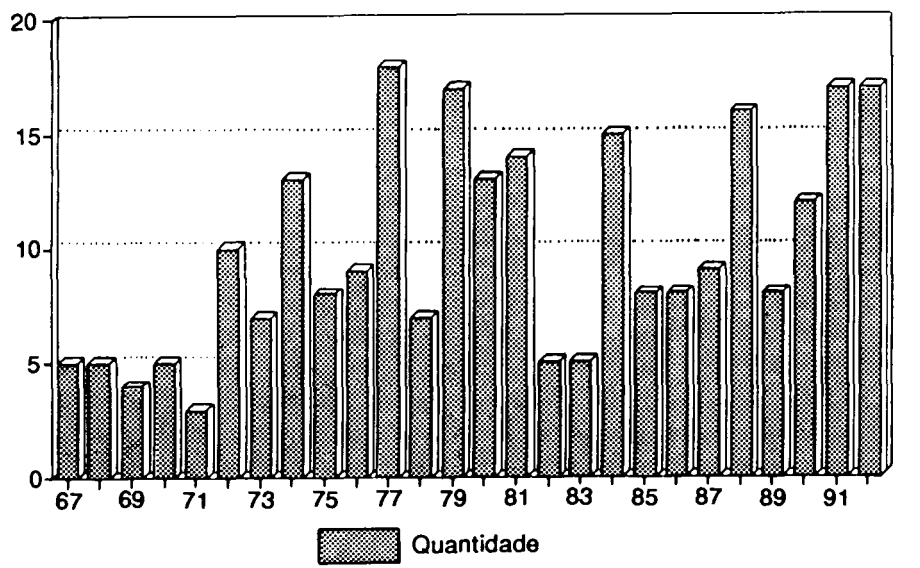
Como se observa no gráfico 1, a produção em administração pública baseada no enfoque das ciências administrativas experimenta no período 1967-79 um crescimento constante. Isso é inteligível considerando-se que nessa época o Estado começa a gerir grandes organizações, unificam-se os institutos de previdência, cria-se o Banco Nacional de Habitação, agrupam-se os concessionários de serviços públicos de telefonia e energia elétrica mediante a criação de *holdings* governamentais. O Estado-empresa, desenvolvimentista e interventor, vai demandar e absorver os administradores públicos formados nos moldes do paradigma vigente.

Como salienta Fischer,[12] a administração de empresas estatais no Brasil passou a ser dirigida pelo lema da competência e racionalidade técnica, especialmente no período de 1967 a 1978, que foi o de sua maior expansão.

Na análise da tabela 2, também verifica-se a influência das ciências administrativas no campo, numa outra perspectiva: o *focus* ciências administrativas representa a maior produção (40%) do período, comparado aos demais *foci*.

Em relação aos demais *foci*, se tomarmos comparativamente a produção de todos os períodos, veremos que foram produzidos 71,8% dos artigos do *focus* ciências jurídicas, 49% dos artigos com enfoque em ciências econômicas e 52% dos artigos com *focus* epistemológico no intervalo 1967-79; ou seja, a produção desses três enfoques concentra-se nesse primeiro período. Nos períodos seguintes, estes *foci* perdem intensidade.

Gráfico 1
Artigos com *focus* em ciência administrativa



Fonte: *Revista de Administração Pública (RAP)*.

[12] Fischer, T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, FGV, *24*(4): 278-88, 1984.

Tabela 2
Revista de Administração Pública (RAP)
Classificação por *focus*

Anos	Ciências políticas	Ciências jurídicas	Ciências administrativas	Ciências econômicas	Epistemologia	Outros*	Total
1967-79	46	23	111	40	11	49	280
1980-89	114	6	101	28	8	57	314
1990-92	43	3	46	14	2	19	127
Total	203	32	258	82	21	125	721

* Diagnósticos, propostas, relatos.

A relevância dos *foci* jurídico e econômico explica-se pela necessidade de instrumentos legais de gestão do Estado empreendedor que demandava soluções distintas daquelas envolvidas com a administração pública tradicional.

A presença marcante do *focus* epistemológico revela não só uma preocupação da época em justificar a "razão de ser" do campo de conhecimento em administração pública, mas também uma reflexão represada nos primeiros anos de existência das escolas de administração e que agora vinha à tona.

Paradigma 2: administração pública como ciência política (1980-89)

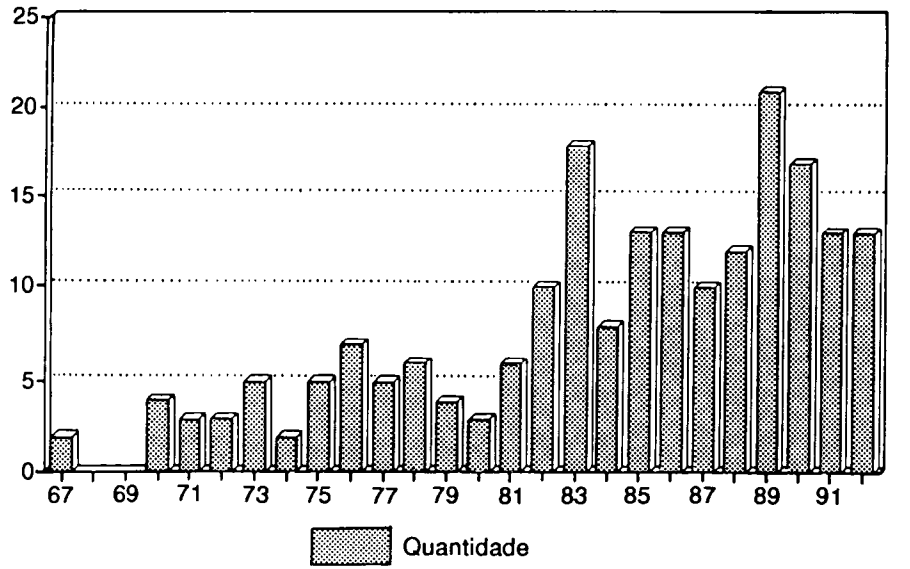
Esse período caracteriza-se, no plano político, pela transição para um sistema democrático, passando pelos períodos de grandes manifestações sindicais, surgimento de movimentos sociais no campo e na cidade, mobilização pelas eleições diretas, instalação da Assembléia Nacional Constituinte e conseqüente formulação da nova Carta Magna, até chegar no final do período, ao pleito por voto direto para a escolha do presidente da República.

Além da reorganização político-social, o país vivencia o esgotamento do modelo desenvolvimentista-exportador, o que faz com que os reflexos da crise econômica atinjam o próprio âmago do Estado. A preocupação com a dívida externa adiciona-se àquela com a dívida interna, entendida não somente em termos orçamentários, como também em termos sociais.

Um novo conceito de desenvolvimento começa a emergir, transformando-se gradativamente em matéria de ensino e pesquisa em administração pública e trazendo, como conseqüência, uma mudança de paradigma.

O cenário da produção teórica em administração pública é o de uma sociedade com crescente nível de contestação e organização, onde as pressões são exercidas mais clara e abertamente. Ocorre uma multiplicação e diversificação dos canais de comunicação entre o Estado e a sociedade no sentido de ampliação de seu controle sobre o setor público. Os pactos políticos passam a predominar sobre as decisões técnicas e, principalmente, existe

Gráfico 2
Artigos com *focus* em ciência política



Fonte: *Revista de Administração Pública (RAP)*.

uma crise de legitimidade das instituições públicas e de seu poder. Nesse contexto, torna-se óbvia a reconceituação do que seja desenvolvimento.[13]

Assim, observando-se a produção teórica do período 1980-89, percebe-se um avanço considerável da produção com enfoque em ciências políticas. É nesse período, também, que esse *focus* atinge o seu pico, como se pode observar no gráfico 2. A tabela 2 demonstra que o *focus* ciência política passa de detentor de 46 artigos no período anterior (18%) para 114 nesse segundo período (56%), aumentando em mais de 100% a sua produção de um período para outro.

Esse enfoque começa a ganhar espaço também em relação ao enfoque administrativo: enquanto no primeiro período a diferença entre o enfoque administrativo (40%) e o político (16%) era de 23%, agora a situação se inverte: o enfoque político (36%) supera o administrativo (32%) em 4%. Observa-se que o enfoque de ciências políticas domina esse período de forma marcante, comparando-se com a situação anterior.

O novo paradigma é, sem dúvida, o das ciências políticas. Parece estar havendo uma nova configuração do campo: da existência enquanto ciência administrativa, a administração pública passa a utilizar-se de um instrumental analítico predominantemente oriundo das ciências políticas.

Daland, em seu trabalho denominado A Administração Pública como uma Ciência Política no Contexto Brasileiro, explicita bem essa tendência: "Assentado que o sistema político se centraliza em torno de instituições governamentais, dir-se-ia que a disciplina de administração pública é componente da disciplina ciência política, sua abrangente, visto

[13] Id. ibid.

que versa sobre a máquina governamental, mais especificamente sobre sua parte burocrática. A burocracia, no caso, é um subsistema do sistema político".[14]

A formação do administrador público concebida enquanto administrador de empresas decai. As propostas de gerência orientadas ao setor privado passam a ser vistas com limitada relevância para o setor público. Encerra-se o ciclo em que se acreditava que a formação de administradores públicos era um requisito para o desenvolvimento do país.

Essa mudança no perfil do administrador público gerou uma certa confusão no campo. Como assinalou Fischer,[15] ao analisar os anos 80: "Os administradores enfrentam, de um lado, pressões para reduzir custos e limitar investimentos; de outro, os movimentos reivindicatórios da sociedade por um serviço público de melhor qualidade. Como conseqüência, perplexidade, incerteza e confusão assinalam o comportamento do administrador público".

Nesse sentido, a postura paradigmática anterior, que acreditava na supremacia das técnicas administrativas, passa a entender a administração pública como um fenômeno culturalmente diferenciado, relacionado à prática política.

Assim começam a surgir os estudos relacionados com a questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à eqüidade e à adequação social, entendida como efetividade. Os estudos de administração pública começam a identificar obstáculos políticos à própria eficiência.

Nesse segundo período, o enfoque de ciências políticas ganha bastante espaço, embora o enfoque administrativo mantenha-se ainda em níveis consideráveis. Juntos, eles somam 68% da produção do período em questão (ver tabela 2).

Esse fato pode ser entendido como uma resposta à dicotomia política-administração, expressa nas entrelinhas do paradigma anterior. Também reflete a crescente politização e democratização da sociedade. Nesse período, em vez de se reeditar a velha dicotomia, a ciência política constitui-se no paradigma dominante, compondo com a ciência administrativa o campo de administração pública.

O paradigma emergente: administração pública como administração pública (1990-....)

A partir da mobilização social referida no período anterior, consolidam-se o conceito de cidadania e a noção de direitos, e ocorre, conseqüentemente, o fortalecimento da cultura democrática. À noção de cidadania contrapõe-se a idéia de corrupção, entendida como a prevalência do interesse privado sobre o interesse público.

Os novos atores sociais passam de uma atuação setorial em seus movimentos para uma intervenção mais ampla. Emerge o conceito de participação na gestão pública: surgem os conselhos de representantes, as associações de bairro, as propostas de co-gestão, de audiências públicas para discutir a alocação de verbas etc.

A participação do Estado na economia continua decrescendo. Ocorrem as primeiras privatizações. A economia se abre ao mercado internacional. Novos atores, novas questões em discussão.

---

[14] Daland, R. T. Op. cit., p.75.

[15] Fischer, T. O ensino de administração pública no Brasil: da tutela estrangeira à autonomia necessária. *Anais da ANPAD*. 1985. p. 170.

O novo contexto exige administradores públicos capazes de administrar democraticamente e gerenciar a participação das comunidades. À competência política para conciliar demandas sociais e conviver com as relações de poder entre Estado e sociedade deve somar-se a capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos.

O paradigma emergente exige que o ensino de administração pública consolide essas mudanças adotando valores de uma cultura democrática. Isso pode ser observado, por exemplo, na discussão dos processos de reforma administrativa, antes preocupados apenas com reformulações estruturais e agora entendidos como verdadeiros processos de mudança social.[16]

A produção teórica do período reflete essas transformações: o enfoque de ciências políticas decresce (mantendo-se porém elevado em número de artigos), dando lugar a um pequeno aumento do enfoque de ciências administrativas (ver gráficos 1 e 2).

Os paradigmas que se delineavam nos períodos anteriores parecem consolidar-se. Os *foci* ciência política e ciência administrativa produzem 89 artigos (70% do total de artigos do período). A diferença entre a produção de ambos diminuiu, sendo agora favorável ao *focus* ciência administrativa (ver tabela 2).

Assim, parece que o paradigma emergente "a administração pública como administração pública" tenta conciliar sua dicotomia estrutural básica.

Conforme salientou Cavalcanti[17] ao referir-se às dificuldades de delineamento do campo de estudo da administração pública: "Por um lado, ele diz respeito à 'política' e coloca questões de poder, legitimidade e conflito. Por outro, ele se refere às questões de 'gerência e administração' relacionadas ao alcance de objetivos através de ações sujeitas ao atendimento de critérios de eficiência. Soma-se a esta dificuldade o caráter profissional, aplicado, da administração pública que, distintamente das disciplinas das ciências sociais onde encontra alimento, requer, em algum ponto final, uma postura pragmática e normativa, capaz de fornecer diretrizes, tanto menos ambíguas quanto possível, à ação social do Estado e de sua burocracia".[18]

Surge assim um enfoque paradigmático na formulação, execução e avaliação de planos governamentais e no manejo de interesses (e pressões de organizações políticas e sociais) que se encontram em conflito.

Machado, em 1988, já apontava para a predominância, na produção teórica do campo, do enfoque baseado na "nova administração pública", enfatizando a reforma social e a relevância dada a questões como eqüidade, organização centrada no cliente, descentralização e papéis administrativos pró-ativos.

Emerge, com isso, uma tendência à superação da velha dicotomia política-administração, relação entendida agora enquanto processo de causação circular.

Kliksberg, analisando a gestão pública dos anos 90, reforça a tendência ao fim das proposições que consideravam ora a supremacia das decisões políticas, ora o poder

---

[16] Mezzomo, Tânia. Descentralização e democratização da municipalidade de São Paulo. Apresentado na XXVII Asamblea Anual de Cladea, Bogotá, 1992.

[17] Cavalcanti, B. A gestão pública como componente do desenvolvimento curricular das escolas de administração. *RAP*, *18*(4): 235-40, 1984.

[18] É importante comentar que em todos os períodos, evoluindo quase que de maneira constante, existe uma produção sem um *focus* definido: os diagnósticos, propostas e relatos de experiências. Essa produção identifica-se com a corrente pragmática e prescritiva do campo, representando 17,2% do total (classificada como "outros" na tabela 2).

absoluto da máquina burocrática, ora o domínio dos planos... "O novo paradigma propõe a substituição desses modelos obsoletos e a integração, a partir de percepções realistas, das perspectivas dos políticos, planejadores e reformadores administrativos."[19]

O paradigma emergente parece apontar para a necessidade de pensar em termos de uma teoria de governo que, aliando a ciência política à administrativa (com especial ênfase na análise organizacional), corresponda às expectativas sociais de um Estado democrático e eficiente.

4. Conclusões

Da análise efetuada conclui-se que a administração pública vem evoluindo no sentido de constituir-se em campo autônomo de conhecimento.

Partindo de seu nascedouro no interior das ciências administrativas (paradigma 1), recebendo uma maior contribuição da ciência política (paradigma 2), a administração pública delineia uma identidade própria. Começa a constituir-se, assim, um conjunto de pressupostos básicos comuns à disciplina, válidos enquanto campo do conhecimento, atendendo a uma necessidade há muito expressa por Guerreiro Ramos.

Conforme observam Wamsley & Zald,[20] a superação da dicotomia política-administração faz da administração pública uma disciplina híbrida, com ligações orgânicas com a ciência política e com a análise organizacional.

O mesmo posicionamento é compartilhado por Henry,[21] que, ao analisar os paradigmas da administração pública americana, propôs que sua constituição enquanto disciplina baseie-se em um *focus* composto pela ciência política e a teoria organizacional, e um *locus* baseado no interesse público.

Em relação a esse *locus*, o surgimento de estudos baseados no interesse público, no Brasil, já havia sido identificado por Machado.[22]

Essa visão supera as proposições que consideravam ser o campo de administração pública aquele que realiza estudos "localizados" no setor público. A nova perspectiva enriquece e amplia os limites do campo, na medida em que considera objeto empírico de estudo da disciplina tudo o que se refira ao interesse coletivo, superando a dicotomia público/privado.

Avançando nessa linha, Metcalfe[23] propõe uma mudança que, partindo da localização nas distinções tradicionais entre setor público e setor privado, passe a desenvolver uma focalização teórica sobre os problemas distintivos da gestão pública. Destaca, também, a necessidade de uma ampla perspectiva comparativa que facilite as comparações ao interno do setor público. Segundo o autor, as administrações públicas precisam tornar-se capazes de aprender mais umas das outras.

---

[19] Kliksberg, B. A gerência na década de 90. *RAP*, *22*(1): 69, 1988.

[20] Wamsley, G. L. & Zald, M. The political economy of public organizations. *Public Administration Review*, Washington, *33*(1): 62-73, 1973.

[21] Henry, Nicholas. Op. cit.

[22] Machado, C.; Amboni, N. & Cunha, V. Produção acadêmica em administração pública: período 1983-88. *Anais da ANPAD*. 1988.

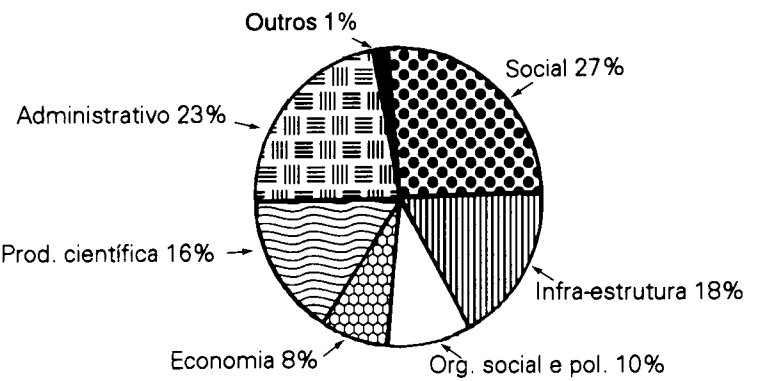
[23] Metcalfe, Les. Public management: from imitation to innovation. Op. cit.

Essa perspectiva parece ser promissora na medida em que a ótica da complexidade do setor público e a necessidade de análises interinstitucionais parecem emergir como exigência básica dos anos 90. Segundo o mesmo autor, a ação coletiva nos sistemas interorganizativos complexos é o problema-chave que diferencia a administração pública de formas de gestão mais simples.

Conforme afirma Motta,[24] a última década foi inovadora e, até certo ponto, revolucionária no que concerne à prática da gestão. Cabe a nós, agora, a tarefa de consolidar os avanços conquistados.

Anexo

Figura 1
Focus em ciência política
Distribuição por *locus* no período 1967-92



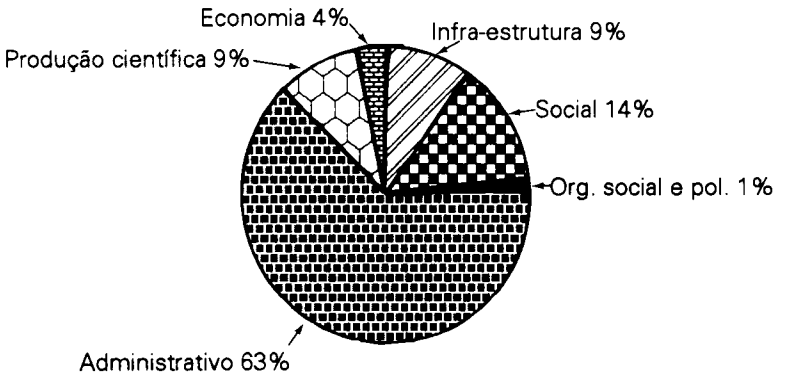
Fonte: ***Revista de Administração Pública (RAP).***

Tabela
Revista de Administração Pública (RAP)
Classificação por *locus*

	Períodos			
Locus agrupados	1967-79	1980-89	1990-92	Total
Social	31	69	35	135
Administrativo	117	120	32	269
Infra-estrutura	70	34	31	135
Produção científica	35	50	13	98
Economia	20	18	9	47
Organização social e política	5	23	5	33
Outros	2	0	2	4
Total	280	314	127	721

[24] Motta, P. R. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.* Rio de Janeiro, Record, 1991.

Figura 2
***Focus* em ciência administrativa**
Distribuição por *locus* no período 1967-92



Fonte: ***Revista de Administração Pública (RAP).***