

Em busca do Estado da Arte da Epistemologia da Administração Pública Brasileira: um estudo introdutório

Autoria

Cláucia Piccoli Faganello - claucia.f@gmail.com

Prog de Mestr em Admin e Negócios/Faculdade de Admin, Contab e Economia – PPGAd/FACE / PUCRS - Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Edimara Mezzomo Luciano - eluciano@puers.br

Prog de Mestr em Admin e Negócios/Faculdade de Admin, Contab e Economia – PPGAd/FACE / PUCRS - Pontifícia
Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Eder Henriqson - ehenriqson@puers.br

Resumo

Este artigo nasce da necessidade de estudos sobre as bases epistemológicas que compõem a produção de conhecimento sobre a Administração Pública brasileira. Surge com a criação de uma série de cursos do chamado Campo de Públicas a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o consequente aumento da produção científica da área. Pretende, assim, responder a questão: Qual o estado da arte da epistemologia da Administração Pública brasileira? Tendo como objetivo compreender o atual desenvolvimento da epistemologia da Administração Pública no Brasil. Para tal, metodologicamente propõe-se uma revisão dos estudos mais significativos desta área de conhecimento. Como resultados, foram encontradas poucas produções que tenham a epistemologia como centralidade. Dessas depreendeu-se que a Administração Pública é compreendida de forma ampla na maioria dos estudos, que não há um viés epistemológico predominante e que os estudos reduziram junto com a descontinuidade do REUNI.

Em busca do Estado da Arte da Epistemologia da Administração Pública Brasileira: um estudo introdutório

Resumo

Este artigo nasce da necessidade de estudos sobre as bases epistemológicas que compõem a produção de conhecimento sobre a Administração Pública brasileira. Surge com a criação de uma série de cursos do chamado Campo de Públicas a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o consequente aumento da produção científica da área. Pretende, assim, responder a questão: Qual o estado da arte da epistemologia da Administração Pública brasileira? Tendo como objetivo compreender o atual desenvolvimento da epistemologia da Administração Pública no Brasil. Para tal, metodologicamente propõe-se uma revisão dos estudos mais significativos desta área de conhecimento. Como resultados, foram encontradas poucas produções que tenham a epistemologia como centralidade. Dessas depreendeu-se que a Administração Pública é compreendida de forma ampla na maioria dos estudos, que não há um viés epistemológico predominante e que os estudos reduziram junto com a descontinuidade do REUNI.

Palavras-chave: Episteme; Paradigma; Conhecimento

Introdução

A última década apresenta-se como um período interessante de produção científica na área de Administração Pública no Brasil. Com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), uma série de cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Administração Pública e Social (entre outros cursos do chamada Campo de Públicas, com projeto pedagógicos próximos) foram criados pelo Brasil. Com isso, surgiram pós-graduações e associações para dar corpo científico a esse campo, tal como a Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), o Fundo Campo de Públicas e a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP) e eventos científicos derivados, como: o Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP) e o Encontro Nacional de Estudantes de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP).

Apesar disso, a estruturação da área é recente e a reflexão sobre como esse campo científico se estrutura epistemologicamente ainda é incipiente, porém extremamente relevante para a compreensão do atual estado da arte das construções epistemológicas no campo da Administração Pública Brasileira. Este trabalho se propõe a contribuir no suprimento desta lacuna.

Assim, este estudo pretende responder à seguinte questão: Qual o estado da arte da epistemologia da Administração Pública no Brasil? Tendo como objetivo compreender o atual desenvolvimento da epistemologia da Administração Pública no Brasil. Para tal, propõe-se uma revisão sucinta dos estudos mais significativos desta área de conhecimento, a partir dos seguintes critérios: a) os estudos que se propõem a contribuir com a área da epistemologia da Administração Pública; b) os estudos que contribuem com essa epistemologia a partir de áreas correlatas ou outras áreas do Campo de Públicas. Com este estudo pretende-se apresentar um panorama do estado da arte em epistemologia da Administração Pública Brasileira, propiciando a melhora da compreensão teórica das bases fundantes, visando contribuir para o amadurecimento das reflexões teóricas da área de Administração Pública e visando incentivar futuros estudos de epistemologia.

A partir destes questionamentos, este trabalho busca apresentar como que o campo da Administração Pública se relaciona com o campo da Administração e das Políticas Públicas no Brasil e como ele busca a sua autonomia. Em seguida, apresenta-se a regulação da área no Brasil, o ressurgimento dos cursos de Administração Pública e a nova configuração do campo.

A partir dessa construção reflexiva e delineando o quadro geral do campo, parte-se para a busca de pesquisas que defendem a emancipação do campo através dos estudos próprios. A partir deste recorte, pretende-se compreender as contribuições dos principais achados do campo que trazem a epistemologia como uma questão chave para o entendimento do fenômeno em análise e, a partir desses estudos, quais as principais escolas epistemológicas que estão sendo usadas.

1. Administração Pública e sua relação com a Administração e as Políticas Públicas

A Administração Pública estuda a relação do governo com a sociedade, portanto essa relação constitui seu objeto, um dos requisitos metodológicos para que ela seja considerada uma ciência autônoma (Guerreiro, 1980; 1997; 2003).

A questão em tela tem sido discutida principalmente por duas perspectivas de análise: as Políticas Públicas, a partir da concepção da Ciência Política, e a Administração Geral, especificamente na área de Organizações. Sobre isso:

A administração pública, nos cursos de administração, tem sido apenas abordada a partir de noções e teorias de Estado, políticas públicas – dentro do campo da Ciência Política – ou em aspectos mais operacionais relativos a finanças públicas e ao orçamento governamental. A pouca importância dada ao ensino torna-o limitado e sem identidade (Fadul, Silva e Silva, 2012, p. 1438).

Assim, observa-se que o campo da Administração Pública fica restrito e limitado a temas de interesse dessas áreas, como os mesmos autores complementam: “A administração pública tem sido tratada como um conjunto inespecífico de temas que passeiam pelo campo do direito, da ciência política, da sociologia, da economia e que, algumas vezes, pode até integrar o campo da administração (Fadul, Silva e Silva, 2012, p. 1439).

No campo das Políticas Públicas, discute-se muito mais o aspecto de um aparelho do Estado que dá suporte para a formulação e execução de políticas públicas, sendo, portanto, considerada unicamente em seu sentido objetivo, como atividade administrativa ou unicamente como prestadora de serviços públicos: “O estudo da administração pública imbricado com a história da formação do setor público brasileiro cria armadilhas das quais a disciplina não consegue se desvencilhar, e retira do campo a capacidade de ultrapassar barreiras criadas por essa própria trajetória” (Fadul, Silva e Silva, 2012, p. 1439).

Por outro lado, no campo da Administração, é vista como uma subárea da Administração Geral, a qual segue os ditames da Teoria Geral da Administração e dos seus métodos gerenciais. Na área de Teoria das Organizações, na qual organizações públicas e privadas apresentam distinções sutis, estas são carregadas para o estudo da Administração Pública, porém sem questionar se as bases dessas ciências são as mesmas.

Ramió (2001) faz uma diferenciação interessante entre as organizações e as entidades da Administração Pública, destacando que historicamente a Administração Pública é anterior à Administração, porém acredita que na contemporaneidade há uma inversão, através da qual a segunda passa a ser derivada da primeira. O autor explica que há uma relação entre a Administração Pública e a Teoria das Organizações, mas que a primeira mantém uma relação direta com a Política se comparada à segunda, a qual aceita diferentes influências, sejam elas públicas ou privadas.

Guerreiro (1980; 1997; 2003), um dos autores mais críticos nesse aspecto, coloca que a história da Administração Pública é completamente distinta da construção da Administração, que a Administração Pública é muito mais complexa por relacionar-se

diretamente com a política e avança no sentido de negar a existência de relação entre a Teoria das Organizações e a Administração Pública.

2.A busca pela emancipação do campo

Resta em aberto na literatura compreender como a Administração Pública se constitui como área de conhecimento autônoma e qual o atual estado da arte no Brasil sobre esse tema. Para tal, este trabalho se propôs a olhar para o debate epistemológico do campo.

Para dar corpo a essa discussão, é importante destacar alguns conceitos já consolidados na literatura do Campo de Públicas, o qual é definido como “um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas” (Pires, Silva, Fonseca, Vandramini e Coelho, 2014, p. 112). Nessa linha, a Administração Pública pode ser “concebida como campo de conhecimento e, mais exatamente, como conhecimento é reduzida a conceitos, teorias e metodologias, que se aplicam ao objeto da Administração Pública, objeto esse que se evidencia, definindo limites e dominando o próprio campo” (Fadul e Mac-Alister da Silva, 2009, p. 1440).

Para entender esse campo, é preciso compreender como o conhecimento vem sendo construído epistemologicamente. Para tal, parte-se da concepção bourdiana que coloca que o campo de conhecimento científico é um microcosmo social dotado de regras próprias e com certa autonomia em relação ao macrocosmo social: “A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias. Se, como o macrocosmo, ele é submetido a leis sociais, essas não são as mesmas (Bourdieu, 2004, p. 20 – 21). Sobre a autonomia precisamente, o autor segue discorrendo que “uma das diferenças relativamente simples, mas nem sempre fácil de medir, de quantificar, entre os diferentes campos científicos, isso que se chamam as disciplinas, estará, de fato, em seu grau de autonomia” (Bourdieu, 2004, p. 20–21). Serva (2013) coloca que “a criação e o desenvolvimento das epistemologias específicas são frutos das obras de economistas, sociólogos, biólogos e demais cientistas atuantes em seus respectivos campos”.

Por isso a relevância de tratar do campo da Administração Pública a partir de uma concepção epistemológica, pois são “os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem” esse conhecimento (Bourdieu, 2004, p. 20) a partir de bases fundantes ou refundantes da concepção de Administração Pública.

3. A revisão de literatura epistemológica no campo da Administração Pública Brasileira

A partir da busca nas bases de dados científicos *Google Scholar* e *Scielo* pelos descritores: “Administração Pública Brasileira”, “administração pública”, “Administração Pública”, “Brasil”, “Brasileira”, “Epistemologia”, “Epistemológica”, foram encontrados 13 artigos publicados em revistas científicas ou anais de eventos acadêmicos, que tem como tema central a epistemologia no campo da Administração Pública Brasileira.

Cumprir destacar que a busca foi feita usando os descritores de forma alternada e em duplas ou trios. E no caso da base *Scielo*, também foi utilizado o operador booleano “and” entre as duplas ou trios de descritores. Assim, foram usados os termos “Administração Pública Brasileira” com “Epistemologia” ou “Epistemológica”; os termos “administração pública” ou “Administração Pública”, com os descritores “Brasil” ou “Brasileira” e com “Epistemologia” ou “Epistemológica”.

Dos achados, após a leitura dos títulos e resumos, oito artigos foram selecionados para a análise em profundidade por se tratarem do recorte buscado neste trabalho.

Ressalta-se que a busca ocorreu somente nessas bases pois são as que possuem um maior número de publicações de autores brasileiros, principais interessados em produzir sobre

esse campo. Ademais, considera-se que pela Administração Pública ser uma ciência social traz um elemento prático (BOURDIEU, 2011) que só justifica sua produção teórica se gerando efeitos na sociedade, assim fica vinculada sempre a um Estado específico, com recortes peculiares daquele local e submetida a legislações específicas daquele ordenamento jurídico administrativo, que não permitem a transposição de estudos de outros países para o Brasil.

Os achados foram esquematizados na tabela abaixo, na qual tentou-se identificar a principal corrente epistemológica de cada artigo analisado.

Figura 1: Literatura epistemológica no campo da Administração Pública Brasileira

Autores	Título	Principal corrente epistemológica
Mezzomo e Laporta (1994)	A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92)	Paradigmas oriundos da Sociologia
Leal (2003)	Gestão Pública Compartida: Construtos Epistemológicos	Racionalidade Comunicativa
Abreu (2010)	Modelos Epistemológicos na Administração Pública: o Discurso Substantivo em Habermas acerca da Democracia na Sociedade da Informação	Racionalidade Comunicativa
Silva, Pereira e Alcântara (2012)	Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social	Institucionalista
Guerra, Mendonça, Fernandes e Souza Neto (2012)	Análise Epistemológica da Nova Administração Pública à luz de Kuhn E Popper	Falseamento do paradigma burocrático e surgimento do paradigma da Nova Administração Pública
Andion (2012)	Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública	Funcionalista
Brandão e Matos (2013)	Análise da Administração Pública Brasileira sob a Ótica da Matriz Epistemológica de Faria (2012): Um estudo sobre artigos publicados no Enanpad entre 2009 e 2012.	Positivistas e Funcionalistas
Fadul, Coelho, Costa e Gomes (2014)	Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013)	Não há corrente expressa

Fonte: elaborada pelos autores

Mezzomo e Laporta (1994), num texto seminal sobre a temática da Administração Pública, iniciam com uma citação se referindo a teimosia de não distinguir Administração Pública e Administração de Empresas como disciplinas independentes. Colocam que as matérias partilham de conceitos em comum, mas que isso não as torna a mesma ciência. As

autoras criam alguns paradigmas para compreensão da Administração Pública, sendo o primeiro paradigma a compreensão da Administração Pública como uma ciência administrativa (1967 a 1979), período que reflete a influência da ciência da administração, principalmente no que se refere aos princípios da Administração na prática da Administração Pública. O segundo paradigma coloca a Administração Pública como parte da ciência política (1980 a 1989), caracterizada pela transição do país para um sistema democrático, com muitas mudanças no campo social e o esgotamento do modelo desenvolvimentista exportador. Este segundo paradigma denota a transformação da supremacia das técnicas administrativas para uma Administração Pública culturalmente afetada e relacionada às práticas políticas. Por fim, o terceiro paradigma, o emergente (1990 – dias atuais), coloca a Administração Pública como Administração Pública, baseada no conceito de cidadania e na noção de conquista de direitos junto ao fortalecimento de uma cultura democrática. Este paradigma exige administradores públicos capazes de pensar o espaço público gerenciando a participação das comunidades, com a necessidade de somar capacidades políticas com capacidades técnicas para definir agenda e gerir. Importante destacar que este paradigma é teoricamente construído antes da consolidação do campo de públicas como política de governo, mas que já aponta a necessidade de um ensino em Administração Pública que dê conta da cultura democrática inserida no país.

Leal (2003) olha para a Administração Pública sob uma ótica jurídica, criticando a teoria tradicional da Administração Pública que olha somente para as atividades estatais e coloca que é necessário ir além do conjunto harmônico de princípios, regras e ações que organizam a atividade estatal. Volta seu olhar para a filosofia clássica para pensar as bases epistemológicas, partindo da teoria de Montesquieu, avançando para a compreensão do Estado Liberal e finalizando com os novos paradigmas de matriz habermasiana. O autor resgata intelectuais brasileiros para reconstruir a formação social da Administração Pública e enfatiza o papel da cidadania no pensar da área. Para tal, propõem pensar o tema da gestão pública com base epistemológica: “bases de sustentação e justificação que se prestam ao falseamento e a problematização pois pretende explicitar as categorias a serem utilizadas em sua delimitação conceitual matricial” (LEAL, 2003). Para tal, busca compreender o modo determinado de problematizar o tema da gestão pública e coloca que seus termos de análise para a sustentação da teoria passam por compreender a sociedade, o Estado e a relação existente entre ambos. Como base epistemológica destaca a racionalidade comunicativa como fundamental para a compreensão da gestão pública dentro da teoria social crítica.

Abreu (2010) segue a mesma linha, com a adoção da racionalidade comunicativa a partir da forte crítica feita ao positivismo. O autor trata a Administração Pública como resultado da dialética habermasiana desenvolvida a partir de uma democracia participativa que emerge, ou seja, a democracia se apresenta como regime que deve permear os sentidos da Administração Pública, impactando como a disciplina agrega conhecimentos das ciências sociais aplicadas para a busca de uma atuação focada no cidadão. Neste texto a Administração Pública é vista em modo amplo sem um recorte para sua atuação mais objetiva. Seu diferencial é usar a lente teórica habermasiana para pensar a dialética comunicativa presente na sociedade da informação. Interessante destacar que o autor coloca a Administração Pública como composta por três corpos de conhecimento: técnicas gerenciais, técnicas funcionais e teorias organizacionais. Nas conclusões destaca que o campo da Administração é por natureza interdisciplinar e, portanto, pensar a epistemologia da área precisa levar isso em consideração para evitar o seu uso somente como um espaço de aplicação de uma racionalidade instrumental.

Silva, Pereira e Alcântara (2012) estudaram as relações entre o institucionalismo, o capital social e a Administração Pública, pensando como que o institucionalismo e a noção de capital social contribuem para a compreensão da Administração Pública contemporânea. O

conceito de capital social reflete sobre os investimentos que são direcionados para atender demandas sociais de grupos organizados da sociedade civil, enquanto que o institucionalismo auxilia na compreensão da legitimação institucional, legal e cultural de determinada instituição na sociedade. No que se refere aos modelos de Administração Pública brasileira, os autores destacam o hibridismo, pois opta-se pela combinação de modelos de Administração Pública historicamente conhecidos, como o patrimonialismo, o burocratismo e o gerencialismo. Assim, a Administração Pública brasileira, para ser compreendida, precisa de uma análise de suas práticas de gestão institucionalizadas e uma classificação nas modelagens identificadas. Observação relevante em relação a este texto é que apesar de constar em seu título “interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social”, ao longo do texto em nenhum momento os autores retomam o termo epistemologia e/ou a compreensão da ciência de base da Administração Pública.

Guerra, Mendonça, Fernandes e Souza Neto (2012) realizam uma análise epistemológica mais basilar, visto que olham para a Administração Pública à luz dos trabalhos de Thomas Kuhn e Karl Popper. Nessa linha, a Nova Administração Pública apresenta-se como uma ruptura ao modelo burocrático, modificando as publicações da área e a forma de organização de parte dos Estados Modernos, ou seja, o gerencialismo apresenta-se como alternativa que falseia o paradigma burocrático. Este artigo merece destaque por trabalhar com o conceito de ciência de Kuhn e buscar entender qual a mudança de paradigma na transição do modelo burocrático para o gerencial de administrar o Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a Nova Administração Pública enquadra-se como uma revolução científica, pois ocorreu uma quebra do paradigma anterior.

Andion (2012) identifica e aprofunda a análise dos paradigmas presentes no campo da Administração Pública no Brasil. Dos textos estudados, ele é um marco nos estudos epistemológicos por realizar uma tentativa de elaboração dos paradigmas da Administração Pública Brasileira a partir das contribuições da Sociologia. Para tal, a autora separa quatro paradigmas influentes no campo dos estudos organizacionais que afetam a forma como a Administração Pública é vista na contemporaneidade. A partir do paradigma do humanismo radical, do estruturalismo radical, do interpretativo e do funcionalismo, a autora busca compreender quais as correntes que formam a chamada Nova Administração Pública Brasileira. Nessa linha, divide em três grandes influências constitutivas: o Neoinstitucionalismo, o Gerencialismo e a Boa Governança. A partir da análise dessas correntes, conclui o predomínio do paradigma funcionalista nas correntes dominantes do campo da Administração Pública Brasileira, dando ênfase para a corrente estadocêntrica e para a Nova Administração Pública. Destaca que o paradigma funcionalista estimula uma visão objetiva do campo, dando pouco espaço para a historicidade, o conflito e a subjetividade dos atores políticos. Ainda ressalta que o interesse público é pouco utilizado no âmbito prático, ficando mais como um “constructo metafísico que tem utilidade apenas para uso como política cognitiva” (ANDION, 2012).

Brandão e Matos (2013) buscam compreender Administração Pública sobre a ótica da matriz epistemológica de Faria através de um estudo dos artigos publicados no Enanpad entre 2009 e 2012, nas subáreas “Organizações Públicas e as Funções Gerenciais” (2009 e 2010) e “Dimensões Intraorganizacionais das Organizações Públicas” (2011 e 2012). Como resultados os autores encontraram estudos que predominam abordagens positivistas e funcionalistas.

Fadul, Coelho, Costa e Gomes (2014) fazem uma leitura do campo científico da produção em Administração Pública a partir do comitê científico da divisão acadêmica da área na Associação Nacional de Pós-graduação em Administração. Este artigo é relevante pelo mapeamento da área dentro do campo da Administração. Os autores fazem um panorama da educação superior em Administração Pública no Brasil e, a partir disso, identificam a estrutura do campo, os cursos de graduação e pós-graduação e grupos de pesquisa que estão

produzindo sobre a temática, o que eles chamam de comunidade epistêmica de Administração Pública no Brasil. Junto a isto, o artigo contribui catalogando as principais revistas e eventos do campo, destacando um quadro ainda restrito de periódicos exclusivos de Administração Pública. Sugerem a criação de novos periódicos científicos, além de revistas para divulgar a produção tecnológica oriunda dos mestrados profissionais. Apesar deste artigo não ter foco nas escolas epistemológicas, como se percebe no quadro apresentado neste trabalho, ele torna-se relevante para o entendimento da área visto que “à sistematização e o exame de informações relativas a esses aspectos indicam o estado da arte do campo de saber em Administração Pública no Brasil e descortinam alguns de seus avanços, lacunas e desafios” (FADUL, COELHO, COSTA E GOMES, 2014).

4. Discussão dos resultados

O ponto de partida para a análise é o texto seminal na temática da epistemologia da Administração Pública Brasileira de Mezzomo e Laporta (1994), no qual a dissociação entre os campos científicos da Administração Pública e da Administração de Empresas é o ponto de destaque. Aqui trazem que um dos elementos para a confusão conceitual é uma crise intelectual na Administração Pública Brasileira que a torna um campo de conhecimento isolado e, portanto, suscetível a influências econômicas e políticas advindas do neoliberalismo. No terceiro paradigma proposto, visto historicamente, é somente a partir dos anos 1990 que a Administração Pública passa a ser entendida como tal no Brasil e começa a demandar um aparato pessoal e administrativo próprio. Pela questão temporal, as autoras param a análise anteriormente à Reforma Gerencial Brasileira, ocorrida a partir de 1995, tendo como marco teórico o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), que traz novamente as influências neoliberais e do campo da Administração de Empresas para o centro da discussão da produção de conhecimento na área. Os demais estudos analisados já partem dessas transformações na Administração Pública Contemporânea Brasileira.

Nessa linha, Leal (2013) traz uma visão do ponto de vista do jurídico, olhando mais para a Administração Pública como objeto do Direito Administrativo e com origens epistemológicas na filosofia clássica. Já Abreu (2010), que também bebe da filosofia através da visão habermasiana, conecta essa com a democracia participativa, focada no cidadão. Se opte aqui a visão de Andion (2012), analisando a Administração Pública num sentido mais amplo. Andion (2012) traz os constructos da sociologia para entender a Nova Gestão Pública, essa já derivada da implementação do Modelo Gerencial no Brasil. Assim, entende que a Nova Gestão Pública é influenciada pelo paradigma funcionalista, tendo uma visão mais objetiva do campo, desconsiderando elementos como a historicidade, os conflitos e os atores envolvidos. Andion (2012) aqui faz uma análise do atual modelo de gestão da Administração Pública em oposição ao feito por alguns autores já citados que compreendem o processo histórico de formação da Administração Pública Brasileira. Aqui, vale destacar o trabalho de Guerra, Mendonça, Fernandes e Souza Neto (2012), que se baseiam em Thomas Kuhn e Karl Popper para entender a Nova Administração Pública, mesmo modelo teórico que tem foco a análise de Andion (2012), como modelo que promove uma ruptura com o burocrático vigente no Brasil. Para os autores, o gerencialismo é a possibilidade que falseia o paradigma burocrático, promovendo uma revolução científica, pois quebra com o paradigma anterior.

Ainda, em outra concepção, Silva, Pereira e Alcantara (2012) olham para o institucionalismo como corrente epistemológica predominante. Se alinham com Abreu (2010) e Andion (2012) ao trazerem o conceito de capital social, oriundo da sociologia, para junto ao institucionalismo oferecer a compreensão do atendimento das demandas sociais junto à legitimação institucional. Parte do hibridismo para compreender a Administração Pública Brasileira, modelo que mescla diversas matrizes de conhecimento. Nessa linha, Brandão e Matos (2013), em revisão realizada em estudos públicos no Enanpad entre 2009 e 2012,

encontram predominância de abordagens positivistas e funcionalistas. Essa revisão caminha ao encontro do artigo posterior de Fadul, Coelho, Costa e Gomes (2014) que faz um mapeamento da área científica de Administração Pública no Brasil e apresentam lacunas e desafios existentes.

Do ponto de vista epistemológico, pode-se observar que o campo ainda está em construção e disputa, sendo influenciado por diversas correntes que enriquecem as análises ao mesmo tempo que questionam sobre as bases da ciência da Administração Pública Brasileira.

Considerações finais

Desde o texto seminal de Mezzomo e Laporta (1994) pode-se depreender a busca pela autonomia da Administração Pública como campo autônomo de conhecimento, evoluindo das ciências administrativas para a política e posteriormente buscando a sua autonomia.

Dos diversos estudos analisados, destaca-se que os estudos da Administração Pública brasileira não se restringem aqueles localizados no aparato administrativo do setor público, mas têm seu campo de aplicação abrangendo tudo que se refere ao interesse público, as relação entre Estado e sociedade e as dicotomias entre público e privado.

No que se refere aos paradigmas epistemológicos, não há uma uniformidade de uso por parte dos autores, inclusive existem divergências como ocorre com Silva, Pereira e Alcântara (2012) que colocam que hoje a Administração Pública vive um misto de patrimonialismo, burocratismo e gerencialismo, enquanto Guerra, Mendonça, Fernandes e Souza Neto (2012) colocam a burocracia como superada e o gerencialismo como um novo paradigma. Dois estudos apresentam a racionalidade comunicativa habermasiana como paradigma orientador e dois colocam o funcionalismo como epistemologia predominante. Um desses junta o funcionalismo com o positivismo e um segue a corrente institucionalista. Ainda, um dos textos baseia-se em paradigmas epistemológicos oriundos da sociologia.

Interessante destacar que a última publicação encontrada é do ano de 2014, que é logo após ao fim do REUNI, programa que reavivou a discussão sobre a Administração Pública no Brasil, incentivando e fomentando as instituições a terem cursos no campo de Pública e foi encerrado em dezembro de 2012. Aqui denota-se que o desenvolvimento do campo autônomo de conhecimento em Administração Pública foi incentivado e desenvolvido durante a política pública do REUNI, tendo poucos avanços depois que ela foi descontinuada.

Como limitação a este trabalho, pode-se colocar que a busca por artigos se restringiu aos de língua portuguesa. E como futuras agendas de pesquisa, sugere-se expandir os estudos para outros países latino-americanos ou para o chamado Sul Global, onde as Administrações Públicas encontram maiores similaridades com o modelo brasileiro para fins de inspiração, contribuição ou crítica às análises que serão realizadas.

Referências bibliográficas:

ABREU, Júlio Cesar Andrade de. **Modelos Epistemológicos na Administração Pública: o Discurso Substantivo em Habermas acerca da Democracia na Sociedade da Informação.** In: Administração Pública e Gestão Social - APGS, Viçosa, v.2, n.1, pp. 1-20, jan./mar. 2010.

ANDION, Carolina. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública.** In: Cadernos EBAPE.BR, v. 10, nº 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2004. Disponível em:

http://www.saudebucalcoletiva.unb.br/ensino/introducao_a_ciencia_politica/25_Lucia_Avelar_Participacao_Politica.pdf

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. 11ª ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2011.

BRANDÃO, José Alberto De Siqueira; MATOS, Beatriz Gondim. **Análise da Administração Pública Brasileira sob a Ótica da Matriz Epistemológica de Faria (2012): Um estudo sobre artigos publicados no Enanpad entre 2009 e 2012**. In: Anais do XVI SemeAd – Seminários em Administração. São Paulo: outubro de 2013.

FADUL, Élvia Miriam Cavalcanti; COELHO, Fernando de Souza; COSTA, Frederico Lustosa da; GOMES, Ricardo Corrêa. **Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013)**. In: Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(5):1329-1354, set./out. 2014

FADUL, Élvia Miriam Cavalcanti; SILVA, Mônica de Aguiar Mac-Allister e SILVA, Lindomar Pinto da. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Vol. 45, ano 6, nov/dez 2012, p. 1437-1458.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; MENDONÇA, Cláudio Márcio Campos; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo e SOUZA NETO, Manoel Veras de. **Análise Epistemológica da Nova Administração Pública à luz De Kuhn E Popper**. In: Revista Eletrônica do Mestrado Profissional em Administração da Universidade Potiguar – RAUnP, Ano IV, n. 1 - out. 2011/mar. 2012.

LEAL, Rogério Gesta. **Gestão Pública Compartida: Construtos Epistemológicos**. In: A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 1, n.12, abr./ jun. 2003.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MEZZOMO, Tânia Margarete; LAPORTA, Cláudio Bucci. **A RAP e a evolução do campo de administração pública no Brasil (1965-92)**. In: Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro (28) 1: 5-17, Jan/Mar, 1994.

PIRES, Valdemir; SILVA, Suylan A. M.; FONSECA, Sérgio A. VANDRAMINI, Patrícia e COELHO, Fernando S. Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. In: **Administração Pública e Gestão Social**, 6(3), jul-set 2014, p. 110 - 126.

RAMIÓ, Carles. Los problemas de la implantación de nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. In: **Reforma y Democracia**, Caracas, nº 21, outubro, 2001, p. 75-116.

SERVA, Maurício. **O surgimento e o desenvolvimento da Epistemologia da Administração** – Inferências sobre a contribuição ao aperfeiçoamento da Teoria Administrativa. In: RGO Revista Gestão Organizacional | Vol. 6 - Edição Especial – 2013.

SILVA, Edson Arlindo; PEREIRA, José Roberto; ALCÂNTARA, Valderi de Castro. **Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social**. In: Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 1, artigo 2, Rio de Janeiro, Mar. 2012.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. 2ª edição revisada e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006.