

# Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate\*

CELINA SOUZA\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. As dificuldades da pesquisa em administração pública; 3. As questões da administração pública; 4. As dificuldades da teoria; 5. Abordagens da pesquisa em administração pública; 6. Os modos de pesquisa; 7. Conclusões.

**PALAVRAS-CHAVE:** pesquisa em administração pública; teoria e métodos em administração pública.

Este artigo analisa o estado da arte da pesquisa em administração pública no Brasil e propõe uma agenda de temas, teorias e caminhos metodológicos que podem ser utilizados pelos pesquisadores da disciplina. Argumenta que a relativa juventude da administração pública como corpo teórico e doutrinário desafia o pesquisador para a busca de maior rigor teórico/doutrinário e metodológico, para que a disciplina avance para além do seu estágio atual.

## **Research in public administration in Brazil: an agenda for discussion**

This paper analyzes the state of the art of research in public administration in Brazil. It also addresses an agenda of topics, theories and methodological approaches that can be useful for the researchers on this field. It argues that because the field is relatively new within the social sciences, it presents theoretical and doctrinaire limitations, which challenge the researcher to pursue more theoretical, doctrinaire and methodological rigor in order that the discipline may overcome its current stage.

---

\* Artigo recebido em mar. e aceito em jul. 1998. A autora agradece aos professores do NPGA Francisco Teixeira, Isaias de Carvalho Santos Neto, Paulo Penteado e Nelson Oliveira pelos excelentes comentários e críticas a este artigo, muitos dos quais foram aqui incorporados.

\*\* Professora adjunta do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA, pesquisadora do CNPq e PhD em ciência política pela London School of Economics and Political Science (LSE).

## 1. Introdução

Há cerca de seis anos, pessoas menos avisadas mas muito conceituadas no mundo acadêmico da administração no Brasil decretavam que a administração pública como disciplina estava morta. Apesar de a profecia não se ter concretizado, mostrando ser, apenas, produto da desinformação e da avaliação precipitada, por outro lado ela serve de exemplo de como a disciplina era vista no Brasil há apenas alguns anos.

A administração pública como disciplina sofre limitações conceituais e metodológicas na maioria dos países, não sendo, portanto, privilégio do Brasil. O debate norte-americano, por exemplo, vem sistematicamente chamando a atenção dos pesquisadores para os enormes problemas da área e pedindo, entre outras coisas, maior relevância dos temas de pesquisa, maior rigor metodológico e melhor teorização, ressaltando, portanto, os problemas de qualidade dos trabalhos de pesquisa na área. Tais problemas, todavia, não devem ser superestimados, principalmente diante da constatação de que a administração pública como ciência só se formou no final do século passado e mesmo assim como parte da ciência política.<sup>1</sup>

A evolução da disciplina, especialmente no seu sentido teórico-metodológico, é descrita por Adams (1994) como iniciando com a chamada era progressivista, caracterizada pela dicotomia política-administração.<sup>2</sup> Esse período foi seguido pela ênfase nos “princípios da administração”, que vigorou nos anos 30. Posteriormente, segue-se a administração pública como, por um lado, ciência política e, por outro, gerência. Somente a partir dos anos 70 é que, ainda segundo Adams, começa-se a buscar a administração pública como administração pública, embora pareça ainda não existir um consenso sobre o que isto significa.<sup>3</sup> É, portanto, pouco tempo.

Exatamente como indicador da juventude da área, assiste-se hoje a um debate profícuo sobre os rumos da disciplina e, principalmente, sobre a sua especificidade no território das ciências sociais em geral e das ciências aplicadas em particular. Retomar esse debate para o mundo acadêmico brasileiro, que se iniciou com os trabalhos de Machado et alii (1989 e 1990), é o objeti-

---

<sup>1</sup> Para uma visão histórica desse processo, ver Lee (1995). Para a descrição da trajetória da disciplina no Brasil, ver Ckagnazaroff (1997), Fischer (1993) e Keinert (1994).

<sup>2</sup> A era progressivista caracteriza-se, segundo Hood (1996), por uma burocracia conduzida por um “corpo de jesuítas” ou por uma classe de “mandarins” que se acreditam insulados das influências corruptas do mundo exterior. A administração pública alemã tenta ser, ainda hoje, seguidora dessa tradição.

<sup>3</sup> Para uma excelente discussão sobre a trajetória e as perspectivas da administração pública e a defesa de que o futuro da disciplina será mais plural do que pressupõem Osborne e Gabler (1995), ver Hood (1996) e Dunleavy e Hood (1994).

vo deste artigo. O trabalho busca, primeiro, pontuar algumas questões sobre as possibilidades, as limitações e a agenda da pesquisa na área da administração pública no Brasil. No segundo momento pretende, aproveitando o caráter interdisciplinar da administração pública, resenhar as principais teorias que se aplicam ao campo. Por último, o artigo apresenta algumas direções metodológicas para fins de discussão. Não se pretende, portanto, apresentar um sumário extensivo de todas as subáreas de conhecimento que a disciplina abarca, mas sim debater uma futura agenda de pesquisa na área e discutir a questão da sua qualidade. Não são abordados vários aspectos da discussão, tais como as pesquisas exclusivamente teóricas, nem o papel da teoria das organizações nos estudos sobre administração pública.

Longe de ser uma proposta, este artigo deve ser visto como uma tentativa (ou uma provocação) de se retomar o debate sobre os principais problemas que podem ser superados na área de administração pública, fazendo com que se avance para além do seu estágio atual. A emergência de cursos de doutorado na área abre excelente janela para que essa discussão seja aprofundada. Afinal de contas, o que se espera desses cursos é que “façam ciência”, mas como fazê-lo sem o debate e a discussão dos problemas e dos rumos para a área? Além do mais, a pesquisa acadêmica é o ingrediente mais importante de geração de conhecimento e do desenvolvimento teórico de uma disciplina.

Este artigo (ou provocação) reflete, de certa forma, um debate que se realiza no mundo científico entre a ciência *hard* e a *soft*. A primeira, mais preocupada com o cumprimento de cânones científicos, embora não necessariamente positivista, e a segunda, mais aberta à eventual quebra desses cânones em nome da complexidade do mundo político e social e do questionamento dos paradigmas que guiavam as ciências sociais.

## 2. As dificuldades da pesquisa em administração pública

As dificuldades para a pesquisa em questões públicas e em administração pública são conhecidas. Primeiro, os temas são abertos e vastos para serem definidos como uma disciplina, o que força o pesquisador a conhecer o referencial de outras disciplinas e até mesmo de outros campos do conhecimento. Segundo, e como lembrado por Newland (1994), os usuários do conhecimento produzido academicamente pela administração pública são, em geral, burocratas, o que leva seus pesquisadores a uma atitude mais permissiva em relação aos rigores do método e da teorização.<sup>4</sup> Terceiro, a área foi excessiva-

---

<sup>4</sup> Para uma tentativa bem-sucedida de conciliar as diferentes demandas de burocratas e acadêmicos na área de administração pública, ver Barzelay (1992).

mente contaminada pelo viés normativo, que, ao enfatizar proposições, embora importantes, não se sujeita à verificação científica. Quarto, a área parece desconsiderar todo o esforço de pesquisa anterior, gerando poucas chances de crescimento do conhecimento através do conhecimento acumulado. Quinto, os alunos de pós-graduação em administração pública publicam pouco quando se compara com disciplinas correlatas, conforme mapeado por Douglas (1996). Sexto, no caso brasileiro, os alunos que buscam o mestrado estão mais voltados para a área não-acadêmica.

O diagnóstico sobre os problemas da pesquisa em administração pública nos EUA feito por White e Adams (1994) espelha as dificuldades da área. Segundo esses autores, ao se comparar a pesquisa em administração pública com as demais disciplinas das ciências sociais, chega-se à conclusão de que:

- ▼ a pesquisa publicada nos principais periódicos é basicamente aplicada, não-cumulativa, conceitual, não-empírica, suspeita em termos de rigor metodológico e com escasso apoio institucional;
- ▼ as teses de doutorado são fracas metodologicamente e seus temas carecem de relevância.

Em outro trabalho, onde são analisadas as teses de doutorado, White, Adams e Forrester (1996) reforçam a questão da baixa qualidade das mesmas, remetendo a responsabilidade disso para vários fatores.

No Brasil, Machado et alii (1989) desvendaram as fragilidades dos trabalhos na área de administração pública por meio da análise de artigos publicados nas revistas especializadas. Constataram:

- ▼ a ocorrência de baixa utilização da literatura estrangeira mais recente;
- ▼ o predomínio do uso de metodologias pouco elaboradas ou pouco adequadas aos objetivos do estudo;
- ▼ a prevalência de produção acadêmica mais prescritiva do que analítica, mais dirigida para questões práticas do que para o desenvolvimento teórico-empírico da disciplina.<sup>5</sup>

Machado et alii (1989) propuseram dois caminhos para superar as fragilidades acima referidas. O primeiro concebe a disciplina como híbrida, na confluência do que é entendido por políticas públicas e análise organizacional. O

---

<sup>5</sup> Usando a mesma metodologia, Machado et alii (1990) analisaram também a pesquisa em organizações, chegando a resultados semelhantes aos encontrados na área de administração pública.

segundo, mais pragmático, concentra-se em estudos de temáticas significativas para a administração pública, sem preocupações com conceitos e definições específicos para a área, temas esses que se situariam na interface do sistema administrativo público, tais como efetividade do sistema político, representatividade das agências públicas e legitimidade do sistema administrativo público.

Apesar desse diagnóstico sombrio, o campo da administração pública está demonstrando grande vitalidade no Brasil, com a introdução de cursos de doutorado e com a manutenção no nível de qualidade da Capes de vários cursos de mestrado. Assim, os desafios colocados para a pesquisa em administração pública no Brasil dizem respeito à questão da qualidade, o que significa, no atual estágio da pesquisa no Brasil, refletir e discutir sobre:

- ▼ a temática abordada pelas pesquisas;
- ▼ a questão da teorização, inclusive aproveitando-se teorias, doutrinas e conceitos mais contemporâneos e mais próximos das questões a serem respondidas pela pesquisa;<sup>6</sup>
- ▼ maior rigor metodológico.

Cada um desses aspectos será sucintamente abordado neste trabalho.

O argumento aqui desenvolvido é o de que a disciplina não constitui um único tipo de pensamento ou de teoria, mas sim é o resultado da superposição de várias outras disciplinas, sem que isso signifique descuido metodológico ou “salada” teórica. Argumenta-se também que a disciplina apresenta no Brasil excelente oportunidade para constituir área de excelência, diante do estágio de maturidade dos vários núcleos de pós-graduação. Além do mais, a realidade do mundo social e acadêmico, em seu momento de transição e de abalo de paradigmas, é propícia para estimular os pesquisadores na busca de respostas mais precisas e complexas para os problemas da disciplina.

### 3. As questões da administração pública

Qualquer campo da ciência é definido pelas grandes questões às quais se propõe a responder.<sup>7</sup> Uma das características das pesquisas na área da admi-

---

<sup>6</sup> Com isto não se quer dizer, obviamente, que apenas o que é novo é contemporâneo, mas sim que talvez teorias e conceitos mais recentemente formulados ainda estão pouco incorporados aos referenciais das pesquisas. Um exemplo é a escassa referência à teoria da escolha pública nas pesquisas em administração pública, o que não acontece em campos similares, como a economia e a sociologia.

<sup>7</sup> Tal argumento é defendido por Behn (1995).

nistração pública parece ser a falta de uma questão a ser respondida pelas mesmas, embora existam, é claro, exceções. Em geral, as pesquisas tendem a vagar pelo tema escolhido, carecendo de foco, o que impede o aprofundamento do conhecimento sobre o tema e a construção do tão necessário conhecimento cumulativo. Assim, identificar um problema que a pesquisa toma como ponto de partida, extrair desse problema uma questão e algumas assunções (ou hipóteses, como preferem muitos) a serem testadas, conduzir a pesquisa para a resposta à questão formulada inicialmente, gerando, para isso, um argumento, são os requisitos mais fundamentais de qualquer pesquisa na área acadêmica. Todo esse esforço deve estar/ser devidamente confrontado/embasado pela revisão da literatura sobre o tema ou pela teoria ou teorias escolhidas.

No que se refere à questão, um interessante debate tem sido travado entre acadêmicos norte-americanos. Por um lado, há os que defendem, como Behn (1995), que existem três grandes questões para pesquisas em administração pública, questões essas relacionadas com os temas do gerenciamento, motivação e avaliação de resultados. Outros, no entanto, caminham em direção inversa, advogando que as questões da administração pública em uma democracia devem-se dirigir para além do interior das instituições, incorporando, sobretudo, a questão política, já que a política e o jogo político do processo decisório das políticas públicas interpenetram a administração pública. Esta última é a posição de Kirlin (1996), que argumenta que a importância da administração pública em uma democracia é aumentar o conhecimento da sociedade como um todo, expandindo, assim, os limites da ciência. O autor enfatiza a importância de questões que envolvem a ação coletiva. Esclarece ele que enquanto a administração pública tradicional e a gerência pública (*public management*) enfocam primordialmente o governo, os instrumentos contemporâneos disponíveis para a ação coletiva não se limitam ao governo. Eles incluem, entre outros, o mercado, como mostrado por Lindblom (1977), e as instituições que conformam a infra-estrutura cívica, como analisado por Putnam (1993).

Embora possa-se discordar dos partidos teóricos, das conclusões e dos argumentos desenvolvidos por Lindblom e Putnam, eles contribuíram para alargar nossa visão sobre atores e instituições que se situam fora dos governos mas que nele exercem influência. Instrumentos voltados para a ação coletiva abrem como área de estudo o conhecimento das instituições políticas e de seus processos decisórios. Seja qual for o partido escolhido em relação à formulação da questão, o importante é selecionar questões que avancem nas suas possibilidades de abstração para dar conta de processos mais abrangentes e complexos.

Essa análise conduz à conclusão de que a política é parte indissociável das pesquisas em administração pública. Nesse sentido, é importante que a

administração pública não fuja da política. Até porque a origem da disciplina, assim como sua herança intelectual, sua ontologia e suas teorias, foi construída a partir do referencial, conceitos e métodos da ciência política. É preciso lembrar que todas as teorias e métodos carregam consigo pressuposições ontológicas e conseqüências políticas. Assim, como argumentado por Waldo e John Gaus, citados por Lee (1995), uma teoria da administração pública significa, no nosso tempo, também uma teoria da política. A defesa que aqui se faz é livrar a administração pública como disciplina da influência dos escritos de Woodrow Wilson, que buscavam a despolitização da disciplina. Talvez uma das maiores dificuldades da área nos EUA possa ser creditada a essa busca iniciada por Wilson e agora fortalecida por Osborne e Gabler (1995), com seu governo empreendedor, de purificar a administração pública da política.<sup>8</sup>

Esses argumentos parecem demonstrar que a influência de Simon (1969) contribui para limitar o alcance teórico-conceitual e doutrinário da disciplina ao advogar que, diferente das ciências naturais, a administração pública era uma ciência artificial que não devia se preocupar com o como são as coisas, mas sim como elas devem ser. Simon propõe, ainda, que a disciplina deveria se concentrar na proposição de formas de melhorar a performance administrativa, em vez de buscar o conhecimento *per se*.

Como lembra Rosebloom (1993), a tentativa de despolitização da disciplina não é gratuita, já que sua criação serviu aos interesses de reduzir o clientelismo existente na burocracia norte-americana e promover mudanças profundas na liderança política daquele país. Ainda segundo Rosebloom, mesmo quando a administração pública ortodoxa foi desmontada nos EUA nos anos 40 pelos trabalhos de Simon, Dahl, Waldo e Appleby, a dicotomia política-administração continuou a perseguir o pensamento administrativo.

Uma questão de pesquisa precisa responder a:

- ▼ uma necessidade científica, isto é, a resposta à questão formulada vai aprofundar a compreensão teórica sobre um dado fenômeno, o que, em geral, gera a pesquisa básica;
- ▼ uma necessidade social, isto é, sua resposta vai ajudar a compreender um ou alguns problemas enfrentados pela sociedade, o que, em geral, se volta mais para a pesquisa aplicada; e, numa democracia, haveria um terceiro fundamento para a pesquisa científica, qual seja, o de entender melhor a complexidade dos sistemas e processos de ação coletiva, que caracterizam as instituições políticas.

---

<sup>8</sup> As propostas de Osborne e Gabler têm sido analisadas como intelectualmente vulneráveis (Goodsell, 1993) e baseadas em premissas que não são universais (Hood, 1996).

Dois tipos de consideração são tomados nas pesquisas científicas. A primeira se relaciona com como (e por que) nós sabemos, e é mais comumente rotulada de pesquisa empírica. A segunda se relaciona com como devemos usar nosso conhecimento e é chamada de análise normativa. A análise empírica se refere à descrição e explicação de uma dada situação/evento e, para tanto, usam-se métodos quantitativos e qualitativos, inclusive o estudo de caso. Já a análise normativa se preocupa com o desenvolvimento e o exame de objetivos e valores subjetivos, assim como regras morais que guiam o pesquisador para a aplicação do que aprendemos da situação/evento estudado.

Algumas questões ressaltam desses dois tipos de consideração. Primeiro, e não querendo desqualificar a análise normativa, ainda há muito que investir nas ciências sociais brasileiras, para chegar a um conhecimento mais aprofundado sobre situações e eventos que ainda estão aguardando serem desvendados pela análise científica. Segundo, a análise normativa tem sido submetida a importantes críticas, sendo uma delas a corrente marxista, que argumenta que análises morais são altamente limitadas pela escassa capacidade de manobra dos agentes.

Assim, o que se propõe para o debate é que as pesquisas na área de administração pública sejam precedidas de uma questão a ser respondida pelo pesquisador, evitando o tratamento superficial e desfocado que a abrangência de cada tema induz, questão essa a ser formulada tendo como referência os aspectos acima mencionados.

#### 4. As dificuldades da teoria

Dentro desse tópico, surgem várias questões. A primeira diz respeito ao papel da teoria na pesquisa. A segunda remete à dificuldade de relacionar a teoria com a questão e o problema estudados, gerando a discussão popular se a teoria de fato não se relaciona com o empírico. A terceira lida com a especificidade da teoria na área de administração pública.

Apesar de ser consensual a importância da teoria na pesquisa, persistem ainda muitas dúvidas em relação ao tema. É óbvio que sem um referencial teórico sólido jamais poderemos saber se os “achados” da pesquisa são capazes de responder à questão inicialmente formulada. A teoria vai explicar os fatos e os eventos analisados para além das circunstâncias que os motivaram. Talvez seja necessário lembrar que as teorias só adquirem esse *status* quando constituídas por um conjunto de *conceitos*, que, por sua vez, se relacionam com *proposições*, as quais são logicamente derivadas de um conjunto de *pressupostos*, isto é, algo aceito sem prova. O verdadeiro apro-



fundamento acadêmico vai mostrar que nenhuma teoria representa verdade ou mentira no sentido absoluto, mas elas são ferramentas indispensáveis para orientar o olhar do pesquisador. O objetivo maior da teoria é explicar, compreender e interpretar a “realidade”. O valor das teorias está, portanto, no fato de elas estruturarem a observação da realidade. Como nos ensina Coraggio (1988), não há teorias completas, irrefutáveis, nem descrições ou dados sem conceitos.

Assim, a revisão da literatura teórica, ou seja, a apreensão pelo pesquisador do estado da arte do seu tema, é um meio, não para determinar respostas, mas para desenvolver perguntas mais aprofundadas sobre o tema. Este será sempre um processo complexo, o de descobrir os referenciais teóricos que mais se adequam aos objetivos da pesquisa e à visão de mundo do pesquisador. Uma das maiores dificuldades enfrentadas está em determinar até onde se deve apoiar em teorias ou doutrinas que guiem o que olhar e como explicar os nossos “achados”.<sup>9</sup> A resolução desse dilema pode estar em manter o equilíbrio entre os limites dados pela teoria, que podem bloquear aspectos específicos da questão, e esquecer um pouco ou temporariamente as teorias e superestimar as especificidades. O conhecimento acumulado nos serve para demonstrar que explicações gerais providas pelas teorias podem ou não apresentar resultados diferentes em locais/situações diferentes. Mas somente as teorias vão-nos ajudar a fazer conexões entre causa e efeito. Essas questões se relacionam com a escolha entre orientar a pesquisa pelo problema ou pela teoria. A primeira tem a vantagem de não aprisionar os fatos dentro da teoria e a segunda pode fazer com que o pesquisador se sinta mais seguro.

Quando o pesquisador escolhe o caminho de orientar sua pesquisa pelo problema e pela questão, a escolha da teoria vai-se relacionar com o conteúdo e o caráter do problema pesquisado. Assim, ao pesquisador cabe a não tão fácil tarefa de conciliar os desafios postos pela teoria e pelo método. Deve-se, portanto, formular as seguintes questões: a teoria está orientada pelo problema? E o método? E os instrumentos? As hipóteses (ou assunções) foram construídas para “resolver” o enigma/paradoxo levantado pela questão?

O segundo ponto para debate no que se refere à teoria diz respeito à necessidade de conciliar a teoria com a questão e o problema estudados, o que traz, de logo, alguns problemas. Um deles é mencionado por Dunvealy (1989) ao se referir às dissertações de mestrado: o perigo de se ter um enorme *gap* entre a literatura revisada e o caso ou tema estudados. Assim, sai-se

---

<sup>9</sup> Para uma excelente apresentação da distinção entre teoria e doutrina em relação ao argumento administrativo, ver Hood e Jackson (1991).

abruptamente de um nível macro de discussão (as teorias) para um nível micro (o caso) sem nada que os interconecte. Além do mais, como ainda lembra Dunleavy (1989), a repetição às vezes literal de vários trechos de autores teóricos fica exaustiva e repetitiva, em detrimento da parte mais inédita da pesquisa, que é, em geral, o caso. Tal atitude impede o mundo acadêmico de adquirir o conhecimento “novo” que o pesquisador está trazendo para a disciplina e impede o pesquisador de desenvolver seu senso analítico, pela falta de diálogo com os formuladores da teoria.

Outro problema surge na escolha de autores e de teorias ou doutrinas a serem revistos. Dois exemplos podem ser aqui citados. O primeiro é o uso excessivo de referenciais, conceitos e teorias provenientes da área da filosofia. Lefrèvre, para os estudos sobre o urbano/local, e Bobbio, para os estudos nas categorias de Estado, sociedade e democracia, por exemplo, são provavelmente os mais comuns. A filosofia é, por natureza, normativa e prescritiva, o que tem impedido as pesquisas em administração pública de avançarem no conhecimento sobre como e por que é, voltando-se mais para o que deveria ser. O outro exemplo é sobre o uso abusivo das teorias de Estado como molduras para a maioria dos estudos. Se o papel da teoria na pesquisa é explicar os fatos e eventos analisados para além das situações que os motivaram, a teoria deve estar em harmonia e em inter-relacionamento com os fatos e eventos pesquisados. Assim, só tem sentido utilizar como base da discussão teórica as teorias de Estado quando a pesquisa tiver relação com todas as seguintes questões:

- ▼ quem faz as regras e traça as políticas;
- ▼ como esses atores fazem as regras e traçam as políticas;
- ▼ por que certos atores têm posição mais privilegiada do que outros;
- ▼ a quais interesses esses atores servem e como as regras políticas são decididas para privilegiar os interesses por eles representados.

A superenfatisação da chamada questão do Estado às vezes pode induzir o pesquisador a usar uma teoria (ou várias) que tenha pouca ou nenhuma relação com o objeto estudado e muito menos com a questão formulada, como também pode impedir o pesquisador de investigar atores que tenham alguma ou igual importância que os atores que conduzem o Estado. O caso de trabalhos na área de saúde é paradigmático. Se fazemos uma moldura teórica sobre as teorias do Estado, estaremos eliminando a entrada na análise de atores fundamentais para a questão da saúde no Brasil como, por exemplo, o chamado movimento sanitário.

O desenvolvimento da teoria, como lembra Preteceille (1988), requer a análise das mudanças de conjuntura sem deixar-se envolver por elas, assim como a valorização das conquistas teóricas, metodológicas e empíricas para garantir um processo cumulativo, sem o qual a idéia de pesquisa científica perde o significado. Nesse sentido, as mudanças no financiamento das pesquisas por parte do CNPq, que induzem à maior aproximação entre o bolsista e a linha de pesquisa do orientador(a), podem contribuir para a construção do processo cumulativo na área das ciências em geral e da administração pública em particular.

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

Na verdade, um dos temas mais freqüentes das pesquisas na área voltam-se para as políticas públicas, ramo da ciência política que nasce nos anos 60. Políticas públicas têm sido objeto de uma enorme pluralidade de definições. No campo das políticas públicas, Manheim e Rich (1991) desenvolvem seis diferentes tipos de estudo, embora isso não signifique uma divisão rígida, não havendo motivo para não haver combinações de vários ou até mesmo de todos os tipos: análise correlata, análise *behaviorista*, análise institucional, análise do processo, análise da decisão e análise de impacto. Já Porter (1990) propõe a adoção do modelo que ele chama de estrutural, para dar conta dos aspectos mult institucionais relacionados com a implementação de políticas públicas, capaz de incorporar não apenas os governos, as estruturas organizacionais e as estruturas profissionais, mas também o mercado e as diversas estruturas de implementação, tais como as *joint ventures*. A essa lista, seria preciso acrescentar hoje as organizações não-governamentais. Que teorias são típicas dos territórios das políticas públicas, tanto as de formulação quanto as de implementação? Kelly e Palumbo (1992) sugerem as seguintes: escolha racional, incrementalismo, ciclo da política (*policy cycle*), análise de sistemas, política da burocracia (*bureaucratic politics*), processo organizacional e escolha pública. A essa listagem pode-se acrescentar o neocorporativismo, o neokeynesianismo e o novo institucionalismo. Quantas das nossas pesquisas caminham por essas avenidas?<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para uma revisão crítica dessas teorias e para suas relações com as teorias de Estado, ver Meny e Thoenig (1989).

A outra linha de pesquisa, ainda pouco explorada na área de administração pública, situa-se no território dos processos e ações coletivas, que caracterizam as instituições políticas. Parece ser fundamental para o desenvolvimento da administração pública no Brasil, especialmente na contribuição da disciplina para a consolidação democrática, o desenvolvimento de estudos voltados para a compreensão de como interesses individuais e de grupos são processados e negociados nas instâncias de mediação política, ou seja, nas instâncias voltadas para a tomada de decisões coletivas.

O importante nesse debate sobre o papel e a importância da teoria na pesquisa em administração pública é ressaltar que o campo é suficientemente eclético para comportar teorias e conceitos vindos de outras áreas das ciências sociais. Mas o que é importante é que os pesquisadores têm de ser explícitos sobre a bagagem intelectual que eles estão usando para a análise do problema a ser pesquisado. Como lembram Dunleavy e O'Leary (1987), as ciências sociais em geral são por excelência multiteoréticas. No entanto, continuam eles, precisamos demonstrar que essa escolha multiteorética não reduz a disputa entre teorias ou doutrinas divergentes a valores e julgamentos. Existe espaço para um debate profícuo entre teorias "rivais", e a pesquisa empírica tem papel importante no sentido de aumentar nosso conhecimento sobre a complexidade dos processos políticos e sociais.

## 5. Abordagens da pesquisa em administração pública

Completando o tema sobre as modalidades de pesquisa, pode-se apresentar algumas abordagens que guiam a disciplina da ciência política, mas que podem ser utilizadas em várias áreas da administração pública, em especial nos estudos sobre políticas públicas e instituições políticas.<sup>11</sup> Essas abordagens são: teoria normativa, abordagem institucional, teoria do discurso, teoria da escolha racional e análise *behaviorista*.<sup>12</sup> Cada abordagem pretende guiar o pesquisador na direção de caminhos diversos tomados pela pesquisa. Elas respondem a questões sobre o tema central a ser abordado; a forma

---

<sup>11</sup> Machado et alii (1989) trabalham este tema a partir da noção de paradigma de Kuhn. Para tanto, foram desenvolvidos quatro paradigmas (funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical) baseados em uma noção sobre filosofia da ciência e sobre uma teoria da sociedade.

<sup>12</sup> A teoria feminista também tem sido apontada como uma das abordagens mais ricas nesse campo.

através da qual as evidências devem ser buscadas; a natureza do caminho teórico a ser adotado; e a listagem de hipóteses/assunções sobre a natureza e a dinâmica dos eventos estudados.

A abordagem normativa se refere à aplicação de regras morais. Essa abordagem tem como principal limitação a busca do que “deve ser” e não do que “é” e como e por que “é”. Alguns autores questionam a abordagem normativa com o argumento de que ela parece ser um exercício sem sentido que produz proposições tautológicas que são verdadeiras por definição, mas não fazem sentido geral. Outros questionam se atores humanos são capazes de fazer escolhas baseados exclusivamente na moral.

A abordagem institucional, que se reporta ao estudo das instituições, lida com as regras, procedimentos e a organização formal das instituições e seu impacto na prática político-administrativa. Seus críticos ressaltam a fraqueza do método e sua ênfase antiteórica e descritiva. A análise institucional se desdobra em três subcampos que nos interessam mais de perto: estudos constitucionais, administração pública a partir da teoria das organizações e “novo institucionalismo”.

A abordagem *behaviorista* concentra-se na explicação do comportamento político nos níveis individual e agregado. Enfatiza a necessidade do uso de teorias baseadas em fatos. A questão central que a abordagem *behaviorista* tenta responder é: o que os atores envolvidos fazem e como podemos melhor explicar por que eles assim agem? Para os que adotam essa abordagem, o grande teste de uma teoria é o fato de ela ser ou não consistente com a observação empírica. Como afirma Sanders (1995), em vários sentidos a maioria dos pesquisadores das ciências sociais é hoje *pós-behaviorista*.

A abordagem da teoria da escolha racional surge a partir dos anos 50. A hipótese central é a de que o comportamento político pode ser entendido como o resultado de escolhas movidas pelo auto-interesse do indivíduo. A teoria foi-se desdobrando em várias subáreas, tais como teoria dos jogos e teoria da escolha pública, sendo que a última tem um forte caráter normativo, antiestatista e absorvedor de vários conceitos extraídos da chamada nova direita.

A abordagem do discurso busca estabelecer uma ligação com o paradigma pós-moderno, devido à sua visão de que a construção do significado social é central ao ato político. Sua principal crítica é no sentido de não provar até que ponto a análise do discurso, que em geral opera com alto grau de generalidade e abstração, pode enfrentar tais conceitos de fato.

Essas diferentes abordagens podem ser resumidas no quadro.

## Abordagens na ciência política

Abordagem	Tema	Orientação metodológica	Natureza da teoria
Normativa	Descoberta e aplicação de noções morais na esfera das relações políticas e na sua prática.	Dedutiva; analítica.	Normativa; avaliativa; prescritiva.
Institucional	Regras, procedimentos e análise da organização formal dos sistemas político-administrativos e seu impacto na prática.	Indutiva; relativista; qualitativa, mas não em todos os casos.	Normativa; prescritiva; avaliadora; empírica.
<i>Behaviorista</i>	Explicação do comportamento nos níveis individual e agregado.	Tende ao uso de dados agregados e de análise quantitativa. Enfatiza o papel da teoria na construção de hipóteses. O principal objetivo da pesquisa é explicar o que está sendo observado. Nuances positivistas.	Empírica; causal; capaz de gerar prescrições passíveis de serem testadas como falsas ou não.
Teoria da escolha racional	Escolhas políticas e sociais feitas por indivíduos racionais que buscam seus interesses pessoais.	Dedutiva; nuances positivistas.	Empírica; prescritiva.
Análise de discurso	Como os discursos, isto é, estruturas de significados, tornam possível certa ação. Como esses discursos são produzidos, como eles funcionam e que mudanças provocam.	Relativista: elimina a distinção entre o campo das idéias e o campo dos objetos por ver todos os objetos e práticas como tendo significado apenas como parte de um discurso específico.	Empírica.

Fonte: Marsh & Stoker (1995).

## 6. Os modos de pesquisa

Essas abordagens estão associadas com formas específicas de produzir conhecimento, isto é, cada uma delas tem uma orientação metodológica distinta. A questão do método traz questões voltadas para preocupações filosóficas. Isto significa responder às seguintes questões:

- ▼ como podemos conhecer o mundo social?
- ▼ o que levar em conta como uma explicação adequada para um fenômeno social?

Existem várias maneiras de se classificar os métodos que guiam a nossa visão de mundo, assim como nossa visão de mundo também vai guiar a escolha do método. Um deles é a distinção entre positivismo, realismo crítico e relativismo. O positivismo defende que é possível conhecer o mundo via a experiência e a observação. Ou seja, a verdade ou não de uma afirmação pode ser determinada através da observação empírica sistemática. Com isso não se quer dizer que a pesquisa de corte positivista deve apenas descrever as pequenas coisas sem explicar as grandes, nas palavras de Topalov (1988). O realismo crítico vê o conhecimento como tendo um caráter universal. Os indivíduos atuam em um mundo que não lhe dá margem a escolhas, e suas ações em geral produzem efeitos não-intencionais. Portanto, a capacidade dos indivíduos de entenderem o mundo é bastante limitada. O pesquisador deve, assim, explicar os eventos reportando as ações dos indivíduos, das organizações e das instituições aos seus contextos estruturais. O relativismo repudia a idéia de que o conhecimento objetivo, universal e acima do tempo é possível, assim o critério para julgar a verdade depende do tempo, do lugar e da cultura.

Outra forma de distinção é trazida pela maneira como o pesquisador lida com a teoria. O método dedutivo enfatiza o valor de se chegar a conclusões através de um processo de análise conceitual e de reflexão. O método indutivo traça suas conclusões através da observação empírica e pela busca de padrões e generalizações.

As fronteiras entre as diferentes abordagens acima relacionadas também podem ser traçadas a partir da ênfase nos métodos qualitativo e quantitativo. Reconhece-se hoje que a fronteira entre os métodos qualitativo e quantitativo não é rígida, enfatizando-se a importância do uso de ambos, assim como os méritos de conciliar as vantagens dos métodos indutivo e dedutivo.

Ainda na questão do método, duas outras tipologias podem ser exploradas. Uma diz respeito ao método comparativo, incluindo aí o método do estudo de caso, embora este não seja, obviamente, restrito às pesquisas comparativas. A outra tipologia é a relacionada com as estruturas. Aí algumas subdivi-

sões aparecem, tais como a chamada teoria da estruturação, recentemente elaborada por Anthony Giddens, que busca superar a dualidade dos conceitos de estrutura e agência. A outra subdivisão pode ser encontrada no que se chama de realismo crítico, representado principalmente pelos trabalhos de Jessop, que busca entender os contornos da estrutura política e social a partir do conceito de dialética.

De forma muito geral, podemos dizer que existem três tipos de pesquisa nas ciências sociais, dos quais um é o mais utilizado. São eles:

- ▼ a pesquisa explanatória, que busca entender fenômenos sociais através de prognósticos baseados em explicações; a pesquisa explanatória busca enquadrar os fatos analisados dentro de leis gerais;
- ▼ a pesquisa do tipo interpretativa, que busca entender eventos sociais não apenas para o pesquisador, mas também para aqueles envolvidos com os fatos/situações analisados; algumas modalidades da pesquisa histórica, da antropologia, da sociologia, do direito e da crítica literária são exemplos da pesquisa interpretativa;
- ▼ a pesquisa crítica, que questiona a eficácia das crenças e ações de grupos e pessoas voltando-se para seu autodesenvolvimento; busca mudar as crenças e as ações de determinados grupos ou pessoas através do desvendamento de determinantes inconscientes de ação ou de crenças; a pesquisa psicanalítica é o melhor exemplo da modalidade de pesquisa crítica.

Conseqüentemente, a pesquisa interpretativa e a crítica passam para o campo do julgamento normativo, um terreno distante do que aqui estamos propondo.

O método explanatório, apesar de ser passível de inúmeras críticas, parece ser o mais apropriado para os objetivos das pesquisas aqui discutidos, já que ele pode ser capaz de explicar o porquê dos fenômenos/fatos pesquisados, com toda a riqueza permitida pela dedução lógica.<sup>13</sup> Embora a argumentação indutiva seja reconhecida como a fonte para as premissas da dedução lógica, é o argumento dedutivo que vai dar à ciência seu poder explanatório e de previsibilidade, como sistematizado por White e Adams (1994). Esses mes-

---

<sup>13</sup> No campo das ciências sociais, Popper e Kuhn, embora adversários que se colocaram em campos opostos no terreno de epistemologia, são os mais respeitados críticos do caráter positivista do método explanatório. White e Adams (1994) vão defender a aplicação do método pós-positivista da filosofia da ciência à administração. Também a escola de Frankfurt, especialmente Habermas, desenvolveu sérias críticas ao caráter positivista do conhecimento científico.



mos autores, todavia, afirmam que estão convencidos de que uma abordagem única não é adequada para a pesquisa em administração pública. Propõem que o conhecimento e o desenvolvimento de teorias na administração pública devem ocorrer de várias formas, incluindo teste de hipóteses, estudos de caso, análise de processos administrativos e de políticas públicas, interpretação histórica, argumentos dedutivos, crítica filosófica e reflexões pessoais sobre experiências administrativas. O “cardápio” proposto por White e Adams parece ser por demais ambicioso para o estágio atual da pesquisa em administração pública no Brasil. Se nos restringirmos aos seis primeiros itens da proposta, já estaremos avançando consideravelmente no sentido da qualidade da pesquisa na área.

## 7. Conclusões

Este artigo teve o objetivo de aprofundar a discussão sobre os rumos das pesquisas em administração pública no Brasil. Para tanto, os programas de pós-graduação no Brasil poderiam avaliar suas pesquisas considerando, além dos critérios definidos pela comunidade científica representada na Capes, também os seguintes parâmetros:

- ▼ a existência de uma moldura teórica capaz de guiar a pesquisa;
- ▼ a relevância dos “achados” da pesquisa para a teoria e a prática;
- ▼ a relevância do tema;
- ▼ o acatamento aos cânones do método escolhido.

Com a defesa de maior rigor metodológico e teórico não se pretende, todavia, cair na armadilha da suposta neutralidade do velho positivismo. Tudo o que se defendeu aqui implica dúvida e escolhas que são “resolvidas”, obviamente, pelas referências morais e éticas do pesquisador, ou melhor, pela sua visão de mundo. Defende-se, apenas, que o crescimento e amadurecimento da disciplina requer, hoje, maior acatamento aos cânones acadêmicos e científicos.

Por fim, espera-se que este artigo seja apenas o começo da retomada do debate sobre as possibilidades da pesquisa em administração pública no Brasil e que também estimule os demais pesquisadores, especialmente os mais próximos da ciência *soft*, a contribuírem com suas visões provavelmente distintas, para que a disciplina possa atingir a qualidade que todos desejamos.

## Referências bibliográficas

- Adams, Guy B. Enthralled with modernity: the historical context of knowledge and theory development in public administration. In: White, J. & Adams, G. (eds.). *Research in public administration: reflections on theory and practice*. Thousand Oaks, Sage, 1994.
- Barzelay, Michael. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley, University of California Press, 1992.
- Behn, Robert D. The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(3):313-24, 1995.
- Ckagnazaroff, Ivan B. *Ensino de administração pública no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, 1997.
- Coraggio, José Luis. Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina. *Espaço & Debates*, 23:50-67, 1988.
- Douglas, James. Faculty, graduate students and graduate productivity in public administration and public affairs programs, 1986-1993. *Public Administration Review*, 56(5):433-40, 1996.
- Dunvealy, Patrick. *Studying for a degree*. Houndmills e London, Macmillan, 1989.
- & Hood, Christopher. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, July/Sept. 1994.
- & O'Leary, Brendan. *Theories of the State: the politics of liberal democracy*. Houndmills and London, Macmillan, 1987.
- Fischer, Tânia. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovações nas propostas de ensino. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 27(4):11-20, 1993.
- Goodsell, Charles. Reinvent government or rediscover it? *Public Administration Review*, 53(1):85-7, 1993.
- Hood, Christopher. Beyond "progressivism": a new "global paradigm" in public management? *International Journal of Public Administration*, 19(2):151-77, 1996.
- & Jackson, Michael. *Administrative argument*. Aldershot, Dartmouth, 1991.
- Keinert, Tania M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, FGV, 34(3):41-8, 1994.
- Kelly, Rita M. & Palumbo, Dennis. Theories of policy making. In: Hawkesworth, M. & Kogan, M. (eds.). *Encyclopedia of government and politics*. London, Routledge, 1992. p. 644-55.
- Kirlin, John J. The big questions of public administration in a democracy. *Public Administration Review*, 56(5):416-23, 1996.
- Lee, Eliza W. Political science, public administration, and the rise of the American administrative State. *Public Administration Review*, 55(6):538-45, 1995.
- Lindblom, Charles. *Politics and markets: the world's political-economic systems*. New York, Basic Books, 1977.

- Machado, Clóvis; Amboni, N. & Cunha, V. Produção acadêmica em administração pública: período 1983/88. In: Encontro Anual da Anpad, 13. *Anais*. Belo Horizonte, 1989. p. 1.599-618.
- . Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil. In: Enanpad, 15. *Anais*. Belo Horizonte, 1990. v. 6, p. 11-28.
- Manheim, Jarol B. & Rich, Richard C. *Empirical political analysis: research methods in political science*. New York, Longman, 1991.
- Marsch, David & Stoker, Gerry (eds.). *Theory and methods in political science*. Houndmills and London, Macmillan, 1995.
- Mény, Yves & Thoenig, Jean-Claude. *Politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- Newland, Chester A. A field of strangers in search of a discipline. *Public Administration Review*, 54(3):486-8, 1994.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília, MH Comunicação, 1995.
- Porter, David. Structural pose as an approach for implementing complex programs. In: Gage, R. & Mandell, M. (eds.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York, Praeger, 1990. p. 3-28.
- Preteceille, Edmond. O conceito de classe social na pesquisa urbana. *Revista de Ciências Sociais*, 31(2):185-201, 1988.
- Putnam, Robert D. *Making democracy work*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1993.
- Rosembloom, David H. Public administration theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43(2):219-27, 1983.
- . Have an administrative Rx? Don't forget politics! *Public Administration Review*, 53(6):503-7, 1993.
- Sanders, David. Behavioural analysis. In: Marsch, David & Stoker, Gerry (eds.). *Theory and methods in political science*. Houndmills and London, Macmillan, 1995. p. 58-75.
- Simon, Herbert. *The sciences of the artificial*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1969.
- Topalov, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço & Debates*, 23:5-30, 1988.
- White, Jay D. & Adams, Guy B. *Research in public administration: reflections on theory and practice*. Thousand Oaks, Sage, 1994.
- ; —— & Forrester, John P. Knowledge and theory development in public administration: the role of doctoral education and research. *Public Administration Review*, 56(5):441-52, 1996.